

CONTROLO DO ENDIVIDAMENTO E DA SITUAÇÃO FINANCEIRA DA ADMINISTRAÇÃO LOCAL AUTÁRQUICA



Auditoria ao Município da Chamusca

Proc. n.º 2013/182/A3/143

Relatório n.º 2280/2013

dezembro de 2013

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

FICHA TÉCNICA

NATUREZA	Auditoria Financeira
ENTIDADE AUDITADA	Município da Chamusca
FUNDAMENTO	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".
ÂMBITO	As verificações efetuadas reportaram-se ao período compreendido entre 1/jan/2009 e 31/dez/2011, sendo atualizadas, sempre que possível, para 2012.
OBJETIVOS	<p>A presente auditoria teve como objetivos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Avaliação da qualidade da informação constante da prestação de contas do exercício de 2011; • 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; • 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; • Verificação, no final de 2011, da posição do Município em termos de equilíbrios conjuntural e estrutural (saneamento e reequilíbrios financeiros); • Conhecimento do sistema de controlo interno instituído em relação a vários aspetos do endividamento e sua avaliação em termos de adequação e eficácia. <p>Foi ainda considerada na análise, nos casos em que os objetivos definidos o permitiram, a informação financeira de 2012, ainda que com dados não validados.</p>
METODOLOGIA	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.
CONTRADITÓRIO	Foi realizado contraditório formal institucional, nos termos do artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 276/2007, de 31/jul.
CICLO DE REALIZAÇÃO	jan/2013 – abr/2013
DIREÇÃO	CdE – Alexandre Virgílio Amado
EQUIPA	<p>Coordenação: CdE – Paula Duarte</p> <p>Execução: Inspetor – Octávio de Sá</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.

Os orçamentos do MC de 2009/2012 foram empolados, de forma sistemática e crescente, ao nível das receitas orçamentais (máximo de 55% em 2009, e, em 2012, 44%) e, em especial, de capital (máximo de 46% em 2009 e, em 2012, 25%), 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€ 11,5).

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 municipal diminui, entre 2009/2012, M€ 6, mas continuava a evidenciar, no final daquele último ano, um montante materialmente relevante e desadequado ao seu quadro financeiro (M€ 8).

A Autarquia, 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€ 5,5) e elevados PMP a terceiros e fornecedores (531 e 403 dias).

Verificou-se, em termos de PREDE, na maior parte dos anos abrangidos pelo período decorrido entre 2009/2012, o incumprimento dos objetivos para o PMP, de que resulta um futuro aumento global da taxa de juro do capital mutuado com o Estado de 0,6 pp.

O MC cumpriu, em 2011, todos os limites legais de endividamento.

À consideração superior,

DESPACHO:

SUMÁRIO EXECUTIVO

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

1. Fiabilidade da informação financeira ao nível do passivo exigível e algumas fragilidades atendendo ao disposto no POCAL

1.1. O **balanço da Autarquia**, do ano 2011, **refletia, com fiabilidade, o seu passivo exigível**, dado que as correções efetuadas são materialmente pouco relevantes em termos absolutos (m€ 62) e têm um peso muito reduzido na dívida total de operações orçamentais (0,6%).

1.2. Constatámos, no entanto, **outras insuficiências** atendendo ao disposto no POCAL, de que destacamos a **falta cumprimento integral do princípio da especialização dos exercícios** 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 grau de vinculação do MC, para o futuro, ao nível da despesa orçamental.

Fiabilidade do passivo exigível

Insuficiências na informação contabilística

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

2.1. A **receita global disponível do MC importou, no quadriénio de 2009/2012**, respetivamente, em **M€ 13,7, M€ 12,2, M€ 11,6 e M€ 11,3** (diminuição, no período, de cerca de 18%), montantes que estão influenciados pela utilização do capital de empréstimos, no valor de M€ 3,2, m€ 878, m€ 650 e m€ 640 (sem os quais teria ocorrido um aumento de cerca de 1%).

2.2. A Autarquia **manteve, entre 2009/2012, uma prática elevada, sistemática e crescente de empolamento da previsão das receitas orçamentais, em termos globais** (máximo de 55% em 2009, e, em 2012, 44%) e, **em especial, na componente de capital** (máximo de 46% em 2009 e, em 2012, 25%), o que contraria o objetivo visado pelas regras previsionais do POCAL.

Face aos valores previstos, não foram arrecadadas, no período de 2009/2012, **receitas de nos montantes**, respetivamente, de **M€ 11,1, M€ 13, M€ 11,9 e M€ 11,5**.

Deste **procedimento decorre um elevado risco para o equilíbrio e a sustentabilidade financeira da entidade**, já que **permite e potencia**, através da criação artificial de uma situação de aparente equilíbrio orçamental, **a realização/existência de elevados montantes de despesa** (2012: **M€ 11,5**, que corresponde a cerca de 102% da respetiva receita total disponível) **para além da efetiva capacidade da Autarquia para promover o seu pagamento atempado**.

2.3. A **violação reiterada**, entre 2009/2012, mesmo após a utilização dos empréstimos PREDE, **do princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial** (execução global do ano), **espelha a concretização, ao nível da execução orçamental, do indicado risco e**

Receita global disponível em 2012: M€ 11,3

Empolamento sistemático das receitas orçamentais globais e, em especial, de capital (taxas de execução máximas de 55% e 46%)

Orçamentos com elevado risco ao nível da sua execução

Realização/existência de despesa muito superior à capacidade financeira

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

uma consequente gestão orçamental desequilibrada, com a realização/existência de despesas acima da real capacidade financeira do MC para fazer face, atempadamente, aos compromissos assumidos.

2.4. Em todos os anos analisados, a despesa orçamental evidenciava uma total rigidez, verificando-se a inexistência de qualquer margem de atuação do MC ao nível da sua gestão financeira, atendendo apenas a algumas despesas municipais que, à partida, já se encontravam "vinculadas", situação que ainda seria mais negativa caso fossem integralmente registados os compromissos de exercícios futuros e não tivesse sido utilizado anteriormente o capital dos empréstimos PREDE.

Aliás, **se a Autarquia não tivesse empolado,** de forma muito relevante, entre 2009 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 face ao quadro financeiro e manutenção de situação financeira de CP desequilibrada

3.1. A dívida municipal, corrigida pela IGF, apesar de ter diminuído significativamente entre 2009 e 2012 (cerca de M€ 6 e 43%), por força do **decréscimo da dívida de EMLP (menos M€ 3,1 e 58%, passando para M€ 2,2)** e das **outras dívidas a terceiros (menos M€ 2,1 e 27%, passando para M€ 5,8),** importava, no final do último ano, em **M€ 8.**

3.2. O endividamento global do MC apresentou, ao longo do período referido, um nível materialmente relevante e desadequado ao seu quadro financeiro, (em especial, às suas receitas), sendo de salientar que, não obstante a evolução positiva ocorrida, em 2012, persistia um:

- ✓ **Significativo período de recuperação da dívida total tendo em conta as receitas regulares expurgadas das despesas rígidas e vinculadas (16 meses);**
- ✓ **Relevante valor da dívida municipal " per capita " (€ 788).**

Refira-se, ainda, a **materialidade da dívida de EMLP e o seu peso significativo na dívida total (2012: M€ 2,2 e 28%),** sendo **expetável que o respetivo serviço da dívida aumente nos próximos anos,** dada a materialidade dos empréstimos contraídos ao abrigo do PREDE (cuja amortização ainda não se tinha iniciado - M€ 1) e do PAEL (ainda não utilizado no final de 2012) e sem qualquer período de carência - M€ 4,3).

Estes factos **repercutem-se e condicionam a gestão orçamental de exercícios futuros.**

Inexistência de qualquer margem de manobra para fazer face às despesas não vinculadas

Gestão orçamental desequilibrada

Documentos previsionais que não refletiam a real expectativa da execução orçamental

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

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

Período de recuperação da dívida total em 2012 de 16 meses

Expetável aumento do serviço da dívida de EMLP

3.3. Acresce que, não obstante a adesão, em 2009, ao PREDE (e a consequente transformação de M€ 2,5 de dívida de CP em financeira de MLP), **o MC evidenciou, ao longo do quadriénio, uma situação financeira de CP muito negativa e desequilibrada, com:**

- ✓ **Relevantes e sistemáticos saldos reais negativos de operações orçamentais** (2012: M€ 5,5);
- ✓ **PMP a terceiros e a fornecedores elevados e muito superiores aos dos parâmetros legais** (2012, respetivamente, 531 e 403 dias);
- ✓ **Violação da regra do equilíbrio financeiro mínimo** (indicadores de liquidez), **com um permanente desajustamento entre as dívidas de CP e correspondente liquidez do ativo**, em especial, com as disponibilidades;

Em consequência da situação descrita e dos consequentes atrasos no pagamento a terceiros, a Autarquia suportou elevados custos financeiros (juros de mora pagos, em 2011, de **m€ 253**).

3.4. No final de 2011, **o MC evidenciava**, de acordo com os parâmetros legais, **uma situação de desequilíbrio financeiro conjuntural**, 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 uma finalidade idêntica.

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

4.1. O MC aderiu, em 2009, ao PREDE, tendo obtido um financiamento no montante de M€ 2,5, com o objetivo de consolidar dívida de natureza administrativa/comercial.

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

- ✓ Na **dívida a fornecedores**: respetivamente, **mais M€ 2,9 e menos € 139** (que correspondem à soma dos quatro trimestres de cada ano), valores que resultam da **inclusão** dos saldos relativos às dívidas cedidas, pelos fornecedores e empreiteiros, a entidades *factoring*, do resultado do procedimento de reconciliação de saldos e da **exclusão** das dívidas relativas a operações de tesouraria;
- ✓ Nas **aquisições de bens e serviços**: apenas em 2011, **menos M€ 13**, que não respeitam a eventos relacionados com aquisições a título oneroso.

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

Consequentemente, **os PMP apurados pela IGF e DGAL são divergentes**, variando as diferenças entre **36** (2012) a **549 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.**

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

2012: saldo real negativo de OO de M€ 5,5

PMP a terceiros e fornecedores acima dos parâmetros legais de referência (2012: 531 e 403 dias)

Violação da regra do equilíbrio financeiro mínimo

Juros de mora pagos em 2011 de m€ 253

Desequilíbrio financeiro e conjuntural em 2011

Relevantes incorreções nas grandezas consideradas pela DGAL para o apuramento do PMP entre 2008/2012

PMP diferentes dos divulgados pela DGAL

4.3. De acordo com o apuramento da IGF, o MC não cumpriu, entre 2009 e 2011, os objetivos contratualmente estabelecidos para o PMP (com aumento do PMP no primeiro e último anos), mas cumpriu, com superação, em 2012.

Consequentemente, a taxa de juro base remuneratória do capital mutuado pelo Estado deve ser, oportunamente, acrescida de 0,6 pontos percentuais (2009: 0,3; 2010: 0,2; 2011: 0,3; 2012: - 0,2), valor que corresponde, em termos globais, a menos 0,1 pp do que resulta do apuramento efetuado com base nos PMP da DGAL para o mesmo período (2009: 0,3; 2010: 0,3; 2011: - 0,2; 2012: 0,3).

4.4. O MC, nos anos analisados, não contribuiu para a prossecução dos objetivos, de âmbito específico e geral, subjacentes à conceção do PREDE, já que não:

- ✓ Reduziu sistematicamente os PMP de acordo com o previsto;
- ✓ Diminuiu, de forma duradoura, as outras dívidas a terceiros, em valor pelo menos equivalente ao dos EMLP, continuando, no final de 2012, a verificar-se uma duplicação do endividamento total no valor de m€ 156.

5. Cumprimento dos limites de EL e EMLP previstos na LOE de 2011 e do limite legal de ECP consagrado na LFL

5.1. No final de 2011, o MC (considerando, também, as restantes entidades relevantes) cumpriu os limites legais de EMLP e de EL previstos na Lei do Orçamento de Estado desse ano, bem como o de ECP consagrado na Lei das Finanças Locais.

5.2. A informação reportada à DGAL, para apurar e controlar os limites legais de endividamento, não refletia, com inteira fiabilidade, a sua situação no final de 2011, pois foi apurada uma diferença, para menos, ao nível do EL, de m€ 51,8.

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

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

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. Em 2011, a Autarquia, em termos autónomos, contribuiu, de forma positiva, para o défice do subsector das autarquias locais, uma vez que, entre 1/jan e 31/dez daquele ano, diminuiu o EL (sem exceções) em cerca de M€ 2,2.

Objetivos em termos de PMP incumpridos entre 2009 e 2011, mas superados em 2012

Acréscimo, quanto a 2009/2012, de 0,6 pp na taxa de juro base remuneratória do empréstimo do Estado

Não contribuição para os objetivos subjacentes ao PREDE

Cumprimento de todos os limites legais de endividamento em 2011

Prestação de informação incompleta à DGAL em 2011

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

Em 2011 contributo positivo para o défice público

7. Fragilidades nos procedimentos contabilísticos e de controlo interno e inexistência do Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas

7.1. O MC dispõe de uma **Norma de Controlo Interno**, aprovada nos termos legais, que, no entanto, **encontra-se muito desajustada da realidade atual da Autarquia em termos de estrutura, funcionamento e procedimentos adotados.**

Acresce que **ainda não foi elaborado**, ao contrário do legalmente exigível, **o Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas.**

7.2. Ao **nível dos procedimentos contabilísticos e de controlo interno** salientamos a incorreta divulgação no balanço da maturidade das dívidas do Município, bem como a falta de controlo sobre os bens do ativo imobilizado.

Desatualização da Norma de Controlo Interno

Inexistência de Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas

Fragilidades ao nível dos procedimentos contabilísticos e de controlo interno

8. Principais recomendações

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

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

Principais recomendações

ÍNDICE

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS	8
LISTA DE QUADROS	9
LISTA DE GRÁFICOS	9
1. INTRODUÇÃO	10
1.1. ORIGEM E OBJETIVOS.....	10
1.3. CONTRADITÓRIO INSTITUCIONAL.....	11
2.1. DOCUMENTOS DE PRESTAÇÃO DE CONTAS DE 2009 A 2012	11
2.1.1. FIABILIDADE DA INFORMAÇÃO FINANCEIRA (2011)	11
2.1.2. EVOLUÇÃO DOS BALANÇOS	13
2.2. EXECUÇÃO ORÇAMENTAL, DÍVIDA MUNICIPAL E SITUAÇÃO FINANCEIRA (2009/2012) ...	14
2.2.1. EXECUÇÃO ORÇAMENTAL	14
2.2.2. DÍVIDA MUNICIPAL E APRECIACÃO DA SITUAÇÃO FINANCEIRA (2009/2012).....	21
2.2.3. PROGRAMA DE REGULARIZAÇÃO EXTRAORDINÁRIA DE DÍVIDAS DO ESTADO (PREDE) ..	33
2.3. LIMITES LEGAIS DE ENDIVIDAMENTO DE 2011	40
2.3.1. APURAMENTO DOS LIMITES LEGAIS (DGAL E IGF)	40
2.3.2. ENTIDADES RELEVANTES PARA OS LIMITES LEGAIS	41
2.3.3. CONTROLO DE LIMITE ESPECIAL DE EMPRÉSTIMOS DE MÉDIO E LONGO PRAZOS	42
2.3.4. CONTROLO DO LIMITE ESPECIAL DE ENDIVIDAMENTO LÍQUIDO.....	43
2.3.5. CONTROLO DO LIMITE DOS EMPRÉSTIMOS DE CURTO PRAZO PREVISTO NA LFL	43
2.3.6. CONTROLO DA INFORMAÇÃO PRESTADA À DGAL NO ANO DE 2011	44
2.3.7. CONTRIBUTO PARA O DÉFICE DO SUBSETOR DAS AUTARQUIAS LOCAIS	45
2.3.8. APRECIACÃO FINAL.....	45
2.4. SANEAMENTO E REEQUILÍBRIO FINANCEIROS NO FINAL DE 2011	46
2.5. CONTROLO INTERNO, PROCEDIMENTOS CONTABILÍSTICOS E PLANO DE GESTÃO DE RISCOS DE CORRUPÇÃO E INFRAÇÕES CONEXAS	47
3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	48
4. PROPOSTAS.....	59
ANEXOS (Fls. 1 a 79)	

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AR	Águas do Ribatejo, EIM
Cfr	Confrontar
CGD	Caixa Geral de Depósitos
CIMLT	Comunidade Intermunicipal Lezíria do Tejo
CMC	Câmara Municipal da Chamusca
CP	Curto Prazo
DGAL	Direção-Geral das Autarquias Locais
DGTF	Direção-Geral do Tesouro e Finanças
DL	Decreto-Lei
ECODEAL	Gestão Integrada de Resíduos Industriais, S.A.
ECP	Empréstimos de Curto Prazo
EL	Endividamento Líquido
EMLP	Empréstimos de Médio / Longo Prazos
FEF	Fundo de Equilíbrio Financeiro
IGF	Inspeção-Geral de Finanças
IRS	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares
LFL	Lei das Finanças Locais
LOE	Lei do Orçamento de Estado
M€	Milhões de Euros
m€	Milhares de Euros
MLP	Médio e Longo Prazo
MC	Município da Chamusca
NCI	Norma de Controlo Interno
OO	Operações Orçamentais
OT	Operações de Tesouraria
PMP	Prazo Médio de Pagamento
POCAL	Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais
pp	Pontos percentuais
PAEL	Programa de Apoio à Economia Local
PREDE	Programa de Regularização Extraordinária de Dívidas do Estado
SIIAL	Sistema Integrado de Informação da Administração Local
SRU	Sociedade de Reabilitação Urbana, EM
RCM	Resolução do Conselho de Ministros
RJSEL	Regime Jurídico do Setor Empresarial Local
ROC	Revisor Oficial de Contas

LISTA DE QUADROS

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

LISTA DE GRÁFICOS

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

1. INTRODUÇÃO

1.1. ORIGEM E OBJETIVOS

1.1.1. De acordo com o Plano de Atividades da Inspeção-Geral de Finanças (**IGF**), realizou-se uma auditoria no Município da Chamusca (**MC**), 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 do ano de 2011, do regime de endividamento previsto na Lei das Finanças Locais ⁽¹⁾ e na Lei do Orçamento de Estado desse ano ⁽²⁾ , 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 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 ³.

1.2. METODOLOGIA E CONDICIONALISMOS

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

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

¹ 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 pelo art. 6.º da Lei n.º 22-A/2007, de 29/jun, art. 29.º da Lei n.º 67-A/2007, de 31/dez, art. 32º da Lei n.º 3-B/2010, de 28/abr, art. 47º da Lei n.º 55-A/2010, de 31/dez e art. 57º da Lei n.º 64-B/2011, de 30/dez.

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

³ Pois o ano sobre o qual incidiu o trabalho da IGF ao nível do controlo da qualidade da informação prestada pelo MC 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 e dos procedimentos contabilísticos adotados em aspetos relacionados com a área auditada;
- ✓ Execução de procedimentos de circularização e reconciliação com entidades terceiras;
- ✓ Efetivação de testes de conformidade e substantivos.

Anexos, a fl. 1 a 9

1.2.2. Na realização desta ação de controlo destaca-se a boa colaboração recebida dos trabalhadores da Autarquia, em especial dos afetos à Contabilidade, bem como das entidades externas abrangidas pela análise dos limites de endividamento do MC.

1.3. CONTRADITÓRIO INSTITUCIONAL

1.3.1. O projeto de relatório foi submetido a contraditório institucional da Autarquia, constando a resposta dos Anexos a este documento (fls. 71 a 79).

Naquele documento, o MC destaca " (...) *que, em termos gerais nos revemos nos factos relatados.* " e acrescenta que " (...) *não dispondo as autarquias de parâmetros mais consentâneos com a realidade para gerir as necessidades de financiamento das economias e do desenvolvimento local, como por exemplo dispõe a Administração Central, tudo iremos fazer para implementar o conjunto das recomendações que foram produzidas no V. Relatório.* ".

Anexos, a fls. 71

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 2012

2.1.1. FIABILIDADE DA INFORMAÇÃO FINANCEIRA (2011)

2.1.1.1. Do trabalho realizado⁴, com o propósito de aferir sobre a qualidade da informação financeira produzida pelo MC, resultaram as seguintes **correções aos dados constantes do balanço de 2011:**

⁴ Foram reconciliadas:

- ✓ As entidades financeiras que concederam empréstimos de médio e longo prazo (EMLP) ao MC (Caixa Geral de Depósitos e Direção-Geral do Tesouro e Finanças), cuja informação foi facultada pelo município.
- ✓ Em termos dos outros credores (fornecedores c/c, fornecedores de imobilizado e outros), 18 entidades, cujos créditos totalizavam, no final de 2011, cerca de M€ 3,5, que representavam 46% da dívida daquela natureza refletida contabilisticamente, tendo obtido 95% das respostas.

De referir ainda que apenas foi circularizada e reconciliada a informação financeira do ano de 2011, pelo que, no que respeita a 2009, 2010 e 2012, utilizámos a informação que consta dos respetivos documentos de prestação de contas.

Quadro 1 – Síntese das correções efetuadas ao balanço de 2011

Un: euro

COMPONENTES DO BALANÇO	CONTAS	2011			
		Débito	Crédito	Saldo	
				Valor	D/C
ATIVO	26X - Outros devedores	178 177,00		178 177,00	D
FUNDOS PRÓPRIOS	59/88 - Resultados	61 752,81	178 177,00	116 424,19	C
PASSIVO	22x - Fornecedores c/c		33 223,16	33 223,16	C
	231 - Empréstimos de MLP		28 529,65	28 529,65	C

Anexos, a fls. 10

Salientamos, de entre as correções efetuadas, as para mais, no passivo exigível (EMLP e dívida comercial/administrativa), que, no entanto, importam num valor materialmente pouco relevante em termos absolutos (designadamente, **€ 28 529,65** e **€ 33 223,16**), representando apenas, em termos agregados, 0,6% da dívida orçamental constante do balanço municipal.

Anexos, a fls. 11 a 16

2.1.1.2. Para além disso, atendendo ao disposto no Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (**POCAL**⁵), constatámos, ainda, **a existência de outras insuficiências** com repercussões ao nível da qualidade e fiabilidade da **informação económico-financeira elaborada pelo MC**, em especial, a que **respeita à:**

- ✓ **Não utilização, de forma sistemática e abrangente, das contas relativas a compromissos de exercícios futuros (04 e 05);**
- ✓ **Falta do cumprimento integral do princípio da especialização dos exercícios**⁶, designadamente no que respeita aos impostos municipais, juros de empréstimos, energia elétrica e comunicações.

Anexos, a fls. 17

Em sede de contraditório, o MC reconhece que " *De facto os compromissos de exercícios futuros não estavam a ser refletidos antes da aplicação informática contemplar esta opção, no entanto esta prática passou a ser exercida a partir do ano 2012 inclusive, bem como o cumprimento do princípio da especialização dos exercícios.* "

Anexos, a fls. 72

2.1.1.3. Deste modo:

O balanço do MC de 2011 já refletia, com elevado grau de fiabilidade, nas rubricas do passivo exigível, a situação financeira, dado que as correções efetuadas são materialmente pouco relevantes em termos absolutos (m€ 62) e têm um peso muito reduzido na dívida total de operações orçamentais (0,6%).

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

⁶ O Revisor Oficial de Contas do MC, na Certificação Legal de Contas dos exercícios dos 2010 e 2011, faz menção desta fragilidade ao nível das reservas.

2.1.2. EVOLUÇÃO DOS BALANÇOS

2.1.2.1. As componentes dos balanços do MC do quadriénio 2009/2012, após as correções da IGF, apresentaram os seguintes valores e evolução:

Quadro 2 – Evolução das componentes dos balanços

Lm euro

DESCRIÇÃO	2009	2010	2011 (corrigido pela IGF)	2012	VARIACÃO NO QUADRIÉNIO	
					Montante	%
ACRÉSCIMOS E DIFERIMENTOS	5 986,81	9 089,25	22 755,21	29 644,61	23 657,80	395%
RESTANTE ATIVO	35 621 580,42	37 322 093,77	40 475 046,32	39 222 434,40	3 600 853,98	10%
ATIVO TOTAL	35 627 567,23	37 331 183,02	40 497 801,53	39 252 079,01	3 624 511,78	10%
DÍVIDAS A TERCEIROS	13 989 325,30	13 359 994,64	11 034 561,58	8 021 915,28	- 5 967 410,02	-43%
PROVISÕES	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	-
ACRÉSCIMOS E DIFERIMENTOS	5 432 319,57	5 832 523,18	6 944 694,61	6 782 654,26	1 350 334,69	25%
PASSIVO TOTAL	19 421 644,87	19 192 517,82	17 979 256,19	14 804 569,54	- 4 617 075,33	-24%
PATRIMÓNIO	16 129 579,72	16 195 142,45	21 721 545,10	23 859 993,30	7 730 413,58	48%
RESTANTES FUND. PRÓPRIOS	76 342,64	1 943 522,75	797 000,24	587 516,17	511 173,53	670%
FUND. PRÓPRIOS TOTAIS	16 205 922,36	18 138 665,20	22 518 545,34	24 447 509,47	8 241 587,11	51%

Fonte: Balanços de 2009 a 2012 e auditoria da IGF

Anexos, a fls. 19 e 20

Assim, constatámos que no quadriénio em apreciação:

- ✓ O **ativo** apresentou uma **evolução favorável**, com um **crescimento de 10%**, que resultou, designadamente, de um aumento dos bens de domínio público (7%), das imobilizações corpóreas (17%) das dívidas de terceiros de curto prazo – CP (43%) e dos acréscimos e diferimentos (395%), rubricas que contribuíram, respetivamente, em 52%, 41%, 2% e 1% para a variação total;
- ✓ O **passivo**, também apresentou uma **evolução favorável, ao diminuir aproximadamente 24%**, que resultou das reduções de 58% e de 33% verificadas nas rubricas de dívidas a terceiros de médio e longo prazo (MLP) e curto prazo (com um peso na variação total de, respetivamente, - 67% e -62%), evolução que superou o aumento verificado nos acréscimos e diferimentos (crescimento de 25%, com um peso na variação total de 29%);
- ✓ Os **fundos próprios** tiveram um **significativo incremento** (cerca de **51%**), para o que contribuiu quase exclusivamente o acréscimo verificado ao nível da rubrica património (48%)⁷, que representou 94% da variação total.

2.1.2.2. Em síntese, entre 2009/2012:

Aumentou o grau de dependência do MC dos fundos próprios para financiamento do ativo (passou de 45% para 62%), tendo-se verificado, em contrapartida, uma **redução no peso do passivo exigível** (passou dos 39% para 20%).

⁷ No ano de 2011, o MC inventariou bens do seu ativo imobilizado (já existentes à data da adoção do POCAL) no valor de M€ 4,9.

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

2.2.1. EXECUÇÃO ORÇAMENTAL

2.2.1.1. No quadriénio de 2009/2012, as receitas cobradas e as despesas pagas tiveram a evolução expressa no quadro seguinte:

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

Un Euro

RUBRICAS	PREVISÃO / EXECUÇÃO (valores absolutos)								PREVISÃO / EXECUÇÃO (%)				VARIACÃO DA EXECUÇÃO NO QUADRIÉNIO	
	2009		2010		2011		2012		2009	2010	2011	2012	(%)	(pp)
	PREVISÃO	EXECUÇÃO	PREVISÃO	EXECUÇÃO	PREVISÃO	EXECUÇÃO	PREVISÃO	EXECUÇÃO						
1 - Saldo inicial	291 459	291 459	240 572	240 572	396 287	396 287	91 611	91 611	100%	100%	100%	100%	-69%	0 pp
2 - Repos. não abat. nos pagam.	20 000	827	20 000	14 494	10 000	46 316	10 000	5 854	4%	72%	463%	59%	608%	54 pp
3 - Receita Corrente	10 939 033	7 217 690	10 962 538	7 577 581	10 014 460	7 281 788	9 751 109	7 228 953	66%	69%	73%	74%	0%	8 pp
4 - Despesa Corrente	11 091 492	7 827 480	10 947 538	6 568 134	10 344 460	6 305 771	9 842 720	7 072 849	71%	60%	61%	72%	-10%	1 pp
5 - Receita de Capital	13 558 037	6 188 658	13 914 884	4 328 822	13 061 665	3 834 183	16 036 510	3 936 882	46%	31%	29%	25%	-36%	- 21 pp
6 - Despesa de Capital	13 717 037	5 630 582	14 190 456	5 197 047	13 137 952	5 161 193	12 881 678	3 982 167	41%	37%	39%	31%	-29%	- 10 pp
7 - Receita Total (1+2+3+5)	24 808 529	13 698 634	25 137 994	12 161 469	23 482 412	11 558 575	25 889 230	11 263 300	55%	48%	49%	44%	-18%	- 12 pp
8 - Despesa Total (4+6)	24 808 529	13 458 062	25 137 994	11 765 181	23 482 412	11 466 964	22 724 398	11 055 016	54%	47%	49%	49%	-18%	- 6 pp

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

Anexos, a fls. 21 e 22

A **receita total disponível** (incluindo o saldo orçamental transitado da gerência anterior) importou, **em 2012**, no montante de **M€ 11,3**, o que espelha uma **redução** de cerca de **18% face a 2009**, devido, quase exclusivamente, ao decréscimo verificado na rubrica de **receitas de capital** (com uma diminuição de 36%), designadamente por força da rubrica **12 - passivos financeiros** (com uma diminuição de M€ 2,5).

Refira-se, que **as referidas receitas incluíam**, em qualquer um dos anos, **a utilização de empréstimos** (receitas não efetivas) no montante de **M€ 3,2, m€ 878, m€ 650 e m€ 640, sem as quais as receitas daqueles exercícios seriam de M€ 10,5, M€ 11,3, M€ 10,9 e M€ 10,6** (aumento, nesta caso, no período, de cerca de 1%).

Em sentido idêntico evoluiu a **despesa municipal total** paga (**-18%**), que passou de **M€ 13,5** para **M€ 11,1**, sobretudo em resultado da evolução das rubricas **transferências de capital, aquisição de bens de capital e despesas com o pessoal**, que diminuíram, respetivamente, m€ 947 (84%), m€ 943 (32%) e m€ 342 (10%).

2.2.1.2. Ainda no mesmo período, o **grau de execução orçamental da receita total disponível**, que já era muito baixo no primeiro ano, **decreceu de 55% para 44%**, evolução que decorreu essencialmente da variação negativa da já muito reduzida taxa de execução **das receitas de capital** (que **passou de 46% para 25%**).

Realce-se que, **face aos valores previstos, não foram arrecadadas**, nos anos de **2009 a 2012, receitas totais no montante de M€ 11,1, M€ 13, M€ 11,9 e M€ 14,6**, respetivamente, resultando esta situação essencialmente das seguintes rubricas:

- ✓ " **09. - Venda de bens de investimento** ", com verbas não executadas de, respetivamente, M€ 3,9, M€ 3,7, M€ 3,1 e M€ 6,5, que contribuíram em 35%, 28%, 25% e 55% para o desvio total verificado;

- ✓ " **10.03.07. - Participação comunitária em projetos cofinanciados** ", com verbas não executadas de, respetivamente, M€ 5,1, M€ 4,9, M€ 5,9 e M€ 2,1, que contribuíram em 46%, 38%, 49% e 18% para o desvio total verificado; e
- ✓ " **12.06. - Empréstimos a MLP** ", em **2012**, com verbas não executadas de M€ 3,2⁸, que contribuiu em 27% para o desvio total verificado.

No contraditório, o MC reconhece " (...) a prática de empolamento no período em apreço (...) " e informa que " (...) foi feito um esforço muito grande de redução em 2012 e 2013 na tentativa de ajustamento. ", afirmação que não se confirma pelo menos no que concerne ao primeiro ano indicado (como decorre do quadro 3 constante do item anterior).

Anexos, a fls. 72

Verificou-se, assim, entre 2009 e 2012, uma **prática elevada, sistemática e crescente de empolamento na previsão das receitas orçamentais, que evidenciaram reduzidos índices de execução em termos globais** (no máximo de 55% em 2009, e, em 2012, de 44%), **em especial na componente de capital** (máximo de 46% em 2009 e, em 2012: de 25%), o que **contraria o objetivo visado pelas regras previsionais consagradas no POCAL.**

2.2.1.3. Os **desvios registados**, no quadriénio 2009/2012, **na execução da receita orçamental prevista** permitiam, **em sede de realização das despesas**, a seguinte situação:

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

Un. Euro

RUBRICAS	EXERCÍCIOS				% DE COBERTURA DA DESPESA PREVISTA (P2)*100			
	2009	2010	2011	2012	2009	2010	2011	2012
1 - Receita total efectivamente disponível	13 698 634	12 161 469	11 558 575	11 263 300	55%	48%	49%	50%
2 - Despesa orçamental prevista	24 808 529	25 137 994	23 482 412	22 724 398				
Diferença (1-2)	- 11 109 895	- 12 976 525	- 11 923 838	- 11 461 097				

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

Anexos, a fls.23

Assim, **através do empolamento na previsão das receitas orçamentais, o MC criou, de forma artificial, a possibilidade de realização/existência de despesas de elevado montante para o pagamento das quais não existiam, de facto, disponibilidades financeiras.**

Tal **risco**, que evoluiu de forma irregular ao longo do período analisado, **cresceu entre 2009 e 2012**, importando, **no último ano indicado**, num montante materialmente

⁸ Este montante corresponde a 70% (1ª tranche) do empréstimo contratado ao abrigo do Programa de Apoio à Economia Local (PAEL), aprovado pela Lei n.º 43/2012, de 28/ago, e regulamentado pela Portaria n.º 281-A/2012, de 14/set, que apenas veio a ser libertada em 2013, após a obtenção do visto do Tribunal de Contas.

muito relevante (**M€ 11,5**), valor que corresponde a **cerca de 102% da respetiva receita total disponível**.

Acresce que, em qualquer um dos anos, **a situação em apreço não pode ser justificada apenas pelas dívidas de natureza administrativa (ou comercial) de CP transitadas de exercícios anteriores**, já que, segundo a informação financeira da Autarquia, importavam, respetivamente, em M€ 8,1, M€ 7,9, M€ 8,2 e M€ 7,6.

Deste modo, através do mencionado empolamento, o **MC criou a suscetibilidade de serem realizadas**, em **2012**, "**novas despesas**" no montante de, pelo menos, **cerca de M€ 3,8**⁹, relativamente à qual não existia uma efetiva capacidade de pagamento por parte da Autarquia.

A execução orçamental dos anos de 2009/2012 comportava um elevado risco, pois possibilitava a realização/existência de despesa muito para além da efetiva capacidade do MC para promover o seu pagamento atempado (2012: M€ 11,5, que corresponde a cerca de 102% da respetiva receita total disponível), potenciando, assim, uma gestão orçamental desequilibrada.

2.2.1.4. Em 2009, o valor das receitas correntes cobradas foi inferior, em € 609 790, ao das despesas pagas da mesma natureza¹⁰, situação que evidencia a **violação do princípio do equilíbrio orçamental corrente**¹¹, previsto na alínea e) do ponto 3.1.1. do POCAL.

Anexos, a fls. 24 (coluna 5)

Tal situação, que, em abstrato, seria suscetível de gerar responsabilidade financeira sancionatória (cfr. art. 65º, n.º 1, al. b), da Lei n.º 98/97, de 26/ago - LOPTC¹²), resulta da arrecadação, nesse exercício, do capital dos **empréstimos de médio e longo prazo (EMLP)** contratados ao abrigo do **PREDE**, no montante de M€ 2,5, contabilizado como receita de capital e parcialmente afeto a despesas correntes (ainda que tais verbas tenham sido aplicadas, essencialmente, no pagamento de despesas de capital).

Todavia, o Tribunal de Contas (a entidade responsável pela efetivação de eventuais responsabilidades financeiras sancionatórias), no âmbito do exercício da verificação das contas de 2009, suscitou esta questão e, face aos esclarecimentos prestados pelo MC, homologou a prestação de contas daquele exercício, recomendando apenas, neste âmbito, que fosse respeitado o quadro legal sobre esta matéria sob pena de eventual responsabilidade financeira sancionatória no futuro.

Anexos, a fls. 28A

⁹ Diferença entre a " Despesa orçamental prevista sem efetiva cobertura pela receita disponível ", no valor de M€ 11,5, e o montante de " outras dívidas a terceiros " de CP transitadas, de acordo com a respetiva prestação de contas, do exercício de 2011 (M€ 7,6).

¹⁰ A taxa de cobertura das despesas correntes pelas receitas correntes foi, em 2009, 92%.

¹¹ As receitas correntes cobradas nesse ano, no montante de € 7 217 690, foram inferiores às despesas correntes pagas, no valor de € 7 827 480, de onde resulta um desequilíbrio de € 609 790.

¹² Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas.

Assim, no âmbito da presente auditoria, não se afigura necessário encetar qualquer outra diligência sobre esta matéria.

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

Quadro 5 – Equilíbrio orçamental em sentido substancial

Ano	Execução Autónoma do Ano	Execução Global no Ano
2009	101,11%	64,15%
2010	98,83%	60,93%
2011	102,49%	60,56%
2012	121,55%	67,01%

Fonte: Orçamentos finais, documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

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

Verifica-se, deste modo, que a Autarquia **apenas respeitou nos anos 2009, 2011 e 2012 o princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial e somente atendendo à execução autónoma do ano**, tendo-o **violado sistematicamente** no que respeita à **execução global ano**.

Acresce que o **resultado desta análise seria bastante mais negativo caso o MC não tivesse utilizado, em 2009, o capital dos empréstimos contraídos no âmbito do PREDE**, através da qual foi transformado o montante de **MC 2,5** de " outras dívidas a terceiros " em dívida financeira de MLP, grandeza que, por isso, deixou de influenciar o resultado deste indicador, ao mesmo tempo que justifica o aparente cumprimento deste princípio verificado em 2009 (execução autónoma do ano).

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

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

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

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

Quadro 6 - Vinculação orçamental ¹⁴ - quadriénio 2009/2012

Lh: euro

DESCRIÇÃO	EXECUÇÃO			
	2009	2010	2011	2012
1 - Despesas com pessoal	3 442 432	3 466 990	3 009 084	3 099 996
2 - Encargos relativos à dívida financeira (amort. e juros)	1 780 915	1 864 255	2 536 064	1 861 501
3 - Outras dívidas a terceiros de CP transitada do ano anterior	8 095 646	7 897 185	8 193 717	7 618 063
4 - Compromissos já assumidos no final do exercício anterior e ainda não faturados *	914 301	628 988	591 188	1 127 460
5 - Compromissos já assumidos para o exercício no final do anterior (contas 04 e 05)	0	0	7 890	0
6 - TOTAL (1+2+3+4+5)	14 233 294	13 857 418	14 337 943	13 707 020
7 - DISPONIBILIDADES ORÇAMENTAIS **	13 698 634	12 161 469	11 558 575	11 263 300
8 - DIFERENÇA (7-6)	- 534 660	- 1 695 949	- 2 779 369	- 2 443 719
9 - PERCENTAGEM DA RECEITA NÃO VINCULADA (8/7*100)	-3,9	-13,9	-24,0	-21,7

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

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

Fonte: Documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

Anexos, a fls. 21 e 28

No **início de qualquer dos exercícios**, o **valor global das receitas orçamentais** não só estava totalmente **comprometido** (era, aliás, claramente insuficiente) para fazer face a **um conjunto de despesas certas e com um elevado grau de inflexibilidade**, situação que se agravou significativamente entre 2009 e 2012.

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

Salienta-se, ainda, que esta análise seria **muito mais negativa caso o MC:**

- ✓ **Não tivesse utilizado, em 2009, o capital dos empréstimos contraídos no âmbito do PREDE**, através da qual foi transformado o montante de **ME 2,5** de " outras dívidas a terceiros " em dívida financeira de MLP, valor que, por isso, aumentou o valor das receitas do referido exercício e diminuiu o montante das " outras dívidas a terceiros " existentes no início de cada um dos anos seguintes (parâmetros que influenciam o resultado deste indicador);
- ✓ **Refletisse adequadamente os compromissos de exercícios futuros.**

Aliás, **o MC, nos referidos anos, caso não tivesse empolado**, de forma muito relevante, a **previsão das suas receitas orçamentais, não estaria em condições de**

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

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.

O MC apresentava, em todos os anos analisados, **margens de manobra negativas (2011 e 2012, respetivamente, - 24% e - 21,7%) ao nível da gestão financeira**, designadamente **para fazer face às despesas municipais que não se encontravam, à partida, já "vinculadas"**, não obstante a utilização, em 2009, dos EMLP contratados ao abrigo do PREDE e a omissão, no período analisado, de registo dos compromissos de exercícios futuros.

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

Quadro 7 – Compromissos assumidos / despesas faturadas (ou equivalente)

Un: euro

DESCRIÇÃO	2009	2010	2011	2012
1 - Compromissos totais assumidos para o exercício	21 984 236	20 550 086	20 212 487	16 115 639
2 - Despesas totais pagas	13 458 062	11 765 181	11 466 964	11 055 016
3 - Outras dívidas a terceiros de CP transitadas (exceto OT)	7 897 185	8 193 717	7 618 063	5 751 795
Diferença [1-(2+3)]	628 988	591 188	1 127 460	- 691 172

Fonte: Documentos de prestação de contas da Autarquia

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, os resultados de 2012 evidenciam a existência de despesas realizadas, no montante de, pelo menos, cerca de m€ 691, relativamente às quais não foi efetuado o correspondente compromisso no exercício.

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

Os serviços municipais indicaram que aquela situação está relacionada "*(...) com as implicações práticas da entrada em vigor do DL n.º 127/2012 de 21 de Junho que refere no n.º 2 do art. 8 " se o montante a pagar não puder ser determinado no momento da celebração do contrato, nomeadamente, por depender dos consumos a efetuar pela entidade adjudicante, a assunção do compromisso far-se-á pelo montante a pagar no período de determinação dos fundos disponíveis "*. Ao proceder ao agendamento dos

¹⁵ Designadamente o previsto na alínea d) do ponto 2.3.4.2. das Considerações Técnicas do POCAL.

compromissos associados aos documentos em dívida de 2012 para 2013 na realidade existe uma redução do valor do compromisso em 2012, bem como um aumento dos compromissos em 2013. "

A análise, de âmbito geral, efetuada indicia que as alegações da Autarquia justificam, de facto, a diferença negativa apurada em 2012.

Acresce que, no final daqueles exercícios, o MC poderia ter efetuado aqueles compromissos dada a existência de dotação orçamental não comprometida no valor de M€ 6,6.

Realce-se, no entanto, que, não obstante a interpretação da legislação citada na justificação do MC ser controversa, em nosso entender, de acordo com a mesma e com o POCAL, independentemente da sua natureza e da respetiva data de pagamento, a despesa não pode ser concretizada (através, designadamente, do fornecimento de bens e serviços) sem que seja previamente comprometida nas adequadas rubricas orçamentais.

Refira-se, para além disso, 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, a natureza e a metodologia subjacente à 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 ¹⁶.

Assim sendo, atendendo ao disposto nos arts. 67º, n.º 3, e 62º, em especial, o seu n.º 2, da LOPTC, e dado que o carácter difuso da responsabilidade envolvida não viabiliza a sua efetivação, não se justifica a realização de qualquer outra diligência sobre esta matéria (ao nível do apuramento de qualquer responsabilidade financeira) ¹⁷.

2.2.1.8. A análise, através de um conjunto de indicadores, à **execução orçamental do MC**, reportada ao período de 2009/2012, permite-nos afirmar o seguinte:

- ✓ **Aumentou a percentagem de despesas orçamentais pagas por receitas próprias**, bem como o **peso destas últimas na receita total cobrada** (ambos passaram de 16% para 23%);

¹⁶ 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.

¹⁷ Aliás, António Cluny, em " Responsabilidade Financeira e Tribunal de Contas ", fls. 241 (nota 241), afirma, no que respeita às dificuldades de compatibilização das culturas de auditoria e judiciária, que a " (...) a própria ideia de prova, que numa vertente judicial estrita é objetiva e deve ser, tanto quanto possível, plena, e numa vertente de auditoria pode, em certos casos, bastar-se com métodos indiciários e meramente dedutivos baseados em amostragens. ", acrescentando que se " (...) tais métodos são mais do que suficientes para permitirem conclusões em sede de auditoria, já do ponto de vista da efetivação de responsabilidade financeira, na falta de elementos de prova objetivos para cada um dos factos que se quer imputar a título de infração a um responsável, eles não são suficientes. ".

- ✓ **Diminuiu o peso dos fundos municipais** no valor **total da despesa paga** (cerca de 24 pontos percentuais - pp, passando de 85% para 61%);
- ✓ **Aumentou o peso das despesas totais pagas nos compromissos assumidos para o exercício** (passou de 61% para 69%), ao mesmo tempo que **diminuiu a proporção destes últimos no total das despesas realizadas e faturadas** (de 103% para 96%).

Anexos, a fls. 25 e 26 (indicadores 1 a 31, em especial, 4, 7, 8, 17 e 18)

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

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

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

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

Da prática descrita decorre, ainda, que **os documentos previsionais não refletiam a real expectativa de execução orçamental do MC, não podendo, por isso, constituir um eficaz instrumento de gestão**, nem servirem de base a uma análise rigorosa em termos da eficácia da sua execução pelos órgãos autárquicos ¹⁸.

2.2.2. **DÍVIDA MUNICIPAL E APRECIÇÃO DA SITUAÇÃO FINANCEIRA (2009/2012)**

2.2.2.1. A **dívida global do MC de operações orçamentais (OO)**, incluindo as correções ¹⁹ efetuadas pela IGF em 2011 (cfr. item 2.1.1.1.), **importava, no final dos exercícios de 2009/2012, nos seguintes montantes:**

¹⁸ 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).

¹⁹ Apenas no ano de 2011, para mais, de € 61 753 (relativos a € 28 530 ao nível dos EMLP e € 33 223 nas outras dívidas a terceiros).

Quadro 8 – Composição e evolução da dívida corrigida pela IGF

Un: euro

Descrição	2009	2010	2011		Total	2012	Taxa de Variação 2009/2012
	Prest. Contas	Prest. Contas	Prest. Contas	Correc. IGF		Prest. Contas	
- EMLP	5 338 442	4 436 361	3 327 103	28 530	3 355 632	2 223 121	-58,4%
Dívida Financeira							
- ECP	660 317	650 317	0	0	0		-100,0%
- Leasing	44 684	27 779	10 486	0	10 486	0	-100,0%
Subtotal	6 043 443	5 114 457	3 337 589	28 530	3 366 119	2 223 121	-44,3%
Outras dívidas a terceiros							
- MLP	0	0	0	0	0	0	-
- CP	7 897 185	8 193 717	7 584 840	33 223	7 618 063	5 753 795	-27,1%
Subtotal	7 897 185	8 193 717	7 584 840	33 223	7 618 063	5 753 795	-27,1%
Total	13 940 628	13 308 173	10 922 429	61 753	10 984 182	7 976 916	-42,8%

Fonte: Documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

Anexos, a fls. 28

Assim, entre **2009/2012**, a **dívida municipal de operações orçamentais diminuiu de forma acentuada** (cerca de **M€ 6** e 43%), passando de **M€ 13,9** para **M€ 8**, evolução que resulta do **decréscimo simultâneo** da **dívida financeira** (**M€ 3,8**, em especial ao nível dos **EMLP: M€ 3,1**) e da **dívida comercial/administrativa** (**M€ 2,1**).

Refira-se, ainda, que, ao longo do quadriénio, o **período de recuperação da dívida total da Autarquia** ²⁰ **é significativo, ainda que decrescente**, tendo passado de cerca de:

- ✓ **12 para 10 meses**, tendo em conta as **receitas próprias regulares**;
- ✓ **17 para 16 meses**, quando se **expurga ao valor daquelas receitas o das despesas rígidas e vinculadas**.

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

Por seu turno, a **taxa de cobertura da dívida municipal pela receita total disponível aumentou consideravelmente** de 2009 para 2012 (de **98%** para **141%**, ou seja, mais 43 pp), passando tais taxas para **75% e 133%**, caso não se considere a receita relativa aos passivos financeiros.

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

Em qualquer caso, dos referidos resultados decorre que, **em 2012, bastaria a totalidade da receita do MC do exercício para solver toda a dívida municipal, o que não se verificava em 2009**.

Naquele período, a **dívida municipal per capita diminuiu**, passando de **€ 1 378** para **€ 788**, evidenciando, ainda assim, **um valor significativo**.

Anexos, a fls. 26 (indicador 25)

²⁰ Resulta da estimativa do número de anos em que a Autarquia é capaz de pagar as suas dívidas com base num conjunto de receitas próprias regulares, abatidas ou não de algumas despesas rígidas e vinculadas (pessoal, juros de EMLP e *leasing*), admitindo alguma estabilidade nas grandezas consideradas.

O mesmo aconteceu com **o peso da dívida municipal em sentido lato na despesa total paga**, que registou uma redução de 32 pp (passou de 104% para 72%)

Anexos, a fls. 26 (indicador 21)

Refira-se, ainda, que, no quadriénio em análise, **o peso da dívida de MLP** (que integra apenas dívida financeira) **na dívida total** tem vindo a diminuir, tendo passado de 38% para 28%.

Anexos, a fls. 26

A **dívida global do MC de operações orçamentais**, apesar de ter **diminuído significativamente entre 2009/2012** (cerca de **M€ 6 e 43%**), **importava**, no final do último ano, **atendendo ao seu quadro financeiro, num valor materialmente relevante (M€ 8)**, evidenciando um significativo período de recuperação dívida total com base nas receitas regulares abatidas das despesas rígidas e vinculadas (cerca de 16 meses).

2.2.2.2. O **stock da dívida de EMLP** ascendia, no final de 2009/2012, respetivamente, a **€ 5 338 442, € 4 436 361, € 3 355 632 e € 2 223 121** (decorrendo, no final do último ano, da execução de 19 contratos), evolução que traduz um **decréscimo** de cerca de **M€ 3,1 (58%)**.

Anexos, a fls. 28

Em sentido inverso, o correspondente **serviço da dívida** (amortizações e juros) registou um **ligeiro aumento** (passou de **M€ 1,1 para M€ 1,2**), na mesma linha que o seu **peso na despesa municipal paga** (passou de **8%, para 11%**).

Anexos, a fls. 25 (indicador 13)

No final de 2012, existia **um EMLP** (contraído no âmbito do PREDE junto do Estado) **em período de carência, no montante de M€ 1** (representa 45% do total desta dívida), mas, nos próximos anos, a cumprir-se o prazo contratual dos empréstimos, existe um conjunto de empréstimos, de valor inicial superior ao indicado, cujo prazo de amortização termina.

Todavia, **o MC, em 2013**, concretizou a **adesão ao PAEL**, na sequência do qual irá utilizar um **EMLP no valor de M€ 4,3**, que não tem qualquer período de carência, pelo que, atendendo a esta nova variável, é previsível que o respetivo **serviço da dívida tenda a crescer nos próximos anos**.

O **stock da dívida de EMLP** teve um significativo decréscimo **no quadriénio de 2009/2012 (M€ 3,1 e 58%, passando para M€ 2,2)**, tendo, no entanto, o respetivo **serviço da dívida aumentado (m€ 125 e 12%, importando em M€ 1,2)**, sendo **expetável que cresça nos próximos anos**, dada a materialidade dos empréstimos contraídos ao abrigo do PREDE (cuja amortização ainda não se tinha iniciado - M€ 1) e do PAEL (sem qualquer período de carência - M€ 4,3).

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

2.2.2.3.1. No entanto, em **21/nov/2008**, foi **contratado um ECP**, com efeitos apenas em **1/jan/2009**, no **valor de € 670 317**, junto da Caixa Geral de Depósitos com liquidação prevista até ao final do ano 2009, **cuja receita foi arrecadada em 19/jan/2009.**

Anexos, a fls. 28A a 28C

O referido ECP apenas foi integralmente **liquidado em 7/jan/2010** (em 22/dez/2009, foi amortizado o valor de m€10), **vigorando, por isso, durante mais do que um exercício orçamental** (transitou em dívida no final de 2009 o valor de **€ 660 317**), não tendo, no entanto, sido submetido, em qualquer momento, a fiscalização prévia do Tribunal de Contas (TC).

Anexos, a fls. 28D e 28E

Acresce que, em **4/dez/2009**, foi formalmente **contratado um novo ECP, com efeitos apenas em 1/jan/2010**, no valor de **€ 660 317** (igual ao montante transitado em dívida do ECP anterior), junto da CGD, montante que foi arrecadado em **7/jan/2010**, com liquidação prevista até ao final do mesmo ano, **cujo capital, ao que tudo indica, foi utilizado para amortizar o indicado anteriormente.**

Anexos, a fls. 28F a 28I

O indicado ECP apenas foi totalmente **amortizado em 5/jan/2011** (em 21/dez/2010, foi amortizado o valor de m€10), **vigorando, assim, também, durante mais do que um exercício orçamental** (transitou em dívida no final de 2010 o valor de **€ 650 317**), não tendo, no entanto, sido submetido, em qualquer momento, a fiscalização prévia do Tribunal de Contas (TC).

Anexos, a fls. 28J

Finalmente, em 19/nov/2010, foi formalmente celebrado **um novo ECP, com efeitos apenas em 1/jan/2011**, no valor de **€ 650 317** (igual ao montante transitado em dívida do ECP anterior), junto da CGD, montante que foi arrecadado em **20/jan/2011 e integralmente amortizado em 20/dez/2011, cujo capital, ao que tudo indica, foi utilizado para amortizar o indicado anteriormente.**

Anexos, a fls. 28K a 28O

Refira-se, aliás, atendendo, por um lado, a que o capital do segundo e terceiro empréstimos é igual ao valor em dívida do imediatamente anterior e, por outro lado, que a amortização dos dois primeiros ocorre em simultâneo com a utilização do capital de cada um dos seguintes, que, de facto, o que se verificou, não obstante a existência formal de dois ECP, foi uma sucessão de um único ECP, com capital em dívida entre 19/jan/2009 e 20/dez/2011, o que consubstancia uma operação continuada de consolidação da maior parte dívida inicial, pelo que os segundo e terceiro contratos não são mais, em substância, do que uma prorrogação do primeiro.

De facto, em nosso entender, o procedimento adotado visou, somente, evitar que os dois primeiros ECP vigorassem por mais de um ano (365 dias), pois tal facto viola o disposto no art. 38º, n.º 3, da LFL, o que, considerando que se trata, efetivamente, de um único empréstimo, acabou por ocorrer.

Em qualquer caso, de harmonia com o disposto no art. 46º, n.º 1, al. a), da Lei n.º 98/97, de 26/ago (Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas - LOPTC), estão sujeitos à fiscalização prévia do Tribunal de Contas " *Todos os atos de que resulte o aumento da dívida pública fundada (...)* ", que, nos termos do art. 3º, al. b, da Lei n.º 7/98, de 3/fev (aplicável às autarquias locais por força do disposto no seu art. 17º), corresponde à " *(...) dívida contraída para ser totalmente amortizada no exercício orçamental subsequente ao exercício no qual foi gerada* " ²¹.

Assim, muito embora o primeiro contrato referido não estivesse sujeito, antes da utilização do respetivo capital contratado, a fiscalização prévia do TC, uma vez que, atendendo às cláusulas contratuais relativas ao prazo de amortização, consubstanciava, no momento da contratação, dívida pública flutuante, com a sua transição em dívida no final do exercício de 2009, passou a integrar a dívida pública fundada, pelo que, face a tal alteração da natureza da dívida, deveria ter sido submetida a visto.

O mesmo acontece, aliás, com o segundo ECP referido, mas agora no que respeita ao final de 2010, sendo que tal obrigação de submissão a fiscalização prévia ainda se reforça nesta situação, logo no momento da sua contratação (e não apenas no final de 2010), caso, como defendemos, o segundo contrato de ECP não tenha passado, afinal, de um artifício com vista a prorrogar o prazo de vigência do contrato inicial, com o objetivo de consolidar a respetiva dívida, muito embora com um capital ligeiramente inferior.

A vigência de um contrato de empréstimo por mais de um ano (365 dias) e, ainda que assim não se entenda, a omissão, em qualquer caso, de submissão a fiscalização prévia de ECP que transita(m) em dívida no final do exercício, configuram situações passíveis de gerar eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do art. 65º, n.º 1, als. b), d) e h), da LOPTC.

Refira-se, no entanto, que o TC, no âmbito da verificação dos documentos de prestação de contas de 2009, solicitou esclarecimentos relativos ao ECP a que aludimos em primeiro lugar, tendo homologado as contas (ofício n.º 8329/2011, de 6/jun), apenas com a recomendação, neste âmbito, para que fosse respeitado o quadro legal sob pena de eventual responsabilidade financeira sancionatória.

Anexos, a fls. 28P a 28Q

Ora, o MC, passou a cumprir o quadro legal após a receção daquele recomendação do TC, pois antes do final de 2011 amortizou integralmente o ECP que, formalmente, vigorou durante esse exercício.

²¹ Por oposição à dívida pública flutuante, que, de acordo com a al. a), do mesmo artigo e diploma legal, é a " *(...) dívida pública contraída para ser totalmente amortizada até ao termo do exercício orçamental em que foi gerada.* " .

Assim, atendendo ao exposto e a que o Tribunal de Contas, que é o órgão jurisdicional competente para julgar as responsabilidades da natureza indicada, já tem conhecimento da situação, não se justifica, no âmbito da presente auditoria, a realização de qualquer outra diligência sobre esta matéria.

2.2.2.4. A dívida financeira decorrente da celebração de **contratos de leasing**, além de apresentar, de forma sistemática, **valores materialmente pouco relevantes, diminuiu entre 2009/2011** (de € 44 684 para € 10 486), encontrando-se totalmente amortizada no final de 2012.

Anexos, a fls. 28

2.2.2.5. As “ **outras dívidas a terceiros** ” (dívida administrativa/comercial), decorrentes de operações orçamentais, diminuíram, **entre 2009/2012, de forma significativa** (M€ 2,1 e 27%), tendo passado para **€ 5 753 795**.

O peso daquelas dívidas na despesa total realizada pela Autarquia também diminuiu ainda que ligeiramente, tendo passado de 37% para 34%.

Anexos, a fls. 26 (indicador 20)

2.2.2.5.1. A evolução, entre 2009/2012, da **relação existente entre o saldo final de operações orçamentais e as outras dívidas a terceiros** (originariamente de CP) foi a que se evidencia no quadro seguinte:

Quadro 9 – Saldos reais de operações orçamentais

DESCRIÇÃO	Un. euro			
	2009	2010	2011	2012
1 - Saldo final de operações orçamentais	240 572	396 287	91 611	208 284
2 - Outras dívidas a terceiros originariamente de CP (exceto OT)	7 897 185	8 193 717	7 618 063	5 753 795
Diferença (1-2)	- 7 656 613	- 7 797 429	- 7 526 452	- 5 545 511

Fonte: Documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

Anexos, a fls. 26 (indicador 19)

Assim, o **MC apresentou**, entre 2009 e 2012, **sistemáticos e relevantes saldos reais negativos de operações orçamentais**, o que evidencia e confirma a **falta de capacidade para fazer face**, atempadamente, **ao pagamento das “ outras dívidas a terceiros ”** originariamente de CP.

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

Acresce que, no final de cada exercício, **os resultados negativos deste indicador seriam ainda mais relevantes** caso não tivesse sido transformado, **no âmbito do PREDE, M€ 2,5 de outras dívidas a terceiros em dívida financeira de MLP**, montante que, por isso, deixou de ser considerado neste indicador.

De facto, **se essa operação não tivesse sido concretizada, a situação financeira do MC numa perspetiva de CP seria ainda mais desequilibrada em qualquer dos exercícios analisados.**

A **situação financeira de CP do MC foi**, ao longo do quadriénio, **permanentemente negativa**, com **sistemáticos e relevantes saldos reais negativos de OO (2012: M€ 5,5)**, de que resulta a **oneração indevida dos orçamentos futuros**, não obstante a transformação, em 2009, de M€ 2,5 de dívida comercial/administrativa em financeira de MLP.

2.2.2.5.2. Os prazos médios de pagamento (**PMP**) a terceiros, segundo os indicadores adotados pela IGF ²², evoluíram da seguinte forma:

Quadro 10 – Prazos médios de pagamento a terceiros

INDICADORES	2009	2010	2011	2012	VARIAÇÃO NO QUADRIÉNIO
Prazo médio de pagamento	376	457	551	531	155
Prazo médio de pagamento (incluindo aquisições em leasing)	378	458	552	531	153
Prazo médio de pagamento de imobilizado	477	636	1418	2908	2431

Fonte: Balanços, demonstrações de resultados, balancetes finais e auditoria da IGF

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

Neste quadriénio, **o PMP a terceiros aumentou 155 dias**, situando-se, **no final de 2012, em 531 dias**, valor que excede, de forma significativa, os parâmetros legalmente previstos ²³, sendo, ainda, de realçar que a situação seria ainda mais negativa caso o MC não tivesse recorrido aos empréstimos PREDE.

De acordo com a **fórmula adotada** na Resolução de Conselho de Ministros (RCM) n.º 34/2008, de 14/fev ²⁴, **o PMP a fornecedores era**, em **2011 e 2012**, segundo a Direção-Geral das Autarquias Locais (DGAL) de, respetivamente, **144 e 367 dias** ²⁵,

²² A IGF efetua o apuramento do PMP a terceiros (e não apenas a fornecedores/empregados) com base numa metodologia distinta da que decorre da Resolução de Conselho de Ministros (RCM) n.º 34/2008 (cuja análise consta do item seguinte). As diferenças entre as duas perspetivas podem ser constatadas através da análise às notas a cada um dos indicadores que constam dos Anexos a fls. 31 e 62.

²³ 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).

²⁴ Publicada no Diário da República (DR), I Série, de 22/fev, após a alteração introduzida pelo Despacho n.º 9870/2009, de 6/abr do Ministro de Estado e das Finanças, publicado no DR, II Série, de 13/abr.

²⁵ 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 no que concerne a 2012.

resultados bem diferentes dos apurados pela IGF (**674 e 403 dias** ²⁶).

Anexos, a fls. 62, 64 e 68

A Autarquia, apesar da transformação de dívida administrativa/ comercial em financeira (M€ 2,5), **continuava a apresentar, no final de 2012, PMP a terceiros e a fornecedores bem superiores aos parâmetros legalmente previstos** (respetivamente, **531 e 403 dias**).

2.2.2.5.3. Por fim, da análise à **situação financeira de CP da Autarquia** com base na **informação patrimonial** resulta, no que respeita aos **indicadores de liquidez** ²⁷, o seguinte:

Quadro 11 – Indicadores de liquidez

INDICADORES	2009	2010	2011	2012	VARIAÇÃO NO QUADRIÉNIO
Liquidez geral	5%	16%	18%	10%	5,18
Liquidez reduzida	5%	16%	16%	8%	3,02
Liquidez imediata	3%	5%	2%	4%	1,02

Fonte: Balanços, demonstrações de resultados e balancetes finais e auditoria da IGF

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

Assim, os **rácios de liquidez** evidenciam, em todos os anos, **resultados muito aquém dos parâmetros geralmente tidos como referência** para uma **situação de equilíbrio financeiro de CP**, mostrando-se **desrespeitada, de forma significativa, a regra do equilíbrio financeiro mínimo** ²⁸, não obstante a já referida transformação, em 2009, de M€ 2,5 de dívida desta natureza em financeira de MLP.

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

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

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

²⁷ Que se destinam a medir a capacidade da entidade para solver atempadamente os seus compromissos de CP.

²⁸ 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 MC evidenciava uma **estrutura financeira de CP desequilibrada**, com **incumprimento permanente da regra do equilíbrio financeiro mínimo** (não obstante a transformação de M€ 2,5 de dívida desta natureza em financeira de MLP), o que espelha as **dificuldades existentes para solver atempadamente os seus compromissos desta natureza**.

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

- ✓ Celebrem **contratos de factoring** com entidades financeiras, que, no final de 2011, **consubstanciavam uma dívida de € 4 819 900**;
- ✓ Tenham **liquidado e cobrado**, em 2011, **juros de mora à Autarquia** de, pelo menos, respetivamente, **€ 274 195 e € 253 449**, como se pode verificar de seguida:

Quadro 12 – Juros liquidados / pagos relativos a atrasos nos pagamentos

Un: euro

EXERCÍCIOS	VALORES REFLETIDOS CONTABILISTICAMENTE		JUROS EM DÍVIDA NO FINAL DO EXERCÍCIO	VALORES FATURADOS E OMITIDOS NA CONTABILIDADE	VALORES TOTAIS EM DÍVIDA NO FINAL DO EXERCÍCIO	
	JUROS PAGOS				MONTANTE	VARIACÃO
	NO ANO	VARIACÃO				
2009	0,00		0,00	0,00	0,00	
2010	0,00	-	0,00	0,00	0,00	--
2011	253 449,38	-	18 479,11	0,00	18 479,11	--
TOTAL	253 449,38					
VARIACÃO 2009/2011	253 449,38	-			18 479,11	--

Anexos, a fls. 30 e 30A

2.2.2.5.5. Para além do referido, **foram celebrados, no exercício de 2006**, diretamente e **por iniciativa do Município, quatro acordos de pagamento** com a Caixa *Leasing* e *Factoring*, *Millennium* e *Besleasing* e *Factoring*, no valor **total de M€ 6** (após adendas), que, no final de 2012, representavam ainda uma dívida de cerca de M€ 1,9.

Anexos, a fls. 29

A celebração dos referidos contratos (cujas principais características constam do anexo referido anteriormente) foi deliberada pela Câmara Municipal e, posteriormente, submetida à aprovação da Assembleia Municipal.

Ora, no conjunto de situações descritas, estamos perante negócios celebrados fundamentalmente no interesse da Autarquia, por sua iniciativa direta, ente que, afinal de contas, pretendeu e obteve de certas instituições financeiras a concessão de crédito com vista a superar dificuldades de tesouraria, ou seja, para amortizar parte das suas dívidas a fornecedores.

Em todos os contratos celebrados, independentemente da designação que lhes foi dada, a Autarquia acorda com as instituições financeiras o pagamento das dívidas incluídas em cada acordo em condições absolutamente distintas das originais, nomeadamente quanto à forma, prazo de pagamento e remuneração do capital.

As situações descritas consubstanciam a substituição de um montante muito significativo de dívida administrativa (M€ 6) por dívida financeira a instituições de crédito, pois naqueles acordos prevê-se, de facto, que tais dívidas irão ser pagas em prestações mensais, com prazos que variam entre 3 anos e 5 meses e 2 anos e 8 meses, sendo a remuneração do capital indexada à EURIBOR, acrescida de um *spread*, aproximando-se, por isso, todos os contratos celebrados, independentemente da forma como são intitulados, da figura de empréstimo ²⁹.

Realce-se que, em todos os casos referidos, a seleção das entidades financeiras foi realizada por ajuste direto, pois não nos foi apresentada qualquer evidência de uma eventual consulta a outras entidades, pelo que não foi sequer garantida a concorrência entre várias propostas, de modo a possibilitar a sua comparação objetiva e a consequente seleção da mais favorável aos interesses do município, os quais, não foram, por isso, devidamente salvaguardados.

Importa, pois, reafirmar que, através de tais contratos, se transforma dívida administrativa (de curto prazo) em dívida financeira de médio prazo (pois prevê-se o seu pagamento em períodos que variam entre 3 anos e 5 meses e 2 anos e 8 meses), ou seja, transforma-se dívida administrativa em dívida pública fundada a uma entidade financeira.

Assim, ainda que tais contratos tenham sido celebrados antes da entrada em vigor da Lei n.º 2/2007, de 15/jan (cfr., em especial, o art. 38º, n.º 12), em nosso entender, por força do disposto no art. 46º, n.º 1, al. a), da LOPTC, deveriam ter sido sujeitos a visto prévio do Tribunal de Contas, pois consubstanciam um conjunto de atos dos quais decorre o aumento da dívida pública fundada do MC a entidades financeiras, o que não se verificou.

A situação descrita configura, em nossa opinião, a violação de normas financeiras sobre a assunção, autorização e pagamento de despesas públicas, bem como a execução de contratos não submetidos a fiscalização prévia quando a isso estavam legalmente sujeitos, sendo suscetível de gerar responsabilidade financeira sancionatória, de acordo com o disposto no art. 65º, n.º 1, alínea b), 2ª parte, da LOPTC.

Todavia, atendendo a que os contratos foram celebrados em 2006, o respetivo procedimento para efetivação de responsabilidades financeiras encontra-se prescrito (cfr. art. 70º, n.º 1, da LOPTC).

Saliente-se, ainda, que tais contratos têm uma natureza idêntica a muitos dos que foram identificados pelo Tribunal de Contas em dois trabalhos elaborados em 2004 (na sequência das Deliberações n.º 1/2004 e 2/2004), sobre contratos financeiros celebrados pelas Autarquias Locais, no qual chamava a atenção para o conjunto de práticas irregulares que vinham sendo adotadas nesta matéria, incluindo as da natureza dos contratos em apreço, na sequência dos quais aquele órgão jurisdicional não retirou, no entanto, qualquer consequência em termos de eventual responsabilidade financeira.

²⁹ V.g. Acórdão n.º 29/03, de 1/jul, do TC, publicado no DR II Série, n.º 238, de 14/out/2003.

Face ao exposto não se justifica a realização de qualquer outra diligência sobre esta matéria, devendo, no entanto, ser dado conhecimento do conteúdo deste item ao Tribunal de Contas atendendo ao referido no parágrafo anterior.

Em sede de contraditório, o Município informou que, em out/2013 (data do contraditório), os quatro acordos de pagamento já se encontravam integralmente liquidados.

Anexos, a fls. 72

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

Quadro 13 – Indicadores de endividamento

INDICADORES	2009	2010	2011	2012	VARIAÇÃO NO QUADRIÉNIO
Endividamento (passivo / ativo líquido)	55%	51%	44%	38%	-16,80
Estrutura de Endividamento I (dívidas MLP / passivo)	27%	23%	19%	15%	-12,47
Estrutura de Endividamento II (dívida financeira MLP / passivo)	27%	23%	19%	15%	-12,47
Estrutura de Endividamento III (dívidas de CP / passivo)	45%	46%	43%	39%	-5,37

Fonte: Balanços e auditoria da IGF

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

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

- ✓ **O peso do passivo no ativo líquido** (indicador " Endividamento "), que se situou, em 2012, em 38%;
- ✓ **O peso das dívidas de MLP e CP no passivo** (indicadores " Estrutura de Endividamento I, II e III "), evidenciando, ainda, em especial o indicado em último lugar, um resultado elevado, o que reflete a pressão existente sobre a tesouraria municipal.

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

Quadro 14 – Indicadores de imobilizações

INDICADORES	2009	2010	2011	2012	VARIAÇÃO NO QUADRIÉNIO
Indicador das imobilizações I (capitais permanentes / imobilizado líquido)	61%	63%	66%	69%	7,81
Indicador das imobilizações II (capitais alheios MLP / imobilizado líquido)	15%	12%	9%	1%	-14,60
Indicador das imobilizações III (capitais alheios CP / imobilizado líquido)	25%	25%	20%	15%	-9,58

Fonte: Balanços e auditoria da IGF

Anexos, a fls. 31 (indicadores 7 e 8)

Os resultados destes rácios mostram que, no final de 2011, **o imobilizado continua a ser principalmente financiado, como é desejável, por capitais permanentes**³⁰ (indicador das imobilizações I), que são compostos quase exclusivamente por fundos próprios (apenas 9% de capitais alheios de MLP - indicador de imobilizações II), apesar do **grau de cobertura por capitais alheios de CP ainda apresentar um nível significativo** (indicador de imobilizações III).

2.2.2.7. Em síntese, atendendo ao quadriénio de **2009/2012**:

A dívida **global da Autarquia diminuiu significativamente entre 2009/2012** (cerca de **M€ 6** e 43%), **importando**, no final do último ano, em **M€ 8**.

Ainda assim, **o endividamento do MC apresentava, incluindo no final de 2012, um nível materialmente relevante atendendo ao seu quadro financeiro**, nomeadamente às receitas orçamentais, sendo de salientar:

- ✓ O **período de recuperação da dívida municipal** tendo em conta as receitas regulares expurgadas das despesas rígidas e vinculadas (2012: cerca de **16 meses**);
- ✓ O **montante da dívida municipal " per capita "** (2012: **€ 788**);
- ✓ O **elevado peso da dívida de CP** na dívida total (2012: **72%**);
- ✓ Uma **situação financeira de CP negativa e desequilibrada**, não obstante a transformação, em 2009, de M€ 2,5 de dívida administrativa em financeira de MLP, **com**:
 - **Sistemáticos e elevados saldos reais negativos de operações orçamentais** (2012: **M€ 5,5**);
 - **PMP a terceiros e a fornecedores elevados e muito superiores aos parâmetros legalmente previstos** (2012, respetivamente, **531 e 403 dias**);
 - **Violação da regra do equilíbrio financeiro mínimo** (indicadores de liquidez), com um permanente **desajustamento** entre as **dívidas de CP** e a **correspondente liquidez do ativo**, em especial, com as disponibilidades;
 - **Significativos custos financeiros** (juros de mora pagos, em 2011, de m€ 253).

³⁰ Ou seja, por fundos próprios e financiamentos de médio e longo prazos.

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

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

2.2.3.1. O MC levou a cabo, em 2009, através da adesão ao **PREDE**, uma operação de consolidação da dívida comercial/administrativa, beneficiando do acesso a financiamento através de dois EMLP no montante total de **€ 2 500 000**, integralmente arrecadado e utilizado nesse ano.

Ao Estado Português, através da **Direcção-Geral do Tesouro e Finanças (DGTF)**, correspondeu, enquanto mutuante, o valor de **€ 1 000 000**, e, à **Caixa Geral de Depósitos**, a parte restante, ou seja, **€ 1 500 000**, tendo ambos os empréstimos obtido o **visto prévio do Tribunal de Contas em 21/mai/2009**.

2.2.3.2. Da adesão ao Programa **decorrem metas para os Municípios ao nível da evolução** (em regra, redução) **do PMP** (no próprio ano da contratação e nos anos subsequentes), calculado pela DGAL nos termos da RCM n.º 34/2008³¹, estando previstas **consequências ao nível da variação da taxa de juro do empréstimo contratado com o Estado**, em caso de superação/(in)cumprimento desses objetivos.

As validações realizadas pela IGF, relativamente aos anos de 2008 a 2012, revelaram, nalguns exercícios, **incorrecções materialmente relevantes nas grandezas consideradas pela DGAL para o apuramento dos PMP a fornecedores** (que divulga na sua página eletrónica³²) que servem de base à definição e controlo dos objetivos previstos no PREDE nessa matéria e às respetivas consequências ao nível da variação da taxa de juro.

Saliente-se, ainda, que os **PMP** considerados nesta análise **para os anos de 2008 a 2010**, bem como a **aferição do cumprimento dos respetivos objetivos em termos de PREDE e a consequente variação da taxa de juro**, decorrem da análise efetuada pela IGF na **Informação n.º 1949/2012**³³, evidenciando-se, no presente trabalho de auditoria, apenas as correções/ajustamentos efetuados nos anos de 2011 e 2012.

Anexos, a fls. 67B

³¹ De acordo, como já referimos, 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).

³² <http://www.portalautarquico.pt>.

³³ 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 anexados 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. 61A).

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

2.2.3.2.1. Quanto às **dívidas a fornecedores**³⁴, **efetuámos**, nos anos de 2011 e 2012, **as correções** que constam do quadro seguinte:

Quadro 15 – Dívida a fornecedores a acrescer/abater no apuramento do PMP

NAS DÍVIDAS A FORNECEDORES			ANOS (somatório das correções efetuadas nos 4 trimestres)	
N.º Ord.	Descrição	CONTA	2011	2012
1	Outras operações de tesouraria	265	- 207	- 139
2	Dívida relativa a créditos cedidos pelos fornecedores a entidades financeiras	2688	2 858 023	
3	Correções à informação do Município (circularização)	Imobilizado	33 223	
Total			2 891 039	- 139

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

Anexos, a fls. 64 e 68

As referidas diferenças globais, **para mais e menos**, resultam dos seguintes factos:

✓ Em **2011, inclusão:**

- **Dos saldos trimestrais credores da conta 2688**³⁵, não contemplada diretamente pela metodologia da DGAL³⁶, mas que respeita a dívidas originariamente de CP a fornecedores/empregadores que foram, entretanto, cedidas por estes a entidades financeiras, montantes que, a não serem considerados, distorcem o resultado deste indicador.

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

³⁴ A DGAL, em nota explicativa constante das primeiras publicações do PMP dos municípios, referia " (...) que as dívidas a fornecedores são o resultado da soma dos saldos credores das contas 22, 252, 261, 265, 266 e 267, que traduzem as dívidas existentes no final de cada trimestre. ", acrescentando ainda que " (...) nas contas 22 e 261 não foram consideradas as contas 229 e 2619, uma vez que as mesmas não traduzem dívidas, mas sim créditos. "

³⁵ No exercício de 2012 as dívidas desta natureza passaram a estar refletidas na conta 2614 - Factoring.

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

Aliás, de acordo com as instruções transmitidas pelo SATAPOCAL³⁷, os montantes abrangidos por cedências de créditos dos fornecedores/empreiteiros devem continuar a ser refletidos, na contabilidade do município devedor, atendendo à sua natureza originária, designadamente em subcontas das contas 22 e 261 especificamente criadas para o efeito³⁸, o que, a verificar-se no presente caso, implicaria a inclusão, pela DGAL, de tais dívidas no apuramento do PMP.

- **Das correções efetuadas pela IGF** no âmbito das diferenças apuradas na reconciliação das dívidas a fornecedores e empreiteiros, cujo registo, a ter sido efetuado de forma adequada e atempada, se repercutiria no saldo das contas relevantes para o apuramento do PMP.

✓ Em **2011 e 2012, exclusão:**

- **Dos saldos trimestrais credores da conta 265**, contemplada pela metodologia da DGAL, mas que não respeita a dívidas orçamentais da Autarquia, pelo que não devem considerados no cálculo deste indicador.

2.2.3.2.2. Por sua vez, ao nível das **aquisições de bens e serviços**³⁹, efetuámos, apenas em 2011, **o conjunto de correções** que discriminamos de seguida:

Quadro 16 – Aquisições de bens e serviços a excluir no apuramento do PMP

Un: Euro

NAS AQUISIÇÕES DE BENS E SERVIÇOS		CLASSE	ANOS (somatório das correções efetuadas nos 4 trimestres)	
N.º Ord.	Descrição		2011	2012
1	Recuperação de imobilizado	Imobilizado	- 4 883 018	
2	Transferências das contas de imobilizado em curso para as correspondentes contas de imobilizado	Imobilizado	- 8 107 311	
3	Correções à informação do Município (circularização)	Imobilizado	33 223	
Total			- 12 957 106	0

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

Anexos, a fls. 63

As referidas divergências resultam:

- ✓ Por um lado, do acréscimo das diferenças apuradas no procedimento de circularização/reconciliação desenvolvido pela IGF;

³⁷ Subgrupo de Apoio Técnico na Aplicação do Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais, criado pelo Despacho n.º 4839/99, de 22/fev, do Secretário de Estado da Administração Local e Ordenamento do Território, publicado no DR n.º 57, II série, de 9/mar, e aditado pelo Despacho n.º 19942/99, de 28/set, publicado no DR n.º 245, II série, de 20/out.

³⁸ Através da Brochura n.º 4, intitulada "Contabilização das operações que decorrem de um contrato de factoring", disponível no endereço eletrónico da DGAL.

³⁹ A DGAL, 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."

- ✓ Por outro lado, de **montantes lançados a débito ao nível das contas de imobilizado** (relevantes para o PMP) **que não respeitam a aquisições a título oneroso**, pelo que, ao contrário do que decorre da metodologia adotada pela DGAL (na sequência do disposto no ponto 7, al. c), de RCM n.º 34/2008), designadamente:
- O montante relativo à **inventariação de bens já existentes à data da adoção do POCAL**, pois trata-se apenas da recuperação do registo contabilístico dos respetivos ativos.
 - Os montantes lançados a débito nas contas 42 - Imobilizado Corpóreo e 45 - Bens do Domínio Público com origem em **transferências das contas de imobilizado em curso** (respetivamente, corpóreo ou bens de domínio público).

De facto, com a consideração, em **simultâneo**, no apuramento do valor das **aquisições de imobilizado de determinado trimestre**, dos eventos registados **a débito nas contas de imobilizado e imobilizado em curso** (corpóreo e de bens do domínio público) **está-se a duplicar e a incluir valores de períodos diferentes**⁴⁰, pois tais montantes já foram tidos em conta, no trimestre correto, quando do seu reflexo contabilístico inicial (em imobilizado em curso).

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

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

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

⁴⁰ As transferências efetuadas num trimestre, das contas de imobilizado em curso para a respetiva conta de imobilizado, podem corresponder a aquisições realizadas em período muito diferente (podendo mesmo acumular aquisições de vários anos) que, face às instruções da DGAL, serão indevidamente tratadas como se fossem aquisições do trimestre em causa.

2.2.3.3. Face ao exposto anteriormente, os **PMP apurados pela IGF e DGAL**, ainda que **ambos com base na RCM n.º 34/2008**⁴¹, são **naturalmente divergentes**, como se evidencia de seguida:

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



Anexos, a fls. 62 a 64 e 68

Saliente-se que, neste caso, as **diferenças entre os PMP apurados pela DGAL e pela IGF são significativas**, pois **vão de 36 (2012) a 549 (2011) dias**, o que **distorce, no âmbito do PREDE**, qualquer **análise que tenha subjacente os dados daquela Direção-Geral**, nomeadamente sobre a determinação dos objetivos anuais a atingir em matéria de evolução (em regra, redução) do PMP, e, eventualmente, ao nível da aferição dos resultados alcançados.

2.2.3.4. Nos anos de **2009 a 2012**, as divergências a que aludimos **repercutiam-se sobre a determinação dos objetivos a atingir em matéria de** evolução (neste caso, redução) **do PMP e a aferição dos seus resultados**, conforme se evidencia de seguida:

Quadro 17 – PREDE – Controlo dos objetivos 2009/2012

DESCRIÇÃO	2009		2010		2011		2012		
	IGF	DGAL	IGF	DGAL	IGF	DGAL	IGF	DGAL	
Objetivo Prazo Médio de Pagamento (PMP)	Superação		<= 276 dias	<= 219 dias	<= 275 dias	<= 243 dias	<= 504 dias	<= 107 dias	
	Cumprimento	<= 243 dias	<= 144 dias	=> 277 dias <= 314 dias	=> 220 dias <= 250 dias	=> 276 dias <= 313 dias	=> 244 dias <= 276 dias	=> 505 dias <= 573 dias	=> 108 dias <= 123 dias
	Incumprimento	=> 243 dias	=> 144 dias	=> 315 dias	=> 251 dias	=> 314 dias	=> 277 dias	=> 574 dias	=> 124 dias
PMP verificado	369 dias	294 dias	368 dias	325 dias	674 dias	144 dias	403 dias	367 dias	
Variação do PMP face ao ano anterior	55 dias	78 dias	- 1 dias	31 dias	306 dias	- 180 dias	- 270 dias	223 dias	
Grau de cumprimento do objetivo	Incumprimento / Aumento do PMP	Incumprimento / Aumento do PMP	Incumprimento / Redução do PMP	Incumprimento / Aumento do PMP	Incumprimento / Aumento do PMP	Superação / Redução do PMP	Superação / Redução do PMP	Incumprimento / Aumento do PMP	
Consequência na taxa de juro	Acréscimo de 0,3 pp	Acréscimo de 0,3 pp	Acréscimo de 0,2 pp	Acréscimo de 0,3 pp	Acréscimo de 0,3 pp	Redução de 0,2 pp	Redução de 0,2 pp	Acréscimo de 0,3 pp	

Anexos, a fls. 65 a 67A

⁴¹ Ainda que, como já referimos, com base na fórmula de cálculo do PMP alterada 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, que já transcrevemos.

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

- ✓ **DGAL: Incumprimento em 2009, 2010 e 2012 (com aumento do PMP) e cumprimento, com superação, em 2011;**
- ✓ **IGF: Incumprimento em 2009, 2010 e 2011 (com aumento do PMP no primeiro e último anos) e cumprimento, com superação, em 2012.**

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

- ✓ **DGAL: 0,7 pp** ⁴³ (2009: 0,3 pp; 2010: 0,3 pp; 2011: - 0,2 pp; 2012: 0,3 pp);
- ✓ **IGF: 0,6 pp** (2009: 0,3 pp; 2010: 0,2 pp; 2011: 0,3 pp; e 2012: - 0,2 pp).

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

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

Anexos, a fls. 67A

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

Sobre esta matéria, no contraditório, a Autarquia refere que " (...) *reduziu o PMP para 156 dias com referência à data de Setembro de 2013 (...)* " e realça o " (...) *benefício para o MC em 0,1 pp o que representa um desagravamento face ao que resulta dos dados apurados pela DGAL.* ".

Anexos, a fls. 72 e 78

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

- ✓ Por um lado, podemos afirmar, atendendo a que o **Estado criou o PREDE sob a premissa de que a redução dos PMP** " (...) *nas transações comerciais na economia portuguesa para níveis próximos dos padrões internacionais melhorará o ambiente de negócios, reduzindo custos de financiamento e de transação, introduzindo maior transparência na fixação de preços, criando condições para uma mais sã concorrência (...)* " ⁴⁴, que **o MC não contribuiu, nos anos analisados, para a prossecução desse objetivo específico;**

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

⁴³ Pontos percentuais.

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

- ✓ Por outro lado, o MC também **não concorreu integralmente para o objetivo de âmbito geral**, pois **não obstante a adesão ao PREDE** e a consequente utilização do capital dos empréstimos contratados (**M€ 2,5**), a evolução das " **outras dívidas a terceiros** " até ao final de 2012 foi a seguinte:

Quadro 18 – PREDE – Evolução das outras dívidas a terceiros (2008/2012)

Un: euro

Descrição	2008	2009	2010	2011	2012
(A) - Outras dívidas a terceiros originariamente de CP	8 095 646	7 897 185	8 193 717	7 618 063	5 753 795
(B) - Variação face ao ano anterior ao da contratação dos empréstimos PREDE		- 198 461	98 071	- 477 583	- 2 341 851
(C) - Empréstimos PREDE (capital utilizado)		2 500 000			
(D) - Variação (sem PREDE) face ao ano anterior ao da contratação ((B) -(C))		2 301 539	2 598 071	2 022 417	158 149

Anexos, a fls. 28 e 65

Assim, tendo como base o **final de 2008**, apesar do recurso ao PREDE, as " **outras dívidas a terceiros** " **diminuíram, em 2009, m€ 198 e, em 2011, m€ 478**, mas, no final de **2012**, a redução já era de cerca **M€ 2,3**, ou seja, um montante muito próximo do capital dos EMLP (ainda que nos pareça difícil sustentar que a evolução positiva ocorrida no último ano está relacionada com a adesão ao PREDE).

De qualquer forma, no MC, **a utilização do capital dos referidos empréstimos** serviu apenas, **num primeiro momento**, para **atenuar**, de forma temporária, **aquela componente da dívida** e, assim, **para aliviar momentaneamente a pressão exercida pelos credores** (em especial, fornecedores/empreiteiros) **sobre a tesouraria municipal**.

Com efeito, do **recurso a este Programa não resultou, de imediato**, ao contrário do que seria expectável, **uma diminuição duradoura do nível das " outras dívidas a terceiros "** em montante pelo menos equivalente ao do **capital dos referidos EMLP**.

Considerando **o final de 2012**, deste processo continua a decorrer **uma duplicação do endividamento total** da Autarquia (muito embora de apenas **m€ 156**), pelo que pode afirmar-se que, mesmo na indicada data, ainda **não se mostravam integralmente atingidos os objetivos**, de âmbito geral, **subjacentes à sua conceção**.

Em síntese:

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

2.3. LIMITES LEGAIS DE ENDIVIDAMENTO DE 2011

2.3.1. APURAMENTO DOS LIMITES LEGAIS (DGAL E IGF)

2.3.1.1. No que respeita a **2011**, a **DGAL** apenas **divulgou** os valores dos **limites especiais de endividamento**, previstos no art. 53º da Lei n.º 55-A/2010, de 31/dez (LEO – Lei do Orçamento do Estado para esse ano), **de endividamento líquido (EL)** ⁴⁵ e **de empréstimos de médio e longo prazos (EMLP)** ⁴⁶.

Nesta auditoria e ainda que seguindo a mesma metodologia adotada por aquela entidade, efetuámos correções no EL e nos EMLP de 2010 ⁴⁷, que, conseqüentemente, tiveram impacto no apuramento dos limites de EL e de EMLP de 2011.

Assim, atendendo a que o MC não violava, no final de 2010, os limites de EL e de EMLP previstos na LFL, os correspondentes limites considerados pela IGF nesta análise para o ano de 2011 foram os seguintes:

Quadro 19 – Limites especiais de EL e de EMLP de 2011

Un: Euro

DESCRIÇÃO	DGAL	IGF	
		CORREÇÕES	VALORES ADOTADOS
(1)	(2)	(3)	(4)=(2)-(3)
END. LÍQUIDO	10 758 753	- 36 662	10 722 091
EMLP	5 551 085	10 990	5 562 076

Anexos, a fls. 34 a 36

Por sua vez, no que se refere ao **limite de ECP previsto no art. 39.º, n.º 1, da LFL**, a

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

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

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

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

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

⁴⁷ As correções efetuadas tiveram origem na consideração da informação de entidades abrangidas pelo conceito de endividamento líquido total (Comunidade Intermunicipal Lezíria do Tejo e Sociedade Parque Almourol, Lda) que não foram reportadas, pelo MC à DGAL.

IGF ⁴⁸ apurou o montante de **€ 843 064**.

Anexos, a fls. 33

2.3.2. ENTIDADES RELEVANTES PARA OS LIMITES LEGAIS

2.3.2.1. Atendendo ao conceito de **endividamento líquido total previsto na LFL** ⁴⁹ **eram suscetíveis de relevar, para efeitos de limites de endividamento da Autarquia do ano de 2011, para além do Município** ⁵⁰:

- ✓ Uma entidade associativa municipal: **CIMLT – Comunidade Intermunicipal Lezíria do Tejo;**
- ✓ Quatro entidades de natureza empresarial: **AR – Águas do Ribatejo, EIM; SRU - Sociedade de Reabilitação Urbana, EM, Sociedade Parque Almourol, Lda e ECODEAL - Gestão Integrada de Resíduos Industriais, SA.**

Todavia, o endividamento das **entidades de natureza empresarial** participadas pelos municípios **apenas relevam para efeitos dos respetivos limites legais caso não apresentem resultados equilibrados**, de acordo com o Regime Jurídico do Sector Empresarial Local (RJSEL) ⁵¹.

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

Assim, aplicando, relativamente ao exercício de 2011, **a regra de equilíbrio anual de contas** ⁵² **às empresas participadas pelo MC**, verificámos que:

⁴⁸ A DGAL, nos exercícios anteriores, considerou, para o apuramento dos limites legais previstos na Lei das Finanças Locais, o valor de receitas relativas ao Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF) e Imposto sobre os Rendimentos das Pessoas Singulares (IRS) previstos no Orçamento de Estado (OE) de cada um dos anos, quando, de acordo com o quadro legal, aquelas receitas são do ano imediatamente anterior ao que respeitam os limites (cfr. arts. 37º e 39º da LFL).

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

⁴⁹ Consagrado no art. 36.º, n.º 2, alíneas a) e b).

⁵⁰ Refira-se que não eram estas as únicas entidades que, de acordo com o quadro legal referido, eram suscetíveis de relevar para efeitos dos limites legais de endividamento, uma vez que deveria ser considerado o endividamento de todas as entidades de natureza empresarial nas quais o MC tivesse uma participação direta ou indireta.

Todavia, a IGF, numa ótica de racionalização dos recursos em face da expectativa dos resultados a obter, adotou um conjunto de critérios, que constam detalhadamente dos Anexos a fls. 1 a 9 (em especial, fls. 5 a 7), para delimitar o âmbito das entidades abrangidas por estas auditorias, de modo a garantir a igualdade entre todos os municípios auditados.

De acordo com a referida metodologia não foi incluída na análise efetuada a empresa Tagusgás – Empresa Gás Vale do Tejo (participação direta de 0,05%, a que corresponde um investimento financeiro de € 6 730).

⁵¹ Em conformidade com o art. 36º, nº 2, al. b), parte final, da LFL, e art. 31º e 32º, nº 1 do RJSEL aprovado pela Lei n.º 53-F/2006, de 29/dez, alterada pelo art. 28º da Lei n.º 67-A/2007, de 31/dez e pelos arts. 33º e 54º da Lei n.º 64-A/2008, de 31/dez (entretanto revogado pela Lei n.º 50/2012, de 31/ago).

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

- ✓ As entidades **AR – Águas do Ribatejo, EIM, SRU – Sociedade de Reabilitação Urbana, EM e ECODEAL – Gestão Integrada de Resíduos Industriais, SA** apresentam **equilíbrio de contas**⁵³, pelo que ficam **excluídas, naquele ano, do perímetro relevante da análise de todos os limites de endividamento municipal**;

Anexos, a fls. 48, 51 e 57

- ✓ A **Sociedade Parque Almourol, Lda.** apresenta **contas desequilibradas**⁵⁴, não tendo sido efetuado, em tempo útil e pelo valor correto, qualquer transferência pelo MC para colmatar o desequilíbrio verificado (na percentagem de participação), **contribuindo, por isso, para todos os limites do endividamento municipal.**

Anexos, a fls. 54

2.3.2.2. Face ao exposto anteriormente, o **perímetro das entidades relevantes para os limites legais de endividamento municipal do MC** de 2011 e a **respetiva percentagem de imputação** constam do quadro seguinte:

Quadro 20 - Entidades abrangidas pelo conceito de Endividamento Líquido Total

IDENTIFICAÇÃO	LIMITES		‰ IMPUTÁVEL AO MUNICÍPIO
	EMPRÉSTIMOS	END. LÍQUIDO	
MUNICÍPIO DA CHAMUSCA	SIM	SIM	100,00%
CIMLT-Comunidade Intermunicipal Lezíria Tejo	SIM	SIM	10,00%
AR – Águas do Ribatejo, EIM	NÃO	NÃO	8,15%
SRU – LT, Sociedade de Reabilitação Urbana, EM	NÃO	NÃO	10,21%
Sociedade Parque Almourol, Lda.	SIM	SIM	16,00%
ECODEAL – Gestão Integrada de Resíduos Industriais, SA	NÃO	NÃO	2,50%

Anexos, a fls. 32.

2.3.3. CONTROLO DE LIMITE ESPECIAL DE EMPRÉSTIMOS DE MÉDIO E LONGO PRAZOS

2.3.3.1. Em **2011**, o comportamento do **MC em termos de limite especial de EMLP**⁵⁵ foi o seguinte:

Quadro 22 – Controlo do limite especial de EMLP de 2011

Un: Euro

EXERCÍCIO	LIMITE ESPECIAL		STOCK DE EMLP RELEVANTE EM 31/12		% DE UTILIZAÇÃO DO LIMITE EM 31/12 DE 2011	
	DGAL	IGF	DGAL	IGF	DGAL	IGF
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6) = (4) / (2)	(7) = (5) - (3)
2011	5 551 085	5 562 076	2 941 564	2 947 188	53%	53%

Anexos, a fls. 34

⁵³ Da conjugação dos resultados operacionais com os encargos financeiros (as componentes relevantes) resulta um saldo credor.

⁵⁴ Da conjugação dos resultados operacionais com os encargos financeiros (as componentes relevantes) resultam saldos devedores.

⁵⁵ Cfr. item 2.3.1.1..

Assim, o **MC cumpriu, em 2011**, independentemente de se considerar os valores da DGAL ou da IGF⁵⁶, o **limite especial de EMLP**, com uma taxa de utilização, em ambos os casos, de 53%.

Refira-se que os **empréstimos excecionados deste limite legal** (e também do de EL) perfazem um montante total de **m€ 414**, tendo um peso de 12% na dívida total de EMLP, pelo que os valores que estão a ser considerados para o limite em apreço são inferiores aos da dívida total dessa natureza.

Anexos, a fls. 39

2.3.4. CONTROLO DO LIMITE ESPECIAL DE ENDIVIDAMENTO LÍQUIDO

2.3.4.1. Em **2011**, o **MC**, em conjunto com as restantes entidades relevantes, **apresentou, no que concerne ao limite especial de EL previsto na LOE_2011**⁵⁷, a seguinte situação:

Quadro 21 – Controlo do limite especial de EL de 2011

Un: Euro

EXERCÍCIO	LIMITE ESPECIAL		EL RELEVANTE EM 31/12		% DE UTILIZAÇÃO DO LIMITE EM 31/12 DE 2011	
	DGAL	IGF	DGAL	IGF	DGAL	IGF
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6) = (4) / (2)	(7) = (5) / (3)
2011	10 758 753	10 722 091	9 003 688	8 951 899	84%	83%

Anexos, a fls. 34

Assim, **em 2011**, independentemente de se considerar os valores da DGAL ou da IGF⁵⁸, o **MC cumpriu o limite especial de EL**, com uma taxa de utilização de 84% e 83%, respetivamente.

Refira-se, no entanto, que o valor de endividamento líquido subjacente à análise anterior é inferior ao que é evidenciado pelo MC, pois, como já referimos, existe um montante de EMLP excecionados deste limite de cerca de m€ 414.

Anexos, a fls. 39

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

2.3.5.1. O **MC**, em **2011**, apresentou a seguinte situação em termos **do limite legal de ECP**⁵⁹ definido na LFL.

⁵⁶ Cfr. infra, no item 2.3.1.7., a justificação para a indicada divergência entre a IGF e a DGAL no que respeita ao stock de EMLP relevante no final de 2011.

⁵⁷ Cfr. item 2.3.1.1..

⁵⁸ Cfr. infra, no item 2.3.1.7., a justificação para a indicada divergência entre a IGF e a DGAL no que respeita ao EL relevante no final de 2011.

⁵⁹ Previsto no art. 39º, n.º 1, da LFL.

Quadro 23 – Controlo do limite especial de EMLP de 2011

Un: Euro

EXERCÍCIO	LIMITE LEGAL	STOCK DE ECP RELEVANTE		% DE UTILIZAÇÃO DO LIMITE	
		STOCK MÁXIMO RELEVANTE DE ECP NO ANO DE 2011	STOCK DE ECP RELEVANTE EM 31/12/2011	% DE UTILIZAÇÃO MÁXIMA DO LIMITE AO LONGO DO ANO	% DE UTILIZAÇÃO DO LIMITE EM 31/12/2011
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(3)/(2)*100	(6)=(4)/(2)*100
2011	843 064	650 317	80	77,14%	0,01%

Anexos, a fls. 37

Assim, o **MC também cumpriu o limite legal de ECP**, com uma taxa de utilização máxima, ao longo do exercício, de 77% e, no final do ano, de apenas 0,01% ⁶⁰.

2.3.6. CONTROLO DA INFORMAÇÃO PRESTADA À DGAL NO ANO DE 2011

2.3.6.1. O MC **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.

2.3.6.2. Todavia, os dados transmitidos pelo Município à DGAL **não refletem, com inteira fiabilidade, a sua situação em matéria de limites** ⁶¹ de EL e de EMLP.

Ao nível do EL apurámos **as seguintes diferenças**:

Quadro 24 – Endividamento Líquido de 2011 – Diferença DGAL/IGF

Un: Euro

Descrição	Valores comunicados pelo Município à DGAL	Valores considerados pela IGF	Diferenças IGF/DGAL (Reflexos para o end. líquido) a)
(1)	(2)	(3)	(4)=(3)-(2)
1 - ENDIVIDAMENTO LÍQUIDO b)	9 389 226,73	9 187 789,80	- 201 436,93
2 - OUTRA INFORMAÇÃO RELEVANTE c)	385 538,37	235 891,02	- 149 647,35
3 - END. LIQ. RELEVANTE (1-2)	9 003 688,36	8 951 898,78	- 51 789,58

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 SM e as entidades do SEL e das correspondentes dívidas (na percentagem correspondente ao endividamento imputável ao município).

Anexos, a fls.58

Esta divergência, **para menos**, de **m€ 51,8**, entre os valores apurados pela IGF e os comunicados pelo MC e/ou considerados pela DGAL, resultou:

- ✓ Das correções efetuadas pela IGF na informação financeira do MC (cfr. item 2.1.1.1.);
- ✓ Dos valores de EL não comunicados pela Autarquia à DGAL (Comunidade Intermunicipal Lezíria do Tejo e Sociedade Parque Almourol, Lda).

⁶⁰ O stock de € 80 diz respeito a um descoberto bancário existente, na Sociedade Parque Almourol, Lda., na correspondente percentagem de participação do MC.

⁶¹ Como já referimos, as correções efetuadas pela IGF, nos valores de EL e de EMLP, no final de 2010, tiveram impacto, de acordo com o quadro legal, nos respetivos limites especiais de 2011.

Relativamente ao **stock de EMLP relevante** para o limite legal registou-se uma pequena diferença, **para mais**, entre os valores apurados pela IGF e os reportados à DGAL, de **m€ 5,6** que resultou da reconciliação de saldos efetuada junto das instituições financeiras.

Anexos, a fls.58

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

2.3.7. CONTRIBUTO PARA O DÉFICE DO SUBSETOR DAS AUTARQUIAS LOCAIS

2.3.7.1. No **decurso do ano de 2011**, a evolução autónoma da situação do MC em termos de endividamento líquido (sem considerar qualquer exceção) foi a seguinte:

Quadro 25 – Evolução do endividamento líquido municipal em 2011

Un: Euro

DESCRIÇÃO	EVOLUÇÃO DO ENDIVIDAMENTO LÍQUIDO (sem exceções)		VARIACÃO (montante)
	1/jan/2011	31/dez/2011	
(1)	(2)	(3)	(4)=(3)-(2)
BALANCETES DO MC	11 446 409,21	9 389 226,73	- 2 057 182,48
CORREÇÕES DA IGF	0,00	- 116 424,19	- 116 424,19
TOTAIS	11 446 409,21	9 272 802,54	- 2 173 606,67

Fonte: Balancetes finais do MC, comunicação à DGAL e correções da IGF

Anexos, a fls. 10, 41 e 42

Assim, a **Autarquia contribuiu, em 2011, de forma positiva, para o défice do subsector das autarquias locais**, uma vez que, entre 1/jan e 31/dez, **diminuiu o seu EL** (sem exceções) em cerca de **m€ 2,2**.

2.3.8. APRECIACÃO FINAL

2.3.8.1. Em síntese:

O MC, no ano de 2011:

- ✓ **Cumpriu todos os limites legais de endividamento municipal;**
- ✓ **Reportou à DGAL a informação relativa ao endividamento**, em especial, a relevante para os limites legais, a qual, no entanto, não refletia, com inteira fiabilidade, a sua situação, pois foram apuradas **diferenças, no EL, para menos, m€ 51,8, e no stock de EMLP, para mais, de m€ 5,6**, factos estes que, todavia, não tiveram quaisquer reflexos sobre a conclusão global retirada em matéria de (in)cumprimento daquele limite de endividamento municipal;

✓ **Contribuiu de forma positiva para o défice do subsector das autarquias locais, pois diminuiu o seu EL (sem exceções) em cerca de M€ 2,2.**

2.4. SANEAMENTO E REEQUILÍBRIO FINANCEIROS NO FINAL DE 2011

2.4.1. No final de 2011, face aos parâmetros legalmente estabelecidos, a situação do MC, em termos de reequilíbrio⁶² e saneamento⁶³ financeiros, era a seguinte:

Quadro 26 – Reequilíbrio e saneamento financeiros

INDICADORES	SITUAÇÃO FINAL DE 2011	PADRÕES LEGAIS DE REFERÊNCIA DE DESEQUILÍBRIO			
		ESTRUTURAL		CONJUNTURAL	
1 EL (relevante para o limite) em 31/12/2011 / Receitas relevantes para o cálculo do limite legal * 100	106%	> 175% (art. 8º, n.º 1, al. b))		> 125% (art. 3º, n.º 4, al. a))	
2 Dívidas a fornecedores em 31/12/2011 / Receitas totais do ano de 2010 * 100	64%	> 50% (art. 8º, n.º 1, al. c))	X	> 40% (art. 3º, n.º 4, al. b))	X
3 Passivos financeiros do Município em 31/12/2011 (de EL) / Receitas totais do ano de 2011 * 100	101%	> a 300% (art. 8º, n.º 1, al. d))		> a 200% (art. 3º, n.º 4, al. c))	
4 Prazo médio de pagamento (Resolução do Conselho de Ministros n.º 34/2008)	674	> 6 meses (180 dias) (art. 8º, n.º 1, al. e))	X	> 6 meses (180 dias) (art. 3º, n.º 4, al. d))	X
5 Capital em dívida de EMLP em 31/12/2011 / Receitas relevantes para o cálculo do limite legal * 100	35%	> 100% (art. 8º, n.º 1, al. a))			
6 Cumprimento da obrigação de redução do excesso de EL (relevante para o limite legal)	NÃO APLICÁVEL	(art. 8º, n.º 1, al. f))			
7 Cumprimento da obrigação de redução do excesso do stock de EMLP (relevante para o limite legal)	NÃO APLICÁVEL	(art. 8º, n.º 1, al. f))			

Anexos, a fls. 61

Deste modo, face aos indicadores previstos no DL n.º 38/2008, de 7/mar (mencionados no quadro sob o título de "padrões legais de referência")⁶⁴, a Autarquia, no contexto do diploma em apreço:

- ✓ **Apresentava, em 2011, uma situação de desequilíbrio conjuntural, pois reunia duas das condições** indicadas no art. 3º, n.º 4 do referido diploma, quando era necessária apenas uma;
- ✓ **Não evidenciava uma situação de desequilíbrio estrutural ou de rutura financeira, pois apenas reunia dois dos requisitos** (consagrados no art. 8º, n.º 1), quando seriam necessários no mínimo três.

Refira-se, ainda, que tal situação ocorre não obstante a Autarquia já ter beneficiado, em 2009, de financiamento de montante significativo (M€ 2,5) no âmbito do PREDE.

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

⁶² Cfr. art.º 8.º, do DL n.º 38/2008, de 7/mar.

⁶³ Cfr. art.º 3, n.º 4, do DL n.º 38/2008, de 7/mar.

⁶⁴ Refira-se que, para este efeito, o prazo médio de pagamento (constante deste quadro) foi apurado de acordo com a fórmula adotada na RCM n.º 34/2008 (a qual é utilizada na ausência de publicação da Portaria prevista no art. 20º do DL n.º 38/2008, de 7/mar), tendo sido seguidas as instruções da DGAL e introduzidas as correções/ajustamentos efetuados pela IGF (cfr. item 2.2.3.2.).

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

2.4.2. Refira-se, por fim, que o MC **aderiu**, entretanto, **ao Programa de Apoio à Economia Local (PAEL)**, criado pela Lei n.º 43/2012, de 28/ago, sendo o valor de empréstimo, já visado pelo Tribunal de Contas, de **M€ 4,3**.

2.4.3. Assim, face aos parâmetros legalmente estabelecidos:

O MC apresentava, no final de 2011, não obstante o anterior recurso ao PREDE, 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. O MC aprovou e tem em vigor:

- ✓ O **Regulamento de Organização dos Serviços Municipais** ⁶⁵;
- ✓ A **Norma de Controlo Interno** ⁶⁶, que contempla um conjunto de regras definidoras de políticas, métodos e procedimentos de controlo, nomeadamente no que concerne à área do endividamento da Autarquia, que se encontra muito desajustada da realidade atual da Autarquia em termos de estrutura, funcionamento e procedimentos adotados.

No entanto, a **Autarquia**, até final de março/2013, **ainda não tinha elaborado**, ao contrário do que seria legalmente exigível (**Recomendação nº 1/2009** ⁶⁷ do Conselho de Prevenção da Corrupção ⁶⁸), **o Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas**.

Os serviços municipais manifestaram a intenção de elaborar aquele documento e apresentaram uma informação, subscrita pelo Vice-Presidente da Câmara Municipal, onde são identificadas algumas medidas já assumidas ou a implementar relacionadas, essencialmente, com o controlo orçamental da despesa e receita, recursos humanos e apoios financeiros a entidades privadas sem fins lucrativos.

No contraditório, o MC justifica a inexistência do referido documento com " (...) *o facto de não ter havido condições políticas para a discussão desta matéria em período pré-eleitoral e eleitoral.*", acrescentando, no entanto, que " (...) *considera desejável e imperiosa a aprovação deste Plano, havendo inclusivamente um projecto disponível para a elaboração do Plano em causa.* ".

Anexos, a fls. 72

⁶⁵ Aprovada na reunião de Câmara Municipal de 13/dez/2010.

⁶⁶ Aprovada na reunião de Câmara Municipal de 13/dez/2010.

⁶⁷ Publicada no DR, 2ª Série, em 22/jul.

⁶⁸ Criado pela Lei n.º 54/2008, de 4/set.

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

- ✓ Não é divulgado, no passivo de curto prazo do balanço, o valor da amortização de contratos de EMLP cujo pagamento se vence em cada um dos anos imediatos;
- ✓ A proposta de aprovação de empréstimos não é acompanhada de um mapa demonstrativo da capacidade legal de endividamento referente ao ano da contratação que inclua todas as entidades abrangidas pelo conceito de endividamento total;
- ✓ Não são efetuadas verificações, com regularidade, dos bens do ativo imobilizado.

Anexos, a fls. 70

3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

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

3.1. DOCUMENTOS DE PRESTAÇÃO DE CONTAS DE 2009 A 2011

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
3.1.1. O balanço da Autarquia de 2011 já refletia, com elevado grau de fiabilidade, nas rubricas do passivo exigível, a situação financeira, dado que as correções efetuadas são materialmente pouco relevantes em termos absolutos (m€ 62) e têm um peso muito reduzido na dívida total de operações orçamentais (0,6%).	2.1.1.1.	A) A regularização, ao nível da informação contabilística do MC, das variações patrimoniais omitidas ou incorretamente refletidas, caso ainda não tenham sido corrigidas.
3.1.1.1. Existiam outras insuficiências com repercussões ao nível da qualidade e fiabilidade de informação económico-financeira do MC, de que destacamos a: <ul style="list-style-type: none"> ✓ Não utilização, de forma sistemática e abrangente, das contas relativas a compromissos de exercícios futuros; ✓ Falta de cumprimento integral do princípio da especialização dos exercícios. 	2.1.1.2.	B) Utilização, de forma sistemática e adequada, das contas relativas a compromissos de exercícios futuros. C) Cumprimento do princípio da especialização dos exercícios.
3.1.2. A evolução das grandezas dos balanços do MC revela, entre 2009/2012, um aumento do grau de dependência dos fundos próprios para financiamento do ativo (de 45% para 62%), tendo-se verificado, em contrapartida, uma redução no peso do passivo exigível (de 39% para 20%).	2.1.2	

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

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p>3.2.1. A receita global disponível do MC importou, nos anos de 2009/2012, respetivamente, em M€ 13,7, M€ 12,2, M€ 11,6 e M€ 11,3 (diminuição, no período, de cerca de 18%), que incluem a utilização de empréstimos de, respetivamente, M€ 3,2, m€ 878, m€ 650 e m€ 640 (sem os quais teria ocorrido um aumento de cerca de 1%).</p>	<p>2.2.1.1. a 2.2.1.3.</p>	
<p>3.2.1.1. Prática elevada, sistemática e crescente, ao longo do quadriénio, de empolamento na previsão das receitas orçamentais, com reduzidos índices de execução em termos globais (máximo de 55% em 2009, e, em 2012, 44%) e, em especial, na componente de capital (máximo de 46% em 2009 e, em 2012, 25%), o que contraria o objetivo visado pelas regras previsionais do POCAL.</p> <p>Face aos valores previstos, não foram arrecadadas, no período de 2009/2012, receitas totais nos montantes de M€ 11,1, M€ 13, M€ 11,9 e M€ 11,5, respetivamente.</p> <p>Através do referido expediente, o MC criou, de forma artificial, ao nível da execução orçamental, a possibilidade de realização/ existência de um montante relevante de despesa (2012: M€ 11,5, que corresponde a cerca de 102% da respetiva receita total disponível) sem que existissem meios monetários disponíveis para efetuar o seu pagamento atempado.</p> <p>Assim, não obstante a evolução positiva de ocorria em 2012 face ao ano anterior, a execução de qualquer dos orçamentos comportava um elevado risco, permitindo e potenciando uma gestão orçamental desequilibrada.</p>	<p>2.2.1.1. e 2.2.1.2.</p>	<p>D) Elaboração rigorosa dos orçamentos de receita:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ 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). ✓ Considerando apenas as que apresentem um elevado grau de probabilidade em termos de cobrança efetiva.
<p>3.2.1.2. Violação, em 2009, do princípio do equilíbrio orçamental corrente previsto no POCAL, sendo que tal situação, que é suscetível, em abstrato, de gerar responsabilidade financeira sancionatória, resulta da arrecadação e utilização dos empréstimos PREDE e já é do conhecimento do TC.</p>	<p>2.2.1.4.</p>	<p>E) Cumprimento do princípio do equilíbrio orçamental corrente previsto no POCAL.</p>

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p>3.2.1.3. Violação reiterada, em 2009/2012, do princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial (execução global do ano), o que espelha, na sequência da concretização do risco a que aludimos, uma execução orçamental desequilibrada, materializada na efetiva realização/existência de despesas muito acima da real capacidade financeira do MC para fazer face, atempadamente, aos compromissos assumidos.</p> <p>O resultado desta análise seria bastante mais negativo caso o MC não tivesse utilizado, em 2009, o capital dos empréstimos PREDE, com a transformação de M€ 2,5 de " outras dívidas a terceiros " em dívida financeira de MLP, que, por isso, deixou de influenciar o resultado deste indicador.</p>	<p>2.2.1.5.</p>	<p>F) 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>G) Acompanhamento e controlo rigoroso e contínuo dos níveis de execução, devendo ser dada especial atenção às despesas variáveis e não obrigatórias.</p> <p>H) Cumprimento das regras previstas na Lei n.º 8/2012, de 21/fev, em especial, no que concerne ao cálculo do fundos disponíveis e à proibição de assunção de compromissos caso não existam.</p>
<p>3.2.1.4. O MC apresentava, em todos os anos analisados, margens de manobra negativas (2011 e 2012, respetivamente, - 24% e - 21,7%) ao nível da gestão financeira, designadamente para fazer face às despesas municipais que não se encontravam, à partida, já "vinculadas".</p> <p>A despesa orçamental evidenciava, assim, naqueles anos, uma forte rigidez atendendo ao nível das correspondentes receitas, resultado que ainda se agravaria caso não tivesse sido utilizado o capital dos empréstimos PREDE e fossem refletidos adequadamente os compromissos de exercícios futuros.</p> <p>Aliás, o MC, entre 2009/2012, caso não tivesse empolado, de forma muito relevante, a previsão das receitas orçamentais, não estaria em condições de elaborar orçamentos que cumprissem formalmente o princípio do equilíbrio.</p>	<p>2.2.1.6.</p>	<p>Cfr. recomendações E) a H).</p>
<p>3.2.1.5. Existência de despesas, em 2012, sem que tenha sido efetuado o exigível compromisso no exercício (m€ 691), facto que é suscetível de consubstanciar um ilícito de natureza financeira (sancionatória).</p>	<p>2.2.1.7.</p>	<p>I) 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>Todavia, atendendo às justificações dadas pelos serviços, ao caráter difuso da responsabilidade envolvida, à relação custo/benefício do seu apuramento, ao objetivo e natureza da análise efetuada, não se justifica a realização de qualquer outra diligência.</p>	<p>2.2.1.7.</p>	
<p>3.2.1.6. Em síntese, no quadriénio de 2009/2012, o MC:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Elaborou e aprovou documentos previsionais que não refletiam a real expectativa da execução orçamental, não podendo, por isso, constituir um eficaz instrumento de gestão, nem servir de base a uma análise rigorosa quanto à eficácia da sua execução; ✓ Não manteve uma gestão orçamental prudente e equilibrada, de que resultasse a exigível articulação e compatibilização entre o nível de realização/existência da despesa e a real cobrança da receita. 	<p>2.2.1.1. a 2.2.1.8.</p>	<p>Cfr. recomendações E) e G) a I).</p>
<p>3.2.2. A dívida global do MC de operações orçamentais (corrigida pela IGF quanto a 2011), apesar de ter diminuído significativamente entre 2009/2012 (cerca de MC 6 e 43%), continua a evidenciar, no final do último ano, um nível materialmente relevante (MC 8), sendo ainda de salientar:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ O significativo, ainda que decrescente, período de recuperação da dívida municipal, tendo em conta as receitas regulares expurgadas das despesas rígidas e vinculadas (2012: cerca de 16 meses); ✓ A diminuição da dívida municipal " per capita ", muito embora continue a evidenciar um valor relevante (passou de € 1 378 para € 788). ✓ O peso da dívida de MLP na dívida total (passou de 38% para 28%). 	<p>2.2.2.1. e 2.2.2.7.</p>	<p>J) 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>K) 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 MC, com a sua exploração, manutenção e conservação.</p> <p>L) 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>3.2.3. O stock da dívida de EMLP, reportado ao final de 2009/2012, evoluiu positivamente nesse período (menos M€ 3,1 e 58%), tendo passado de € 5 338 442 para € 2 223 121.</p> <p>Por seu turno, o serviço da dívida registou um ligeiro aumento (de M€ 1,1 para M€ 1,2), sendo expetável que aumente nos próximos anos, dada a materialidade dos empréstimos contraídos ao abrigo do PREDE (cuja amortização ainda não se tinha iniciado - M€ 1) e do PAEL (ainda não utilizado no final de 2012 e sem qualquer período de carência - M€ 4,3).</p>	2.2.2.2.	
<p>3.2.4. No final de 2012, o MC não apresentava qualquer stock da dívida de ECP.</p>	2.2.2.3.	
<p>3.2.4.1. A Autarquia utilizou, no início de 2009 a 2011, formalmente, três ECP celebrados no final de cada um dos anos imediatamente anteriores, no valor, respetivamente, de € 670 317, € 660 317 e € 650 317.</p> <p>Ao contrário do previsto nos contratos, o respetivo capital não foi amortizado até ao final do ano de utilização, nem foram submetidos, em qualquer momento, a fiscalização prévia do TC.</p> <p>Refira-se, aliás, que, ao que tudo indica, não obstante a existência formal dos três ECP, o que de facto se verificou foi uma sucessão de um único ECP, que vigorou entre 19/jan/2009 e 20/dez/2011, o que consubstancia uma operação continuada de consolidação da maior parte dívida inicial, pelo que os segundo e terceiro contratos não são mais, em substância, do que uma prorrogação do primeiro, pois o capital dos dois últimos é igual ao valor em dívida do imediatamente anterior.</p> <p>O procedimento adotado visou, apenas, evitar que o ECP inicial vigorasse por mais de um ano (365 dias), pois tal facto viola o disposto no art 38º, n.º 3, da LFL, o que, considerando que se trata, efetivamente, de um único empréstimo, acabou por ocorrer.</p>	2.2.2.3.	<p>M) Submissão a fiscalização prévia do Tribunal de Contas dos contratos de ECP que consubstanciem dívida pública fundada.</p>

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p>A situação descrita era passível de de gerar eventual responsabilidade financeira sancionatória, mas o TC, no âmbito da verificação das contas de 2009, suscitou a questão e apenas recomendou que o MC passasse, de futuro, a cumprir o quadro legal, o que se verificou, pelo que não se justifica a realização de qualquer outra diligência sobre esta matéria.</p>	2.2.2.3.	
<p>3.2.5. A dívida financeira decorrente da celebração de contratos de leasing, além de apresentar sistematicamente valores materialmente pouco relevantes ao longo do quadriénio, ficou, em 2012, totalmente saldada.</p>	2.2.2.4.	
<p>3.2.6. As " outras dívidas a terceiros " de OO diminuíram, entre 2009/2012, de forma significativa (M€ 2,1 e 27%), tendo passado para M€ 5,8.</p> <p>De qualquer modo, situação financeira de CP do MC foi, ao longo do quadriénio, não obstante a adesão ao PREDE em 2009, negativa e desequilibrada, com:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Sistemáticos e relevantes saldos reais negativos de OO (2012: M€ 5,5), de que decorre a oneração indevida dos orçamentos futuros; ✓ PMP a terceiros e a fornecedores elevados e muito superiores aos parâmetros legalmente previstos (2012, respetivamente, 531 e 403 dias); ✓ Violação da regra do equilíbrio financeiro mínimo (indicadores de liquidez), com um permanente desajustamento entre as dívidas de CP e a correspondente liquidez do ativo, em especial, com as disponibilidades; 	2.2.2.5. a 2.2.2.7.	<p>N) Implementação de medidas que contribuam para o restabelecimento do equilíbrio financeiro do MC, em especial de CP, o que pressupõe, designadamente, a:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Otimização da cobrança das receitas municipais (através da atualização das taxas e preços praticados na Autarquia e dos respetivos processos de liquidação e cobrança, bem como a fixação das taxas dos impostos municipais); ✓ Racionalização da despesa realizada através, nomeadamente, da: <ul style="list-style-type: none"> • Análise sistemática da necessidade e utilidade das despesas a realizar; • 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. <p>O) Ponderação, nas áreas de atividade ou programas que tenham um maior peso e flexibilidade ao nível da despesa, da eventual adoção de medidas no sentido de descontinuar os que tenham menor impacto negativo sobre os cidadãos ou de diminuir os meios financeiros afetos, de modo a proporcionar uma redução relevante e estrutural na despesa municipal.</p>

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p>✓ Significativos custos financeiros (juros de mora pagos, em 2011, de m€ 253).</p>	<p>2.2.2.5. a 2.2.2.7.</p>	<p>P) 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>Q) 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>
<p>3.2.6.1. Foram celebrados, em 2006, por iniciativa da MC, quatro acordos de pagamento com a Caixa <i>Leasing e Factoring, Millennium e Besleasing e Factoring</i>, no valor total de M€ 6 (após adendas), que, no final de 2012, representavam ainda uma dívida de cerca de M€ 1,9.</p> <p>Tais situações consubstanciam a substituição de um montante muito significativo de dívida administrativa/comercial (M€ 6) por dívida fundada a instituições financeiras.</p> <p>Acresce que a seleção daquelas entidades foi realizada por ajuste direto, pelo que não foi sequer garantida a concorrência entre várias propostas.</p> <p>A situação descrita, não obstante ter ocorrido antes da entrada em vigor da atual LFL era suscetível, em nossa opinião, de gerar responsabilidade financeira sancionatória, mas o respetivo procedimento encontra-se prescrito (cfr. art. 70º, n.º 1, da LOPTC).</p> <p>Acresce que o Tribunal de Contas, em dois trabalhos elaborados em 2004, identificou um conjunto de contratos de idêntica natureza celebrados por outras autarquias, mas não retirou qualquer consequência em termos de eventual responsabilidade financeira.</p> <p>Assim, não se não se justifica a realização de qualquer outra diligência sobre esta matéria, devendo, no entanto, ser dado conhecimento do conteúdo deste item ao TC.</p>	<p>2.2.2.5.5.</p>	

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p>3.2.7. O MC contratou e utilizou, em 2009, dois empréstimos ao abrigo do PREDE, no montante total de MC 2,5.</p> <p>3.2.7.1. Foram identificadas, entre 2008/2012, incorreções materialmente relevantes nas grandezas consideradas pela DGAL para o apuramento do PMP a fornecedores (RCM 34/2008), tendo a IGF considerado, relativamente a 2011 e 2012:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Na dívida a fornecedores: respetivamente, mais MC 2,9 e menos € 139 (que correspondem à soma dos quatro trimestres de cada ano), valores que resultam da inclusão dos saldos relativos às dívidas cedidas, pelos fornecedores e empreiteiros, a entidades <i>factoring</i>, do resultado do procedimento de reconciliação de saldos e da exclusão das dívidas relativas a operações de tesouraria. ✓ Nas aquisições de bens e serviços: apenas em 2011, menos MC 13, que não respeitam a eventos relacionados com aquisições a título oneroso. <p>Quanto a 2008 a 2010, os valores considerados decorrem da análise global aos referidos Programas efetuada pela IGF através da Informação n.º 1949/2012.</p> <p>Consequentemente, os PMP apurados pela IGF e DGAL são divergentes, variando as diferenças 36 (2012) a 549 dias (2011), o que se reflete sobre a determinação dos objetivos anuais a atingir em matéria de evolução (no caso, redução) do PMP e, eventualmente, ao nível dos resultados alcançados.</p>	<p>2.2.3.1. a 2.2.3.2.</p>	
<p>3.2.7.2. Face aos diferentes objetivos, que resultam das análises da IGF e DGAL, para a evolução (no caso, redução) do PMP, verificámos, nos anos de 2009/2012, no que respeita ao PREDE:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ DGAL: Incumprimento em 2009, 2010 e 2012 (com aumento do PMP) e cumprimento em 2011 (com superação); 	<p>2.2.3.3.</p>	<p>R) Cumprimento efetivo dos objetivos fixados no PREDE com os quais o MC se comprometeu de forma expressa, nomeadamente a redução anual do PMP.</p>

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p>✓ IGF: Incumprimento em 2009, 2010 e 2011 (com aumento do PMP no primeiro e último anos) e cumprimento, com superação, em 2012.</p>	2.2.3.3.	
<p>3.2.7.3. Deste modo, considerando os exercícios de 2009/2012, a partir do termo da primeira metade do EMLP do Estado, ou seja, 2014, a respetiva taxa de juro base remuneratória do capital mutuado deverá ser acrescida de:</p> <p>✓ DGAL: 0,7 pp (2009: 0,3; 2010: 0,3; 2011: - 0,2; 2012: 0,3);</p> <p>✓ IGF: 0,6 pp (2009: 0,3; 2010: 0,2; 2011: 0,3; 2012: - 0,2).</p> <p>Atendendo ao período indicado, a taxa de juro base remuneratória do capital mutuado pelo Estado deverá sofrer um desagravamento de 0,1 pp face ao que resulta dos dados da DGAL.</p> <p>As consequências relativas aos anos de 2009 a 2011 já foram comunicadas pela DGTF ao MC, mas considerando que a indicada variação da taxa de juro só produz efeitos no futuro (2014), aquela entidade ainda está em tempo de reapreciar a situação.</p>	2.2.3.3. a 2.2.3.4.	
<p>3.2.7.4. O MC, nos anos analisados, não contribuiu para a prossecução dos objetivos, de âmbito específico e geral, subjacentes à conceção do PREDE, já que não:</p> <p>✓ Reduziu sistematicamente os PMP de acordo com o previsto;</p> <p>✓ Diminuiu, num primeiro momento, as outras dívidas a terceiros, em valor pelo menos equivalente ao dos EMLP, continuando, no final de 2012, a verificar-se uma duplicação do endividamento total no valor de m€ 156.</p>	2.2.3.5.	Cfr. recomendações N) a P) .

3.3. LIMITES LEGAIS DE ENDIVIDAMENTO PARA 2011

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p>3.3.1. Em 2011 foram criados, pela LOE desse ano, limites especiais de EL e de EMLP, que, segundo a DGAL, importavam, no MC, respetivamente, em € 10 758 753 e € 5 551 085.</p> <p>Todavia, a IGF, na sequência do trabalho de auditoria, efetuou correções com impacto ao nível do cálculo daqueles limites, sendo, conseqüentemente, os valores adotados de, respetivamente, € 10 722 091 e € 5 562 076.</p> <p>Por sua vez, o limite de ECP para 2011 previsto na LFL, apurado pela IGF, foi de € 843 064.</p>	2.3.1.	
<p>3.3.1.1. Atendendo ao conceito de endividamento líquido total, o perímetro relevante, para aferir do cumprimento dos limites legais de endividamento municipal de 2011 englobava, para além do Município, as seguintes entidades:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ CIMLT; ✓ AR - Águas do Ribatejo, EIM; ✓ SRU - LT, EM; ✓ Sociedade parque Almourol, Lda; ✓ ECODEAL, SA. <p>Todavia, as empresas AR, EIM, SRU, EM e ECODEAL, SA, não relevam para os limites em apreço, pois, naquele exercício, apresentavam equilíbrio de contas, segundo o RJSEL.</p>	2.3.2.	
<p>3.3.1.2. O MC, independentemente de se considerar os valores da DGAL ou da IGF, cumpriu, em 2011, os limites especiais de EL e de EMLP previstos na LOE, bem como o de ECP consagrado na LFL.</p> <p>Refira-se, no entanto, que os empréstimos excecionados dos limites especiais (de EMLP e EL) perfazem um total de m€ 414, tendo um peso de 12% na dívida total de EMLP, pelo que os valores que estão a ser considerados para os limites em apreço são inferiores ao das efetivas grandezas.</p>	2.3.3. a 2.3.6.	<p>S) 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>

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p>3.3.1.3. A informação reportada pelo MC à DGAL, para apurar e controlar os limites legais de endividamento de 2011, não refletia, com inteira fiabilidade, a sua situação em termos de EL, pois foi apurada uma diferença, para menos, de m€ 51,8.</p> <p>Tal diferença resultou das correções efetuadas pela IGF à informação do MC e da omissão/incorreção de prestação de dados das restantes entidades relevantes.</p> <p>Não estão, aliás, consagrados, de forma integrada e sistematizada, quaisquer procedimentos específicos relativos à identificação das entidades relevantes para os limites de endividamento e à recolha da informação necessária para o reporte à DGAL.</p> <p>Todavia, as divergências verificadas não tiveram qualquer reflexo nas conclusões globais retiradas em matéria de (in)cumprimento dos limites de endividamento municipal.</p>	2.3.7.	<p>T) 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 MC e da comunicação da informação de todas as entidades relevantes.</p> <p>U) Criação de procedimentos periódicos de circularização, recolha e validação de informação, que inclua todo o conjunto de entidades abrangidas pelo conceito de endividamento líquido total.</p>
<p>3.3.2. O MC contribuiu positivamente, em 2011, para o défice do subsetor das autarquias locais, uma vez que, entre 1/jan e 31/dez, diminuiu o seu EL (sem exceções) em cerca de m€ 2,2.</p>	2.3.8.	

3.4. SANEAMENTO E REEQUILÍBRIO FINANCEIROS NO FINAL DE 2011

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

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

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p>3.5.1. O MC dispõe de uma Norma de Controlo Interno, aprovada nos termos legais, que, no entanto, se encontra muito desajustada da realidade atual da Autarquia em termos de estrutura, funcionamento e procedimentos adotados.</p> <p>Acresce que ainda não foi elaborado, ao contrário do legalmente exigível, o Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas.</p>	2.5.1.	<p>W) Revisão da Norma de Controlo Interno.</p> <p>X) Elaboração do Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas e envio às entidades previstas na Recomendação n.º 1/2009 do Conselho de Prevenção da Corrupção.</p>
<p>3.5.2. Das fragilidades ao nível do sistema de controlo interno e dos procedimentos contabilísticos destacamos:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Não é divulgado, no passivo de curto prazo do balanço, o valor da amortização de contratos de EMLP cujo pagamento se vence em cada um dos anos imediatos; ✓ A proposta de aprovação de empréstimos não é acompanhada de um mapa demonstrativo da capacidade legal de endividamento referente ao ano da contratação que inclua todas as entidades abrangidas pelo conceito de endividamento total; ✓ Não são efetuadas verificações, com regularidade, dos bens do ativo imobilizado. 	2.5.2.	<p>Y) Adequada divulgação, no CP do balanço, dos valores relativos a EMLP exigíveis no exercício seguinte, ainda que mantendo a denominação da conta que espelha a natureza originária deste passivo.</p> <p>Z) A proposta relativa à aprovação de empréstimos deve ser acompanhada de um mapa demonstrativo da capacidade legal de endividamento, que inclua todas as entidades que integram o conceito de endividamento total.</p> <p>AA) Reconciliação, ainda que amostragem, do património da Autarquia, pelo menos, no final de cada exercício.</p>

4. PROPOSTAS

4.1. Em face dos resultados obtidos, propomos:

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

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

4.1.3. O envio do presente relatório e respetivos anexos ao Senhor Presidente da Câmara Municipal de Chamusca, o qual deverá dar conhecimento do mesmo aos restantes

membros do Órgão Executivo, bem como de remeter cópia à Assembleia Municipal, em conformidade com o disposto no art. 35º, n.º 2, alínea o), do Anexo I à Lei n.º 75/2013, de 12/set.

4.1.4. Que a Câmara Municipal da Chamusca informe a IGF, no prazo de 60 dias a contar da data de receção do presente relatório, do estado de operacionalização das recomendações efetuadas e remeta as atas dos órgãos municipais que evidenciem que foi dado conhecimento aos mesmos deste documento.

Inspeção-Geral de Finanças,