

IGF - Inspeção Geral de Finanças	
ICS	
JVR	
MTS	<input checked="" type="checkbox"/>
CAR	
ACC	
FMB	
JFB	
DSA	
SCSG	
CLD	
AAO	
O INSPECTOR-GERAL	
<i>17.10.2013</i>	

Exmo. Senhor
 Inspetor Geral de Finanças
 Rua Angelina Vidal, 41
 1199-005 Lisboa

JOSÉ MARIA LEITE MARTINS

Sua Referência	Sua Data	Nossa Referência
Proc.º n.º 2012/182/A3/1266		Of. 64- GAP – B/A Cod.
		01-OCT-2013 05579

Assunto: Auditoria – Controlo de endividamento e da situação financeira municipal – Município do Barreiro

Exmo. Senhor Inspetor Geral de Finanças,

Recebemos o projeto de relatório final referente à ação de auditoria ao Município do Barreiro nº2012/182/A3/1266, sobre o qual exercemos, através do presente, o devido contraditório institucional.

Salientamos, antes do mais, a qualidade do trabalho vertido no relatório em causa. 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.

Cuidamos que o fornecimento de alguns dados adicionais, pode, neste momento, revelar vantagens no aprofundamento de tal reflexão.

I

A situação financeira do Município do Barreiro tem revelado dificuldades e fragilidades de há vários anos a esta parte.

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.

Isso mesmo diz o projeto de relatório, p.e. na sua página 12 ao referir que "... 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 elevado grau de inflexibilidade ..."

Ou quanto à questão do equilíbrio orçamental ao referir (pág 12) que "... caso o Município não tivesse emolado (...) a previsão das suas receitas orçamentais não estaria em condições de elaborar orçamentos que cumprissem formalmente o princípio do equilíbrio pois não existiam de fato receitas suficientes que possibilitassem sequer a previsão das referidas despesas e dos compromissos já assumidos anteriormente".

Temos 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.

2012 Pode já sentir alguns desses efeitos, o que se demonstra, como o projeto igualmente refere (pag.11), na execução autónoma do ano.

Foram as medidas adotadas (muitas já durante o ano de 2011) que, igualmente, nos levaram a solicitar 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.

Vejamos alguns exemplos:

- As despesas de funcionamento são, tradicionalmente, uma das componentes com maior rigidez na despesa. Entre 2009 e 2012 o Município promoveu, apenas nos serviços de limpeza e vigilância, uma redução nos valores globalmente despendidos na ordem dos 76,40%, traduzível numa poupança de € 837.153,80/ano. Paralelamente, também os serviços de manutenção de espaços verdes conheceram em 2012 uma redução de € 56.950,00.

- Tendo em conta os contratos celebrados e os objetivos gerais de equilíbrio



financeiro preconizados pelo Município, foi construída uma estratégia de 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%.

- Foi também revisto 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.

- No mesmo período e no que toca ao volume de aquisições, uma análise aos compromissos efetuados nos anos de 2011 e 2012 permite, mesmo à primeira vista, detetar uma redução do seu volume na ordem dos € 4.381.570,00.

- Entre 2010 e 2012 os apoios ao Movimento Associativo através de contratos programa foram objeto de reduções importantes. Em 2012, face aos valores de 2011, fixou-se um novo patamar para todos os subsídios, limitando-os a € 1.248.458,57.

- A mesma tendência pode, aliás, ser detetada nas verbas transferidas para as Juntas de Freguesia. Aqui, o aprofundamento e acompanhamento constantes do processo de descentralização de competências, acompanhado duma consciencialização por parte de todos os intervenientes quanto à necessidade de proceder a processos de racionalização e contenção das despesas efetuadas permitiu, entre 2010 e 2012 concretizar uma redução de alguma importância nas verbas atribuídas.

- Saliente-se, ainda, uma intervenção de fundo ao nível dos consumos próprios, nomeadamente de energia e combustíveis, a qual, tendo traduzido reduções de consumo, acabou integralmente absorvida pelo aumento dos preços dos bens em causa, bem como dos impostos (v.g. o IVA) que sobre eles incidem.

Esta intervenção estendeu-se igualmente às componentes da **receita**:

- Detetámos uma margem de progressão na receita municipal proveniente da concessão de património imóvel. A partir daqui lançámos, durante o ano de 2012, 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.

- No período 2009/2010 elaborámos o 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

12



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.

- Uma 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.

- Fruto da revisão e acompanhamento, decorrentes de obrigações legais em vigor e das diretivas emanadas da ERSAR, das tarifas de águas, resíduos e saneamento, o resultado global destas 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). Com o objetivo de cumprir aquelas obrigações e concretizar uma situação de equilíbrio tarifário, continuaremos, paulatinamente, a introduzir as medidas e ações necessárias.

E note-se que parte do que fica referido a título exemplificativo, foi parcialmente implementado (ou iniciado) no mesmo período (2011) em que, como bem se refere no projeto de relatório, as receitas municipais registaram uma quebra de receita na ordem dos € 5.000.000,00.

Alguns destes resultados transparecem já no balanço de 2012.

Apesar deste, globalmente, não apresentar alterações significativas face a 2011, importa realçar quer o aumento de fundos próprios quer a redução do passivo.

Os fundos próprios apresentaram um aumento de 11,72% face a 2011, representando, em termos absolutos, um acréscimo de € 3.949.073,40.

O passivo apresentou uma redução de 7,64% em relação ao final de 2011, equivalente a € 3.990.278,61, sendo de referir que as dívidas a terceiros de curto prazo decresceram 33,88% (€ 7.789.750,00) enquanto as de médio e longo prazo aumentaram 10,92% (€ 2.286.689,41).

II

Foi com as medidas tomadas e antevendo já alguns dos seus resultados, que **preparámos o Orçamento para 2013.**

Handwritten mark



Este, indo 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).

A título de exemplo, valerá a pena referir o caráter de 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.

Estamos convencidos que foram as medidas tomadas, associadas a uma elaboração cuidada e realista do orçamento de 2013, que nos permitem atualmente apresentar uma execução que, a nosso ver, contribui para que continuemos a afirmar um caminho de consolidação das contas municipais.

Assim, neste momento (dados de 31 de agosto de 2013), registamos:

- **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.

- **Uma redução da dívida orçamental do Município** (não obstante a entrada das verbas PAEL) de € 3.573.205,00 (10% face ao final de 2012), como se verifica no Quadro 1.

QUADRO 1 – Composição e evolução da dívida municipal



Descrição		Ago-13	2012	Variação 2012 /2013	
				Resultado	Taxas
Dívida financeira	Empréstimos de médio e longo prazo	23.854.966	15.356.473	8.498.492	55%
	Empréstimos de curto prazo				
	Leasing's	895.434	972.916	-77.482	-8%
Sub - Total		24.750.400	16.329.389	8.421.010	62%
Outras dívidas a terceiros	Médio e longo prazo	5.801.477	6.901.170	-1.099.693	-16%
	Curto prazo	2.955.262	13.849.784	-10.894.522	-79%
Sub - Total		8.756.739	20.750.954	-11.994.215	-58%
Total		33.507.139	37.080.343	-3.573.205	-10%

Embora o quadro, tendo em conta o período a que se refere, não o reflita, uma comparação de valores entre agosto de 2013 e 2011 apresenta uma redução absoluta de € 9.478.088,00 (22%), a qual é de € 1.878.693,00 (5%) quando comparada com 2009.

- Uma redução da dívida a fornecedores de € 11.242.358,00.
- Um saldo de execução orçamental de € 3.488.466,00, superior em € 2.495.721,00 ao registado no final de 2012.
- Uma redução de € 14.489.936 nos saldos reais de operações orçamentais, como resulta do Quadro 2

QUADRO 2 – Saldos reais de operações orçamentais

Descrição	2012	Ago-13
1 - Saldo final de operações orçamentais	992.745	3.488.466
2 - Outras dívidas a terceiros originariamente de CP (excepto OT)	20.750.954	8.756.739
Diferença (1 - 2)	-19.758.209	-5.268.273

- 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 SIAL a junho de 2013).

- Um cumprimento integral de todas as reduções (de dívida ou remuneratórias) legalmente estatuídas.

III

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

7



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 conseqüente 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 conseqüente 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.

IV

Importa, por último, avaliar as conclusões e recomendações apresentadas.

Recomendação A): 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.



Recomendação B): 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.

Recomendação C): Verifica-se a utilização da conta de compromissos futuros sempre que se justifica.

Recomendação D): Conforme referido anteriormente e ainda que não alcançando o nível que o Município deseja, a elaboração do orçamento de 2013 obedeceu já a um cuidado e prudência particulares no que toca à previsão das receitas. Salienta-se, acima, o caso dos impostos diretos.

Recomendação E): 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.

Recomendação F): 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.

Recomendação G): No seguimento do comentário à recomendação anterior, os mecanismos descritos têm permitido cumprir com as disposições da LCPA.

Recomendação H): Também no que a esta recomendação concerne valerá a pena retomar os argumentos expendidos nos comentários às recomendações anteriores.

Recomendação I): Vertida nos comentários anteriores, o quadro de realização de despesa no Município do Barreiro foi limitado a montantes realistas e diretamente dependentes da receita previsivelmente disponível.

Recomendação J): Com a consciência de que, várias vezes, a urgência e relevância social



de muitos dos investimentos previstos dificultam ou sobrepõem-se, de certa forma, à sua ponderação de um ponto de vista eminentemente financeiro, consideramos que a implementação, no curto médio prazo, de um sistema fiável de contabilidade de custos, contribuirá decisivamente para superar muitas das lacunas sentidas.

Recomendação K): Vertida no comentário à recomendação anterior.

Recomendação L): Vertida nos comentários às recomendações anteriores e, bem assim, nas informações prestadas nos pontos I e II.

Recomendação M): A implementação, no curto médio prazo, de um sistema fiável de contabilidade de custos, permitirá identificar novos espaços e linhas de intervenção na racionalização da despesa municipal.

Recomendação N): Enunciada em comentários às recomendações anteriores, desde logo F).

Recomendação O): 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.

Recomendação P): Enunciada no comentário à recomendação anterior.

Recomendação Q): Como se refere no Ponto III e se reforça em outros pontos do presente documento, a tentativa de criação de margens de conforto face aos limites legais de endividamento (recorde-se que a mesma se fixa, atualmente, em € 5.335.950,00), associada a uma política efetiva de controlo e racionalização da despesa, deverá contribuir, como também desejamos, para que se alcance o desiderato da presente recomendação.

Recomendação R): Vertida no comentário à recomendação anterior.

Recomendação S): 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.

Recomendação T): É prática corrente do Município proceder a uma circularização anual das entidades com maior expressão no passivo. O reforço desta medida, como outras, será tomado em conta na revisão da Norma de Controlo Interno a qual, tal como outros documentos (p.e. o Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas),



deverá desencadear-se no período posterior à adequação da estrutura municipal às normas constantes das alterações ao Estatuto do Pessoal Dirigente.

Recomendação U): 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 descritas supra.

Recomendação V): Vertido no comentário à recomendação T).

Recomendação W): A recomendação em análise traduz, em nosso ver, uma boa prática contabilística. O Município do Barreiro adotou-a, aliás, até há alguns anos. Foi apenas fruto de indicação expressa do Tribunal de Contas para que tal não sucedesse, que deixámos de fazê-lo.

Recomendação X): Procuraremos, enquanto elemento do esforço antes descrito, aprofundar a comparação recomendada.

Recomendação Y): 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.

Recomendação Z): Encontramo-nos em fase de adoção.

Recomendações AA), BB) e CC): Tal como elencado anteriormente, 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.

Parecendo-nos que as informações e elementos aqui prestados poderão revelar-se de interesse no desenho de um quadro realista da evolução e situação financeira atual do Município do Barreiro, e mantendo-nos, como sempre, ao dispor para quaisquer esclarecimentos adicionais,



MA



Com os melhores cumprimentos,

O Presidente da Câmara


(Carlos Humberto de Carvalho)



