

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



---

### **Auditoria ao Município do Barreiro**

---

**Proc. n.º 2012/182/A3/1266**

***Relatório n.º 2265/2013***

***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 do Barreiro
<b>FUNDAMENTO</b>	Plano de Atividades da Inspeção-Geral de Finanças (IGF). A presente auditoria está inserida no âmbito do Projeto "Controlo do Endividamento e da Situação Financeira da Administração Local Autárquica".
<b>ÂMBITO</b>	As verificações efetuadas reportaram-se ao período compreendido entre 1/jan/2009 e 31/dez/2011, com a análise atualizada, sempre que possível, para o ano de 2012.
<b>OBJETIVOS</b>	<p>A presente auditoria teve como objetivos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Avaliação da qualidade da informação constante da prestação de contas do exercício de 2011;</li> <li>• Análise do comportamento do Município em termos de execução orçamental no último triénio (2009/2011), avaliação da evolução do endividamento municipal no mesmo período, designadamente no que respeita a empréstimos, <i>leasing</i> e outras dívidas a terceiros, e apreciação da sua situação financeira, em especial, de curto prazo;</li> <li>• Controlo do cumprimento, no final do ano de 2011, dos limites de endividamento previstos na Lei das Finanças Locais e na Lei do Orçamento de Estado para aquele ano;</li> <li>• Verificação, no final de 2011, da posição do Município em termos de equilíbrios conjuntural e estrutural (saneamento e reequilíbrios financeiros);</li> <li>• Conhecimento do sistema de controlo interno instituído em relação a vários aspetos do endividamento e sua avaliação em termos de adequação e eficácia.</li> </ul>
<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>	out/2012 – jan/2013
<b>DIREÇÃO</b>	CdE - Alexandre Amado
<b>EQUIPA</b>	<p><b>Coordenação:</b> CdE – Sónia Barbosa</p> <p><b>Execução:</b> Inspetor – Fernando Raposo e Jorge Antunes</p>

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

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

## PARECER:

Concordo.

Falta de fiabilidade da informação contabilística, nomeadamente no que respeita ao passivo exigível ( 2012: mais m€ 430 ) e aos compromissos de exercícios futuros.

Os orçamentos de 2009/2012 foram sistematicamente empolados ao nível das receitas orçamentais ( taxa de execução máxima de 72% ), em especial de capital ( taxa de execução de 23% no último ano ), o que possibilitava e potenciava, de forma artificial, a realização/existência de elevados montantes de despesa para o pagamento dos quais não havia disponibilidades financeiras ( 2012: M€ 22,6 ).

Foi violado, de forma reiterada, o princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial ( atendendo à execução global do ano ), o que espelha a existência de uma gestão orçamental desequilibrada.

O endividamento da Autarquia aumentou, entre 2009/2012, M€ 1,7, evidenciando, no final daquele último ano, um montante materialmente relevante e desadequado ao seu quadro financeiro ( M€ 37 ).

O MB, no final de 2012, não obstante o recurso aos PPTH/PREDE, apresentava uma situação financeira de CP negativa e desequilibrada, com um relevante saldo real negativo de operações orçamentais ( M€ 19,8 ) e um elevado PMP a fornecedores ( 617 dias ).

Verificou-se, em termos de PPTH/PREDE, nos anos de 2009/2011, o incumprimento generalizado dos objetivos para o PMP, de que resulta um futuro aumento global da taxa de juro do capital mutuado com o Estado de, respetivamente, 09 e 0,6 pp.

A Autarquia violou, em 2011, o limite de EL, situação que é suscetível, em abstrato, de gerar responsabilidade financeira, mas cumpriu, em 2012, todos os limites legais de endividamento.

À consideração superior,

Assinado por: **ALEXANDRE VIRGÍLIO TOMÁS AMADO**

Num. de Identificação Civil: BI081020708

Data: 2013.12.31 11:13:51 GMT Standard Time



## DESPACHO:

*Concordo. À consideração de S. Ex.º 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: 2014.07.03 16:49:49 GMT Daylight Time

Localização: SIG. P'Inspetor-Geral



*À consideração superior, com a minha concordância.*

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

Num. de Identificação Civil: BI098493558

Data: 2014.04.24 12:40:24 GMT Daylight Time

Localização: Lisboa/Subinspetor-geral



Relatório N.º 2265/2013

Processo n.º 2012/182/A3/1266

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

MUNICÍPIO DO BARREIRO

## SUMÁRIO EXECUTIVO

Atendendo às evidências obtidas e à sua análise, os principais resultados da auditoria ao Município do Barreiro ( MB ), que incidiu sobre os exercícios de 2009/2011 ( com a análise atualizada, sempre que possível, para o ano de 2012 ), são, em síntese, os seguintes:

### 1. Falta de fiabilidade da informação financeira e outras fragilidades atendendo ao POCAL.

**1.1.** Os balanços do **MB de 2009/2011** não **refletiam**, especialmente no último exercício, **com inteira fiabilidade**, em algumas das rubricas do **passivo exigível, a sua situação financeira** ( mais de m€ 430 ), ainda que seja de referir o reduzido peso das correções efetuadas na dívida daquela natureza.

Correções para mais, em 2011, no passivo exigível, de m€ 430

**1.2.** Constatámos **outras insuficiências** atendendo ao disposto no POCAL, de que destacamos a **inexistência de contabilidade de custos** e a **não utilização, de forma sistemática e abrangente, das contas relativas a 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 implementação da contabilidade de custos

Desconhecimento da globalidade dos compromissos de exercícios futuros

### 2. Fragilidades no processo de elaboração e gestão orçamental e suas consequências

**2.1.** No **quadriénio de 2009/2012**, a **receita global da Autarquia importou em**, respetivamente, **MC 41, MC 42, MC 37 e MC 37 ( diminuição de 11% )**, que incluía, em 2009, a proveniente de utilização do capital de EMLP no montante de m€ 1,9, sem a qual a referida **variação da receita total seria menos acentuada ( 6,42% )**.

Empolamento reiterado das receitas orçamentais ( taxa de execução máxima de 72% ), em especial de capital ( 2012 23% )

**2.2.** O **MB manteve**, no quadriénio 2009/2012, **uma prática reiterada de empolamento na previsão das receitas orçamentais** ( taxa de execução máxima de 72% ), em especial de capital ( taxa de execução de 23% no último ano ), sendo de realçar que, **face aos valores previstos, não foram arrecadadas receitas** nos relevantes montantes de, respetivamente, **MC 16,1, MC 21,7, MC 23,5 e MC 22,6**.

Orçamentos com elevado risco ao nível da sua execução

Desta situação decorria um **elevado risco** para **o equilíbrio e a sustentabilidade financeira da entidade**, já que permitia e potenciava, através da criação artificial de uma situação de aparente equilíbrio orçamental, **a realização/ existência crescente de despesa para além da efetiva capacidade** para promover o seu **pagamento atempado ( 2012: MC 22,6 )**.

Realização/existência de despesa muito superior à capacidade financeira

**2.3.** A **violação sistemática, nos anos de 2009/2012**, mesmo após a utilização dos empréstimos PPTH/PREDE, **do princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial** ( execução global do ano ), espelha **a concretização, ao nível da execução orçamental, do referido risco** e a consequente existência de uma **gestão orçamental desequilibrada, ainda que se tenha verificado uma evolução positiva em 2012** ( atendendo à execução autónoma do ano ).

Violação sistemática do princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial

**2.4. Entre 2009/2012** ( mesmo com a referida adesão aos PPTH/PREDE ), **a despesa orçamental evidenciava uma elevada rigidez**, verificando-se uma **muito reduzida ou nula margem de atuação do MB ao nível da sua gestão financeira**, designadamente para fazer face às despesas que, à partida, não se encontravam já vinculadas, resultado que ainda se agravaria caso os compromissos de exercícios futuros fossem adequadamente refletidos e não tivesse sido aderido aos PPTH e PREDE.

Aliás, **se a Autarquia não tivesse empolado**, de forma muito relevante, em 2011 e 2012, a **previsão das receitas orçamentais, não estaria em condições de elaborar orçamentos que cumprissem formalmente o princípio do equilíbrio**.

**2.5.** Em síntese, a **Autarquia, entre 2009/2012, elaborou e aprovou documentos previsionais que não refletiam a real expectativa da execução orçamental e não efetuou uma gestão orçamental prudente e equilibrada, de que resultasse a exigível articulação e compatibilização entre o nível de realização/existência de despesas e a efetiva cobrança da receita**.

**3. Endividamento municipal global desadequado ao quadro financeiro da MB e manutenção situação financeira de CP desequilibrada**

**3.1.** A **dívida municipal**, corrigida pela IGF,  **aumentou, de forma significativa**, no quadriénio 2009/2012 ( **MC 1,7** ), em resultado do acréscimo das outras dívidas a terceiros ( que passaram de M€ 9,3 para M€ 20,8 ) e da redução da dívida financeira ( que passou de M€ 26,1 para M€ 16,3 ), **importando**, no final do último ano, **no montante de MC 37**, existindo ainda, na referida data, um **elevado montante de compromissos assumidos e ainda não faturados ( MC 1,9 )**.

**3.2.** O **endividamento global do MB apresenta um nível materialmente relevante e desadequado ao seu quadro financeiro**, ( em especial, às suas receitas ), pois, por exemplo, em **2011**:

- ✓ O **período de recuperação da dívida total**, tendo em conta as receitas próprias e regulares expurgadas das despesas rígidas e vinculadas, **era de 29 meses**.
- ✓ **Não bastaria a totalidade da receita de um exercício para solver toda a dívida municipal** ( as disponibilidades orçamentais representavam 86%, daquela grandeza ).
- ✓ **A dívida municipal " per capita " apresentou uma evolução desfavorável**, passando de € 456 para € 546, evidenciando, em qualquer caso, um valor relevante.

Refira-se, ainda, a **materialidade da dívida de EMLP e o seu peso significativo na dívida total** ( 2011: 49%).

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

**3.3.** A **situação financeira de CP** do MB, **não obstante a adesão aos PPTH/PREDE, manteve-se negativa e desequilibrada ao longo do quadriénio**, ainda que com **alguma evolução positiva em 2012, exercício em que**, no entanto, **continuou a evidenciar**:

Reduzida ou inexistente margem de manobra para fazer face às despesas não vinculadas

Gestão orçamental desequilibrada

Dívida municipal materialmente relevante e desadequada ao seu quadro financeiro ( 2012: MC 37 )

Nível global de endividamento desadequado do quadro financeiro

Período de recuperação da dívida total em 2011 de 29 meses

A totalidade da receita do MB em 2011 não era suficiente para solver a totalidade da dívida

Situação financeira de CP desequilibrada, mesmo após a adesão aos PPTH/PREDE

- ✓ **Um relevante saldo real negativo de operações orçamentais ( MC 19,8 )**, situação de que resulta a oneração indevida dos orçamentos futuros;
- ✓ **Uma perda significativa**, entre 2009 e 2012, **da capacidade para fazer face aos compromissos dessa natureza ( MC 12,4 )**;
- ✓ **Um elevado PMP a fornecedores, que ultrapassam largamente os parâmetros legais ( em 2012, 617 dias )**;
- ✓ **A violação da regra do equilíbrio financeiro mínimo ( não existindo qualquer ajustamento entre as dívidas daquela natureza e a correspondente liquidez do ativo, em especial, com as disponibilidades )**.

**Em consequência da situação descrita e dos consequentes atrasos no pagamento a fornecedores, a Autarquia suportou elevados custos financeiros ( juros de mora liquidados, entre 2009/2011, no montante de cerca de mC 882,3 ).**

**3.4. O MB apresentava, no final de 2011, de acordo com os parâmetros legais, uma situação de desequilíbrio financeiro conjuntural**, mas não estrutural, o que justificaria o recurso a um plano de saneamento financeiro, **tendo, no entanto, aderido ( em 2012 ) ao Programa de Apoio à Economia Local ( PAEL )**, que tem um objetivo idêntico.

**4. Incumprimento dos objetivos dos Programas Pagar a Tempo e Horas ( PPTH ) e de Regularização Extraordinária das Dívidas do Estado ( PREDE )**

**4.1. O MB aderiu, em 2007 e 2009, respetivamente, aos PPTH e PREDE, através do qual utilizou os montantes globais de MC 6 e MC 1,95, com o objetivo de consolidar dívida comercial/administrativa.**

Efetuámos, quanto aos anos **de 2008/2011**, relevantes **correções nas grandezas consideradas** pela DGAL **para o apuramento dos PMP** previsto na RCM 34/2008 ), **tendo a IGF considerado**, designadamente **em 2011:**

- ✓ **Na dívida a fornecedores: mais MC 1,5**, que resultam da **inclusão** do resultado do procedimento de reconciliação de saldos;
- ✓ Nas **aquisições de bens e serviços: menos MC 4,8**, que não respeitam a eventos relacionados com aquisições a título oneroso e que resultam das correções indicadas no ponto anterior.

Quanto a **2008 a 2010**, os valores considerados nesta auditoria decorrem da análise global aos referidos Programas, efetuada pela IGF através da Informação n.º 1949/2012, disponível na sua página eletrónica.

Assim, **os PMP apurados pela IGF e DGAL são divergentes**, variando as diferenças entre 13 ( 2007 ) e 91 dias ( 2011 ), o que se **reflete sobre a determinação dos objetivos anuais a atingir em matéria de evolução ( em regra, redução ) do PMP e**, eventualmente, **ao nível dos resultados alcançados.**

**Saldos reais negativos de OO ( 2012: MC 19,8 )**

**PMP a fornecedores acima dos parâmetros legais de referência ( 2012: 617 dias )**

**Incumprimento da regra do equilíbrio financeiro mínimo**

**Elevados custos financeiros ( entre 2009/2011 foram liquidados juros de mora de nC 882,3**

**Situação de desequilíbrio conjuntural, mas aderiu ao PAEL**

**O MB aderiu, em 2008 e 2009, aos PPTH e PREDE, com montantes globais de EMLP de MC 7,95.**

**A IGF apurou incorreções nas grandezas consideradas pela DGAL para o cálculo do PMP a fornecedores**

**4.2. No que concerne à prossecução dos objetivos contratualmente estabelecidos para o PMP, o MB, de acordo com o apuramento da IGF:**

- ✓ Em termos de **PPTH, não cumpriu esses objetivos em 2008, 2010 e 2011** ( com aumento desse indicador ), ao contrário do que ocorreu **em 2009** ( com diminuição desse indicador ).

Consequentemente, quanto ao período de 2009/2011, a **taxa de juro base remuneratória do capital mutuado pelo Estado deverá ser oportunamente ( 2013 ) acrescida de 0,1pp ( IGF: 0,9 pp - 2008: 0,3 pp; 2009: 0,0 pp; 2010: 0,3 pp; 2011: 0,3 pp ) face ao que resulta da comunicação da DGTF ( DGAL: 0,8 pp - 2008: 0,2 pp; 2009: 0,0 pp; 2010: 0,3 pp; 2011: 0,3 pp ).**

- ✓ Quanto ao **PREDE, cumpriu os objetivos em 2009 e não os atingiu em 2010 e 2011, com, respetivamente, diminuição e aumento do resultado deste indicador** ( resultado idêntico aos que decorrem dos dados da DGAL ).

Assim, a respetiva **taxa de juro deverá ser acrescida**, a partir de 2014, de **0,6 pp** ( 2009: 0,0 pp; 2010: 0,3 pp; 2011: 0,3 pp ).

**Todavia, a DGTF, na comunicação relativa a 2011, mas que abrangia todo o período referido, informou, incorretamente, o MB que o acréscimo era de 0,4 pp**, divergência que fica a dever-se, em nosso entender, a uma inadequada interpretação do regime legal no que respeita ao ano da contratação do EMLP.

**4.3. O MB não contribuiu, nos anos analisados, para a prossecução dos objetivos, de âmbito específico e geral, subjacentes à conceção dos PPTH/PREDE, pois não:**

- ✓ **Reduziu sistematicamente os PMP**, de acordo com o previsto;
- ✓ **Diminuiu, nos anos imediatos, de forma duradoura, as outras dívidas a terceiros, em valor pelo menos equivalente ao dos EMLP, tendo antes ocorrido uma duplicação do endividamento total num valor significativo ( MC 7,95 ).**

**5. Violação do limite legal de EL previsto na LOE\_2011 e cumprimento de todos os limites de endividamento em 2012**

**5.1. O MB, considerando, também, as restantes entidades relevantes ( SMTCB, a AML, a AMRPCS, a AIARS, a AMRS e a CDR, EIM, SA):**

- ✓ **Cumpriu, em 2011 e 2012, os limites especiais de EMLP previstos nas LOE respetivas, bem como o de ECP consagrado na Lei das Finanças Locais.**
- ✓ **Violou, em 2011, o limite especial de endividamento líquido ( EL ) previsto na LOE desse ano, mas cumpriu o corresponde limite consagrado na LOE de 2012.**

Refira-se, ainda, que **os EMLP excecionados do respetivo limite legal e do de EL perfazem**, no final de 2011 e 2012, em termos absolutos, respetivamente, **MC 2,1 e MC 1,9** ( tendo um peso, respetivamente, de 11,6% e 12,6% na dívida total desta natureza ).

Acréscimo de 0,9 pp na taxa de juro base remuneratória do empréstimo PPTH do Estado

Acréscimo de 0,6 pp na taxa de juro base remuneratória do empréstimo PREDE do Estado

Não contribuição para os objetivos subjacentes aos PPTH/PREDE

Cumprimento do limite especial de EMLP previsto nas LOE de 2011 e 2012 e do limite de ECP consagrado na LFL

Violação do limite especial de EL previsto na LOE de 2011, mas cumprimento em 2012



**5.2. A violação do referido limite de EL de 2011 é suscetível**, em abstrato, de **ser sancionada em termos tutelares administrativos e financeiros**, bem como com uma **dedução nas transferências do OE do montante correspondente ao excesso verificado**.

Todavia, **em termos tutelares administrativos e no que respeita à dedução nas transferências**, de acordo com os correspondentes quadros legais, a **regularização superveniente da situação é causa de exclusão dessas sanções**, o que se verificou no presente caso, pelo que não justifica qualquer outra diligência nesta sede.

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.

**5.3. A informação reportada à DGAL**, designadamente para apurar e controlar os limites legais de endividamento, **relativa ao final de 2011 e 2012, não refletia, com inteira fiabilidade, a situação do MB em termos de limites legais de endividamento, pois apurámos as seguintes diferenças:**

- ✓ **EL** - Para **mais** de **m€ 559,8** ( 2011 ) e de **€ 2 326,07** ( 2012 );
- ✓ **EMLP** - Para **mais** de **m€ 25,4** ( 2011 e 2012 ).

Estas **divergências resultaram** das correções efetuadas pela IGF ao nível do passivo exigível do MB, da consideração do EL da AMRPCS, da empresa " CDR, EIM, SA " ( que não foi comunicada ) e das diferenças no reporte relativo às AML, AIARS e AMRS.

Todavia, tais correções não tiveram quaisquer implicações sobre as conclusões retiradas em matéria de ( in )cumprimento dos referidos limites.

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

**6.1. O MB**, autonomamente considerado, **contribuiu em 2011 e 2012, de forma**, respetivamente, **negativa e positiva**, para o **défice do subsector das autarquias locais**, uma vez que, entre 1/jan e 31/dez de cada um dos indicados anos,  **aumentou e diminuiu o endividamento líquido** ( sem exceções ) em cerca de **MC 2,4 e MC 5,5**.

## **7. Fragilidades ao nível dos procedimentos contabilísticos e de controlo interno e do Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas**

**7.1. Ao nível dos procedimentos contabilísticos e de controlo interno** salientamos a contabilização incorreta, respetivamente, a nível orçamental e patrimonial, dos juros de mora por atrasos de pagamento e das dívidas cedidas pelos fornecedores através de contratos de *factoring* a entidades financeiras, bem como 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**, a principal insuficiência detetada tem a ver com a falta de previsão dos meios humanos e materiais necessários à sua execução.

Responsabilidade financeira

Prestação de informação incorreta à DGAL

Contribuição negativa e positiva, respetivamente em 2011 e 2012, para o défice público

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 MB**, que visam, em especial, **garantir a/o:**

- ✓ Utilização, de forma sistemática e para a generalidade das situações, das contas relativas a compromissos de exercícios futuros;
- ✓ Implementação da contabilidade de custos;
- ✓ Elaboração de orçamentos rigorosos, especialmente ao nível da receita prevista, visando uma gestão orçamental prudente, equilibrada e sustentável;
- ✓ Restabelecimento do equilíbrio financeiro da Autarquia numa perspetiva de CP, através da adoção de medidas concretas que diminuam a despesa e a dívida municipal dessa natureza;
- ✓ Realização, previamente à promoção de novos investimentos, de uma análise de custo-benefício e de sustentabilidade, tendo em conta a dimensão intergeracional das decisões político-financeiras;
- ✓ Cumprimento sistemático dos objetivos, de âmbito geral e específico, previstos nos PPTH/PREDE;
- ✓ Cumprimento dos limites legais de endividamento municipal;
- ✓ Adequado reporte de informação financeira à DGAL, atento o papel que esta entidade tem em sede, designadamente, de acompanhamento e controlo dos limites de endividamento municipal;
- ✓ Superação das fragilidades existentes ao nível dos procedimentos de controlo interno e contabilísticos 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>9</b>
<b>LISTA DE QUADROS.....</b>	<b>10</b>
<b>LISTA DE GRÁFICOS .....</b>	<b>10</b>
<b>1. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>11</b>
<b>1.1. ORIGEM E OBJETIVOS .....</b>	<b>11</b>
<b>1.2. METODOLOGIA E CONDICIONALISMOS .....</b>	<b>11</b>
<b>1.3. CONTRADITÓRIO.....</b>	<b>12</b>
<b>2. RESULTADOS DA AÇÃO.....</b>	<b>12</b>
<b>2.1. DOCUMENTOS DE PRESTAÇÃO DE CONTAS DE 2009 A 2011 .....</b>	<b>12</b>
<b>2.1.1. FIABILIDADE DA INFORMAÇÃO FINANCEIRA ( 2011 ).....</b>	<b>12</b>
<b>2.2. EXECUÇÃO ORÇAMENTAL, DÍVIDA MUNICIPAL E SITUAÇÃO FINANCEIRA ( 2009/2012 )</b>	<b>15</b>
<b>2.2.1. EXECUÇÃO ORÇAMENTAL .....</b>	<b>15</b>
<b>2.2.2. DÍVIDA MUNICIPAL E APRECIÇÃO DA SITUAÇÃO FINANCEIRA ( 2009/2011 ) ....</b>	<b>25</b>
<b>2.2.3. OPERAÇÕES DE CONSOLIDAÇÃO DA DÍVIDA COMERCIAL/ ADMINISTRATIVA ( PPTH/PREDE )</b>	<b>36</b>
<b>2.3. LIMITES LEGAIS DE ENDIVIDAMENTO MUNICIPAL DE 2011 E 2012 .....</b>	<b>43</b>
<b>2.3.1. APURAMENTO DOS LIMITES DE ENDIVIDAMENTO DE 2011/2012 ( DGAL E IGF ) .</b>	<b>43</b>
<b>2.3.2. ENTIDADES RELEVANTES PARA OS LIMITES LEGAIS DE 2011 E 2012.....</b>	<b>46</b>
<b>2.3.3. CONTROLO DOS LIMITES ESPECIAIS DE EMLP DE 2011 E 2012.....</b>	<b>47</b>
<b>2.3.4. CONTROLO DOS LIMITES ESPECIAIS DE ENDIVIDAMENTO LÍQUIDO DE 2011 E 2012</b>	<b>48</b>
<b>2.3.5. CONTROLO DO LIMITE DE EMPRÉSTIMOS DE CURTO PRAZO PREVISTO NA LFL .....</b>	<b>53</b>
<b>2.3.6. CONTROLO DA INFORMAÇÃO PRESTADA À DGAL EM 2011 E 2012 .....</b>	<b>53</b>
<b>2.3.7. CONTRIBUTO DO MB PARA O DÉFICE DO SUBSETOR DAS AUTARQUIAS LOCAIS .....</b>	<b>55</b>
<b>2.3.8. APRECIÇÃO FINAL .....</b>	<b>55</b>
<b>2.4. SANEAMENTO E REEQUILÍBRIO FINANCEIROS NO FINAL DE 2011 .....</b>	<b>56</b>
<b>2.5. CONTROLO INTERNO, PROCEDIMENTOS CONTABILÍSTICOS E PLANO DE GESTÃO DE RISCOS DE CORRUPÇÃO E INFRAÇÕES CONEXAS.....</b>	<b>57</b>
<b>3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES .....</b>	<b>59</b>
<b>4. PROPOSTAS .....</b>	<b>72</b>
<b>ANEXOS ( fls. 1 a 111 )</b>	

### LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

<b>AIARS</b>	Associação Intermunicipal da Água da Região de Setúbal
<b>AMB</b>	Assembleia Municipal do Barreiro
<b>AML</b>	Área Metropolitana de Lisboa
<b>AMRPCS</b>	Associação de Municípios Rede Portuguesa de Cidades Saudáveis
<b>AMRS</b>	Associação de Municípios da Região de Setúbal
<b>BBVA</b>	Banco Bilbao Vizcaya Argentaria, SA
<b>BES</b>	Banco Espírito Santo, SA
<b>BPI</b>	Banco Português de Investimentos, SA
<b>CMB</b>	Câmara Municipal do Barreiro
<b>CDR</b>	CDR - Cooperação e Desenvolvimento, EIM, SA
<b>CGD</b>	Caixa Geral de Depósitos, SA
<b>Cfr</b>	Confrontar
<b>CP</b>	Curto Prazo
<b>DGAL</b>	Direção - Geral das Autarquias Locais
<b>DGTF</b>	Direção - Geral do Tesouro e Finanças
<b>DL</b>	Decreto-Lei
<b>DR</b>	Diário da República
<b>ECP</b>	Empréstimos de Curto Prazo
<b>EL</b>	Endividamento Líquido
<b>EMLP</b>	Empréstimos de Médio e Longo Prazos
<b>FEF</b>	Fundo de Equilíbrio Financeiro
<b>IGF</b>	Inspeção-Geral de Finanças
<b>IRS</b>	Imposto sobre os Rendimentos das Pessoas Singulares
<b>LFL</b>	Lei das Finanças Locais
<b>LOE</b>	Lei do Orçamento de Estado
<b>LOPTC</b>	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
<b>MC</b>	Milhões de euros
<b>mC</b>	Milhares de euros
<b>MB</b>	Município do Barreiro
<b>MLP</b>	Médio e Longo Prazos
<b>NCI</b>	Norma de Controlo Interno
<b>OE</b>	Orçamento de Estado
<b>OO</b>	Operações Orçamentais
<b>PAEL</b>	Programa de Apoio à Economia Local
<b>PMP</b>	Prazo Médio de Pagamento
<b>POCAL</b>	Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais
<b>Pp</b>	Pontos percentuais
<b>PPTH</b>	Programa Pagar a Tempo e Horas
<b>PREDE</b>	Programa de Regularização Extraordinária de Dívidas do Estado
<b>RCM</b>	Resolução do Conselho de Ministros
<b>RJAEPL</b>	Regime Jurídico da Atividade Empresarial e das Participações Locais
<b>RJSEL</b>	Regime Jurídico do Setor Empresarial Local
<b>SIIAL</b>	Sistema Integrado de Informação da Administração Local
<b>SMTCB</b>	Serviços Municipalizados de Transportes Coletivos do Barreiro

## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 1</b>	Síntese das correções efetuadas aos balanços do MB ( 2009/2011 )
<b>Quadro 2</b>	Evolução das componentes do balanço do MB ( 2009/2011 )
<b>Quadro 3</b>	Evolução e taxas de execução da receita e despesa municipal
<b>Quadro 4</b>	Taxas de execução da receita e despesa municipal de 2012
<b>Quadro 5</b>	Despesa orçamental prevista sem efetiva cobertura pela receita disponível
<b>Quadro 6</b>	Equilíbrio orçamental em sentido substancial
<b>Quadro 7</b>	Vinculação orçamental
<b>Quadro 8</b>	Compromissos assumidos / despesas faturadas (ou equivalente)
<b>Quadro 9</b>	Composição e evolução da dívida municipal corrigida pela IGF
<b>Quadro 10</b>	Composição e evolução da dívida municipal em 2012
<b>Quadro 11</b>	Saldos reais de operações orçamentais
<b>Quadro 12</b>	Prazo médio de pagamento a terceiros
<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>	Empréstimos PPTH e PREDE
<b>Quadro 17</b>	Dívida a fornecedores a crescer no apuramento do PMP de 2011
<b>Quadro 18</b>	Aquisições de bens e serviços a excluir/acrescer no apuramento do PMP de 2011
<b>Quadro 19</b>	PPTH – Controlo dos objetivos 2008/2011
<b>Quadro 20</b>	PREDE – Controlo dos objetivos 2009/2011
<b>Quadro 21</b>	Evolução das outras dívidas a terceiros / empréstimos PPTH e PREDE
<b>Quadro 22</b>	Limites especiais de EL para 2011 e 2012
<b>Quadro 23</b>	Limites especiais de EMLP para 2011 e 2012
<b>Quadro 24</b>	Limite de ECP previsto na LFL de 2011 e 2012
<b>Quadro 25</b>	Entidades abrangidas pelo conceito de endividamento líquido total
<b>Quadro 26</b>	Controlo dos limites especiais de EMLP de 2011 e 2012
<b>Quadro 27</b>	Controlo dos limites especiais de EL de 2011 e 2012
<b>Quadro 28</b>	Diferença no reporte de EL de 2011/2012 ( DGAL/IGF )
<b>Quadro 29</b>	Diferença no reporte de EMLP de 2011/2012 ( DGAL/IGF )
<b>Quadro 30</b>	Evolução do endividamento líquido do MB em 2011 e 2012
<b>Quadro 31</b>	Saneamento e Reequilíbrio financeiros – Controlo dos pressupostos legais

## LISTA DE GRÁFICOS

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

## 1. INTRODUÇÃO

### 1.1. ORIGEM E OBJETIVOS

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

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

1	Avaliação da qualidade da informação constante da prestação de contas do Município, relativa ao exercício de 2011.
2	Análise do comportamento do Município no que respeita à execução orçamental no último triénio (2009/2011), avaliação da evolução do seu endividamento no mesmo período, designadamente em termos de empréstimos, <i>leasing</i> e outras dívidas a terceiros, e apreciação da sua situação financeira, em especial, de curto prazo.
3	Controlo do cumprimento pelo Município, no final dos anos de 2011 e 2012, do regime de endividamento previsto na Lei das Finanças Locais <sup>(1)</sup> e nas Leis do Orçamento de Estado desses anos <sup>(2)</sup> , quer na vertente dos empréstimos, quer de endividamento líquido.
4	Verificação, no final de 2011, da posição do Município em termos de equilíbrios conjuntural e estrutural (saneamento e reequilíbrio financeiros).
5	Conhecimento do sistema de controlo interno instituído no Município no que respeita a vários aspetos do endividamento e sua avaliação em termos de adequação e eficácia.

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

### 1.2. METODOLOGIA E CONDICIONALISMOS

**1.2.1.** A presente ação de controlo baseou-se na metodologia e instrumentos de trabalho consubstanciados no guião “ Avaliação do Endividamento Municipal ”, tendo o trabalho de auditoria englobado a:

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

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

<sup>2</sup> Lei n.º 55-A/2010, de 31/dez ( alterado pelo art. 2º da Lei n.º 60-A/2011, de 30/nov ) e Lei n.º 64-B/2011, de 30/dez.

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

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

Anexos, a fls. 1 a 9-A

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

### **1.3. CONTRADITÓRIO**

**1.3.1.** O contraditório institucional da Câmara Municipal do Barreiro ( CMB ) deu entrada, em 17/out/2013, na IGF, através do ofício n.º 05579 ( de 1/out/2013 ).

Anexos, a fls. 100 a 111

No referido contraditório, o MB não questionou as asserções produzidas no projeto de relatório, limitando-se a justificar a sua difícil situação financeira e a enunciar as medidas adotadas para a ultrapassar – ao nível das receitas e das despesas municipais -, designadamente nos anos de 2012 e 2013, procedendo, ainda, a uma avaliação das recomendações apresentadas nesse documento, de que salientaremos alguns aspetos.

O MB também apresentou um conjunto de argumentos que, em seu entender, justificam o afastamento de qualquer responsabilidade financeira decorrente da ultrapassagem do limite legal de endividamento líquido do ano de 2011.

O MB salienta, ainda, a "*(...) qualidade do trabalho vertido no relatório (...). Identificando uma situação financeira difícil e complexa – nas várias dimensões que a compõem – e traçando as linhas mestras do esforço que vem sendo desenvolvido para superá-la, ao que se associa uma ponderação séria dos argumentos e explicações fornecidos pelo Município junto dos Srs. Inspetores ao longo da ação desenvolvida, alcançou-se um resultado de manifesto interesse*".

Anexos, a fls. 100

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

## **2. RESULTADOS DA AÇÃO**

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

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

**2.1.1.1.** Do trabalho realizado <sup>4</sup>, com o objetivo de controlar a qualidade da

<sup>4</sup> O procedimento de circularização e reconciliação abrangeu a Caixa Geral de Depósitos, SA ( CGD ), o Banco BPI, SA ( BPI ), o Banco Espírito Santo, SA ( BES ) e o Banco Bilbao Vizcaya Argentaria, SA ( BBVA ), que

**informação financeira produzida pelo Município**, resultaram as seguintes correções aos dados constantes dos **balanços dos anos de 2009 a 2011**:

**Quadro 1 – Síntese das correções efetuadas aos Balanços do MB ( 2009/2011 )**

COMPONENTES DO BALANÇO	CONTAS	2009				2010				2011				Un. Exp.
		Débito	Crédito	Saldo		Débito	Crédito	Saldo		Débito	Crédito	Saldo		
				Valor	D/C			Valor	D/C			Valor	D/C	
<b>ATIVO</b>	Imobilizado (400)									4 190,38		4 190,38	D	
<b>FUNDOS PRÓPRIOS</b>	Resultado Líquido do Exercício (80) / Resultados Translatados (39) - FSE	10 497,34		- 10 497,34	D	11 514,94		- 11 514,94	D	347 799,71		- 347 799,71	D	
	Resultado Líquido do Exercício (80) / Resultados Translatados (39) - Juros de Mora									70 104,04		- 70 104,04	D	
<b>PASSIVO</b>	Outras dívidas a terceiros - fornecedores de imobilizado (261)									4 190,38		4 190,38	C	
	Outras dívidas a terceiros - fornecedores c/c (221)		10 497,34	10 497,34	C	11 514,94		11 514,94	C	425 903,75		425 903,75	C	

Anexos, a fls. 10 a 17

Nos anos em análise, as correções efetuadas resultaram da falta de reconhecimento atempado, ao nível das contas do passivo exigível de curto prazo ( dívida comercial/administrativa ), de faturas emitidas antes do final de 2011, cujo montante, reportado ao final daquele exercício, era de **€ 430 094,13**, representando 1,8% da dívida de curto prazo constante do balanço.

Anexos, a fls. 10 a 17

O MB, no contraditório, justifica apenas a situação, referindo que " *As variações patrimoniais em causa foram, quando reconhecidas, regularizadas durante o ano de 2012, salientando-se que a maior parte do valor identificado correspondia a faturas emitidas em dezembro de 2011*".

Anexos, a fls. 107

**2.1.1.2.** Para além disso, considerando o disposto no Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais ( **POCAL** <sup>5</sup> ), constatámos outras insuficiências, com repercussões ao nível da qualidade e fiabilidade da informação económico-financeira elaborada pelo MB, em especial, as que respeitam:

Anexos, a fls. 71

- ✓ Inexistência de contabilidade de custos.

representavam 83% ( € 15 036 161,11 ) do capital em dívida de empréstimos de médio e longo prazos no final de 2011 ( € 18 217 275,60 ), resultante de catorze contratos.

Em termos dos outros credores ( fornecedores c/c, faturas em receção e conferência e fornecedores de imobilizado ), foram circularizadas 15 entidades, cujos créditos totalizavam, no final de 2011, cerca de M€ 15, que representavam cerca de 65% da dívida originariamente de curto prazo constante da prestação de contas do Município. Refira-se que não obtivemos resposta de três empresas, que representavam 6,4% da dívida da natureza referida.

De referir ainda que apenas foi circularizada e reconciliada a informação financeira do ano de 2011, pelo que, no que respeita a 2009 e 2010, utilizámos a informação que consta dos respetivos documentos de prestação de contas da Autarquia corrigida apenas de eventuais diferenças apuradas pela IGF no exercício de 2011, mas que já eram suscetíveis de afetar a informação económico-financeira dos exercícios anteriores.

<sup>5</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.



A Autarquia, no contraditório, reconhece a importância da existência de um subsistema de contabilidade custos fiável no auxílio às decisões de despesa economicamente mais racionais, afirmando, ainda, que afirma que " *Após um conjunto de passos prévios que permitiram estruturar as bases do modelo a adotar, está atualmente em fase de adjudicação uma prestação de serviços para implementação integral e definitiva do sistema de contabilidade de custos o qual, de acordo com o caderno de encargos, deverá apresentar os primeiros resultados em 2014* ".

Anexos, a fls. 108 e 109 ( Notas do MB às recomendações J) e M) da IGF)

- ✓ Não são utilizadas, de forma sistemática e abrangente, as contas relativas a compromissos de exercícios futuros ( 04 e 05 ), em especial no que respeita às amortizações dos empréstimos de médio e longo prazos.

O MB assegura que utiliza a " (...) *conta de compromissos futuros sempre que se justifica* ", mas não contradiz ou apresenta qualquer documento que ponha em causa a afirmação produzida pela IGF no que concerne às amortizações de empréstimos de médio e longo prazos.

Anexos, a fls. 108

### 2.1.1.3. Em síntese, nos **exercícios de 2009/2011**:

Os **balanços do MB não refletiam, com inteira fiabilidade, especialmente em 2011**, em **algumas rubricas do passivo exigível, a sua situação financeira**, tendo sido apurada, no indicado ano, uma **diferença para mais de m€ 430**, ainda que seja de referir a reduzido peso das correções efetuadas na dívida total daquela natureza.

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

2.1.2.1. As componentes dos balanços, incluindo as correções da IGF, apresentaram, no triénio 2009/2011, os seguintes valores e evolução:

**Quadro 2 – Evolução das componentes do balanço do MB ( 2009/2011 )**

Un: euro

DESCRIÇÃO	2009	2010	2011	VARIAÇÃO NO TRIÉNIO	
				Montante	%
ACRÉSCIMOS E DIFERIMENTOS	12 891 859,98	12 818 070,98	13 265 560,83	373 700,85	3%
RESTANTE ATIVO	65 433 963,65	71 351 015,70	72 671 787,12	7 237 823,47	11%
<b>ATIVO TOTAL</b>	<b>78 325 823,63</b>	<b>84 169 086,68</b>	<b>85 937 347,95</b>	<b>7 611 524,32</b>	<b>10%</b>
DÍVIDAS A TERCEIROS	36 962 388,33	36 751 858,29	44 363 124,77	7 400 736,44	20%
PROVISÕES	0,00	0,00	0,00	0,00	#DIV/0!
ACRÉSCIMOS E DIFERIMENTOS	11 668 428,61	13 087 227,74	8 294 596,66	- 3 373 831,95	-29%
<b>PASSIVO TOTAL</b>	<b>48 630 816,94</b>	<b>49 849 086,03</b>	<b>52 657 721,43</b>	<b>4 026 904,49</b>	<b>8%</b>
PATRIMÓNIO	21 759 066,03	21 759 066,03	21 759 066,03	0,00	0%
RESTANTES FUND. PRÓPRIOS	7 935 940,66	12 560 934,62	11 520 560,49	3 584 619,83	45%
<b>FUND. PRÓPRIOS TOTAIS</b>	<b>29 695 006,69</b>	<b>34 320 000,65</b>	<b>33 279 626,52</b>	<b>3 584 619,83</b>	<b>12%</b>

Fonte: balanços de 2009 a 2011

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

- ✓ **O ativo** apresentou uma **evolução favorável**, com um **acréscimo de 10% (M€ 7,6)**, que resultou, essencialmente, do aumento (13%) das " *imobilizações corpóreas* " (contribuiu em 94% para a variação total);
- ✓ **O passivo**, ao contrário, **evoluiu negativamente**, pois evidenciou um **acréscimo de 8% (M€ 4)**, para o que concorreu o aumento (M€ 12,6) das " *dívidas a terceiros de curto prazo* " (que corresponde a 312% da variação total), ainda que tenha havido uma diminuição das dívidas a terceiros de MLP de M€ 5 (-20%);
- ✓ **Os fundos próprios aumentaram cerca de 12% (M€ 3,6)**, para o que contribuíram, essencialmente, os " *resultados transitados* " (com um peso de 60% na variação total).

Anexos, a fls. 19 e 20

2.1.2.2. Em síntese:

**Aumentou o grau de dependência do MB de capitais alheios exigíveis<sup>6</sup> para financiamento do ativo** (passou de 47% para 52%), tendo também **crescido o correspondente peso dos fundos próprios** (de 38% para 39%).

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

### 2.2.1. EXECUÇÃO ORÇAMENTAL

2.2.1.1. No triénio de 2009/2011, as receitas cobradas e as despesas pagas tiveram a evolução que se encontra expressa no quadro seguinte.

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

Un Euro

RUBRICAS	PREVISÃO / EXECUÇÃO (valores absolutos)						PREVISÃO / EXECUÇÃO (%)			VARIACÃO DA EXECUÇÃO NO TRIÉNIO	
	2009		2010		2011						
	PREVISÃO	EXECUÇÃO	PREVISÃO	EXECUÇÃO	PREVISÃO	EXECUÇÃO	2009	2010	2011	(%)	(pp)
1 - Saldo inicial	1 726 629	1 726 629	1 877 746	1 877 746	1 566 999	1 566 999	100%	100%	100%	-9%	0 pp
2 - Repos. não abat. nos pagam.	50 000	1 305	50 000	23 010	50 000	12 939	3%	46%	26%	891%	23 pp
3 - Receita Corrente	38 139 732	34 406 510	39 556 562	36 435 614	39 978 378	32 345 944	90%	92%	81%	-6%	- 9 pp
4 - Despesa Corrente	37 168 376	30 870 985	39 160 559	29 538 028	39 125 150	27 903 506	83%	75%	71%	-10%	- 12 pp
5 - Receita de Capital	17 455 492	5 182 332	22 318 607	3 813 621	18 754 408	2 910 460	30%	17%	16%	-44%	- 14 pp
6 - Despesa de Capital	20 203 477	8 588 045	24 642 356	11 044 954	21 224 635	7 728 910	42%	45%	36%	-10%	- 6 pp
<b>7 - Receita Total (1+2+3+5)</b>	<b>57 371 853</b>	<b>41 316 777</b>	<b>63 802 915</b>	<b>42 149 991</b>	<b>60 349 785</b>	<b>36 836 342</b>	<b>72%</b>	<b>66%</b>	<b>61%</b>	<b>-11%</b>	<b>- 11 pp</b>
<b>8 - Despesa Total (4+6)</b>	<b>57 371 852</b>	<b>39 439 030</b>	<b>63 802 915</b>	<b>40 582 992</b>	<b>60 349 785</b>	<b>35 632 416</b>	<b>69%</b>	<b>64%</b>	<b>59%</b>	<b>-10%</b>	<b>- 10 pp</b>

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

Anexos, a fls. 21 a 23

A **receita total disponível** (que inclui o saldo orçamental transitado da gerência

<sup>6</sup> Passivo total menos acréscimos e diferimentos.

anterior ) **teve um decréscimo**, no triénio de 2009/2011, **de cerca de 11%**, devido à diminuição simultânea das receitas correntes e de capital ( respetivamente, 6% e 44% ), tendo ocorrido também uma **redução ( 10% ) na despesa municipal paga**.

Realce-se, no entanto, que, no período em análise, as referidas receitas apenas incluíam, em 2009, a utilização de empréstimos de médio e longo prazos ( receitas não efetivas ), no montante de **€ 1 952 238**.

Assim, **não considerando, nesse ano, a referida rubrica**, a receita total disponível foi de **€ 39 364 538,74**, pelo que, ocorreu, de facto, no período em análise, **uma diminuição** desta grandeza **de 6,42%**.

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

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

Urc Euro

RUBRICAS	2012			2012 - VARIACÃO DA EXECUÇÃO					
	PREVISÃO / EXECUÇÃO			FACE A 2011			FACE A 2009		
	PREVISÃO	EXECUÇÃO	TAXA DE EXECUÇÃO	MONTANTE	(%)	(pp)	MONTANTE	(%)	(pp)
1 - Saldo inicial	1 203 926	1 203 926	100%	- 363 073	-23%	0 pp	- 522 704	-30%	0 pp
2 - Repos. não abat. nos pagam.	50 000	2 085		- 10 854			779	60%	- 3 pp
3 - Receita Corrente	44 595 524	33 019 490	74%	673 546	2%	- 7 pp	- 1 387 019	-4%	- 16 pp
4 - Despesa Corrente	43 913 941	28 587 580	65%	684 074	2%	- 6 pp	- 2 263 405	-7%	- 18 pp
5 - Receita de Capital	14 140 550	3 194 959	23%	284 499	10%	7 pp	- 1 987 373	-38%	- 7 pp
6 - Despesa de Capital	16 076 059	7 840 135	49%	111 225	1%	12 pp	- 727 911	-8%	6 pp
<b>7 - Receita Total (1+2+3+5)</b>	<b>59 990 000</b>	<b>37 420 460</b>	<b>62%</b>	<b>584 118</b>	<b>2%</b>	<b>1 pp</b>	<b>- 3 896 317</b>	<b>-9%</b>	<b>- 10 pp</b>
<b>8 - Despesa Total (4+6)</b>	<b>59 990 000</b>	<b>36 427 715</b>	<b>61%</b>	<b>795 299</b>	<b>2%</b>	<b>2 pp</b>	<b>- 3 011 315</b>	<b>-8%</b>	<b>- 8 pp</b>

Assim, **neste exercício**, a **receita total disponível teve um acréscimo**, face a 2011, **de cerca de m€ 584 ( 2% )**, devido ao aumento simultâneo das receitas correntes e de capital ( respetivamente, 2% e 10% ), tendo-se também verificado uma **redução ( 2% ) na despesa municipal total paga**.

**2.2.1.2.** No **triénio 2009/2011**, o **grau de execução orçamental da receita total disponível apresentou valores bastante reduzidos e decrescentes ( 72%, 66% e 61% )**, para o que concorreu, especialmente, a **componente das receitas de capital**, com **taxas de execução de 30%, 17% e 16%**, respetivamente ( cfr. quadro n.º 3 ).

Realce-se que, **face aos valores previstos**, não foram **arrecadadas, naquele período, receitas globais no montante**, respetivamente, **de M€ 16,1, M€ 21,7 e M€ 23,5**, resultando esta situação, no que concerne às receitas de capital, essencialmente das seguintes rubricas:

- ✓ " 09 - Venda de bens de investimento ", **com valores orçamentais previstos de M€ 10, M€ 16,3 e M€ 13,9 e sem qualquer montante executado**, que contribuíram em **63%, 75% e 59%** para o desvio total verificado;
- ✓ " 10 - Transferências de capital ", **com valores orçamentais previstos de M€ 5,4, M€ 5,8 e M€ 4,5 e executados de M€ 3,2, M€ 3,8 e M€ 2,9**, que contribuíram em **14%, 9% e 7%** para o desvio total verificado.

Anexos, a fls. 21

Em **2012, a situação manteve-se muito negativa nesta matéria**, ainda que tenha melhorado ligeiramente face a 2011, pois o **grau de execução da receita global subiu apenas para 62%** ( mais 1 pp do que a do ano anterior ), sendo que o **de capital se cifrou apenas em 23%** ( mais 7 pp ), ainda que tais resultados sejam **piores que os de 2009** ( cfr. quadros n.º 3 e n.º 4 ).

Face aos valores previstos **não foram arrecadadas, em 2012, receitas globais no montante de M€ 22,6**, quando em **2011 essa diferença importou**, como já referimos, em **M€ 23,5**.

O **MB**, nos **anos de 2009/2012**, teve uma **prática sistemática e crescente de empolamento na previsão das receitas orçamentais, com reduzidos índices de execução** ( máximo de 72%, em 2009), em especial, **ao nível das de capital** ( máximo de 30%, também em 2009 ), o que **contraria o objetivo visado pelas regras previsionais consagradas no POCAL**.

No exercício do contraditório, a Autarquia, relativamente à recomendação da IGF que se prende com a elaboração rigorosa dos orçamentos de receita, refere, no que concerne ao orçamento de 2013, que " (...) *ainda que não alcançando o nível que o Município deseja, a elaboração do orçamento (...) obedeceu já a um cuidado e prudência particulares no que toca à previsão das receitas. Salienta-se, (...), o caso dos impostos diretos*".

Anexos, a fls. 104

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

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

Lm: Euro

RUBRICAS	EXERCÍCIOS				% DE COBERTURA DA DESPESA PREVISTA (R2)/R0			
	2009	2010	2011	2012	2009	2010	2011	2012
1 - Receita total efetivamente disponível	41 316 777	42 149 991	36 836 342	37 420 460				
2 - Despesa orçamental prevista	57 371 852	63 802 915	60 349 785	59 990 000	72%	66%	61%	62%
<b>Diferença (1-2)</b>	<b>- 16 055 076</b>	<b>- 21 652 924</b>	<b>- 23 513 443</b>	<b>- 22 569 540</b>				

Fonte: Orçamentos finais e mapas de fluxos de caixa

Anexos, a fls. 21

Assim, no triénio de 2009/2011, através do empolamento das receitas orçamentais, o **MB criou, de forma artificial, a possibilidade da realização/existência de um elevado montante de despesas para o pagamento das quais não havia, de facto, disponibilidades financeiras**.

Realce-se que **tal risco, ainda que mantendo-se em valores materialmente relevantes em todos os exercícios, aumentou significativamente em 2011 face a**

**2009 ( de M€ 16,1 para M€ 23,5 ),** valor que corresponde, no último exercício, a cerca de 63% da receita efetivamente disponível.

A situação descrita **não pode ser apenas justificada pelas dívidas de natureza administrativa/comercial de curto prazo transitadas de exercícios anteriores**, designadamente em **2011**, pois, de acordo com a informação financeira da Autarquia, essas dívidas cifravam-se, no início desse ano, em **M€ 12,7**.

Assim, **através da referida sobreavaliação das receitas, criou-se a possibilidade de realizar**, em 2011, "**nova despesa**" no montante de, pelo menos, cerca de **M€ 10,8**<sup>7</sup>, relativamente à qual não existia uma efetiva capacidade de pagamento.

Em **2012 a situação continuou a ser muito negativa nesta matéria**, não obstante ter ocorrido uma ligeira melhoria face a 2011, pois a taxa de cobertura da despesa orçamental prevista pela receita disponível aumentou apenas para 62% ( mais 1 pp ), **persistindo o risco decorrente da possibilidade de realizar um elevado montante de despesa sem uma efetiva cobertura orçamental ( M€ 22,6 )**<sup>8</sup>, valor que corresponde a cerca de 65% da receita efetivamente disponível.

A **execução dos orçamentos relativos aos anos de 2009/2012 comportava um elevado risco**, pois **possibilitava a realização/existência de despesa muito para além da efetiva capacidade financeira do MB para promover o seu pagamento atempado** ( 2011 e 2012, respetivamente, M€ 23,5 e M€ 22,6 ), **potenciando, por isso, uma gestão orçamental desequilibrada**.

**2.2.1.4.** No que respeita à verificação do cumprimento do princípio do **equilíbrio orçamental numa perspetiva substancial**<sup>9</sup>, os resultados foram os seguintes:

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

Ano	Execução Autónoma do Ano	Execução Global no Ano
<b>2009</b>	<b>91,89%</b>	<b>84,84%</b>
<b>2010</b>	<b>91,48%</b>	<b>79,11%</b>
<b>2011</b>	<b>75,76%</b>	<b>62,17%</b>
<b>2012</b>	<b>107,92%</b>	<b>67,30%</b>

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

Anexos, a fls. 24

<sup>7</sup> Diferença entre a " despesa orçamental prevista sem efetiva cobertura pela receita disponível ", no valor de M€ 23,5, e o montante de " outras dívidas a terceiros " transitadas de 2010, de acordo com a respetiva prestação de contas ( M€ 12,7 ).

<sup>8</sup> Diferença entre a receita total efetivamente disponível ( € 37 420 460 ) e a despesa orçamental prevista ( € 59 990 000 ).

<sup>9</sup> Isto é, entrando também em consideração, entre outros aspetos, com a receita disponível e com a despesa realizada e faturada, mas ainda não paga ( cfr. alínea b) do ponto 1.2. do anexo da " metodologia ", a fls. 1 a 9 ).

Verifica-se, deste modo, que a **Autarquia violou, nos anos de 2009 a 2011, de forma reiterada e crescente, o princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial** ( ao nível das execuções autónoma e global do ano), o que espelha uma **evolução muito negativa da execução orçamental neste período**, ainda que analisando cada um dos anos individualmente, ou seja, sem considerar a dívida que transita do anterior.

Assim, o **risco potencial**, a que aludimos no item anterior em termos da execução orçamental, **acabou por concretizar-se**, pois as **receitas globais arrecadadas nesses exercícios foram manifesta e crescentemente insuficientes para cobrir as despesas faturadas ou equivalentes** ( pagas e não pagas ).

**Em 2012**, a Autarquia **continuou a violar o princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial** ( ao nível da execução global do ano ), **mas respeitou esse princípio ao nível da execução autónoma do ano**, o que espelha, não obstante a manutenção de uma situação orçamental desequilibrada, uma evolução positiva da situação ( designadamente quanto se atende, de forma independente, à execução do orçamento desse exercício ) na sequência de alguma contenção ao nível da realização de despesas nesse ano.

Anexos, a fls. 24

Salienta-se, ainda, que o **resultado desta análise seria bastante mais negativo caso o MB não tivesse utilizado, em 2008 e 2009, o capital dos empréstimos contraídos no âmbito dos PPTH<sup>10</sup> e PREDE<sup>11</sup>**, através da qual foi transformado o montante de **MC 7,95** de " outras dívidas a terceiros " em dívida financeira de MLP, grandeza que, por isso, deixou de influenciar o resultado deste indicador.

A **violação reiterada**, nos anos de 2009/2012, **do princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial** ( nomeadamente, na execução global do ano ) **reflete uma gestão orçamental desequilibrada**, materializada na **realização/existência de despesas muito acima da real capacidade financeira do MB** para **fazer face, de forma atempada, aos compromissos assumidos, situação que ainda seria mais negativa caso não tivesse recorrido aos PPTH/PREDE.**

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

<sup>10</sup> Programa Pagar a Tempo e Horas, que iremos analisar.

<sup>11</sup> Programa de Regularização Extraordinária de Dívidas do Estado, a que iremos aludir de forma particular.

**Quadro 7 - Vinculação orçamental** <sup>12</sup>

Un. euro

DESCRIÇÃO	EXECUÇÃO			
	2009	2010	2011	2012
1 - Despesas com pessoal	15 970 920	16 505 508	15 549 317	13 800 040
2 - Encargos relativos à dívida financeira (amort. e juros)	3 953 122	3 672 610	3 610 092	3 177 841
3 - Outras dívidas a terceiros de CP transitada do ano anterior	5 616 381	9 280 038	12 698 795	22 041 604
4 - Compromissos já assumidos no final do exercício anterior e ainda não faturados *	3 166 977	4 517 102	3 040 383	0
5 - Compromissos já assumidos para o exercício no final do anterior (contas 04 e 05)		102 644	225 488	309 081
<b>6 - TOTAL (1+2+3+4+5)</b>	<b>28 707 400</b>	<b>34 057 902</b>	<b>35 124 075</b>	<b>39 328 567</b>
<b>7 - DISPONIBILIDADES ORÇAMENTAIS **</b>	<b>41 316 777</b>	<b>42 149 991</b>	<b>36 836 342</b>	<b>37 420 460</b>
<b>8 - DIFERENÇA (7-6)</b>	<b>12 609 376</b>	<b>8 092 089</b>	<b>1 712 267</b>	<b>- 1 908 107</b>
<b>9 - PERCENTAGEM DA RECEITA NÃO VINCULADA (8/7*100)</b>	<b>30,5</b>	<b>19,2</b>	<b>4,6</b>	<b>-5,1</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: Orçamentos finais, mapas de fluxos de caixa e dívida administrativa

Assim, em especial **nos anos de 2011 e 2012, o montante global das receitas orçamentais encontrava-se totalmente absorvido (2012) ou praticamente comprometido (2011) face apenas a um conjunto de despesas certas e com um elevado grau de inflexibilidade**, sendo, ainda, de realçar a evolução negativa desta situação no período analisado, pois a percentagem da receita não vinculada decresceu de forma significativa.

Verifica-se, assim, uma **forte rigidez na despesa orçamental atendendo ao nível das receitas orçamentais**, com a inerente **redução, total ou quase integral, da margem de atuação da Autarquia quanto à sua gestão financeira**.

Aliás, **caso o MB não tivesse empolado**, de forma muito relevante, em 2011 e 2012, a **previsão das suas receitas orçamentais, não estaria em condições de elaborar orçamentos que cumprissem formalmente o princípio do equilíbrio, pois não existiam, de facto, receitas suficientes que possibilitassem sequer a previsão das referidas despesas e dos compromissos já assumidos anteriormente**.

Salienta-se, ainda, que **o resultado desta análise seria ainda mais negativo caso a Autarquia:**

- ✓ **Não tivesse utilizado, em 2008 e 2009, o capital dos empréstimos contraídos ao abrigo do PPTH e PREDE**, através da qual foi transformado, respetivamente, **ME 6 e ME 1,95** de "outras dívidas a terceiros" em dívida financeira, montante que, por isso, diminuiu o valor das dívidas daquela natureza existentes no início de cada um dos anos seguintes e aumentou, ainda que apenas o indicado em último lugar, as receitas do exercício de 2009, parâmetros que influenciam os resultados deste indicador.

<sup>12</sup> Cfr. alínea b) do ponto 1.2. do anexo da "metodologia", a fls. 1 a 9-A.

✓ **Refletisse adequadamente os compromissos de exercícios futuros** <sup>13</sup>.

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

**2.2.1.6.** Acresce que a **comparação**, nos anos de 2009 a 2012, **entre os compromissos assumidos no exercício e a soma das despesas pagas com o montante das outras dívidas a terceiros** ( de curto prazo ) permitiu verificar o seguinte:

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

Un: euro

DESCRIÇÃO	2009	2010	2011	2012
1 - Compromissos totais assumidos para o exercício	53 216 170	56 322 169	53 899 977	52 180 748
2 - Despesas totais pagas	39 439 030	40 582 992	35 632 416	36 427 715
3 - Outras dívidas a terceiros de CP transitadas (exceto OT)	9 260 038	12 698 795	22 041 604	13 849 784
<b>Diferença [1-(2+3)]</b>	<b>4 517 102</b>	<b>3 040 383</b>	<b>- 3 774 044</b>	<b>1 903 249</b>

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

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, **o resultado de 2011 indicia a realização de despesas** ( cerca de M€ 3,8 ) **sem que tenha sido efetuado o exigível compromisso no exercício.**

Em princípio, tal situação espelha a violação **de princípios e regras orçamentais relativos à execução do orçamento** <sup>14</sup>, **sendo suscetível de configurar um ilícito de natureza financeira**, de harmonia com o disposto no art. 65º, n.º 1, al. b), da LOPTC <sup>15</sup>.

Segundo informação prestada pelos serviços do MB, tal facto deve-se a diversas situações que se encontram relevadas contabilisticamente, em termos patrimoniais, na conta de faturas em receção e conferência e relativamente às quais não foi efetuado o adequado reflexo na contabilidade orçamental.

Tal situação resultava do facto de o saldo da referida conta integrar, essencialmente, o montante da faturação da EDP – Distribuição de Energia, SA ( €1 198 969,59), da Amarsul - Valorização e Tratamento de Resíduos Sólidos S.A. ( € 795 494,21 ) e Simarsul - Sistema Integrado Multimunicipal de Águas Residuais da Península de Setúbal, S.A. ( € 2 268 229,03 ), que totalizavam € 4 262 692,63, relativamente às quais estavam

<sup>13</sup> A Autarquia apenas procedeu ao registo dos compromissos de exercícios futuros a partir de 2009, e, ainda assim, não de forma sistemática e para a generalidade de situações exigíveis.

<sup>14</sup> Designadamente o previsto na alínea d) do ponto 2.3.4.2. das Considerações Técnicas do POCAL.

<sup>15</sup> Lei n.º 98/97, de 26/ago ( Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas ).



em curso processos de negociação com os referidos credores tendentes à celebração de acordos de pagamento, que acabaram por se concretizar em 2012.

Através de tais acordos o MB, em 2012, diferiu o pagamento da maior parte daquelas dívidas para exercícios seguintes, transformando-as, assim, em termos de exigibilidade, de CP para MLP, pelo que nesse exercício apenas comprometeu a parte da dívida cujo pagamento era exigível nesse ano, ultrapassando, dessa forma, a situação de dívida não comprometida existente em 2011.

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

Ora, 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>16</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 caráter 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 ), sendo de reafirmar que a situação descrita em 2011 já não se verificava no ano de 2012.

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

- ✓ Diminuiu a taxa de cobertura da despesa total paga pela receita total disponível ( de 105% para 103% );
- ✓ As despesas orçamentais têm vindo a ser pagas maioritariamente com receitas próprias ( de 63% para 67% ), embora os fundos municipais também constituam uma receita significativa ( entre 27% e 28% );
- ✓ Decresceu, de forma significativa, a proporção dos compromissos assumidos para o exercício no total das despesas realizadas e faturadas ( de 109% para 93% );
- ✓ Reduziu a proporção das despesas totais pagas nos compromissos assumidos para o exercício ( de 74% para 66% ).

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

**2.2.1.8.** Em síntese, no quadriénio **2009/2012**:

---

<sup>16</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.

Na sequência da concretização do **risco associado à manutenção de uma prática sistemática de empolamento das receitas orçamentais**, o MB apresentou uma **gestão orçamental desequilibrada, violando, de forma significativa e reiterada, o princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial, com exceção da execução autónoma do ano de 2012.**

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

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

Para além disso, decorre da prática descrita que **os documentos previsionais não refletem a real expectativa da execução orçamental** do Município, não podendo, por isso, constituir um eficaz instrumento de gestão, nem servir de base a uma análise rigorosa em termos da eficácia da sua execução pelos órgãos autárquicos <sup>17</sup>.

A Autarquia, no contraditório, não põe em causa qualquer das afirmações produzidas pela IGF neste relatório acerca da elaboração e execução orçamental e o seu impacto sobre a sua situação financeira, tendo apresentado, por um lado, algumas justificações e, por outro lado, os dados relativos ao orçamento de 2013 e à sua execução parcial, que, em seu entender, espelham uma melhoria dos procedimentos e da situação face aos exercícios anteriores.

Neste contexto, quanto à recomendação formulada pela IGF no sentido da execução prudente do orçamento de despesa ( com base na cobrança efetiva das receitas e não apenas na sua previsão orçamental ), o MB, no contraditório, refere que tal aspeto é:

*" Objeto, atualmente, de uma atenção especial, que tem conduzido ao seu cumprimento repetido, a sua concretização é verificável tanto pela comparação entre as receitas e os cabimentos do ano em curso, como pela sucessiva redução, em todos os períodos, dos pagamentos em atraso e da dívida global do Município ".*

Anexos, a fls. 108

O MB afirma, ainda, que na preparação do orçamento para 2013 foi:

<sup>17</sup> Ora, a elaboração, pelos municípios, de orçamentos transparentes e com previsões rigorosas e fundamentadas, independentemente de se tratar ou não de rubricas de receita para as quais existe regra previsional no POCAL, constitui um dos pressupostos para uma gestão financeira equilibrada e sustentável, designadamente em termos da manutenção de níveis de *dívida administrativa/comercial* materialmente pouco relevantes e adequados ao quadro financeiro do ente público local ( ou, noutros termos, que preveja dotações orçamentais que permitam a realização de despesas, cujo pagamento atempado seja comportável com as disponibilidades financeiras existentes na Autarquia ).

" (...) ao encontro de algumas das recomendações constantes do projeto em análise, tomou em linha de conta a necessidade de equilibrar as despesas e as receitas do ano de modo a permitir a criação de uma folga de tesouraria para liquidação de dívida transitada ( contribuindo tanto para uma redução permanente dos pagamentos em atraso como para um progressivo equilíbrio orçamental em sentido substancial ) e adaptou-se as normas de execução orçamental às disposições da Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso (LCPA)".

Anexos, a fls. 104

Como exemplo a Autarquia, refere a:

" (...) prudência que presidiu à orçamentação da rubrica de impostos diretos. De fato, quando os dados disponíveis apontavam para um crescimento do IMI na casa dos 25%, optámos por estimar um aumento de 10% face ao orçamentado no ano anterior (o que garante uma execução atual, faltando uma das tranches deste imposto, de 62%). Também o IUC e o IMT, mercê de orçamentações prudentes, apresentam atualmente execuções na ordem dos 95% e 101%, respetivamente ".

Anexos, a fls. 104

Acrescenta a Autarquia, no que se refere ao acompanhamento e controlo rigoroso dos níveis de execução orçamental, que:

"No seguimento do processo de elaboração do orçamento municipal de 2013 e enquanto instrumentos de controlo de execução orçamental, foram desencadeados mecanismos de acompanhamento, junto de todos os serviços do Município, incidindo sobre a realização de despesa variável. Assim, são realizadas, mensalmente, reuniões entre o Departamento de Administração Geral e Patrimonial e as restantes unidades orgânicas visando a disponibilização permanente de informação patrimonial e financeira e a adequação da despesa a realizar à receita concretizada. Igualmente foi elaborado um cronograma financeiro de atividade que, espelhando a previsão de cada unidade orgânica sobre as atividades a desenvolver durante o ano em curso, determina, necessariamente em função da receita real, a sua execução efetiva.

Anexos, a fls. 108

Por fim, são expostos alguns resultados da execução orçamental de 2013 ( dados até agosto ) que espelham o " (...) caminho de consolidação das contas municipais ", a saber:

- ✓ " Uma execução da receita do ano de € 38 050 325,00 ( 64% ), superior em € 3 860 376,00 ( excluindo PAEL ) à verificada no final de agosto de 2012;
- ✓ Uma execução dos cabimentos do ano de € 35 147 640,00 ( onde se incluem vários compromissos anuais bem como uma cativação de € 520 000,00 );
- ✓ Uma redução de € 11 160 335,00 de pagamentos em atraso, da qual € 10 201 380,00 correspondem à execução do PAEL ".

Anexos, a fls. 104

O MB afirma, por fim, que os " (...) mecanismos descritos (...) " têm permitido o cumprimento das disposições da LCPA".

Anexos, a fls. 108

**2.2.2. DÍVIDA MUNICIPAL E APRECIACÃO DA SITUAÇÃO FINANCEIRA ( 2009/2011 )**<sup>18</sup>

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

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

LIn: euro

Descrição	2009			2010			2011			Taxa de Variação 2009 / 2011	
	Prest. Contas	Correc. IGF	Total	Prest. Contas	Correc. IGF	Total	Prest. Contas	Correc. IGF	Total		
Dívida Financeira	- EMLP	24 563 157	0	24 563 157	21 286 230	0	21 286 230	18 217 276	0	18 217 276	-25,8%
	- ECP	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-
	- Leasing	1 562 638	0	1 562 638	1 347 199	0	1 347 199	1 146 953	0	1 146 953	-26,6%
<b>Subtotal</b>	<b>26 125 795</b>	<b>0</b>	<b>26 125 795</b>	<b>22 633 429</b>	<b>0</b>	<b>22 633 429</b>	<b>19 364 229</b>	<b>0</b>	<b>19 364 229</b>	<b>-25,9%</b>	
Outras dívidas a terceiros	- MLP	0	0	0	0	0	1 579 393	0	1 579 393	-	
	- CP	9 249 540	10 497	9 260 038	12 687 280	11 515	12 698 795	21 611 510	430 094	22 041 604	138,0%
<b>Subtotal</b>	<b>9 249 540</b>	<b>10 497</b>	<b>9 260 038</b>	<b>12 687 280</b>	<b>11 515</b>	<b>12 698 795</b>	<b>23 190 904</b>	<b>430 094</b>	<b>23 620 998</b>	<b>155,1%</b>	
<b>Total</b>	<b>35 375 335</b>	<b>10 497</b>	<b>35 385 832</b>	<b>35 320 708</b>	<b>11 515</b>	<b>35 332 223</b>	<b>42 555 133</b>	<b>430 094</b>	<b>42 985 227</b>	<b>21,5%</b>	

Fonte: Documentos de Prestação de Contas ( 2009 a 2011 ) e resultados da auditoria

Anexos, a fls. 27

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

**Quadro 10 – Composição e evolução da dívida municipal em 2012**

LIn: Euro

Descrição	2012	Variação				
		2011/2012		2009/2012		
		Montante	Taxa	Montante	Taxa	
Dívida Financeira	- EMLP	15 356 254	- 2 861 022	-16%	- 9 206 903	-37%
	- ECP	0	0	-	0	-
	- Leasing	972 916	- 174 037	-15%	- 589 722	-38%
<b>Subtotal</b>	<b>16 329 170</b>	<b>- 3 035 059</b>	<b>-16%</b>	<b>- 9 796 625</b>	<b>-37%</b>	
Outras dívidas a terceiros	- MLP	6 901 142	5 321 748	337%	6 901 142	-
	- CP	13 849 784	- 8 191 820	-37%	4 589 747	50%
<b>Subtotal</b>	<b>20 750 926</b>	<b>- 2 870 072</b>	<b>-12%</b>	<b>11 490 888</b>	<b>124%</b>	
<b>Total</b>	<b>37 080 096</b>	<b>- 5 905 131</b>	<b>-14%</b>	<b>1 694 264</b>	<b>5%</b>	

Fonte: Documentos de prestação de contas de 2012

No triénio 2009/2011, a dívida municipal teve um acréscimo muito relevante ( 22% ), passando de **M€ 35,4** para **M€ 43** ( mais **M€ 7,6** ), para o qual contribuiu especialmente a **dívida administrativa/comercial de curto prazo ( CP ),** que aumentou **M€ 14,4** ( 155% ).

<sup>18</sup> Como já referimos anteriormente, sempre que possível, atualizámos a análise para o final do ano de 2012, ainda que com base na informação elaborada pelo Município.

Refira-se, ainda, que o **período de recuperação da dívida total da Autarquia** <sup>19</sup>apresentou sempre um **nível elevado e crescente entre 2009/2011**, pois passou de:

- ✓ **1 para 1,3 anos ( cerca de 16 meses )**, considerando as receitas próprias regulares; e
- ✓ **1,9 ( cerca de 23 meses ) para 2,4 anos ( cerca de 29 meses )**, caso se expurgue do valor daquelas receitas as despesas rígidas e vinculadas.

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

Acresce que **em 2011 não bastaria a totalidade da receita do MB do exercício para solver toda a dívida** <sup>20</sup>, ao contrário do que se verificava nos dois anos anteriores, o que **espelha uma clara deterioração da situação**.

De facto, **em 2009/2011, as disponibilidades orçamentais representavam cerca de 117%, 119% e 86% da dívida global do município no final de cada ano**, sendo que em 2009 ( único exercício em que se verificou a utilização de EMLP ), essa percentagem passaria para 111%, caso não se considerasse a receita proveniente dos passivos financeiros.

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

A **dívida municipal " per capita "** cresceu de forma significativa, tendo passado de **€ 456 para € 546**, evidenciando, em qualquer caso, um valor relevante.

Anexos, a fls. 26 ( indicador 25 )

Refira-se, ainda, que, no **triénio 2009/2011, o peso da dívida de médio e longo prazo na dívida total é relevante**, ainda que tenha diminuído significativamente nesse período ( passando de 74% para 49% ).

Em **2012, o endividamento do MB diminuiu**, de forma relevante, **face ao exercício anterior ( M€ 5,9 )**, passando para **M€ 37,1**, atendendo em especial à redução verificada ao nível da dívida de EMLP e das "outras dívidas a terceiros" de CP ( respetivamente, menos, M€ 2,8 e M€ 8,1 ), mas **apresentava um valor global superior ao de 2009 ( mais M€ 1,7 )**.

Saliente-se, no entanto, que **a referida evolução não é tão positiva como a que decorre somente da consideração da dívida já existente**, pois, **no final de 2012**, ao contrário do ano anterior, **existiam compromissos já assumidos e ainda não faturados** ( cfr. item 2.2.1.6. – quadro 8 ) **no montante de cerca de M€ 1,9**, que se iria repercutir, num futuro próximo, na dívida do MB <sup>21</sup> e, conseqüentemente, agravar a

<sup>19</sup> Resulta da estimativa do número de anos em que a Autarquia é capaz de pagar as suas dívidas com base num conjunto de receitas próprias regulares, abatidas ou não de algumas despesas rígidas e vinculadas ( pessoal, serviço da dívida de EMLP e leasing ), admitindo alguma estabilidade nas grandezas consideradas.

<sup>20</sup> Não se desconhece, no entanto, que parte da dívida referida tem a natureza de médio e longo prazo.

<sup>21</sup> Atendendo a que, segundo o ponto 2.6.1. do POCAL, o registo do compromisso é efetuado na sequência da assunção, face a terceiros, da responsabilidade de realizar determinada despesa, ou seja, os compromissos assumidos já vinculam o MB perante terceiros.

sua situação financeira ( cfr., ainda, o que se dirá sobre a evolução da relação entre as " outras dívidas a terceiros " e os saldos de operações orçamentais ).

Em síntese:

**O endividamento global do MB:**

- ✓ **Aumentou significativamente** entre **2009/2011 ( M€ 7,6 )**, passando **para M€ 43**, tendo **diminuído M€ 5,9 em 2012 ( passando para M€ 37,1 )**, muito embora não englobasse, no final desse ano, um **elevado montante de compromissos assumidos e ainda não faturados ( M€ 1,9 )** e importasse num valor superior ao de 2009 ( **mais M€ 1,7** );
- ✓ Apresenta, em qualquer dos exercícios, **um nível materialmente relevante e desadequado do quadro financeiro**, nomeadamente das receitas orçamentais, pois, **por exemplo em 2011, não bastaria a receita do exercício para solver a totalidade da dívida e o respetivo período de recuperação era de cerca de 29 meses.**

O MB, no contraditório, não põe em causa qualquer das afirmações produzidas pela IGF acerca da sua situação financeira, afirmando, inclusivamente, que esta " (...) *tem revelado dificuldades e fragilidades de há vários anos a esta parte.* ", ainda que procure justificar esta situação, nomeadamente, com:

*" A limitação de receitas, a natureza variável e imprevisível que muitas assumem ou uma estrutura de despesas extremamente rígida e sobre a qual se revela muito difícil intervir, associadas a uma necessidade objetiva de realização de investimento público no Concelho ( desde logo em conservação e manutenção de infraestruturas, no âmbito das competências municipais ), são algumas das fragilidades sentidas.*

Anexos, a fls. 100 e 101

Alega, por outro lado, que têm " (...) *procurado, particularmente ao longo dos últimos anos, inverter esta situação. Contudo, uma intervenção de fundo, particularmente sobre as componentes de despesa, revela-se extremamente difícil, manifestando-se a generalidade dos seus resultados apenas no médio e longo prazo. Tais dificuldades não nos impediram de atuar.*"

Anexos, a fls. 101

Nesse contexto, a Autarquia afirma que em 2012 já era possível observar os efeitos de algumas medidas que foram tomadas desde o ano anterior, nas quais também se incluiu " (...) *a adesão ao Programa de Apoio à economia Local (PAEL), convencendo-nos que uma intervenção ao nível da redução da dívida transitada seria apta, juntamente com os passos estruturais dados, à construção de uma situação de equilíbrio orçamental.*"

Anexos, a fls. 101

O MB **enumera**, aliás, **algumas das medidas tomadas**, tanto ao nível da **despesa**, **como da receita**, de que salientamos:

- ✓ Redução ( entre 2009 e 2012 ) dos serviços de limpeza e vigilância em 76,40%, " (...) *traduzível numa poupança de € 837 153,80/ano* " e nos serviços de manutenção de espaços verdes ( em 2012 ) de € 56 950,00;
- ✓ " *Revisão de todos os contratos de aquisição de serviços que venham a celebrar-se ou renovar-se no ano 2013 através da qual se quer alcançar uma redução adicional de 5% "*, e ainda de " (...) *um conjunto de arrendamentos onde o Município assumia a posição de inquilino. Assim, tendo em conta os valores globais em cada ano, verificamos que, entre 2009 e 2012, os valores envolvidos reduziram-se progressivamente de € 293 679,32 para € 201 874,70, sendo que, atualmente, este valor desceu já a fasquia dos €200.000,00. "*;
- ✓ Decréscimo do volume de aquisições refletido na redução ( € 4 384 570 ) dos compromissos efetuados em 2011 e 2012;
- ✓ Diminuição dos apoios aos movimentos associativos através de contratos programa, pois " *Em 2012, face aos valores de 2011, fixou-se um novo patamar para todos os subsídios, limitando-os a € 1 248 458,57 (...) e das verbas transferidas para as Juntas de Freguesia (...)*";
- ✓ Descida " (...) *dos consumos próprios, nomeadamente de energia e combustíveis, a qual, (...), acabou integralmente absorvida pelo aumento dos preços dos bens em causa, bem como dos impostos ( v.g. o IVA ) que sobre eles incidem*".

Anexos, a fls. 101 e 102

- ✓ "(...) *concessão de património imóvel (...)* ", com o lançamento de " (...) *um conjunto de concursos públicos visando a ocupação de todos os espaços livres. Salientamos que, no caso dos Mercados Municipais, estes concursos permitiram ocupar mais de 75% dos espaços devolutos*";
- ✓ Elaboração de um " (...) *Estudo Económico-Financeiro visando a adequação dos montantes e parâmetros de determinação do valor das taxas e tarifas municipais. Revimos, então, todas as taxas e tarifas em vigor no Município, criando, em alguns casos, novas, e extinguindo, noutros, aquelas que não se adequavam já à realidade municipal. Ambas as tabelas foram revistas em 2012, tendo ainda sofrido atualização em função da taxa de inflação.*";
- ✓ A " (...) *alteração no dimensionamento e ação do serviço de execuções fiscais do município permitiu também, de 2012 a esta parte, aumentar as verbas recuperadas face a períodos anteriores. Tendência que se mantém em 2013* ";
- ✓ Revisão dos preços relativos ao fornecimento de serviços na área de saneamento, cuja receita " (...) *cresceu cerca de 15% e traduziu, pela primeira vez, uma*

*superação de 80% na taxa de cobertura. Em 2013, de acordo com os dados disponíveis, este montante continuará a crescer ( atualmente, soma mais € 342 240,00 face ao período homólogo de 2012 ).”*

Anexos, a fls. 102 e 103

Termina, salientando que, tendo em conta os dados disponíveis em 31/ago/2013 e por comparação ao final de 2012, houve uma redução da dívida orçamental municipal “ (...) ( não obstante a entrada das verbas PAEL ) de € 3 573 205,00 ( 10% face ao final de 2012 ) ”, acrescentando, ainda, que, na data referida, a redução absoluta face a 2011 e a 2009 é, respetivamente, de € 9 478 088,00 ( 22% ) e € 1 878 693,00 ( 5% ).

Anexos, a fls. 104

**2.2.2.2. O stock da dívida de empréstimos de médio e longo prazo ( EMLP ),** reportada ao final de 2009/2011, ascendia, respetivamente, a **€ 24 563 157, € 21 286 230 e € 18 217 236**, decorrendo, no final do último exercício, da execução de catorze contratos, sendo o mais recente de 1/abr/2009.

Anexos, a fls. 27

A **dívida desta natureza evidenciou uma significativa diminuição** ( M€ 6,3 e 25,8% ), representando, no final de 2011, 42% da dívida total.

Por seu lado, **o inerente serviço da dívida** ( amortizações e juros ) teve também um **decréscimo, no triénio, de cerca de 8%** ( passando de € 3 688 043 para € 3 384 203 ), representando 9,5% da despesa total paga em 2011.

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

Em **2012, a dívida do MB relativa a EMLP diminuiu, face a 2009 e 2011,** respetivamente, **M€ 9,2 e M€ 2,9 ( 37% e 16% ), passando para € 15 356 254 e o respetivo serviço da dívida importou em € 3 177 841,15, que corresponde a menos, respetivamente, m€ 510 e m€ 206** do que nos dois exercícios referidos ( 14% e 6% ).

Refira-se, no entanto, que, **no final de 2011 e 2012, dos EMLP contratados pelo MB,** respetivamente, **dois<sup>22</sup> e três<sup>23</sup>**, com um capital total em dívida de **M€ 3,2 e M€ 3,3** e um peso na dívida desta natureza de 17% e 21%, **estavam ainda em período de carência**, não tendo, por isso, originado pagamentos a título de amortizações.

Não se prevê, no entanto, no futuro, caso se mantenha o atual quadro de EMLP, um aumento do respetivo serviço da dívida, pois, entretanto, terminará o período de amortização de outros empréstimos contratados e utilizados.

<sup>22</sup> Empréstimos contratados com a Direção-Geral do Tesouro e Finanças ( DGTF ), no montante de M€ 2,4 e m€ 780,9, respetivamente, em 1/set/2008 e 1/abr/2009.

<sup>23</sup> Para além dos empréstimos referidos na nota anterior, também o contratado em 30/nov/2011 e visado pelo Tribunal de Contas em 19/set/2012, com o Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional, no montante de m€ 246, do qual foi utilizado, em 2012, m€ 81,9.



O **stock da dívida de EMLP diminuiu significativamente ao longo do quadriénio de 2009/2012** ( 37% e M€ 9,2 ), passando para **M€ 15,4**, tendo **também decrescido o serviço da dívida** ( m€ 510,2, **importando, em 2012, M€ 3,2** ), o qual, aliás, atendendo ao atual quadro de empréstimos contratados, não tenderá a crescer nos próximos anos.

**2.2.2.3.** Por seu turno, a **dívida resultante de contratos de locação financeira** importava, **no final de 2009/2011**, nos montantes de, respetivamente, **€ 1 562 638, € 1 347 199 e € 1 146 953**, verificando-se, assim, uma **diminuição** da dívida desta natureza de cerca de **27%** ( m€ 416 ).

*Anexos, a fls. 23 e 19*

O respetivo **serviço da dívida** evidencia igualmente, ao longo do triénio, **um decréscimo de 15%** ( passou de € 265 079 para € 225 890 ).

A referida tendência decrescente manteve-se em **2012**, pois **a dívida desta natureza reduziu cerca de m€ 174 ( 15% ), importando em € 972 916.**

**2.2.2.4. As outras dívidas a terceiros** ( dívida administrativa/comercial ) decorrentes de operações orçamentais **aumentaram, de forma muito relevante, entre 2009/2011 ( M€ 14,4 e 155% ), ascendendo, no final do último ano, a, pelo menos, € 23 620 998.**

*Anexos, a fls. 27*

Acresce que tal **evolução negativa ocorreu não obstante a adesão**, em 2008 e 2009, **ao PPTH e ao PREDE, através dos quais foram transformados M€ 7,95 de dívida desta natureza financeira de MLP.**

O **peso daquelas dívidas**, com natureza originária de curto prazo ( CP ), **na despesa total realizada pela Autarquia** também aumentou de forma significativa ( passou de 19% para 40% ).

*Anexos, a fls. 26 ( indicador 20 )*

Em **2012**, as **" outras dívidas a terceiros "** do MB, de acordo com os respetivos documentos de prestação de contas, **diminuíram face a 2011 ( M€ 2,9 e 12% ), passando para € 20 750 926, ainda que apresentando um valor bastante superior ao de 2009 ( mais M€ 11,5 ).**

**As " outras dívidas a terceiros " do MB:**

- ✓ **Aumentaram significativamente entre 2009 e 2011 ( M€ 14,4 e 155% ), passando para o valor materialmente muito relevante de M€ 23,6, não obstante a transformação em anos anteriores, através do PPTH e PREDE, de M€ 7,95 de dívida desta natureza em financeira de MLP;**
- ✓ **Evoluíram de forma positiva em 2012 ( menos M€ 2,9 face ao ano anterior ), passando para M€ 20,8, ainda que continuando a evidenciar um montante materialmente relevante e bastante superior ao de 2009 ( mais M€ 11,5 ).**

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

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

Lr: euro

DESCRIÇÃO	2 009	2 010	2 011	2 012
1 - Saldo final de operações orçamentais	1 877 746	1 566 999	1 203 926	992 745
2 - Outras dívidas a terceiros originariamente de CP (exceto OT)	9 260 038	12 698 795	23 620 998	20 750 926
<b>Diferença (1-2)</b>	<b>- 7 382 291</b>	<b>- 11 131 796</b>	<b>- 22 417 072</b>	<b>- 19 758 181</b>

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

Anexos, a fls. 26 (indicador 19)

O **MB apresentou, nos anos de 2009 a 2012, relevantes e sistemáticos saldos reais negativos de operações orçamentais**, o que evidencia e confirma **a manifesta incapacidade desta entidade para fazer face, atempadamente, ao pagamento das dívidas dessa natureza.**

A **variação ocorrida no quadriénio espelha uma perda de capacidade de**, pelo menos, **M€ 12,4, para fazer face aos compromissos desta natureza e uma elevada oneração indevida dos orçamentos futuros**, com a transferência de dívida assumida que devia ser paga por um dado orçamento anual para os subsequentes.

Acresce que, no período em análise, **a referida evolução negativa seria mais acentuada** caso não tivesse sido **transferido, em 2008 e 2009, na sequência da adesão ao PPTH e PREDE**, o montante **M€ 7,95 de outras dívidas a terceiros em dívida financeira de MLP** e que, por isso, deixou de ser considerado neste indicador.

De facto, se essas operações não tivessem sido concretizadas, os saldos orçamentais negativos seriam ainda mais relevantes e, conseqüentemente, a situação financeira do MB numa perspetiva de CP seria ainda mais desequilibrada em qualquer dos exercícios analisados.

**O MB apresentou, ao longo do quadriénio, relevantes e sistemáticos saldos reais negativos de operações orçamentais ( 2012: pelo menos M€ 19,8 ), com uma perda significativa ( M€ 12,4 ) da capacidade para fazer face aos compromissos dessa natureza, não obstante a transformação anterior de M€ 7,95 de dívida comercial/administrativa em financeira, resultando desta situação a oneração indevida de orçamentos futuros.**

O MB, no contraditório, tendo por base os dados relativos a ago/2013 e por comparação ao final de 2012, refere que o saldo:

- ✓ De execução orçamental de € 3 488 466,00 é superior em € 2 495 721,00; e
- ✓ Real negativo de operações orçamentais diminuiu € 14 489 936.

Anexos, a fls. 105

Refira-se, sobre este aspeto, que a referida melhoria dos indicados saldos decorre, de forma muito significativa, da utilização do empréstimo PAEL, pois o MB tinha utilizado, até ao final de ago/2013, o montante de € 10 201 379,61.

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

**Quadro 12 – Prazo médio de pagamento a terceiros**

INDICADORES	2009	2010	2011	VARIAÇÃO NO TRIÉNIO
Prazo médio de pagamento	131	163	324	193
Prazo médio de pagamento (incluindo aquisições em leasing)	143	171	323	180
Prazo médio de pagamento de imobilizado	186	153	245	59

Fonte: Documentos de Prestação de Contas

Anexos, a fls. 29

Assim, **no triénio**, o **PMP a terceiros** da Autarquia **apresentou valores crescentes e que excedem, de forma muito significativa, os parâmetros legalmente previstos** <sup>25</sup>, situando-se, no final de 2011, em **324 dias ( mais 193 dias do que em 2009 )**, sendo, ainda, de realçar que essa evolução seria mais negativa caso o MB não tivesse recorrido aos empréstimos PPTH e PREDE.

Por sua vez, de acordo com a fórmula adotada na Resolução de Conselho de Ministros ( RCM ) n.º 34/2008 <sup>26</sup>, o **PMP a fornecedores, no final de 2011 e 2012**, era, de acordo com a informação prestada pela DGAL, de, respetivamente, **302** ( resultado diferente do apurado pela IGF - **393 dias** -, face às correções introduzidas ) e **617 dias** <sup>27</sup>, o que evidencia uma deterioração da situação ( cfr. itens 2.3.2.2 e 2.3.2.3 ).

Anexos, a fls. 33 e 34

**O MB apresenta PMP a terceiros ( 2011 ) e a fornecedores ( 2012 ) elevados e bem superiores aos dos parâmetros legalmente previstos ( respetivamente, 393 e 617 dias ), apesar da transformação, em exercícios anteriores, de um elevado montante de dívida administrativa/comercial em financeira ( M€ 7,95 ).**

<sup>24</sup> A IGF efetua o apuramento do PMP a terceiros ( e não apenas a fornecedores/empreiteiros ) com base numa metodologia distinta da que decorre da Resolução de Conselho de Ministros ( RCM ) n.º 34/2008 ( cuja análise consta de seguida ). 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. 29, 33 e 34.

<sup>25</sup> De acordo com o art. 212º do DL n.º 59/99, de 2/mar, o prazo de pagamento era de 44 dias ( cfr., também, sobre esta matéria o disposto no DL n.º 32/2003, de 27/dez ).

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

<sup>26</sup> Publicada no Diário da República ( DR ), I Série, de 22/fev, com 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>27</sup> De acordo com a listagem publicada pela DGAL, baseada em dados reportados pelas autarquias locais através do SIIAL, extraídos a 29/abr/2013, que não foram validados pela IGF.

Sobre o PMP, a Autarquia, em contraditório, refere que “ *Fruto do esforço desenvolvido, da contenção – já registada em 2012 e reforçada em 2013 – na realização de nova despesa, e da concretização do PAEL, o PMP encontra-se em valores inferiores aos registados no final de 2012, devendo reduzir substancialmente – estabilizando depois – no final de 2013.* ”.

Anexos, a fls. 109

**2.2.2.4.3.** Por fim, da análise à **situação financeira de CP da Autarquia** com base na **informação patrimonial** resulta, no que respeita aos **indicadores de liquidez** <sup>28</sup>, o seguinte:

**Quadro 13 – Indicadores de liquidez**

INDICADORES	2009	2010	2011	VARIACÃO NO TRIÉNIO
Liquidez geral	40%	26%	15%	-25,18
Liquidez reduzida	40%	23%	13%	-27,09
Liquidez imediata	9%	9%	3%	-5,79

Fonte: Balanços, Demonstrações de resultados e Balancetes finais

Anexos, a fls. 29

Os **rácios de liquidez** evidenciam, no triénio 2009/2011, **resultados bem distantes dos parâmetros geralmente apontados como referência** para uma **situação de equilíbrio financeiro de curto prazo**, mostrando-se **desrespeitada**, de forma significativa, **a regra do equilíbrio financeiro mínimo** <sup>29</sup>, não obstante a já referida transformação de um montante significativo de dívida administrativa/comercial em financeira de MLP.

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

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

<sup>28</sup> Que se destinam a medir a capacidade da entidade para solver atempadamente os seus compromissos de CP. A interpretação e, nalguns casos, o parâmetro de apreciação do conjunto de indicadores a que iremos aludir consta a fls. 29 dos Anexos.

<sup>29</sup> Segundo a qual o ativo circulante de CP deverá ser - pelo menos - de montante idêntico ao das dívidas de CP e que se justifica, de um modo especial, no que respeita às autarquias locais, atendendo ao princípio do equilíbrio orçamental que se encontra legalmente consagrado.

O **MB apresenta uma estrutura financeira de CP desequilibrada**, que **não cumpre a regra do equilíbrio financeiro mínimo** ( não obstante a transformação de M€ 7,95 de dívida administrativa/comercial em financeira de MLP ), situação que espelha e confirma as dificuldades existentes para solver atempadamente os seus compromissos dessa natureza.

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

- ✓ Celebrem, com regularidade, contratos de *factoring* com entidades financeiras, que **consubstanciavam, no final de 2011, uma dívida no montante total de € 1 095 529;**

Anexos, a fls. 30

- ✓ Efetuem **acordos de regularização de dívida** com a Autarquia, que ascendiam, no final de 2011, a **€ 3 285 477;**

Anexos, a fls. 31

- ✓ Tenham **liquidado**, no triénio, **juros de mora à Autarquia** de, **pelo menos, m€ 882,3** <sup>30</sup>.

Anexos, a fls. 32

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

**Quadro 14 – Indicadores de endividamento**

INDICADORES	2009	2010	2011	VARIAÇÃO NO TRIÉNIO
<b>Endividamento (passivo / ativo líquido)</b>	62%	59%	61%	-0,81
<b>Estrutura de Endividamento I (dívidas MLP / passivo)</b>	54%	45%	40%	-13,95
<b>Estrutura de Endividamento II (dívida financeira MLP / passivo)</b>	54%	45%	37%	-16,95
<b>Estrutura de Endividamento III (dívidas de CP / passivo)</b>	22%	28%	44%	22,19

Fonte: Balanços de 2009 a 2011

Anexos, a fls. 29

O conjunto de indicadores utilizados evidencia que:

- ✓ Diminuiu de forma ligeira o peso do passivo no ativo líquido ( indicador " Endividamento " ), que se situou, em 2011, em 61%;

<sup>30</sup> Não foi possível apurar o montante de juros de mora pago, ainda que após diligências efetuadas junto dos serviços, atendendo a que o MB não regista tais montantes, inadequadamente, na rubrica orçamental económica própria ( 03.05.02 ) para a contabilização dos juros de mora, mas sim nas rubricas das despesas a que respeitam.

- ✓ Decresceu significativamente o peso das dívidas de MLP e da dívida financeira no passivo ( indicadores " Estruturas de Endividamento I e II ), que passou de 54% para, respetivamente, 40% e 37%;
- ✓ Aumentou, de forma muito relevante ( cerca de 22% ), o peso das dívidas de CP no passivo ( indicador " Estrutura de Endividamento III ).

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

**Quadro 15 – Indicadores de imobilizações**

INDICADORES	2009	2010	2011	VARIAÇÃO NO TRIÉNIO
<b>Indicador das imobilizações I</b> (capitais permanentes / imobilizado líquido)	91%	84%	78%	-12,96
<b>Indicador das imobilizações II</b> (capitais alheios MLP / imobilizado líquido)	43%	33%	30%	-12,48
<b>Indicador das imobilizações III</b> (capitais alheios CP / imobilizado líquido)	18%	21%	34%	16,14

Fonte: Balanços de 2009 a 2011

Anexos, a fls. 29

O resulta destes indicadores mostram que, como é desejável, o imobilizado tem sido principalmente financiado por capitais permanentes ( **Indicador das Imobilizações I** ), ou seja, por fundos próprios e financiamentos de MLP, **ainda que seja também de salientar o aumento muito significativo** ( 16%, entre 2009 e 2011 ) **do peso dos capitais alheios de curto prazo exigíveis no financiamento do imobilizado.**

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

A **dívida global da Autarquia de operações orçamentais aumentou**, de **forma muito significativa**, entre **2009/2011 ( M€ 7,6 e 22% )**, **passando para M€ 43**, tendo ocorrido uma **redução relevante** desta grandeza **em 2012 ( menos M€ 5,9**, passando para **M€ 37,1 )**, ainda que evidenciando **um montante superior ao de 2009.**

**O MB, em qualquer dos exercícios, apresentava um montante total de endividamento materialmente relevante e inadequado ao seu quadro financeiro, em especial, às suas receitas**, sendo de salientar:

- ✓ **O significativo período de recuperação da dívida municipal** tendo em conta as receitas regulares expurgadas das despesas rígidas e vinculadas ( 2011: **2,4 anos** );
- ✓ **O nível de cobertura da dívida pelas receitas anuais disponíveis** ( 2011: **86%** );
- ✓ **Uma situação financeira de CP negativa e desequilibrada**, não

obstante a adesão, em 2008 e 2009, ao PPTH e ao PREDE ( através dos quais foi transformado M€ 7,95 de dívida administrativa/comercial em financeira de MLP ), com:

- **Significativos e sistemáticos saldos reais negativos de operações orçamentais** ( em 2012: M€ 19,8 );
- **Uma perda significativa**, entre 2009 e 2012, **da capacidade para fazer face aos compromissos dessa natureza** ( M€ 12,4 );
- **PMP a terceiros ( 2011 ) e a fornecedores ( 2012 ) elevados, crescentes e que ultrapassam largamente os parâmetros legais** ( respetivamente, **324 e 617 dias** );
- **Violação da regra do equilíbrio financeiro mínimo em 2011** ( não existindo qualquer ajustamento entre as dívidas daquela natureza e a correspondente liquidez do ativo, em especial, com as disponibilidades );
- **Elevados custos financeiros** ( juros de mora liquidados, entre 2009/2011, no montante de cerca de **m€ 882,3** ).

**A este quadro financeiro acrescia, no final de 2012**, ao contrário do ano anterior, **a existência de um elevado montante de compromissos assumidos e ainda não faturados ( M€ 1,9 )**, que, no futuro, iriam agravar o endividamento municipal, pelo que a evolução da situação financeira nesse ano não é tão positiva como a que decorre somente da consideração da dívida já existente.

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

### **2.2.3. OPERAÇÕES DE CONSOLIDAÇÃO DA DÍVIDA COMERCIAL/ADMINISTRATIVA ( PPTH/PREDE )**

#### **2.2.3.1. ASPETOS GERAIS DA ADESÃO AOS PROGRAMAS**

**2.2.3.1.1.** O **MB**, em 2008 e 2009, **levou a cabo duas operações de consolidação da dívida comercial/administrativa**, através da adesão, respetivamente, aos " Programa Pagar a Tempo e Horas " ( **PPTH** )<sup>31</sup> e " Programa de Regularização Extraordinária das Dívidas do Estado " ( **PREDE** ), tendo beneficiado **do acesso a financiamento** com o recurso a **quatro empréstimos de médio/longo prazos** ( EMLP ), conforme consta do quadro seguinte:

<sup>31</sup> Promovido pelo Governo com o objetivo de " (...) reduzir significativamente os prazos de pagamento a fornecedores de bens e serviços praticados por entidades públicas (...) " - Preâmbulo da RCM n.º 34/2008, de 22/fev.

**Quadro 16 – Empréstimos PPTH e PREDE**

Programas	Direção-Geral do Tesouro e Finanças (DGTF)		Dexia Sabadell (DEXIA)		Caixa Geral de Depósitos ( CGD )		Total
	Montante	Visto do Tribunal de Contas (TC)	Montante	Visto do Tribunal de Contas (TC)	Montante	Visto do Tribunal de Contas (TC)	
PPTH	2 400 000,00	N.º 1141, de 1/out/2008	3 600 000,00	N.º 783 de 22/ago/2008			6 000 000,00
PREDE	760 095,00	N.º 697 de 28/mai/2009			1 171 343,00	N.º 696 de 28/mai/2009	1 952 238,00
<b>Total</b>	<b>3 180 095,00</b>		<b>3 600 000,00</b>		<b>1 171 343,00</b>		<b>7 952 238,00</b>

Fonte: Contratos de empréstimos

**2.2.3.1.2.** Da adesão aos referidos Programas **decorrem metas** ( ainda que diferenciadas consoante cada um deles ) **para os Municípios ao nível da evolução** ( em regra, redução ) **do PMP** ( no próprio ano da contratação e nos anos subsequentes ), calculado pela Direção Geral das Autarquias Locais ( DGAL ) nos termos da RCM n.º 34/2008 <sup>32</sup>, estando previstas **consequências ao nível da variação da taxa de juro dos empréstimos contratados com o Estado**, em caso de superação/(in)cumprimento desses objetivos.

As validações realizadas pela IGF, relativamente aos **anos de 2007 a 2011**, revelaram **incoreções nas grandezas consideradas** pela DGAL **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 nos PPTH/PREDE nessa matéria e às respetivas consequências ao nível da variação da taxa de juro dos indicados empréstimos.

Saliente-se, ainda, que os **PMP considerados** nesta análise para os anos de **2007 a 2010**, bem como a **aferição do cumprimento dos respetivos objetivos em termos de PPTH/PREDE e a consequente variação da taxa de juro**, decorrem da análise efetuada pela IGF na **Informação n.º 1949/2012** <sup>33</sup>, evidenciando-se, no presente trabalho de auditoria, apenas as correções/ajustamentos efetuados no ano de 2011.

Anexos, a fls. 33 e 34

Refira-se, por fim, que as discrepâncias entre os PMP calculados pelas IGF e DGAL ( cfr. anexos referidos anteriormente e item seguinte ) decorrem, principalmente, por um lado, 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 ) e, por outro lado, das correções efetuadas na sequência do processo de circularização e reconciliação de saldos relativos a dívidas a terceiros.

<sup>32</sup> De acordo com a alteração introduzida pelo Despacho n.º 9870/2009 do Ministro de Estado e das Finanças ( publicado no DR, 2ª Série, de 13/abr/2009 ).

<sup>33</sup> Esta informação evidencia os resultados da avaliação global efetuada pela IGF a todos os municípios aderentes aos PPTH/PREDE ( 108 ) até ao final do exercício de 2010, sendo anexado a este relatório um mapa do qual consta o conjunto de correções/ajustamentos efetuado pela IGF no recálculo do PMP de 2008 a 2010 e das consequências ao nível da variação da taxa de juro do capital mutuado pelo Estado ( cfr. Anexos a fls. 34 e 34-A ).



### 2.2.3.2. APURAMENTO DO PRAZO MÉDIO DE PAGAMENTO – DIFERENÇAS ENTRE A IGF E A DGAL

2.2.3.2.1. Relativamente ao exercício de 2011 efetuámos, no que respeita às grandezas relevantes para o apuramento do PMP, as seguintes correções ao nível das:

- ✓ **Dívidas a fornecedores**<sup>34</sup>, para mais, no montante de € 1 543 365, cuja discriminação consta do quadro seguinte:

#### Quadro 17 - Dívida a fornecedores a crescer no apuramento do PMP de 2011

Un: Euro

NAS DÍVIDAS A FORNECEDORES	CONTAS	ANO 2011 (Somatório das correções dos 4 trimestres)
Dívida a fornecedores de imobilizado a MLP	2617	1 113 271
Correções à informação do MB resultantes da circularização/reconciliação	22 e 261	430 094
<b>Total</b>		<b>1 543 365</b>

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

As referidas diferenças resultam dos seguintes factos:

- **Correções, para mais**, no âmbito das diferenças apuradas na reconciliação dos saldos 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.
- **Consideração da dívida a fornecedores de imobilizado de MLP ( 2011 )**, já que se trata de uma dívida originária de curto prazo.

Anexos, a fls. 33 e 34

- ✓ **Aquisições de bens e serviços**<sup>35</sup>, para menos, no montante de € 4 804 138, cuja discriminação consta do quadro seguinte:

#### Quadro 18 - Aquisições de bens e serviços a excluir/acrescer no apuramento do PMP de 2011

Un: Euro

NAS AQUISIÇÕES DE BENS E SERVIÇOS	CONTAS	ANO 2011 (Somatório das correções dos 4 trimestres)
Diferença entre as aquisições de imobilizado consideradas pela DGAL e as que respeitam a aquisições de imobilizado a título oneroso	42, 442, 445 e 45	- 5 156 128
Contrapartida das correções à informação do MB resultantes da circularização/reconciliação	4XX e 62	351 990
<b>Total</b>		<b>- 4 804 138</b>

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

<sup>34</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>35</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. "

Tais eventos reportam-se ao seguinte:

- **Montantes lançados a débito ao nível das contas de imobilizado** (relevantes para o apuramento do PMP segundo a metodologia da DGAL) **que não respeitam a aquisições a título oneroso.**

Ora, para o **apuramento do PMP não se justifica que se entre em consideração com qualquer das grandezas referidas no parágrafo anterior**, que, a serem adotadas, como decorre da metodologia seguida pela DGAL, **beneficiam o indicador e adulteram o seu resultado.**

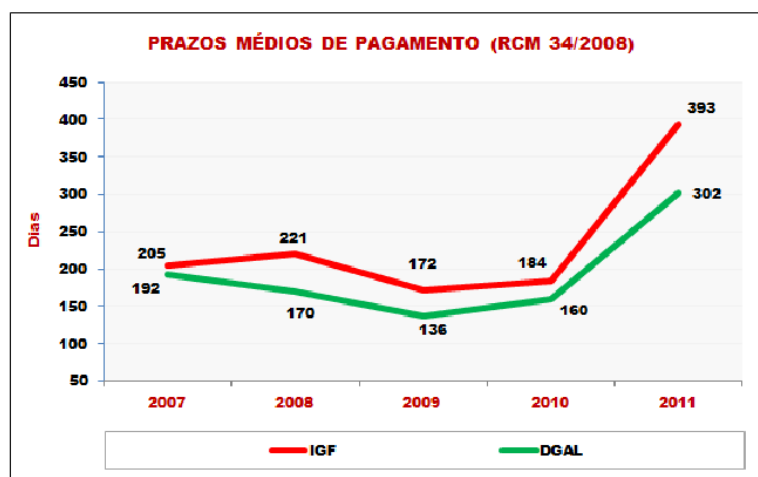
- **Correções efetuadas pela IGF**, na sequência dos procedimentos de circularização e reconciliação, ao nível do valor das aquisições de bens e serviços correspondentes às alterações promovidas ao nível da dívida a terceiros.

Anexos, a fls. 33 e 34

Aliás, os eventos a que aludimos ao nível das dívidas a fornecedores e aquisição de bens e serviços, **caso sejam materialmente relevantes e apresentem uma grande variação entre os vários anos, contribuem para o apuramento de um PMP sem qualquer aderência à realidade e impossibilitam uma efetiva comparação deste indicador ao longo do tempo.**

2.2.3.2.2. Face ao exposto anteriormente, os **PMP apurados pela IGF e DGAL** <sup>36</sup>, ainda que **ambos com base na RCM n.º 34/2008** <sup>37</sup>, são naturalmente **divergentes**, como se evidencia de seguida:

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



Anexos, a fls. 33 e 34

<sup>36</sup> Segundo as listas publicadas por esta entidade no sítio <http://www.portalautarquico.pt>.

<sup>37</sup> Ainda que após, como já referimos, com a alteração introduzida na fórmula de cálculo do PMP pelo Despacho n.º 9870/2009 do Ministro de Estado e das Finanças.

Foram seguidas, em ambos os casos, as instruções da DGAL, que constavam de nota explicativa divulgada a acompanhar as publicações iniciais da lista com os PMP dos Municípios.

Salientamos que, nos anos abordados, **as diferenças** entre os PMP apurados pelas DGAL e IGF **são significativas**, pois vão **de 13 ( 2007 ) a 91 ( 2011 ) dias**, isto é, neste último caso cerca de 3 meses, o que **distorce, no âmbito do PPTH/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.

### 2.2.3.3. PPTH - CONTROLO DOS OBJETIVOS RELATIVOS AO PMP E SUAS CONSEQUÊNCIAS

**2.2.3.3.1.** No âmbito do **PPTH**, as indicadas **divergências repercutem-se**, nos anos de 2008 a 2011, sobre **a determinação dos objetivos a atingir em matéria de evolução do PMP** e as suas **consequências em termos de variação da taxa de juro do capital mutuado com o Estado**, conforme se evidencia de seguida:

**Quadro 19 - PPTH – Controlo dos objetivos 2008/2011**

DESCRIÇÃO	2008		2009		2010		2011		
	IGF	DGAL	IGF	DGAL	IGF	DGAL	IGF	DGAL	
Objectivo Prazo Médio de Pagamento (PMP)	Superação		<= 165 dias	<= 126 dias	<= 128 dias	<= 101 dias	<= 137 dias	<= 119 dias	
	Cumprimento	<= 131 dias	<= 123 dias	<= 166 dias <= 189 dias	<= 127 dias <= 144 dias	[ 129 dias ; 146 dias ]	[ 120 dias ; 136 dias ]	[ 138 dias ; 157 dias ]	[ 120 dias ; 136 dias ]
	Incumprimento	=> 132 dias	=> 124 dias	=> 189 dias	=> 145 dias	=> 147 dias	=> 137 dias	=> 158 dias	=> 137 dias
PMP verificado	221 dias	170 dias	172 dias	136 dias	184 dias	160 dias	393 dias	302 dias	
Varição do PMP face ao ano anterior	16 dias	- 22 dias	- 49 dias	- 33 dias	12 dias	24 dias	393 dias	302 dias	
Grau de cumprimento do objectivo	Incumprimento / Aumento do PMP	Incumprimento / Redução do PMP	Cumprimento / Redução do PMP	Cumprimento / Redução do PMP	Incumprimento / Aumento do PMP	Incumprimento / Aumento do PMP	Incumprimento / Aumento do PMP	Incumprimento / Aumento do PMP	
Consequência na taxa de juro	Acréscimo de 0,3 pp	Acréscimo de 0,2 pp	Sem impacto	Sem impacto	Acréscimo de 0,3 pp	Acréscimo de 0,3 pp	Acréscimo de 0,3 pp	Acréscimo de 0,3 pp	

Anexos, a fls. 35 a 38.D

Considerando os dados apurados pelas referidas entidades, verificámos, **ao nível dos objetivos do PMP** <sup>38</sup>:

- ✓ **DGAL: Incumprimento em 2008, 2010 e 2011** ( com diminuição desse indicador no primeiro caso e aumento nos restantes ), **e cumprimento em 2009** ( com diminuição desse indicador );
- ✓ **IGF: Incumprimento em 2008, 2010 e 2011** ( com aumento desse indicador ) **e cumprimento em 2009** ( com diminuição desse indicador ).

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

- ✓ **DGAL: 0,8 pp** <sup>39</sup> ( 2008: 0,2 pp; 2009: 0,0 pp; 2010: 0,3 pp; 2011: 0,3 pp );
- ✓ **IGF: 0,9 pp** ( 2008: 0,3 pp; 2009: 0,0 pp; 2010: 0,3 pp; 2011: 0,3 pp ).

Assim, **atendendo ao período indicado, a taxa de juro base remuneratória do capital mutuado pelo Estado deverá sofrer um agravamento de 0,1 pp face ao**

<sup>38</sup> Pontos 39, 44, 45 e 9 da referida RCM n.º 34/2008.

<sup>39</sup> Pontos percentuais

**que resulta dos dados da DGAL.**

Refira-se que, relativamente a 2008/2011, a **Direção-Geral do Tesouro e Finanças ( DGTF ) já comunicou ao MB um aumento global da taxa de juro base remuneratória do capital mutuado pelo Estado de 0,8 pp** ( 2008: 0,2 pp; 2009: 0,0 pp; 2010: 0,3 pp ; 2011:0,3 pp ).

Saliente-se que o acréscimo da taxas de juro só produzirá efeitos a partir do momento em que se inicie a amortização dos empréstimos concedidos pelo Estado, que, como é sabido, têm um período de carência de capital e taxa de juro de 0% durante 5 anos ( cfr. pontos 28, 29 e 41 da RCM a que aludimos ), o que, neste caso, **ocorre em 2013, pelo que ainda é oportuna a reapreciação da situação por parte da DGTF.**

Anexos, a fls. 35 a 38.D

**2.2.3.4. PREDE - CONTROLO DOS OBJETIVOS RELATIVOS AO PMP E SUAS CONSEQUÊNCIAS**

**2.2.3.4.1.** Por sua vez, no âmbito do **PREDE**, o **impacto das divergências ao nível dos PMP era idêntico ao do PPTH**, ainda que **apenas com referência a 2009/2011**, conforme se evidencia de seguida:

**Quadro 20 - PREDE – Controlo dos objetivos 2009/2011**

DESCRIÇÃO		2009		2010		2011	
		IGF	DGAL	IGF	DGAL	IGF	DGAL
Objectivo Prazo Médio de Pagamento (PMP)	Superação			<= 128 dias	<= 101 dias	<= 137 dias	<= 119 dias
	Cumprimento	<= 198 dias	<= 152 dias	[ 129 dias ; 146 dias ]	[ 102 dias ; 116 dias ]	[ 138 dias ; 157 dias ]	[ 120 dias ; 136 dias ]
	Incumprimento	=> 199 dias	=> 153 dias	=> 147 dias	=> 117 dias	=> 158 dias	=> 137 dias
PMP verificado		172 dias	136 dias	184 dias	160 dias	393 dias	302 dias
Variação do PMP face ao ano anterior		- 49 dias	- 33 dias	12 dias	24 dias	209 dias	142 dias
Grau de cumprimento do objectivo		Cumprimento / Redução do PMP	Cumprimento / Redução do PMP	Incumprimento / Aumento do PMP	Incumprimento / Aumento do PMP	Incumprimento / Aumento do PMP	Incumprimento / Aumento do PMP
Consequência na taxa de juro		Sem impacto	Sem impacto	Acréscimo de 0,3 pp	Acréscimo de 0,3 pp	Acréscimo de 0,3 pp	Acréscimo de 0,3 pp

Anexos, a fls. 39 a 41.D

Assim, constatámos, ao nível dos objetivos do PMP, **que a DGAL e a IGF**, ainda que com base em grandezas diversas, **apuraram os mesmos resultados**, ou seja, **cumprimento em 2009 e incumprimento em 2010 e 2011**, com, respetivamente, **diminuição e aumento do resultado** deste indicador;

Deste modo, considerando os **exercícios de 2009/2011** e de acordo com os pontos 43 a 45 da referida RCM, **a taxa de juro base remuneratória do capital mutuado pelo Estado no âmbito do PREDE deverá ser oportunamente ( 2014 ) acrescida de 0,6 pp** ( 2009: 0,0 pp; 2010: 0,3 pp ; 2011: 0,3 pp ).

Anexos, a fls. 39 a 41.D

Refira-se que, relativamente àqueles exercícios, **a DGTF já comunicou ao MB um aumento**

**global da taxa de juro base remuneratória do capital mutuado pelo Estado de 0,4 pp** ( 2009: -0,2 pp; 2010: 0,3 pp; 2011: 0,3 pp ).

A diferença entre o apuramento efetuado pela **IGF ( 0,6 pp )** e pela **DGTF ( 0,4 pp )**, **resulta do facto de, no ano de 2009, a DGTF ter considerado que o MB superou o objetivo do PMP previsto para o referido ano.**

Porém, ao contrário do que decorre da comunicação efetuada pela DGTF, na interpretação da IGF, que está subjacente aos resultados apresentados no quadro anterior, o cumprimento do objetivo previsto para 2009 ( primeiro ano do contrato do PREDE ) não implica, de acordo com a RCM n.º 34/2008 <sup>40</sup>, qualquer alteração da taxa de juro, pois tal benefício apenas está previsto nos casos de " superação ", cujo parâmetro só está definido para o segundo ano e seguintes <sup>41</sup>.

Consequentemente, **a taxa de juro base remuneratória do capital mutuado pelo Estado deveria sofrer um agravamento de 0,2 pp face aos valores já comunicados pela DGTF.**

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.**

#### **2.2.3.5. ANÁLISE GLOBAL DO IMPACTO DA ADESÃO AOS PPTH/PREDE**

**2.2.3.5.1.** Em termos finais, podemos afirmar, atendendo a que o **Estado criou os PPTH/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>42</sup>, que **o MB não contribuiu, nos anos analisados, para a prossecução desse objetivo específico.**

**2.2.3.5.2.** O mesmo acontece, aliás, quanto às "**outras dívidas a terceiros**" ( dívida administrativa/ comercial ), **já que**, não obstante a adesão ao PPTH/PREDE e a

<sup>40</sup> Cfr. os pontos 9 e 39 dessa RCM.

<sup>41</sup> Com efeito, de harmonia com o n.º 39, al. a), da referida RCM, apenas se prevê, para o ano da contratação ( 2009 ), a possibilidade de in/cumprimento do objetivo de redução do PMP e não da sua superação ( pois a referida alínea não remete, de facto, ao contrário do que acontece com a subsequente al. b), para o n.º 9 da mesma RCM, onde estão definidos os parâmetros relativos à superação ), hipótese que só está contemplada legalmente para o segundo ano e seguintes de vigência dos contratos de empréstimo ( cfr. n.ºs 39, al. b), e 9 da indicada RCM ).

Aliás, nem poderia ser de outra maneira, já que, em regra, da simples utilização, no exercício da contratação, do capital dos empréstimos PREDE ( cfr. n.º 24 da RCM n.º 34/2008 ) resultaria a superação, pelos municípios aderentes, do objetivo de redução do PMP ( caso se entendesse que o seu n.º 9 também era aplicável ao primeiro ano ) e, consequentemente, teriam um benefício injustificado ao nível da redução da taxa de juro do capital mutuado pelo Estado.

<sup>42</sup> Preâmbulo da já mencionada RCM n.º 34/2008.

consequente utilização integral dos empréstimos contratados ( M€ 7,95 ), a sua evolução, entre 2007/2011, foi a seguinte:

**Quadro 21 – Evolução das outras dívidas a terceiros / Empréstimos PPTH e PREDE**

Un: Euro

Descrição	2007	2008	2009	2010	2011
(A) - Outras dívidas a terceiros e originariamente de CP	8 217 115	5 616 381	9 260 038	12 698 795	23 620 998
(B) - Variação face ao ano anterior ao de contratação do empréstimo PPTH e PREDE		-2 600 733	1 042 923	4 481 680	15 403 883
(C) - Empréstimo PPTH (capital utilizado)			6 000 000		
(D) - Empréstimo PREDE (capital utilizado)				1 952 238	
(E) - Variação (sem PPTH/PREDE) face ao ano anterior ((B) + (C) + (D))		3 399 267	8 995 161	12 433 918	23 356 121

Fonte: Documentos de prestação de contas e correções resultantes da reconciliação

Assim, tendo como base o final de 2007, as " outras dívidas a terceiros " <sup>43</sup> diminuíram no final de 2008, M€ 2,6 e, entre 2007 e 2011, aumentaram M€ 15.

Ora, através dos EMLP contratados ao abrigo do PPTH/PREDE, o MB transformou M€ 7,95 de dívida administrativa/comercial em financeira de MLP, sem os quais a componente de " outras dívidas a terceiros " teria sofrido, naquele período ( entre o início de 2008 e o final de 2011 ), um aumento de cerca de M€ 23,4.

Desta forma, nesta Autarquia, a utilização do capital dos referidos empréstimos serviu apenas para diminuir, de forma temporária, aquela componente da dívida e, assim, para aliviar momentaneamente a pressão exercida pelos credores ( em especial, fornecedores/empreiteiros ) sobre a tesouraria municipal.

Com efeito, do recurso a estes Programas não resultou, ao contrário do que seria expectável, uma diminuição duradoura do nível das " outras dívidas a terceiros " em montante pelo menos equivalente ao do capital dos referidos EMLP, mas antes uma duplicação do endividamento total da Autarquia num valor significativo ( m€ 7,95 ), pelo que também não se mostram atingidos os objetivos, de âmbito geral, subjacentes à sua conceção.

Realce-se que, no final de 2012, não obstante a redução das " outras dívidas a terceiros " constantes dos documentos de prestação desse ano ( passaram para € 20 750 926 ), as conclusões anteriores mantêm toda a pertinência e atualidade.

### 2.3. LIMITES LEGAIS DE ENDIVIDAMENTO MUNICIPAL DE 2011 E 2012

#### 2.3.1. APURAMENTO DOS LIMITES DE ENDIVIDAMENTO DE 2011/2012 ( DGAL E IGF )

2.3.1.1. No que respeita a 2011 e 2012, a DGAL apenas divulgou na sua página

<sup>43</sup> Não inclui os montantes relativos a operações de tesouraria.

eletrónica os valores dos limites especiais de endividamento líquido ( EL ) e de empréstimos de médio e longo prazos ( EMLP ), previstos, respetivamente, no 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 no art. 66.º da Lei n.º 64-A/2011, de 30/dez ( Leis do Orçamento do Estado – LEO – para esses anos ).

Na sequência da auditoria e ainda que seguindo a mesma metodologia adotada por aquela entidade, efetuámos correções no EL de 2010 e 2011 <sup>44</sup>, que, conseqüentemente, tiveram impacto no cálculo dos limites de EL cada um dos anos subsequentes.

Assim, os limites de EL e de EMLP, que **serão adotados pela IGF como parâmetro para verificação do cumprimento do respetivo quadro legal**, são os seguintes:

**Quadro 22 – Limites especiais de EL para 2011 <sup>45</sup> e 2012 <sup>46</sup>**

Un: Euro

ANO	DESCRIÇÃO	ENDIVIDAMENTO LÍQUIDO				LIMITE DO ANO
		LIMITE LEGAL DE REFERÊNCIA a)		MONTANTES EM 1/1/AN	CORREÇÕES DA IGF	
		LFL (ano 2010)	LOE_2011			
2011	DGAL	26 169 114		17 743 542		17 743 542
	IGF	26 169 114		17 743 542	11 515	17 755 057
2012	DGAL		17 743 542	20 674 418		17 450 455
	IGF		17 755 057	20 674 418	559 807	17 407 140

a) No que respeita a 2011 os limites indicados decorrem do art.º n.º 37.º da LFL, quando, no que concerne a 2012, resultam do disposto no art.º 53.º da LOE\_2011.

Anexos, a fls. 44 e 74

<sup>44</sup> As correções efetuadas tiveram origem, por um lado, nas diferenças apuradas na circularização de fornecedores e empreiteiros e, por outro lado, da inclusão de entidades que não foram reportadas pela Autarquia à DGAL ( cfr. itens seguintes ).

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

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

<sup>46</sup> O limite especial de **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 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.

**Quadro 23 – Limites especiais de EMLP para 2011<sup>47</sup> e 2012<sup>48</sup>**

Un: Euro

ANO	DESCRIÇÃO	EMPRÉSTIMOS DE MÉDIO/LONGO PRAZOS						
		LIMITE LEGAL DE REFERÊNCIA a)		MONTANTES DE REFERÊNCIA		CORREÇÕES DA IGF	RATEIO	LIMITE DO ANO
		LFL (ano 2011)	LOE_2011	A 30SET2010	A 31JAN2012			
2011	DGAL	20 935 291		19 831 907			245 598	20 077 505
	IGF	20 935 291		19 831 907		0	245 598	20 077 505
2012	DGAL		20 077 505		16 096 791		1 649 023	17 745 814
	IGF		20 077 505		16 096 791	25 359	1 649 023	17 771 173

a) No que respeita a 2011 os limites indicados decorrem do art.º n.º 39.º da LFL, quando, no que concerne a 2012, resultam do disposto no art.º 53.º da LOE\_2011.

Anexos, a fls. 44 e 74

**2.3.1.2.** Por sua vez, no que se refere ao **limite de ECP, previsto no art. 39º, n.º 1, da LFL**, o apuramento efetuado pela IGF<sup>49</sup> permitiu apurar os seguintes montantes:

**Quadro 24 – Limite de ECP previsto na LFL de 2011 e 2012**

Un: Euro

ANO	BASE DE CÁLCULO (RECEITAS)	LIMITE DE ECP - LFL
	(1)	(2)=(1)*10%
2011	21 697 191	2 169 719
2012	20 178 518	2 017 852

Fonte: Documentos de prestação de Contas do MB de 2010 e 2011

<sup>47</sup> O limite especial de **EMLP de 2011** ( art. 53º da Lei n.º 55-A/2010, de 31/dez, posteriormente alterado pelo art. 2º da Lei n.º 60-A/2011, de 30/nov, e art. 39º, n.º 3, da LFL ) foi apurado, de acordo com a informação da DGAL, da seguinte forma:

- ✓ Municípios que não cumprissem, em 30/set/2010, o limite de EMLP previsto no art. 39º, n.º 2, da LFL: *Stock* de EMLP relevante em 30/set/2010 - 10% do excesso de EMLP existente naquela data face ao respetivo limite da LFL;
- ✓ Municípios que cumprissem, no final de 2010, o limite de EMLP previsto no art. 39º, n.º2, da LFL: *Stock* de EMLP relevante em 30/set/2010 + valor atribuído no rateio ( até ao valor máximo permitido pelo limite da LFL de 2010 ).

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

<sup>48</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, n.º 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 46 sobre a interpretação efetuada pela DGAL quanto aos limites legais de endividamento de 2012.

<sup>49</sup> A DGAL, nos exercícios anteriores, considerou, para o apuramento dos limites legais previstos na Lei das Finanças Locais, o valor de receitas relativas ao Fundo de Equilíbrio Financeiro ( FEF ) e Imposto sobre os Rendimentos das Pessoas Singulares ( IRS ) 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 às 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.



Anexos, a fls. 45 e 73

### 2.3.2. ENTIDADES RELEVANTES PARA OS LIMITES LEGAIS DE 2011 E 2012

**2.3.2.1.** De acordo com o conceito de **endividamento líquido total** previsto na LFL <sup>50</sup> eram suscetíveis de relevar, **para efeitos de limites de endividamento do MB dos anos de 2011 e 2012, para além do Município e dos Serviços Municipalizados de Transportes Coletivos do Barreiro ( SMTCB )**:

- ✓ **Quatro associações de municípios** ( Área Metropolitana de Lisboa, Associação de Municípios da Região de Setúbal, Associação Intermunicipal da Água da Região de Setúbal e Associação de Municípios Rede Portuguesa de Cidades Saudáveis ); e
- ✓ **Uma entidade de natureza empresarial** ( CDR – Cooperação e Desenvolvimento Regional, EIM, SA ).

Anexos, a fls. 46 e 72

Todavia, o endividamento das **entidades de natureza empresarial** participadas pelos Municípios **apenas relevam para efeitos dos respetivos limites legais caso não apresentem resultados equilibrados**, de acordo, em 2011 e 2012, respetivamente com os RJSEL <sup>51</sup> e RJAEPL <sup>52</sup>.

O cumprimento da indicada **regra de equilíbrio pode ser aferido numa ótica anual ou plurianual** ( cfr. art. 31.º, n.ºs. 2 e 5, do RJSEL, e art. 40º, n.ºs 2 a 5, do RJAEPL ), sendo necessário, neste último caso, a **apresentação de um plano previsional à IGF, o que não se verificou no caso da empresa referida.**

Ora, aplicando, relativamente aos exercícios de 2011 e 2012, **a regra de equilíbrio anual de contas** <sup>53 54</sup> **à empresa participada pelo MB**, verificámos que a " CDR - Cooperação e Desenvolvimento Regional, EIM, SA " apresenta **contas desequilibradas**, pois em:

- ✓ **2011**, da conjugação dos resultados operacionais com os encargos financeiros ( as componentes relevantes ) **resultam saldos devedores**;
- ✓ **2012**, apresenta resultados antes de impostos negativos.

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

<sup>51</sup> Em conformidade com o art. 36º, n.º 2, al. b), parte final, da LFL, e art. 31.º e 32.º, n.º 1, do Regime Jurídico do Setor Empresarial Local ( RJSEL ), aprovado pela Lei n.º 53-F/2006, de 29/dez, alterada pelo art. 28.º da Lei n.º 67-A/2007, de 31/dez e pelos arts. 33.º e 54.º da Lei n.º 64-A/2008, de 31/dez.

<sup>52</sup> De harmonia com o art. 36º, n.º 2, al. b), parte final, da LFL, e o art. 40º, n.º 2 a 4, do Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local e das Participações Locais ( RJAEPL ), aprovado pela Lei n.º 50/2012, de 31/ago, que revogou o indicado na nota anterior.

<sup>53</sup> Prevista, **relativamente a 2011**, no art. 31.º, n.º 2, do RJSEL, sendo que esta se considera cumprida desde que " (...) o resultado de exploração anual operacional acrescido dos financeiros (...) " apresente saldo nulo ou credor ou, caso isso não aconteça, o Município transfira para a empresa, até ao final do mês seguinte à data de encerramento das suas contas, o montante necessário à reposição do equilíbrio ( cfr. art. 31.º, n.ºs 2 a 4, do RJSEL ).

<sup>54</sup> Consagrada, **quanto a 2012**, no 40.º, n.º 2, do RJAEPL, sendo que esta se considera cumprida desde que o resultado líquido antes de impostos não se apresente negativo 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 RJAEPL ).

Acresce que não foi efetuado, em tempo útil e pelo valor correto, qualquer transferência pelo MB para colmatar o desequilíbrio verificado ( na percentagem de participação ), **contribuindo**, por isso, a referida empresa **para todos os limites de endividamento municipal**.

Anexos, a fls.47 e 75

**2.3.2.2.** Assim, face ao exposto, **o perímetro das entidades relevantes para os limites legais de endividamento municipal dos anos de 2011 e 2012** e a respetiva percentagem de imputação constam do quadro seguinte:

**Quadro 25 - Entidades abrangidas pelo conceito de endividamento líquido total**

IDENTIFICAÇÃO	LIMITES		% IMPUTÁVEL AO MUNICÍPIO	
	EMPRÉSTIMOS	ENDIVIDAMENTO LÍQUIDO	2011	2012
MUNICÍPIO DO BARREIRO	SIM	SIM	100,00%	100,00%
SERVIÇOS MUNICIPALIZADOS DE TRANSPORTES COLETIVOS DO BARREIRO ( SMTCB )	SIM	SIM	100,00%	100,00%
ÁREA METROPOLITANA DE LISBOA ( AML )	SIM	SIM	4,09%	4,09%
ASSOCIAÇÃO DE MUNICÍPIOS REDE PORTUGUESA DE CIDADES SAUDÁVEIS ( AMRPCS )	SIM	SIM	2,78%	2,70%
ASSOCIAÇÃO INTERMUNICIPAL DE ÁGUA DA REGIÃO DE SETÚBAL ( AIARS )	SIM	SIM	12,46%	12,46%
ASSOCIAÇÃO DE MUNICÍPIOS DA REGIÃO DE SETÚBAL ( AMRS )	SIM	SIM	11,54%	11,46%
CDR- COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL, EIM ( CDR )	SIM	SIM	8,47%	8,47%

Anexos, a fls. 46 e 72

### 2.3.3. CONTROLO DOS LIMITES ESPECIAIS DE EMLP DE 2011 E 2012

**2.3.3.1.** Em **2011 e 2012**, o comportamento do **MB em termos dos limites especiais de EMLP** <sup>55</sup> previstos nas LOE foi o seguinte:

**Quadro 26 – Controlo dos limites especiais de EMLP de 2011 e 2012**

Un. Euro

EXERCÍCIO	LIMITE ESPECIAL		STOCK DE EMLP RELEVANTE EM 31/12		COMPARAÇÃO ENTRE O LIMITE E O STOCK DE EMLP RELEVANTE EM 31/12 DE 2011		% DE UTILIZAÇÃO DO LIMITE EM 31/12 DE 2011	
	DGAL	IGF	DGAL	IGF	DGAL	IGF	DGAL	IGF
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6) - (2) - (4)	(7) - (3) - (5)	(8) - (4) / (2)	(9) - (5) - (3)
2011	20 077 505	20 077 505	16 096 791	16 122 150	3 980 714	3 955 355	80%	80%
2012	17 745 814	17 771 173	13 411 777	13 437 136	4 334 037	4 334 037	76%	76%

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

Anexos, a fls. 44, 48 a 55 e 76 a 83

<sup>55</sup> Relativamente a 2011, a DGAL não efetuou qualquer atualização no cálculo deste limite, tendo continuado a considerar a data indicada no art. 53º da LOE\_2011 ( 30/set/2010 ) como limite e não a prevista na Lei n.º 60-A/2011, de 30/nov ( 31/dez/2012 ), que alterou a anteriormente indicada.

Assim, o MB cumpriu, em 2011 e 2012, o limite de EMLP previsto nas LOE desses exercícios, com uma taxa de utilização de, respetivamente, 80% e 76%.

Saliente-se, ainda, que os empréstimos que estão excecionados deste limite legal ( e também do de EL ) perfazem em 2011 e 2012, em termos absolutos, respetivamente, os montantes de € 2 120 485 e € 1 944 477, tendo um peso de 11,6% e de 12,6% na dívida total de EMLP, pelo que os valores que estão a ser considerados para o limite em apreço são inferiores ao da dívida total dessa natureza.

#### 2.3.4. CONTROLO DOS LIMITES ESPECIAIS DE ENDIVIDAMENTO LÍQUIDO DE 2011 E 2012

2.3.4.1. Em 2011 e 2012, o comportamento do MB no que concerne aos limites especiais de EL previstos nas LOE foi o seguinte:

Quadro 27 – Controlo dos limites especiais de EL de 2011 e 2012

Un. Euro

EXERCÍCIO	LIMITE ESPECIAL		EL RELEVANTE EM 31/12		COMPARAÇÃO ENTRE O LIMITE E O EL RELEVANTE EM 31/12 DE 2011		% DE UTILIZAÇÃO DO LIMITE EM 31/12 DE 2011	
	DCAL	IGF	DCAL	IGF	DCAL	IGF	DCAL	IGF
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6) - (2) - (4)	(7) - (3) - (5)	(8) - (4) / (2)
2011	17 743 542	17 755 057	20 674 418	21 234 225	- 2 930 876	- 3 479 168	117%	120%
2012	17 450 455	17 407 140	15 564 519	15 566 845	1 885 936	1 840 295	89%	89%

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

Anexos, a fls. 44, 58 a 66, 74, 85 a 92

2.3.4.2. Assim, em 2011, o MB violou o limite especial de endividamento líquido, pois, independentemente de se considerar os valores da DGAL ou IGF, no final de 2011 ultrapassa largamente o valores limites de EL, com uma taxa de utilização de, respetivamente, 117% e 120%.

Por sua vez, em 2012, o MB cumpriu o limite especial de EL independentemente de se considerar os valores da DGAL ou da IGF, apresentando, no final do exercício, uma taxa de utilização, em ambos os casos, de 89%.

Anexos, a fls. 74 e 85 a 92

O MB, no contraditório, refere que, em ago/2013, tem " Uma margem de € 5 335 950,00 face ao limite legal de endividamento líquido, o que traduz uma redução deste endividamento em 22,17% face ao final de 2012 ( de acordo com dados extraídos do SIIAL a junho de 2013 ) ".

Anexos, a fls. 105

Acrescenta, ainda, que, "(...) a tentativa de criação de margens de conforto face aos limites legais de endividamento (...), associada a uma política efetiva de controlo e racionalização da despesa, deverá contribuir para (...) o desiderato (...) " da recomendação formulada pela IGF, no sentido de que a análise da situação financeira da Autarquia e a

tomada de decisões nesse âmbito, não ser circunscrita aos limites legais de endividamento.

Anexos, a fls. 109

**2.3.4.3.** Ora, a **violação do limite legal em 2011 é suscetível**, em abstrato, **de ser sancionado em termos tutelares administrativos e financeiros**, de harmonia com o disposto, respetivamente, no no art. 9º, al. g), e art. 8º, 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>56</sup> ( cfr. infra o que se dirá sobre esta matéria ).

Para além disso, da referida situação também poderia decorrer a aplicação **sanção** prevista no **art. 5º, n.º 4, da LFL** <sup>57</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 ( € 3 479 168 ).

**2.3.4.3.1.** Todavia, em **sede tutelar administrativa**, na parte final do citado art. 9º, al. g), da Lei 27/96, de 1/Ago, afirma-se, relativamente ao facto ilícito descrito, que as respetivas sanções tutelares administrativas podem ser impostas " (...) *salvo ocorrência de facto julgado justificativo ou regularização superveniente.* " <sup>58</sup>.

Assim, previamente à apresentação de uma proposta no sentido de ser instaurada uma ação desta natureza, deve ser averiguado a eventual existência de factos julgados justificativos, bem como, tendo em conta que também efetuámos o controlo do limite de endividamento de 2012, a eventual regularização desta situação no final do último ano indicado.

Ora, **no ano de 2012**, o **MB passou**, de facto, **a cumprir o limite legal**, verificando-se, por isso, a condição prevista na parte final do referido art. 9º, al. g), ou seja, **a exclusão da aplicação da sanção em caso de regularização superveniente da situação**, pelo que **não estão reunidos os pressupostos de eventual responsabilidade tutelar administrativa**, não se justificando, por isso, efetuar qualquer outra diligência.

**2.3.4.3.2.** 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**, de harmonia com o disposto no art. 89.º, n.ºs 1, al. c) e 2, da Lei n.º 98/97, de 26/ago ( cfr., infra, item 2.3.4.3.4. ).

Com efeito, a IGF encontra-se sujeita nesta matéria a um especial dever de colaboração

<sup>56</sup> Lei n.º 98/97, de 26/ago ( Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas ).

<sup>57</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>58</sup> O mesmo não se passando, no entanto, no que respeita à responsabilidade financeira ( cfr. infra ).

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. ".

Cabe, no entanto, à IGF carrear para o processo todos os elementos e apreciações que permitam contextualizar a situação ocorrida e, assim, permitir um melhor conhecimento da mesma.

Assim, refira-se que caso o limite especial de EL para 2011 tivesse sido apurado de acordo com o regime consagrado inicialmente na LOE\_2011 ( EL registado em 30/set/2010 ), o Município não o teria violado, pois, segundo a comunicação da DGAL, era de € 25 567 441, quando apresentou, no final do exercício, um EL € 21 234 225.

Anexos, a fls. 44, 58 a 66 e 85 a 92

Ora, a alteração da data de referência para o cálculo do limite especial de endividamento de 2011 e, no caso do MB, a conseqüente redução muito significativa de respetivo valor ( menos € 8 125 986, passando, de acordo com a DGAL, para € 17 450 455 ), já surge na parte final desse ano ( Lei n.º 60-A/2011, de 30/nov ), o que tornaria, em qualquer caso, muito difícil o cumprimento do novo limite legal por parte da Autarquia, dado o pequeno período temporal existente para efetuar um ajustamento tão significativo.

De qualquer modo, a eventual responsabilidade associada à prática de tal facto ilegal é imputável

**2.3.4.3.3.** Por fim, no que concerne à **possível dedução nas transferências do Estado do valor correspondente ao excesso de EL** resultante da violação do respetivo limite no ano de 2011 ( art. 5º, n.º 4, da LFL ), importa salientar:

- ✓ Por um lado, que tal dedução nunca se chegou a concretizar;
- ✓ Por outro lado, que, na sequência do cumprimento do correspondente limite em 2012, cessa a referida suscetibilidade de serem efetuadas as referidas deduções nas transferências, de harmonia com o art. 19º, n.º 1, alínea b), e n.º 2, do Decreto-Lei n.º 38/2008, de 7/mar.

**2.3.4.3.4.** No exercício do direito do **contraditório institucional**, o MB refere, **quanto à violação do limite de EL de 2011**, o seguinte:

*"... É no quadro do esforço descrito que deve ser lida a ultrapassagem, em 2011, do limite especial de endividamento líquido.*

*Refira-se, antes do mais, encontrarmo-nos perante uma ultrapassagem de cariz totalmente administrativo.*

*Em verdade, em cumprimento com as disposições do Orçamento de Estado para 2011, o Município do Barreiro dispunha de um limite legal de endividamento de € 25.567.441,00.*

*Ora, não obstante a já referida quebra de € 5.000.000,00 na receita do mesmo ano, o Município desenvolveu toda a sua atividade tendo em conta tal realidade.*

*A atenção e cuidado dados à gestão, permitiu que, mesmo neste quadro de quebra acentuada de receitas, o Município chegasse a dezembro de 2012 com uma margem – face aos limites inicialmente estabelecidos – de € 4.893.022,00.*

*O que apenas não sucedeu porquanto, em 30 de novembro do mesmo ano, foi publicado Orçamento Retificativo (Lei nº 60-A/2011 de 30/nov) que alterou substancial e imprevisivelmente as regras de cálculo do limite em análise e reduziu a margem de endividamento do Município do Barreiro em € 8.125.986,00, fixando-a em € 17.450.455,00.*

*Tal factualidade conduziu a que, no último mês do ano, o Município do Barreiro passasse, administrativamente e sem qualquer possibilidade real de correção, de uma margem de € 4.893.022,00 para um excesso de € 2.930.876,00.*

*Ora, sem prejuízo de outras considerações que sobre este circunstancialismo poderiam ser desenvolvidas, cabe-nos salientar que:*

*- O Município do Barreiro tem procurado, sempre que possível, criar as condições orçamentais que lhe permitam dispor de níveis de endividamento aptos, por um lado, a assegurar o cumprimento pontual da Lei, e suficientes, por outro lado, a suportar eventuais alterações das regras do seu cálculo. Tal transparece, p.e., no registo de margens de € 4.893.022,00 em 2011, de € 1.885.936,00 em 2012 e de € 5.335.950,00 em junho de 2013 (dados extraídos do SIIAL).*

*- Revelar-se-ia da maior importância e de elementar prudência, como aliás tem sido sugerido pela ANMP e se encontra vertido – ainda que de forma mais ou menos mitigada – na recentemente aprovada e na ainda em vigor Leis de Finanças Locais, a previsão expressa, em todas as circunstâncias, de mecanismos de adaptabilidade e progressividade que obstem a que a violação de limites de endividamento decorrentes, em exclusivo e como aqui sucede, de alterações legais, designadamente quanto ao modo de cálculo do mesmo, possam conduzir à aplicação de quaisquer sanções.*

- E revela-se tão mais importante o quanto fica dito atrás quando se nos afigura inexigível que qualquer Município preveja, para o último mês do ano, uma alteração legal com consequências tão significativa (mais de € 8.000.000,00) na sua margem de endividamento líquido.

- Importando igualmente destacar que foi o mesmo reconhecimento da impossibilidade do Município do Barreiro se adaptar, em tempo útil, ao novo limite, como resulta do ofício de 27.07.2012 do Senhor Secretário de Estado da Administração Local, que terá levado a DGAL a não sugerir qualquer retenção nas transferências do Orçamento de Estado conforme legalmente previsto para situação de violação dos limites de endividamento.

- O próprio projeto de relatório reconhece, e bem, que "a alteração da data de referência para o cálculo do limite especial de endividamento de 2011 e, no caso do MB, a consequente redução muito significativa de respetivo valor (menos € 8.125.986,00, passando, de acordo com a DGAL, para € 17.450.455,00) já surge na parte final desse ano (Lei nº 60-A/2011 de 30/nov), o que tornaria, em qualquer caso, muito difícil o cumprimento do novo limite legal por parte da Autarquia, dado o pequeno período temporal existente para efetuar um ajustamento tão significativo".

Destes fatos, assim o entendemos, transparece de forma clara:

- A natureza exclusivamente administrativa da ultrapassagem do limite especial de endividamento em 2011.

- A imprevisibilidade e consequente impossibilidade de adaptação a uma alteração legal que, no último mês do ano, crie uma diferença tão significativa no montante do limite legal de endividamento.

- O esforço do Município do Barreiro na criação de margens de segurança em matéria de limites de endividamento.

- A lógica ausência de qualquernexo de imputabilidade, a qualquer título, entre a ultrapassagem verificada e a vontade do Município ou dos seus responsáveis...."

Anexos, a fls. 105 a 107

Assim, o MB não põe em causa os factos e as asserções produzidas pela IGF, procurando apenas apresentar um conjunto de argumentos e justificações para os mesmos, cuja apreciação, no entanto, **em sede de responsabilidade financeira**, compete ao Ministério Público junto do Tribunal de Contas ( cfr. item 2.3.4.3.2. ), a quem, por isso, irão ser comunicados através de uma informação autónoma.

Anexos, a fls. 95 a 99

**2.3.4.4.** Em síntese:

**O MB, no que respeita aos limites de EL:**

- ✓ **Violou, em 2011, o limite previsto na respetiva LOE, situação que é suscetível de gerar responsabilidade tutelar administrativa e financeira;**
- ✓ **Cumpriu, em 2012, o limite previsto na respetiva LOE, do que resulta, face à regularização superveniente da situação, a exclusão da eventual suscetibilidade de aplicação da sanção em sede tutelar administrativa decorrente da violação no ano anterior, bem como da realização de deduções nas transferências prevista no art. 5º, n.º 4, da LFL.**

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

**2.3.5.1.** A **Autarquia**, em 2011 e 2012, **cumpriu o limite legal de ECP previsto na LFL** <sup>59</sup>, uma vez que as entidades relevantes não utilizaram de empréstimos desta natureza.

Anexos, a fls. 45, 50 a 57, 73 e 78 a 84

**2.3.6. CONTROLO DA INFORMAÇÃO PRESTADA À DGAL EM 2011 E 2012**

**2.3.6.1.** O MB **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 que não estão consagrados, de forma integrada e sistematizada, em nenhum documento elaborado pelo MB ( 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 reporte à DGAL.

No contraditório o MB refere que, "*É intenção do Município do Barreiro prestar uma informação rigorosa e fiável, designadamente em matéria financeira, à DGAL. Os lapsos detetados, nesta matéria no projeto de relatório em análise, sendo reais e traduzindo lapsos efetivos, são, contudo, irrelevantes na fiabilidade dos resultados globais apurados. Procederemos à sua correção.*"

Anexos, a fls. 109

**2.3.6.2.** Quanto ao **endividamento líquido, constatámos as seguintes divergências:**

<sup>59</sup> Previsto no art. 39º, n.º 1, da LFL.



**Quadro 28 – Diferença no reporte de EL de 2011/2012 ( DGAL/IGF )**

Un. Euro

ANO	Descrição	Valores comunicados pelo Município à DGAL	Valores considerados pela IGF	Diferenças IGF/DGAL (Reflexos para o endividamento líquido) <i>a)</i>
	(1)	(2)	(3)	(4)-(3)-(2)
2011	1 - ENDIVIDAMENTO LÍQUIDO <i>b)</i>	22 794 902,75	23 354 709,74	559 806,99
	2 - OUTRA INFORMAÇÃO RELEVANTE <i>c)</i>	2 120 484,52	2 120 484,52	0,00
	3 - END. LIQ. RELEVANTE (1-2)	20 674 418,23	21 234 225,22	559 806,99
2012	1 - ENDIVIDAMENTO LÍQUIDO <i>b)</i>	17 508 996,20	17 511 322,27	2 326,07
	2 - OUTRA INFORMAÇÃO RELEVANTE <i>c)</i>	1 944 477,13	1 944 477,13	0,00
	3 - END. LIQ. RELEVANTE (1-2)	15 564 519,07	15 566 845,14	2 326,07

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

*b)* Atendendo ao modo como a informação é reportada à DGAL, os montantes indicados nesta linha incluem o valor do endividamento líquido total do Município, isto é, incluindo, designadamente, os EMLP 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 SIM e as entidades do SEL e das correspondentes dívidas (na percentagem correspondente ao endividamento imputável ao município).

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

Anexos, a fls. 67 e 93

Estas divergências, **para mais**, respetivamente, de **m€ 559,8** e de **€ 2 326,07**, entre os valores reportados pelo MB e/ou considerados pela DGAL e os apurados pela IGF, em 2011 e 2012, resultaram das:

- ✓ **Correções efetuadas pela IGF** ( cfr. item 2.1.1.1 ) no primeiro exercício referido;
- ✓ **Inclusão do EL** da AMRPCS e da empresa " CDR, EIM, SA ", que a Autarquia não comunicou à DGAL; e
- ✓ **Diferenças** entre o valor apurado pela IGF e o valor reportado da AML, AIARS e AMRS.

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

**Quadro 29 – Diferença no reporte de EMLP de 2011/2012 ( DGAL/IGF )**

Un. Euro

ANO	Descrição	Valores comunicados pelo Município à DGAL	Valores considerados pela IGF	Diferenças (IGF/DGAL)
	(1)	(2)	(3)	(4)-(3)-(2)
2011	1 - STOCK DE EMLP E DE ECP (neste último caso das entidades SPA e em dívida em 31/Dez) <i>a)</i>	18 217 275,60	18 242 634,99	25 359,39
	2 - STOCK DE EMLP DO MUNICÍPIO EXCECIONADO DO LIMITE LEGAL	2 120 484,52	2 120 484,52	0,00
	3 - STOCK DE EMLP RELEVANTE (1-2)	16 096 791,08	16 122 150,47	25 359,39
2012	1 - STOCK DE EMLP E DE ECP (neste último caso das entidades SPA e em dívida em 31/Dez) <i>a)</i>	15 356 253,93	15 381 613,32	25 359,39
	2 - STOCK DE EMLP DO MUNICÍPIO EXCECIONADO DO LIMITE LEGAL	1 944 477,13	1 944 477,13	0,00
	3 - STOCK DE EMLP RELEVANTE (1-2)	13 411 776,80	13 437 136,19	25 359,39

*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. 68 e 94

Estas divergências, **para mais**, de **m€ 25,4**, entre os valores reportados pelo MB e/ou considerados pela DGAL e os apurados pela IGF, resultaram da inclusão do EMLP da empresa " CDR, EIM, SA ", que a Autarquia não comunicou à DGAL.

**2.3.6.4.** Em síntese:

A **informação reportada e/ou considerada pela DGAL** para apurar e controlar o **limite legal de EL e de EMLP não reflete, com inteira fiabilidade, a situação do MB no final de 2011 e 2012**, facto que, no entanto, não tem quaisquer implicações sobre as conclusões globais retiradas em matéria de (in)cumprimento dos referidos limites.

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

**2.3.7.1.** Ao longo do exercício de 2011 e 2012, a **evolução autónoma da situação do MB** ( não incluindo qualquer outra entidade relevante ) **em termos de endividamento líquido** ( sem considerar qualquer exceção ) foi a seguinte:

**Quadro 30 – Evolução do endividamento líquido do MB em 2011 e 2012**

Un: Euro

DESCRIÇÃO	EVOLUÇÃO DO ENDIVIDAMENTO LÍQUIDO (sem exceções)			VARIACÃO (montante)	
	31-12-2010	31-12-2011	31-12-2012	2010/2011	2011/2012
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)-(3)-(2)	(6)-(4)-(3)
BALANCETES DO MB	16 854 480,17	18 800 979,39	13 763 842,67	1 946 499,22	- 5 037 136,72
CORREÇÕES DA IGF	11 514,94	430 094,13	0,00	418 579,19	- 430 094,13
<b>TOTAIS</b>	<b>16 865 995,11</b>	<b>19 231 073,52</b>	<b>13 763 842,67</b>	<b>2 365 078,41</b>	<b>- 5 467 230,85</b>

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

Anexos, a fls. 60, 69 e 86

Assim, o **MB contribuiu, em 2011 e 2012, de forma, respetivamente, negativa e positiva, para o défice do subsetor das autarquias locais**, uma vez que, entre 1/jan e 31/dez daqueles anos,  **aumentou e diminuiu o seu EL** ( sem exceções ) em cerca de  **M€ 2,4 e M€ 5,5**.

### **2.3.8. APRECIACÃO FINAL**

**2.3.8.1.** Em síntese, **relativamente aos anos de 2011 e 2012:**

**O MB:**

- ✓ **Cumpriu os limites legais de EMLP e de ECP;**
- ✓ **Violou, em 2011, o limite de EL, mas passou a cumpri-lo em 2012, situação que é suscetível de gerar responsabilidade financeira;**
- ✓ **Reportou à DGAL a informação relativa ao endividamento, em especial, a relevante para os respetivos limites legais, a qual, no entanto, não refletia, com inteira fiabilidade, a sua situação, pois foram apuradas diferenças, para mais, ao nível do EL e dos EMLP (respetivamente, em 2011, m€ 558 e m€ 25, e, em 2012, € 2 110,75 e m€ 25), factos estes que não tiveram qualquer reflexo sobre a conclusão global retirada em matéria de (in)cumprimento daqueles limites de endividamento municipal;**
- ✓ **Contribuiu, respetivamente, de forma negativa e positiva, para o défice do subsector das autarquias locais, pois aumentou e diminuiu o seu EL (sem exceções) em cerca de M€ 2,4 e M€ 5,5.**

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

**2.4.1.** Face aos parâmetros legalmente estabelecidos, a situação da Autarquia, em termos de **reequilíbrio**<sup>60</sup> e **saneamento**<sup>61</sup> financeiros, era a seguinte:

**Quadro 31 – Saneamento e reequilíbrio financeiros – Controlo dos pressupostos legais**

INDICADORES	SITUAÇÃO FINAL DE 2011	PADRÕES LEGAIS DE REFERÊNCIA DE DESEQUILÍBRIO	
		ESTRUTURAL	CONJUNTURAL
1 EL (relevante para o limite) em 31/12/2011 / Receitas relevantes para o cálculo do limite legal	100	98% (art. 8º, n.º 1, al. b))	- (art. 3º, n.º 4, al. e))
2 Dívidas a fornecedores em 31/12/2011 / Receitas totais do ano de 2010	100	59% (art. 8º, n.º 1, al. c))	X (art. 3º, n.º 4, al. b))
3 Passivos financeiros do Município em 31/12/2011 (de EL) / Receitas totais do ano de 2011	100	127% (art. 8º, n.º 1, al. d))	- (art. 3º, n.º 4, al. c))
4 Prazo médio de pagamento (Resolução do Conselho de Ministros n.º 34/2008)	393	> 6 meses (100 dias) (art. 8º, n.º 1, al. c))	X (art. 3º, n.º 4, al. d))
5 Capital em dívida de EMLP (incluindo PPTH/PREDE) em 31/12/2011 / Receitas relevantes para o cálculo do limite legal	100	84% (art. 8º, n.º 1, al. a))	-
5-A Capital em dívida de EMLP (excluindo PPTH/PREDE) em 31/12/2011 / Receitas relevantes para o cálculo do limite legal	100	61% (art. 8º, n.º 1, al. e))	-
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. 70

<sup>60</sup> Cfr. art.º 8.º, do DL n.º 38/2008, de 7/mar.

<sup>61</sup> Cfr. art.º 3, n.º 4, do DL n.º 38/2008, de 7/mar.

Assim, o MB preenche:

- ✓ **Duas das condições** estabelecidas nos artigos 3.º, n.º 4, do DL n.º 38/2008, de 7/mar ( indicadas no quadro sob o título de " padrões legais de referência ") <sup>62</sup>, pelo que se pode afirmar que **apresenta**, no contexto do diploma legal em apreço, **uma situação de desequilíbrio conjuntural**.
- ✓ **Dois dos requisitos consagrados** no art. 8º, n.º 1, do mesmo diploma, quando seriam necessários no mínimo três para que se encontrasse **numa situação de desequilíbrio estrutural ou de rutura financeira**.

**2.4.2.** Refira-se que o MB, no âmbito do **Programa de Apoio à Economia Local** <sup>63</sup> ( PAEL ), celebrou com o Estado Português, em 16/nov/2012, um contrato de empréstimo, no montante de **€ 10 808 329,19**, tendo como objetivo o pagamento de dívidas vencidas há mais de 90 dias, reportadas a 31/mar/2012, e registadas no Sistema Integrado de Informação da Administração Local ( SIIAL ).

O indicado contrato foi objeto de **dois aditamentos** <sup>64</sup>, passando o montante do empréstimo, na sequência do segundo <sup>65</sup> para o **máximo de € 10 201 379,61**.

O MB, no contraditório, refere que " *O processo PAEL encontra-se concluído, faltando unicamente a validação pela DGAL da execução da segunda tranche. Os mecanismos de controlo da execução das obrigações decorrentes da adesão ao programa encontram-se descritos supra*".

Anexos, a fls. 110

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

O MB **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**.

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

**2.5.1.** A Norma de Controlo Interno ( NCI ), em vigor no MB <sup>66</sup>, estabelece um conjunto

<sup>62</sup> Refira-se que, para este efeito, o prazo médio de pagamento ( constante deste quadro e do seguinte ) foi apurado de acordo com a fórmula adotada na Resolução de Conselho de Ministros n.º 34/2008 ( a qual é utilizada na ausência de publicação da Portaria prevista no art. 20º do DL n.º 38/2008, de 7/mar ), tendo sido seguidas as instruções da DGAL.

<sup>63</sup> Aprovado pela Lei n.º 43/2012, de 28/ago, e regulamentado pela Portaria n.º 281-A/2012, de 14/set.

<sup>64</sup> O primeiro aditamento, ocorreu em 30/jan/2013 e alterou o valor até onde pode ir o empréstimo para € 10 691 000,44.

<sup>65</sup> Este aditamento ocorreu em 13/mar/2013, na sequência da intervenção do Tribunal de Contas, no âmbito do procedimento de fiscalização prévia.

<sup>66</sup> Esse documento foi aprovado pela Câmara Municipal do Barreiro ( CMB ) e pela Assembleia Municipal do Barreiro ( AMB ), nas reuniões de 6/set/2000 e 2/out/2000, respetivamente, e foi publicado no Apêndice n.º 152 - II Série - N.º 262, de 13/nov/2000.

de regras definidoras de políticas, métodos e procedimentos de controlo, contendo regras ou procedimentos relativos à área do endividamento da Autarquia, mas encontra-se desatualizada face à reestruturação dos Serviços Municipais ocorrida no final de 2010.

**2.5.2.** Do trabalho realizado, em especial através da utilização de vários questionários e da realização de testes de conformidade e substantivos, resultam algumas fragilidades ao nível de sistema de controlo interno e dos procedimentos contabilísticos, de que destacamos as seguintes:

Anexos, a fls. 71

- ✓ Não foi divulgado no Passivo de CP, nos balanços de 2009 a 2012, o valor das amortizações da dívida de contratos de empréstimos de MLP e dos contratos de locação financeira cujos pagamentos se vencem em cada um dos anos imediatos;

Sobre este aspeto, o MB refere que é "*uma boa prática contabilística*", que inclusivamente a adotou "*até há alguns anos*", mas que por "*indicação expressa do Tribunal de Contas para que tal não sucedesse*" deixaram de a fazer.

Anexos, a fls. 110

Saliente-se que na recomendação formulada pela IGF é expressamente referido que a divulgação no CP do balanço, dos valores relativos a EMLP e contratos de locação financeira exigíveis no exercício seguinte, deve ser feita **mantendo a denominação da conta que espelha a natureza originária deste passivo**, o que admitimos que não acontecia quando o MB adotava esta prática.

Assim, mantemos a recomendação formulada, ainda que com a particularidade referida, pois, se assim não for, a informação divulgada pelo MB pode induzir os diversos utilizadores em erro ( nomeadamente, o TC ) sobre a origem e natureza da dívida ( ECP, em vez da amortização no CP de EMLP ).

- ✓ O recurso ao financiamento externo através do recurso a contratos de locação financeira não é precedido de qualquer tipo de estudo que fundamente a opção tomada, nomeadamente através da comparação com formas alternativas de financiamento;

Sobre esta questão, o MB refere que procurará aprofundar a comparação sistemática das des(vantagens) do recurso a formas alternativas de financiamento.

Anexos, a fls. 110

- ✓ Os juros de mora pagos não são refletidos adequadamente na rubrica orçamental económica própria ( 03.05.02 ), mas sim nas rubricas das despesas a que respeitam;

Em contraditório a Autarquia refere que "*A não adoção, até ao presente, da rubrica orçamental económica que deverá refletir os juros de mora pagos tem traduzido, unicamente, a dificuldade sentida em proceder-se a uma orçamentação realista e fiável da mesma, a qual poderia conduzir a uma sucessão indesejável de alterações orçamentais. Acreditamos, e desejamos, que tal utilização, para lá de correta, se torne possível face à substancial redução da dívida entretanto operada, a qual permitirá igualmente prever com fiabilidade estes valores*".

Anexos, a fls. 110

- ✓ Não é dado cumprimento às instruções emitidas pelo SATAPOCAL<sup>67e68</sup> quanto aos procedimentos e registos contabilísticos a efetuar para refletir as dívidas cedidas em *factoring* pelos seus fornecedores a entidades financeiras.

O MB referiu, no contraditório, que se encontra em fase de adoção das instruções referidas.

Anexos, a fls. 110

**2.5.3.** No que respeita ao **Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas**, que foi dado a conhecer, pelo Senhor Presidente, à Câmara Municipal, na reunião deste órgão ocorrida em 16/dez/2009<sup>69</sup>, parece-nos de salientar a:

- ✓ Falta de previsão dos meios humanos e materiais necessários à sua execução, resultando de tal facto, nomeadamente, uma persistente falta de prestação de informação por parte dos serviços sobre a implementação das medidas;
- ✓ Impossibilidade de conhecer, como afirma o próprio Gabinete de Auditoria e Acompanhamento (GAA) do MB, o grau de implementação das medidas previstas no Plano, mas terão sido aplicadas menos de um terço.
- ✓ Desatualização do Plano, nomeadamente face à nova estrutura orgânica do MB e, como refere o GAA, a algumas insuficiências que persistem desde a sua origem em matéria de identificação dos riscos e definição das respetivas medidas preventivas.

**2.5.4.** Sobre os aspetos abrangidos neste item, o MB, refere, no contraditório, que "(...) *tanto o funcionamento da unidade, ou subunidade, orgânica com competência em matéria de auditoria, como a revisão do Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas encontram-se intimamente ligadas à adequação da estrutura aos limites decorrentes do Estatuto do Pessoal Dirigente*".

Anexos, a fls. 110

### 3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

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

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

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<b>3.1.1.</b> Os <b>balanços</b> do MB de 2009/2011 <b>não refletiam, com inteira fiabilidade, em algumas rubricas do passivo exigível, a sua situação financeira, tendo sido apurada uma diferença para mais, no último ano, de m€ 430, ainda que seja de referir o reduzido peso das correções efetuadas na dívida daquela natureza.</b>	2.1.1.1. e 2.1.1.3.	<b>A)</b> A regularização imediata, ao nível da informação contabilística da Autarquia, das variações patrimoniais que estavam omitidas, caso não tenham sido entretanto corrigidas.

<sup>67</sup> Subgrupo de Apoio Técnico na Aplicação do POCAL.

<sup>68</sup> Cfr. Brochura n.º 4, do SATAPOCAL: "Contabilização das operações que decorrem de um contrato de *factoring*".

<sup>69</sup> Refira-se que, em nosso entender, este documento devia ter sido aprovado pelo órgão executivo.

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p><b>3.1.1.1.</b> Constatámos <b>outras insuficiências</b> atendendo ao disposto no POCAL, de que destacamos a <b>inexistência de contabilidade de custos</b> e a <b>não utilização</b>, de forma sistemática e abrangente, <b>das contas relativas a compromissos de exercícios futuros</b>.</p>	2.1.1.2.	<p><b>B)</b> Implementação da contabilidade de custos.</p> <p><b>C)</b> Utilização, de forma sistemática, adequada e para a generalidade das situações, das contas relativas a compromissos de exercícios futuros.</p>
<p><b>3.1.1.2.</b> A <b>evolução das grandezas que integram os balanços</b>, após as correções da IGF, revela, no <b>triénio 2009/2011</b>, o <b>aumento do grau de dependência de capitais alheios para financiamento do ativo</b> ( de 47% para 52% ), tendo <b>também crescido o correspondente peso dos Fundos Próprios</b> ( de 38% para 39% ).</p>	2.1.2.1. e 2.1.2.2.	

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

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p><b>3.2.1.</b> A <b>receita global disponível importou</b>, entre <b>2009/2011</b>, respetivamente, em <b>€ 41 316 777</b>, <b>€ 42 149 991</b> e <b>€ 36 836 342</b>, tendo, assim, <b>diminuído</b> naquele período <b>cerca de 11%</b>.</p> <p>Em 2009, tais <b>receitas incluíam</b> a arrecadação de <b>€ 1 952 238 de EMLP</b> ( receitas não efetivas ), sem o qual a receita total disponível seria de <b>€ 39 364 538,74</b>, pelo que, ocorreu, de facto, no período em análise, uma <b>diminuição de cerca de 6,42%</b>.</p> <p><b>Em 2012</b>, a <b>receita total disponível teve um acréscimo</b>, face a 2011, <b>de cerca de m€ 584</b> ( 2% ), passando para <b>€ 37 420 460</b>.</p>	2.2.1.1. e 2.2.1.2.	
<p><b>3.2.1.1.</b> <b>Prática reiterada e crescente</b>, nos anos de <b>2009/2012</b>, de <b>empolamento na previsão das receitas orçamentais</b>, com <b>reduzidos índices de execução</b> ( máximo de 72%, em 2009), <b>em especial, ao nível das de capital</b> ( máximo de 30%, também em 2009 ), <b>o que contraria o objetivo visado pelas regras previsionais consagradas no POCAL</b>.</p>	2.2.1.1. a 2.2.1.3.	Cfr. quadro seguinte.

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p>Face aos valores previstos, não foram arrecadadas, naquele período, receitas orçamentais de <b>MC 16, MC 21,7, MC 23,5 e MC 22,6</b>, respetivamente.</p> <p>Através do referido expediente, o MB criou, de forma artificial, ao nível da execução orçamental, a possibilidade da realização/existência de um montante relevante de despesa ( 2011 e 2012, respetivamente, <b>MC 23,5 e MC 22,6</b> ) sem que existissem meios monetários disponíveis para efetuar o seu pagamento atempado.</p> <p>Assim, a execução de qualquer dos orçamentos comportava um elevado risco, permitindo e potenciando uma gestão orçamental desequilibrada.</p>	<p>2.2.1.1. a 2.2.1.3.</p>	<p><b>D)</b> Elaboração rigorosa dos orçamentos de receita:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Fundamentando, de forma adequada, todas as rubricas previstas, independentemente de estarem ou não sujeitas no POCAL a regra previsional ( e, em especial, nos casos em que o valor a orçamentar traduza uma evolução atípica – crescimento – da receita face ao seu histórico de cobrança efetiva ).</li> <li>✓ Considerando apenas as que apresentem um elevado grau de probabilidade em termos de cobrança efetiva.</li> </ul>
<p><b>3.2.1.2. Violação sistemática, entre 2009/2011, do princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial, o que espelha, na sequência da concretização do risco a que aludimos, uma execução orçamental desequilibrada, materializada na efetiva realização/existência de despesas muito acima da real capacidade financeira do MB para fazer face, atempadamente, aos compromissos assumidos.</b></p> <p><b>Em 2012, continuou a ser violado o princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial ao nível da execução global do ano, mas foi cumprido ao nível da execução autónoma, o que evidencia, não obstante a manutenção de uma situação orçamental desequilibrada, alguma contenção ao nível da realização de despesas.</b></p> <p>O resultado desta análise seria bastante mais negativo caso o MB não tivesse utilizado, em 2008 e 2009, o capital dos empréstimos PPTH e PREDE, com a transformação de <b>MC 7,95</b> de " outras dívidas a terceiros " em dívida financeira de MLP, que, por isso, deixou de influenciar o resultado deste indicador.</p>	<p>2.2.1.4.</p>	<p><b>E)</b> Execução prudente do orçamento de despesa, com base na cobrança efetiva das receitas e não apenas na sua previsão orçamental, de modo a garantir um efetivo equilíbrio orçamental e, assim, o pagamento atempado dos seus compromissos;</p> <p><b>F)</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>G)</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 fundos disponíveis.</p>



CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p><b>3.2.1.3. O MB, em especial em 2011 e 2012, apresentou reduzidas ou nulas ( 4,7% e -5,1% ) margens de manobra ao nível da sua gestão financeira, designadamente para fazer face às despesas municipais que não se encontravam, à partida, já "vinculadas", sendo, ainda, de salientar a evolução negativa ocorrida.</b></p> <p>Verifica-se, de facto, naqueles anos, uma <b>forte rigidez na despesa orçamental atendendo ao nível das receitas orçamentais</b>, resultado que ainda se agravaria caso os compromissos de exercícios futuros fossem adequadamente refletidos e não tivesse sido utilizado anteriormente os empréstimos PPTH e PREDE.</p> <p>Aliás, <b>se o MB não tivesse empolado</b>, de forma muito relevante, em 2011 e 2012, a <b>previsão das receitas orçamentais, não estaria em condições de elaborar orçamentos que cumprissem formalmente o princípio do equilíbrio, pois não existiam</b>, de facto, <b>receitas suficientes que possibilitassem sequer a previsão das referidas despesas e dos compromissos já assumidos.</b></p>	<p>2.2.1.5.</p>	<p>Cfr. recomendações <b>D)</b> e <b>E)</b>.</p>
<p><b>3.2.1.4. Realização de despesas, em 2011, sem que tenha sido efetuado o exigível compromisso no exercício ( cerca de M€ 3,8 ), facto que é suscetível de consubstanciar um ilícito de natureza financeira.</b></p> <p>Todavia, atendendo ao carácter difuso da responsabilidade envolvida, à relação custo/benefício do seu apuramento, ao objetivo e natureza da análise efetuada e à regularização da situação em 2012, não se justifica a realização de qualquer outra diligência.</p>	<p>2.2.1.6.</p>	<p><b>H)</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
<p><b>3.2.1.5.</b> Em síntese, o MB, entre 2009/2012:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ <b>Elaborou e aprovou documentos previsionais que não refletiam a real expectativa da execução orçamental</b>, não podendo, por isso, constituir um eficaz instrumento de gestão, nem servir de base a uma análise rigorosa quanto à eficácia da sua execução;</li> <li>✓ <b>Não efetuou uma gestão orçamental prudente</b>, uma vez que <b>não adequou o nível de realização/existência da despesa</b> ( e não somente o seu pagamento ) <b>à real cobrança da receita</b> ( e não à sua mera previsão orçamental ).</li> </ul>	<p>2.2.1.8.</p>	<p>Cfr. recomendações <b>D)</b> a <b>G)</b>.</p>
<p><b>3.2.2.</b> A <b>dívida global de OO</b> ( corrigida pela IGF ) <b>aumentou significativamente</b> entre 2009/2011 ( <b>MC 7,6</b> ), passando para <b>MC 43</b>, tendo <b>diminuído MC 5,9 em 2012</b> ( passando para <b>MC 37,1</b> ), ainda que <b>não englobasse</b>, no final desse ano, um <b>elevado montante de compromissos assumidos e ainda não faturados ( MC 1,9 ) e importasse num valor superior ao de 2009 ( mais MC 1,7 )</b>;</p> <p>Apresenta, <b>em qualquer dos exercícios, um nível materialmente relevante e desadequado do quadro financeiro</b>, nomeadamente das receitas orçamentais, pois, <b>por exemplo em 2011:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ <b>Não bastaria a receita do exercício para solver a totalidade da dívida</b> ( as disponibilidades orçamentais representavam 86% da dívida global do município );</li> <li>✓ <b>O período de recuperação da dívida total do Município era de cerca de 29 meses</b> ( considerando as receitas próprias regulares abatidas das despesas rígidas e vinculadas );</li> <li>✓ <b>A dívida municipal " per capita " cresceu de forma significativa e importava em € 546;</b></li> <li>✓ <b>O peso da dívida de médio e longo prazo na dívida total, ainda que tendo diminuído, é relevante ( 49% ).</b></li> </ul> <p>Estes factos <b>repercutem-se e condicionam a gestão orçamental dos exercícios futuros.</b></p>	<p>2.2.2.1.</p>	<p><b>I)</b> Acompanhamento e controlo rigorosos da evolução e da assunção de nova dívida municipal, de modo a conter e adequar o seu montante ao quadro financeiro da Autarquia, nomeadamente às suas receitas, salvaguardando, assim, o pagamento atempado das suas obrigações.</p> <p><b>J)</b> Realização de novos investimentos deverá ter sempre subjacente uma análise de custo/benefício, que integre, de forma sistemática, a previsão dos custos, a suportar pelo MB, com a sua exploração, manutenção e conservação.</p> <p><b>K)</b> Assunção de compromissos, com repercussões em exercícios futuros, precedida de análise rigorosa, detalhada e ponderada, 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 diminuiu significativamente ao longo do quadriénio de 2009/2012</b> ( 37% e M€ 9,2 ), passando para <b>€ 15 356 254</b>.</p> <p>O respetivo <b>serviço da dívida teve uma evolução no mesmo sentido, importando em 2012 em € 3 177 841,15, que corresponde a menos, respetivamente, m€ 510 e m€ 206</b> do que em <b>2009 e 2011</b>, o qual, aliás, atendendo ao atual quadro de empréstimos contratados, não tenderá a crescer nos próximos anos.</p>	2.2.2.2.	
<p><b>3.2.2.2.</b> A dívida resultante de <b>contratos de locação decresceu entre 2009 e 2012</b>, passando de <b>€ 1 562 638</b> para <b>€ 972 916</b>.</p> <p>O respetivo <b>serviço da dívida</b> evidencia igualmente, ao longo do triénio de 2009/2011, <b>um decréscimo de 15%</b> ( passou de € 265 079 para € 225 890 ).</p>	2.2.2.3.	
<p><b>3.2.2.3. As outras dívidas a terceiros de operações orçamentais:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ <b>Tiveram uma evolução muito negativa entre 2009/2011, passando para o valor materialmente relevante de M€ 23,6 ( mais M€ 14,4 face a 2009 ).</b></li> <li>✓ <b>Decresceram em 2012 ( menos M€ 2,9 face ao ano anterior ), passando para M€ 20,8, ainda que continuando a evidenciar um montante bastante superior ao de 2009 ( mais M€ 11,5 ).</b></li> </ul> <p>Assim, <b>as outras dívidas a terceiros continuam a evidenciar, no final de 2012, um montante materialmente muito relevante</b>, não obstante <b>adesão</b>, em 2008 e 2009, <b>ao PPTH e ao PREDE</b>, através dos quais <b>foram transformados M€ 7,95 de dívida desta natureza em financeira de MLP</b>.</p>	2.2.2.4 a 2.2.2.6.	<p><b>L)</b> Implementação de medidas que contribuam para o restabelecimento do equilíbrio financeiro do MB, 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 e da fixação das taxas dos impostos municipais );</li> <li>✓ Racionalização da despesa realizada através, nomeadamente, da: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Análise e ponderação sistemáticas da necessidade e utilidade das despesas a realizar;</li> <li>• Adoção, ainda que não prevista legalmente, do instrumento da cativação das despesas, consagrando regras de execução orçamental que incluam a identificação das rubricas da despesa e as percentagens a cativar, bem como a competência para a sua descativação.</li> </ul> </li> </ul>

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p><b>3.2.2.4. A situação financeira de CP</b>, não obstante a referida adesão aos PPTH e PREDE, manteve-se <b>negativa e desequilibrada</b>, com:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ <b>Relevantes e sistemáticos saldos reais negativos de OO ( 2012: mC 19,8 )</b>, de que decorre a oneração indevida dos orçamentos futuros;</li> <li>✓ <b>Uma perda significativa</b>, entre 2009 e 2012, <b>da capacidade para fazer face aos compromissos dessa natureza ( mC 12,4 )</b>;</li> <li>✓ <b>PMP a terceiros ( 2011 ) e a fornecedores ( 2012 ) elevados, crescentes e que ultrapassam largamente os parâmetros legais ( respetivamente, 324 e 617 dias )</b>;</li> <li>✓ <b>Violação da regra do equilíbrio financeiro mínimo</b> ( não existindo qualquer ajustamento entre as dívidas daquela natureza e a correspondente liquidez do ativo, em especial, com as disponibilidades );</li> <li>✓ <b>Elevados custos financeiros</b> ( juros de mora liquidados, entre 2009/2011, no montante de cerca de <b>mC 882,3</b> ).</li> </ul> <p>Na sequência do desequilíbrio de CP, os fornecedores celebraram:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Com regularidade, <b>contratos de factoring</b> com entidades financeiras, cujo valor global, era de <b>€ 1 095 529</b>, no final de 2011;</li> <li>✓ Acordos de regularização de dívida com a Autarquia, cujo montante era, no final de 2011, de <b>€ 3 285 477</b>.</li> </ul> <p>Assim, a <b>situação financeira de CP do MB</b> era, em qualquer dos anos, <b>desequilibrada, sendo evidentes as dificuldades para solver atempadamente os compromissos desta natureza</b>.</p>		<p><b>M)</b> Ponderação, nas áreas de atividade ou programas que tenham um maior peso e flexibilidade ao nível da despesa, da eventual adoção de medidas no sentido de descontinuar 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> <p><b>N)</b> Acompanhamento e controlo rigorosos da evolução e da assunção de nova dívida comercial/administrativa, de modo a conter e adequar o seu montante às receitas municipais efetivamente disponíveis ( isto é, após a dedução das despesas fixas e rígidas ), salvaguardando, assim, o pagamento atempado das obrigações de CP.</p> <p><b>O)</b> Redução dos prazos médios de pagamento para os parâmetros legalmente previstos, de modo a cumprir atempadamente os seus compromissos e evitar a ocorrência de custos financeiros.</p>

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p><b>3.2.3.</b> O MB, em 2008 e 2009, levou a cabo duas operações de consolidação da dívida comercial/administrativa, através da contratação de quatro EMLP, no montante global de <b>MC 7,95</b>, ao abrigo dos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ <b>PPTH - MC 6</b>, cabendo ao Estado Português, enquanto mutuante, <b>MC 2,4</b>, e, ao <b>DEXIA</b>, a parte restante, ou seja, <b>MC 3,6</b>;</li> <li>✓ <b>PREDE - MC 1,95</b>, cabendo ao Estado Português <b>mC 780,9</b> e, à <b>CGD</b>, a parte restante, ou seja, <b>MC 1,2</b>.</li> </ul> <p><b>3.2.3.1.</b> Foram identificadas, entre 2007/2011, incorreções nas grandezas consideradas pela DGAL para o apuramento do PMP a fornecedores ( RCM 34/2008 ).</p> <p>Relativamente a 2011 salientamos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Na <b>dívida a fornecedores: mais MC 1,5</b>, que resulta da <b>inclusão</b> do resultado do procedimento de reconciliação de saldos de terceiros e da dívida a fornecedores de imobilizado reportada a MLP;</li> <li>✓ Nas <b>aquisições de bens e serviços: menos MC 4,8</b>, que não respeitam a eventos relacionados com aquisições a título oneroso e que decorrem do procedimento de reconciliação de saldos de terceiros.</li> </ul> <p>Quanto a <b>2007 a 2010</b>, os valores considerados decorrem da análise global aos referidos Programas efetuada pela IGF através da Informação n.º 1949/2012.</p> <p>Consequentemente, <b>os PMP apurados pela IGF e DGAL são divergentes</b>, variando as diferenças entre 13 ( 2007 ) e 91 dias ( 2011 ), 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>	<p>2.2.3. a 2.2.3.5.2.</p>	

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p><b>3.2.3.2. Face aos diferentes objetivos, que resultam das análises da IGF e DGAL, para a evolução do PMP, verificámos, no que respeita ao PPTH:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ <b>DGAL: Incumprimento em 2008, 2010 e 2011</b> ( com diminuição desse indicador no primeiro caso e aumento nos restantes ) <b>e cumprimento em 2009</b> ( com diminuição desse indicador );</li> <li>✓ <b>IGF: Incumprimento em 2008, 2010 e 2011</b> ( com aumento desse indicador ) <b>e cumprimento em 2009</b> ( com diminuição desse indicador ).</li> </ul> <p>Deste modo, considerando os <b>exercícios de 2009/2011</b>, a partir do termo da primeira metade do EMLP do Estado, ou seja, 2013, <b>a respetiva taxa de juro base remuneratória do capital mutuado</b> deveria ser acrescida:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ <b>DGAL: 0,8 pp</b> ( 2008: 0,2 pp; 2009: 0,0 pp; 2010: 0,3 pp; 2011: 0,3 pp );</li> <li>✓ <b>IGF: 0,9 pp</b> ( 2008: 0,3 pp; 2009: 0,0 pp; 2010: 0,3 pp; 2011: 0,3 pp ).</li> </ul> <p>Consequentemente, a referida <b>taxa de juro deveria sofrer</b>, assim, quanto ao período em apreço, <b>um agravamento de 0,1 pp face ao que resulta da comunicação</b> entretanto efetuada pela DGTF.</p>	<p>2.2.3. a 2.2.3.5.2.</p>	<p><b>P)</b> Cumprimento efetivo dos objetivos fixados no PPTH e no PREDE com os quais o MB se comprometeu de forma expressa, nomeadamente ao nível da redução anual do PMP.</p>
<p><b>3.2.3.3. Quanto ao PREDE, constatámos, ao nível dos objetivos do PMP, que a DGAL e a IGF, ainda que com base em grandezas diversas, apuraram os mesmos resultados, ou seja, cumprimento em 2009 e incumprimento em 2010 e 2011, com, respetivamente, diminuição e aumento do resultado deste indicador.</b></p> <p>Consequentemente, tendo em conta os <b>exercícios de 2009/2011</b>, a indicada <b>taxa de juro</b> deverá ser acrescida, a partir de 2014, de <b>0,6 pp</b> ( 2009: 0,0 pp; 2010: 0,3 pp; 2011: 0,3 pp ).</p>		

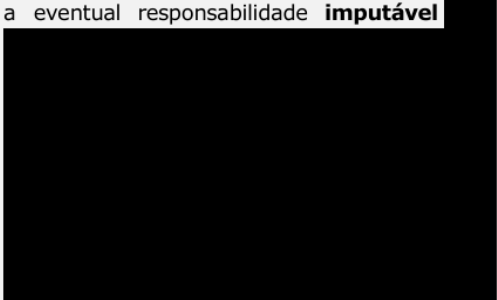
CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p><b>A DGTF, no entanto, na comunicação relativa a 2011, mas que abrangia todo o período referido, informou, incorretamente, o MB que o acréscimo era de 0,4 pp.</b></p> <p>Todavia, considerando que a indicada variação da taxa de juro só produz efeitos no futuro ( 2014 ), a situação é suscetível de ser reapreciada por aquela entidade.</p> <p><b>3.2.3.4. O MB, nos anos analisados, não contribuiu para a prossecução dos objetivos, de âmbito específico e geral, subjacentes à conceção dos PPTH/PREDE, pois não:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ <b>Reduziu os PMP, de acordo com o previsto;</b></li> <li>✓ <b>Diminuiu, de forma duradoura, as outras dívidas a terceiros, em valor pelo menos equivalente ao dos EMLP, tendo antes ocorrido uma duplicação do endividamento total do MB num valor significativo ( MC 7,95 ).</b></li> </ul>	<p>2.2.3. a 2.2.3.5.2.</p>	<p>Cfr. recomendação anterior.</p>

### 3.3. LIMITES LEGAIS DE ENDIVIDAMENTO MUNICIPAL DE 2011 E 2012

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p><b>3.3.1. Em 2011 e 2012 foram criados, pelas LOE desses anos, limites especiais de endividamento, que, após as correções da IGF, importavam, respetivamente, no que respeita ao:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ <b>EL - € 17 755 057 e € 17 407 140;</b></li> <li>✓ <b>EMLP - € 20 077 505 e € 17 771 173.</b></li> </ul> <p>Por sua vez, os <b>limites legais de ECP previstos na LFL</b> eram, respetivamente, de <b>€ 2 169 719 e € 2 017 852.</b></p>	<p>2.3.1.1. e 2.3.1.2.</p>	

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p><b>3.3.1.1.</b> Atento o conceito de endividamento líquido total, <b>o perímetro relevante para aferir do cumprimento dos limites legais de endividamento de 2011 e 2012</b> englobava, para além do <b>Município</b> e dos <b>SMTCB</b>, as seguintes cinco entidades:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ <b>Quatro Associações de Municípios</b> ( AML, AMRS, AIARS e AMRPCS );</li> <li>✓ <b>Uma entidade de natureza empresarial</b> ( CDR - EIM, SA ).</li> </ul> <p>A indicada <b>empresa releva para os limites em apreço</b>, pois, naqueles anos, apresentava contas desequilibradas, de acordo com o previsto, respetivamente, nos RJSEL e RJAEP.</p>	<p>2.3.2. a 2.3.2.2.</p>	
<p><b>3.3.1.2.</b> A <b>Autarquia cumpriu, no final de 2011 e 2012</b>, os limites especial de <b>EMLP</b> e de <b>ECP</b> previsto na <b>LFL</b>.</p> <p>Ao contrário, o MB <b>violou o limite especial de EL de 2011</b>, apresentando um excesso de € 3 479 168, <b>mas cumpriu o de 2012</b>.</p> <p>Saliente-se que, em 2011 e 2012, <b>estão excecionados dos limites legais de EMLP e de EL</b>, os montantes, respetivamente, de <b>€ 2 120 485 e € 1 944 477</b>, pelo que os valores que estão a ser considerados para o limite em apreço são inferiores aos das respetivas grandezas.</p> <p><b>A violação do limite de 2011 é suscetível de ser sancionada:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Em <b>termos tutelares administrativos e financeiros</b>;</li> <li>✓ Através da <b>dedução nas transferências</b> do Estado do montante do excesso de EL.</li> </ul>	<p>2.3.3., 2.3.4., 2.3.5. e 2.3.8.</p>	<p><b>Q)</b> A análise da situação financeira da Autarquia e a tomada de decisões neste âmbito não deve ser circunscrita aos limites legais de endividamento, já que, em última instância, com as exceções que o regime previsto comporta, poderá estar a ser cumprida, num plano estritamente formal, a norma reguladora, quando, na verdade, não existe capacidade financeira.</p>
<p><b>Em termos tutelares administrativos, a regularização superveniente da situação é causa de exclusão da sanção</b>, o que se verificou no presente caso, pelo que não justifica qualquer outra diligência nesta sede.</p> <p><b>O mesmo acontece</b>, pelo mesmo motivo, no que respeita à <b>realização de deduções nas transferências do Estado</b> do montante do excesso de EL.</p>	<p>2.3.3., 2.3.4., 2.3.5. e 2.3.8.</p>	<p><b>R)</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>Em sede financeira, a apreciação e valorização dos factos é da competência do Ministério Público junto do Tribunal de Contas, a quem irão ser comunicados através de uma informação autónoma, sendo a eventual responsabilidade imputável</b></p> 	<p>2.3.3., 2.3.4., 2.3.5. e 2.3.8.</p>	
<p><b>3.3.1.3.</b> O MB cumpriu, nos anos de 2011 e 2012, 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.</p> <p>No entanto, a <b>informação reportada não refletia, com inteira fiabilidade, a sua situação nesta matéria</b>, tendo sido apuradas, em 2011 e 2012, respetivamente, as seguintes diferenças:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ <b>EL</b> - Para mais de <b>m€ 559,8</b> e de <b>€ 2 326,07</b>;</li> <li>✓ <b>EMLP</b> - Para mais de <b>m€ 25,4</b>.</li> </ul> <p>Estas <b>diferenças resultaram</b> das correções efetuadas pela IGF ao nível do passivo exigível, da consideração do EL da AMRPCS e da empresa " CDR, EIM, SA e das diferenças no reporte das AML, AIARS e AMRS.</p> <p>Não estão, aliás, 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> <p>Todavia, as divergências verificadas não tiveram qualquer reflexo sobre as conclusões globais em matéria de ( in ) cumprimento dos limites legais de EL e de EMLP.</p>	<p>2.3.6. a 2.3.6.4.</p>	<p><b>S)</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 MB e da comunicação da informação de todas as entidades relevantes.</p> <p><b>T)</b> Criação de procedimentos periódicos de circularização, recolha e validação de informação, que inclua o conjunto de entidades abrangidas pelo conceito de endividamento líquido total, o que permitirá o acompanhamento e controlo sistemáticos da evolução da situação face aos limites legais de endividamento.</p>

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<b>3.3.2.</b> O MB contribuiu, em 2011 e 2012, de forma, respetivamente, negativa e positiva, para o défice do subsector das autarquias locais, uma vez que, entre 1/jan e 31/dez daqueles anos, aumentou e diminuiu o seu EL ( sem exceções ) em cerca de M€ 2,4 e M€ 5,5.	2.3.7.	

#### 3.4. SANEAMENTO E REEQUILÍBRIO FINANCEIROS

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<b>3.4.1.</b> O MB apresentava, no final de 2011, 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.	2.4.	<b>U)</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.

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

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p><b>3.5.1.</b> A Norma de Controlo Interno em vigor encontra-se desatualizada face à reestruturação dos serviços municipais ocorrida no final de 2010.</p> <p><b>3.5.2.</b> Do trabalho realizado resultaram algumas fragilidades ao nível do controlo interno e dos procedimentos contabilísticos na área do endividamento, de que destacamos as seguintes:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Não foi divulgado no Passivo de CP, nos balanços de 2009 a 2012, o valor das amortizações da dívida de contratos de empréstimos de MLP e dos contratos de locação financeira cujos pagamentos se vencem em cada um dos anos imediatos;</li> <li>✓ O recurso ao financiamento externo, através do recurso a contratos de locação financeira, não é precedido de qualquer tipo de estudo que fundamente a opção tomada, nomeadamente através da comparação com formas alternativas de financiamento;</li> </ul>	2.5.	<p><b>V)</b> Revisão da Norma de Controlo Interno.</p> <p><b>W)</b> Adequada divulgação, no CP do balanço, dos valores relativos a EMLP e contratos de locação financeira exigíveis no exercício seguinte, ainda que, no caso dos EMLP, mantendo a denominação da conta que espelha a natureza originária deste passivo.</p> <p><b>X)</b> Comparação sistemática das des(vantagens) do recurso a formas alternativas de financiamento.</p>

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Os juros de mora pagos não são refletidos adequadamente na rubrica orçamental económica própria, mas sim nas rubricas das despesas a que respeitam;</li> <li>✓ Não é dado cumprimento às instruções emitidas pelo SATAPOCAL quanto aos procedimentos e registos a efetuar para refletir as dívidas cedidas em <i>factoring</i> pelos seus fornecedores a entidades financeiras.</li> </ul>	2.6.	<p><b>Y)</b> Reflexo dos juros de mora pagos na adequada rubrica orçamental económica prevista para esse efeito ( 03.05.02 ).</p> <p><b>Z)</b> Reflexo das dívidas cedidas pelos fornecedores sociedades de <i>factoring</i> numa subconta das contas 221/261, por cada uma daquelas entidades, que, por sua vez, deve ser desagregada por credor, em conformidade com as contas de terceiros iniciais.</p>
<p><b>3.5.2.1.</b> Da análise ao Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas, salientamos algumas fragilidades:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Falta de previsão dos meios humanos e materiais necessários à sua execução;</li> <li>✓ Impossibilidade de conhecer, com exatidão, o grau de implementação das medidas previstas, mas terão sido aplicadas menos de um terço.</li> <li>✓ Desatualização do Plano, nomeadamente face à nova estrutura orgânica do MB e a algumas insuficiências que persistem desde a sua origem ( identificação dos riscos e medidas preventivas .</li> </ul>		<p><b>AA)</b> Definição e afetação dos recursos materiais e financeiros necessários à execução das medidas previstas no Plano;</p> <p><b>BB)</b> Implementação integral das medidas constantes do Plano;</p> <p><b>CC)</b> Revisão do Plano, em articulação com a NCI, devendo ser chamadas a colaborar nesse processo as próprias unidades orgânicas que estarão sujeitas à sua aplicação.</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 aos PPTH/PREDE.

**4.1.3.** O envio do presente relatório e todos os seus anexos ao Senhor Presidente da Câmara Municipal do Barreiro, o qual deverá dar conhecimento do mesmo aos restantes membros do Órgão Executivo e remeter cópia à Assembleia Municipal, de harmonia com o

previsto no art. 35.º, n.º 2, al. o), do Anexo I à Lei n.º 75/2013, de 12/set.

**4.1.4.** A solicitação ao Presidente da Câmara Municipal da prestação de informação detalhada à IGF, no prazo de 60 dias, sobre o estado de implementação das recomendações efetuadas neste relatório 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: **SÓNIA MARIA DA SILVA BARBOSA**

Num. de Identificação Civil: B1103153926

Data: 2013.12.31 01:49:55 GMT Standard Time

Localização: A Cde

