

CONTROLO DO ENDIVIDAMENTO E DA SITUAÇÃO FINANCEIRA DA ADMINISTRAÇÃO LOCAL AUTÁRQUICA



Auditoria ao Município de Estarreja

Proc. n.º 2011/25/A3/1047

Relatório n.º 1952/2012

Dezembro de 2012

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 de Estarreja
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/2008 e 31/dez/2011.
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 dos exercícios de 2010 e 2011; • Análise do comportamento do Município em termos de execução orçamental no último quadriénio (2008/2011), 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 dos anos de 2010 e 2011, do regime e dos limites de endividamento previstos na Lei das Finanças Locais (LFL) e nos regimes especiais criados para os mesmos exercícios, quer na vertente dos empréstimos, quer de endividamento líquido; • Verificação, no final de 2010 e 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.
METODOLOGIA	A presente auditoria baseou-se na metodologia e instrumentos de trabalho consubstanciados no guião "Avaliação do Endividamento Municipal", 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	dez/2011 – dez/2012
DIREÇÃO	IFD – Dr.ª Ana Paula Barata Salgueiro
EQUIPA	<p>Coordenação: CdE – Dr. Alexandre Amado</p> <p>Execução: CdE – Dr. Sónia Barbosa</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:

*À consideração do senhor
Inspector-Geral, com o meu
acordo.*

O Subinspector-Geral

Mário Tavares da Silva
2013.07.03

Concordo.

A falta de fiabilidade dos documentos de prestação de contas fundamentou correções, relativas a 2010, no passivo exigível, de mais, m€ 144 e, nesse ano e em 2011, no ativo, de menos, respetivamente, m€ 567 e m€ 632.

O endividamento municipal ascendeu, em 2011, a M€ 17,7, tendo decrescido desde 2008 M€ 2,23 (11%), evidenciando, ainda assim, um nível global desadequado ao quadro financeiro da Autarquia.

No quadriénio 2008/2011, a Autarquia apresentou uma situação financeira de CP desequilibrada, evidenciando em 2011, mesmo após a adesão ao PREDE (M€ 2,7), um PMP de 235 dias (em 2011) e um relevante saldo real negativo de operações orçamentais (2011: M€ 6,4).

O ME incumpriu, em 2009 e 2011, os objetivos previstos para o PMP (com redução no primeiro ano e aumento no segundo) na sequência da adesão ao PREDE, devendo a taxa de juro dos empréstimos do Estado sofrer, oportunamente, um acréscimo de 0,5 pontos percentuais.

As receitas orçamentais foram sistematicamente empoladas, em especial na vertente de capital, com uma taxa de execução que, em 2011, se situou em 38%, situação que permitiu a previsão de despesas de M€ 8,9, cujo pagamento não era possível realizar atempadamente.

O ME violou o limite de EL de 2009, mas cumpriu, em 2010 e 2011, todos os limites legais de endividamento municipal legalmente consagrados.

À consideração superior,

IGF, 28 DEZ 2012

Ana Paula B. Salgueiro

DESPACHO:

*Concordo.
À consideração de SR.º Joseph
de Estado de Acumulado.
8.2.2013*

JOSE MARIA LEITE MARTINS
Inspector-Geral

Relatório N.º1952/2012

ANA PAULA B. SALGUEIRO
INSPECTORA DE FINANÇAS DIRECTORA

Processo n.º 2011/25/A3/1047

**CONTROLO DO ENDIVIDAMENTO MUNICIPAL E DA SITUAÇÃO FINANCEIRA DA
ADMINISTRAÇÃO LOCAL AUTÁRQUICA
MUNICÍPIO DE ESTARREJA**

SUMÁRIO EXECUTIVO

Atendendo às evidências obtidas e à sua análise, os principais resultados da auditoria ao Município de Estarreja (ME), que incidiu sobre 2008/2011, são, em síntese, os seguintes:

1 Falta de fiabilidade e insuficiências da informação contabilística

1.1 Os documentos de prestação de contas de 2010 e 2011 não refletiam, com inteira fiabilidade, a situação económico-financeira do ME, tendo a IGF efetuado correções de que destacamos, no primeiro ano, no passivo exigível (mais m€ 144) e, em ambos, no ativo (respetivamente, menos m€ 567 e m€ 632).

1.2 Ausência dos exigíveis registos nas contas de compromissos de exercícios futuros previstas no POCAL, o que impede o conhecimento do grau de vinculação global do ME para o futuro ao nível da despesa orçamental.

Correções, em 2010, ao passivo exigível de mais m€ 144 e nesse ano e em 2011, ao ativo, de menos, respetivamente, m€ 567 e m€ 632

Inexistência de registos nas contas de compromissos de exercícios futuros

2 Nível de endividamento global desadequado e manutenção da situação financeira de CP desequilibrada

2.1 A dívida municipal diminuiu M€ 2,23 (cerca de 11%) entre 2008 e 2011, ascendendo a M€ 17,7, em resultado do decréscimo da dívida administrativa/comercial de CP (M€ 1,15) e da financeira (M€ 1,08).

Não obstante a evolução referida, **o endividamento municipal apresenta um montante materialmente relevante e inadequado atendendo ao seu quadro financeiro**, nomeadamente às receitas orçamentais, pois:

- ✓ Em 2009 e 2011, não **bastaria a receita total para solver toda a dívida municipal** (respetivamente, 99,2% e 99,6%), situação que não se verificava em 2008 e 2010 (107% e 121%).
- ✓ O **período de recuperação da dívida**, considerando as receitas próprias regulares, diminuiu, entre 2008/2011, de 1,4 para 1,3 anos, mas passa para 2,1 anos, caso se expurgue do valor daquelas receitas as despesas rígidas e vinculadas.

Diminuição da dívida municipal de M€ 2,23 (11%), passando para M€ 17,7

Em 2009 e 2011, a receita global anual do ME não cobria a sua dívida total

Período de recuperação da dívida elevado

Peso significativo da dívida de MLP na dívida total

O **peso da dívida de MLP na dívida total é muito relevante (em 2011: 73%)**, situação que se repercute na gestão orçamental de exercícios futuros.

2.2 A situação financeira de CP manteve-se negativa e desequilibrada no quadriénio referido, não obstante a utilização, em 2009, dos empréstimos ao abrigo do PREDE (M€ 2,7), com:

- ✓ **Relevantes, sistemáticos e crescentes saldos reais negativos de operações orçamentais (2011: M€ 6,4), de que resulta a oneração indevida dos orçamentos futuros;**
- ✓ **PMP a terceiros (IGF), em 2011, de 235 dias e a fornecedores (RCM n.º 34/2008) de 176 dias, ultrapassando, em qualquer dos casos, largamente os parâmetros legais.**
- ✓ **Custos financeiros suportados na sequência de atrasos de pagamento (juros de mora pagos: m€ 279);**
- ✓ **Desrespeito da regra do equilíbrio financeiro mínimo**, pois não se verifica qualquer ajustamento entre as dívidas desta natureza e a correspondente liquidez do ativo, em especial, as disponibilidades.

Situação financeira de CP desequilibrada, mesmo após o recurso ao PREDE

Relevantes saldos reais negativos de OO em 2011: M€ 6,4

PMP a terceiros muito acima dos parâmetros legais de referência (2011: 235 dias)

Juros de mora pagos por atrasos nos pagamentos de m€ 279

Violação da regra do equilíbrio financeiro mínimo

3 Incumprimento parcial dos objetivos previstos no PREDE

3.1 O ME não cumpriu, em 2009 e 2011, os objetivos decorrentes da adesão ao PREDE para a evolução do PMP (ainda que com redução deste indicador no primeiro ano e aumento no segundo), ao contrário do que se verificou em 2010, pelo que a taxa de juro base remuneratória do capital mutuado pelo Estado deverá ser oportunamente acrescida de 0,5 pontos percentuais, valor diferente do que resulta das comunicações da DGTF.

Não obstante a adesão àquele Programa, as "outras dívidas a terceiros" de CP não diminuíram em montante pelo menos igual ao do capital dos empréstimos contratados, tendo-se verificado uma duplicação do endividamento do ME em M€ 1,5, pelo que não se mostram atingidos os objetivos, de âmbito geral, subjacentes à sua conceção.

4 Fragilidades do processo de elaboração e gestão orçamental e suas consequências

4.1 A receita global disponível, nos anos de 2008 a 2011, importou em M€ 21,4, M€ 22,6, M€ 22,4 e M€ 17,7, que incluía a utilização de valores de EMLP (receita não efetiva), nos dois primeiros anos e no último, de, respetivamente, m€ 50, M€ 2,7 e m€ 516.

4.2 O ME manteve, no quadriénio de 2008/2011, uma prática reiterada de empolamento da previsão das receitas orçamentais de capital, cuja taxa de execução, em 2011, foi de apenas 38%, sendo de realçar que, face aos valores previstos, não foram arrecadadas receitas no montante, respetivamente, de M€ 8,3, M€ 9,8, M€ 7,7 e M€ 9,1.

Este procedimento comportava um risco significativo para o equilíbrio financeiro da entidade, pois possibilitava a realização/existência de relevantes e crescentes valores de despesas orçamentais para o pagamento das quais não havia, de facto, disponibilidade financeira (em 2011, cerca de M€ 8,9).

4.3 O incumprimento sistemático do princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial, mesmo após o PREDE, espelha a concretização, ao nível da execução orçamental, do risco a que aludimos e a consequente existência de uma gestão orçamental desequilibrada.

5 Cumprimento dos limites legais de endividamento e falta de fiabilidade da informação reportada à DGAL

5.1 No final de 2009, o ME cumpriu os limites legais de ECP e de EMLP, previstos na Lei das Finanças Locais (LFL), mas violou o limite legal de EL, verificando-se um excesso de € 243 692,45, situação que foi ultrapassada em 2010.

Nos exercícios de 2010 e 2011, o ME cumpriu todos os limites legais de endividamento legalmente consagrados.

Incumprimento dos objetivos de redução do PMP em 2009 e 2011

Acréscimo de 0,5 pp na taxa de juro base remuneratória dos empréstimos do Estado

Duplicação do endividamento em M€ 1,5

Receita global disponível em 2011: M€ 17,7

Sistemático empolamento orçamental da receita de capital: Taxa de execução em 2011 de 38%

Orçamentos com elevado risco ao nível da execução

Realização/existência de despesa superior à capacidade financeira

Incumprimento sistemático do princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial

Cumprimento, no final de 2010 e 2011, de todos os limites legais de endividamento



5.2 A informação reportada à DGAL para apurar e controlar os limites legais de endividamento, **não reflete, com inteira fiabilidade, a situação do ME no final de 2010 e 2011**, tendo sido apuradas diferenças relevantes ao nível do **EL, para mais**, em, respetivamente, **€ 790 049 e € 11 642**.

Reporte de informação incorreta à DGAL

6 Contributo positivo para o défice do subsector das autarquias locais

6.1 O **ME**, autonomamente considerado, **contribuiu de forma positiva**, em 2010 e 2011, **para o défice do subsector das autarquias locais**, uma vez que, entre 1/jan e 31/dez, **diminuiu o EL (sem exceções)** em cerca de, respetivamente, **M€ 3,1 e M€ 1,1**.

Contribuição positiva, em 2010 e 2011, para o défice público: diminuição do EL em, respetivamente, de M€ 3,1 e M€ 1,1.

7 O **ME não apresentava**, no final de 2011, qualquer **situação de desequilíbrio conjuntural ou estrutural**.

8 Principais recomendações

8.1 A **IGF efetuou um conjunto diversificado de recomendações ao ME**, com vista, em especial, **a garantir o/a**:

- ✓ Fiabilidade dos documentos de prestação de contas;
- ✓ Elaboração de orçamentos rigorosos, especialmente ao nível da receita de capital prevista, visando uma gestão orçamental prudente, equilibrada e sustentável;
- ✓ Cumprimento dos objetivos previstos no PREDE, nomeadamente ao nível da redução do PMP;
- ✓ Adequado reporte de informação financeira à DGAL, atento o papel esta entidade em sede, designadamente, de acompanhamento e controlo dos limites de endividamento municipal;
- ✓ Superação das fragilidades existentes ao nível dos procedimentos contabilísticos e de controlo interno nas áreas auditadas.

Principais recomendações

INDICE

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS	6
LISTA DE QUADROS.....	7
1. INTRODUÇÃO	8
1.1. ORIGEM E OBJETIVOS.....	8
1.2. METODOLOGIA E CONDICIONALISMOS	8
1.3. CONTRADITÓRIO.....	9
2. RESULTADOS DA AÇÃO.....	9
2.1. DOCUMENTOS DE PRESTAÇÃO DE CONTAS (2008 A 2011).....	9
2.1.1. FIABILIDADE DA INFORMAÇÃO FINANCEIRA (2010 E 2011).....	9
2.1.2. EVOLUÇÃO DOS BALANÇOS CORRIGIDOS (2008 A 2011)	13
2.2. EXECUÇÃO ORÇAMENTAL, DÍVIDA MUNICIPAL E SITUAÇÃO FINANCEIRA (2008/2011)....	14
2.2.1. EXECUÇÃO ORÇAMENTAL (2008/2011).....	14
2.2.2. DÍVIDA MUNICIPAL E APRECIACÃO DA SITUAÇÃO FINANCEIRA (2008/2011)	21
2.2.3. PROGRAMA DE REGULARIZAÇÃO EXTRAORDINÁRIA DE DÍVIDAS DO ESTADO	30
2.3. LIMITES LEGAIS DE ENDIVIDAMENTO PREVISTOS NA LFL E NAS LOE DE 2010 E 2011	36
2.3.1. EVOLUÇÃO DA SITUAÇÃO ENTRE 2007 E 2009	36
2.3.2. LIMITES LEGAIS DE ENDIVIDAMENTO MUNICIPAL EM 2010 E 2011.....	36
2.3.2.1. APURAMENTO DOS LIMITES LEGAIS PELAS DGAL E IGF.....	36
2.3.2.2. ENTIDADES RELEVANTES PARA OS LIMITES LEGAIS.....	38
2.3.2.3. CONTROLO DOS LIMITES DE ENDIVIDAMENTO LÍQUIDO	39
2.3.2.4. CONTROLO DOS LIMITES DE EMPRÉSTIMOS DE MÉDIO/LONGO PRAZOS.....	40
2.3.2.5. CONTROLO DOS LIMITES DOS EMPRÉSTIMOS DE CURTO PRAZO	42
2.3.2.6. CONTROLO DA INFORMAÇÃO PRESTADA À DGAL	42
2.3.3. CONTRIBUTO DO ME PARA O DÉFICE DO SUBSETOR DAS AUTARQUIAS LOCAIS	44
2.4. SANEAMENTO E REEQUILÍBRIO FINANCEIROS NO FINAL DE 2010 E 2011	44
2.5. CONTROLO INTERNO E PROCEDIMENTOS CONTABILÍSTICOS.....	45
3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	46
4. PROPOSTAS	56
ANEXOS (Fls. 1 a 97)	

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AM	Associação de Municípios
Cfr	Confrontar
CP	Curto Prazo
DGAL	Direcção-Geral das Autarquias Locais
DGO	Direcção-Geral do Orçamento
DGTF	Direcção-Geral do Tesouro e Finanças
ECP	Empréstimos de Curto Prazo
EMLP	Empréstimos de Médio / Longo Prazos
FEF	Fundo de Equilíbrio Financeiro
IGF	Inspeção-Geral de Finanças
IRS	Imposto sobre os Rendimentos das Pessoas Singulares
LFL	Lei das Finanças Locais
LOE	Lei do Orçamento de Estado
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
M€	Milhões de euros
m€	Milhares de euros
ME	Município de Estarreja
MLP	Médio e Longo Prazos
OE	Orçamento de Estado
OO	Operações Orçamentais
OT	Operações de Tesouraria
PEC	Pacto de Estabilidade e Crescimento
PMP	Prazo Médio de Pagamento
POCAL	Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais
PREDE	Programa Extraordinário de Regularização de Dívidas
RCM	Resolução do Conselho de Ministros
RJSEL	Regime Jurídico do Sector Empresarial Local
SIMRIA	Saneamento Integrado dos Municípios da Ria, SA.

LISTA DE QUADROS

- Quadro 1** Síntese das correções efetuadas aos Balanços do ME
- Quadro 2** Balanços 2008/2011
- 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 - quadriénio de 2008/2011
- Quadro 7** Compromissos assumidos / despesas faturadas (ou equivalente)
- Quadro 8** Composição e evolução da dívida municipal corrigida pela IGF
- Quadro 9** Saldos reais de operações orçamentais
- Quadro 10** Prazos médios de pagamento
- Quadro 11** Indicadores de liquidez
- Quadro 12** Juros liquidados e pagos relativos a atrasos de pagamento
- Quadro 13** Indicadores de endividamento
- Quadro 14** Indicadores de imobilizações
- Quadro 15** Empréstimos contratados/utilizados ao abrigo do PREDE
- Quadro 16** Dívida a fornecedores a excluir/acrescer no apuramento do PMP
- Quadro 17** Aquisições de bens e serviços a excluir no apuramento do PMP
- Quadro 18** Evolução dos PMP – IGF / DGAL
- Quadro 19** PREDE – Controlo dos objetivos 2009/2011
- Quadro 20** PREDE – Evolução das outras dívidas a terceiros (2008/2011)
- Quadro 21** Limites legais de 2010
- Quadro 22** Limites especiais de EL e de EMLP de 2011
- Quadro 23** Limite de ECP de 2011
- Quadro 24** Entidades abrangidas pelo conceito de Endividamento Líquido Total
- Quadro 25** Limite de EL previsto na LFL de 2010
- Quadro 26** Limite especial de EL de 2010
- Quadro 27** Limite especial de EL de 2011
- Quadro 28** Limite de EMLP de 2010 previsto na LFL
- Quadro 29** Limite especial de EMLP de 2010
- Quadro 30** Limite especial de EMLP de 2011
- Quadro 31** Endividamento Líquido de 2010 e 2011 – Diferença IGF/DGAL
- Quadro 32** Evolução de EL em 2010 e 2011
- Quadro 33** Reequilíbrio e saneamento financeiros



1. INTRODUÇÃO

1.1. ORIGEM E OBJETIVOS

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

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

1	Avaliação da qualidade da informação constante da prestação de contas do exercício de 2010 e 2011.
2	Análise do comportamento do Município em termos de execução orçamental no último quadriénio (2008/2011), avaliação da evolução do endividamento municipal no mesmo período, designadamente em termos de empréstimos, leasing e outras dívidas a terceiros, e apreciação da sua situação financeira, em especial, de curto prazo.
3	Controlo do cumprimento, no final dos anos de 2010 e 2011 , do regime e dos limites de endividamento, previstos na Lei das Finanças Locais (LFL) ¹ e nos regimes especiais criados para os mesmos exercícios ² , quer na vertente dos empréstimos, quer de endividamento líquido.
4	Verificação, no final de 2010 e 2011, da posição do Município em termos de equilíbrios conjuntural e estrutural (saneamento e reequilíbrio financeiros).
5	Conhecimento do sistema de controlo interno instituído em relação a vários aspetos do endividamento e sua avaliação em termos de adequação e eficácia.

Refira-se que do ofício a comunicar o início desta ação constava que o período de análise seria o dos anos de 2008/2010, mas acrescentava-se também que, atendendo a que estava em curso o processo de encerramento de contas de 2011, a abordagem seria atualizada, sempre que possível, para o final desse exercício.

Desta forma, atendendo a que no decurso da ação foi elaborada e aprovada a prestação de contas de 2011, a análise incidiu, em regra, sobre o período 2008/2011.

1.2. METODOLOGIA E CONDICIONALISMOS

1.2.1. A presente auditoria baseou-se na metodologia e instrumentos de trabalho consubstanciados no guião " *Avaliação do Endividamento Municipal* ", que se encontram sintetizados nos *Anexos a fls. 1 a 9-A*.

O trabalho de auditoria englobou a recolha e análise de informação (com a utilização e preenchimento de diversos mapas), bem como a aplicação de questionários e de uma *check list* de verificação dos aspetos relevantes do sistema de controlo interno e da

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

² Através, respetivamente, do art. 15, n.º 1, da Lei n.º 12-A/2010, de 30/jun, e do art. 53º da Lei n.º 55 A/2010, de 31/dez - Lei do Orçamento de Estado de 2011 (LOE_2011), alterado pelo art. 2º da Lei n.º 60-A/2011, de 30/nov.



coerência entre os vários documentos que integram a Prestação de Contas e a realização de procedimentos de circularização com entidades terceiras (relativa ao ano de 2010), bem como de testes de conformidade e substantivos.

Anexos, a fls. 1 a 9-A

Na realização desta ação de controlo, há que realçar a boa colaboração recebida dos funcionários do Município de Estarreja, em especial dos afetos à Divisão Económica e Financeira, bem como das entidades externas à Autarquia abrangidas na análise do endividamento.

1.3. CONTRADITÓRIO

1.3.1. O projeto de relatório foi submetido a contraditório institucional da Autarquia, constando a resposta dos Anexos a este documento (a fls. 92 a 97).

A Autarquia focou a sua análise nas recomendações apresentadas no projeto de relatório, relativamente às quais apresentou, por um lado, algumas críticas e justificações e, por outro lado, informou relativamente a algumas delas que iria proceder à sua implementação.

Referiu, também, que " (...) da análise global do Projeto de Relatório, se salienta, com agrado, a evolução positiva do desempenho económico-financeiro do Município de Estarreja apresentada em diversos indicadores analisados o que nos permite projetar um bom enquadramento para o reforço de algumas medidas já em curso em linha com as recomendações apresentadas. "

Anexos fls. 92

Por fim, o ME salientou o " (...) cariz pedagógico e formativo das ações desenvolvidas pela IGF e da implementação das recomendações e propostas vertidas no presente Projeto Relatório, para além das difundidas no profundo contato pessoal desenvolvido com a equipa de auditoria."

Anexos fls. 97

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 (2008 A 2011)

2.1.1. FIABILIDADE DA INFORMAÇÃO FINANCEIRA (2010 E 2011)

2.1.1.1. Do trabalho realizado ³, com o objetivo de controlar a qualidade da

³ Foram utilizados, relativamente às entidades que concederam empréstimos de MLP ao ME os documentos por elas enviados para a Autarquia com o montante em dívida no final de 2010, num total de quatro instituições de crédito (CGD, BES, BPI e Santander Totta) e o IHRU (Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana).

Em termos de outros credores (fornecedores c/c, fornecedores de imobilizado e outros), foram circularizadas 16 entidades, cujos créditos totalizavam, no final de 2010 cerca de, M€ 4,7, e representavam 76% da dívida daquela natureza refletida contabilisticamente, tendo obtido 94% das respostas.



informação financeira produzida pelo Município, resultaram as seguintes correções aos dados constantes dos **balanços de 2010 e 2011**:

Quadro 1 – Síntese das correções efetuadas aos Balanços do ME

Un: Euro

COMPONENTES DO BALANÇO	CONTAS	2010				2011			
		Débito	Crédito	Saldo		Débito	Crédito	Saldo	
				Valor	D/C			Valor	D/C
ATIVO	Imobilizações em Curso de Bens do Domínio Público (44.5)	65 490,51		65 490,51	D		632 048,00	632 048,00	C
	O.Custos Diferidos - Transf. p/ POLIS da Ria (27.2.9.1)		632 048,00	- 632 048,00	C				
FUNDOS PRÓPRIOS	Resultado Líquido do Exercício (88) / Resultados Transitados (59)	710 410,49		- 710 410,49	D	632 048,00		- 632 048,00	D
PASSIVO	Outras dívidas a terceiros - fornecedores de imobilizado (261)		65 490,51	65 490,51	C				
	Outras dívidas a terceiros - fornecedores c/c (221)		60 687,30	60 687,30	C				
	Outras dívidas a terceiros - credores diversos (268)		17 675,19	17 675,19	C				

Anexos, a fls. 10

Salientamos as seguintes **correções efetuadas** em:

- ✓ **2010**, ao nível do **Passivo exigível** (dívida comercial/administrativa), **para mais em m€ 144**; e
- ✓ **2010 e 2011**, ao **Ativo**, **para menos**, em, respetivamente, **m€ 567 e m€ 632**.

No contraditório, o ME, no que respeita às correções efetuadas pela IGF, referiu quanto ao:

- ✓ " (...) *Passivo exigível de 2010 (...)* ", que " (...) *considerando que os documentos que serviram de suporte à contabilização das operações em questão apenas foram rececionados no ano seguinte, é nosso entendimento que a sua contabilização no ano 2011 sana a recomendação apresentada.*"

Anexos, a fls. 92

De facto, as correções efetuadas pela IGF em 2010, ao passivo exigível do ME resultaram do procedimento de reconciliação efetuado e tratava-se, na sua maioria, de eventos cujo reflexo contabilístico, segundo informações do ME, ocorreu no ano seguinte, pelo que, não obstante a omissão no ano adequado, a situação mostra-se entretanto regularizada.

- ✓ " (...) *Ativo (...)* " que " (...) *a mesma direciona-se especificamente à forma de contabilização das transferências efetuadas pelo Município de Estarreja á Comunidade Intermunicipal da Região de Aveiro (CIRA) para subscrição de participação social na sociedade Polis Litoral – Ria de Aveiro, S.A.* ".

Anexos, a fls. 92 e 93

O ME prossegue referindo que as mencionadas transferências efetuadas para a CIRA não são, na sua opinião:

- ✓ Subscrição de capital; ou
- ✓ Custos já incorridos que se extinguem no exercício em que se efetua cada transferência financeira.



Entende, antes, que este evento "(...) se enquadra na aquisição de um direito sobre um conjunto de imóveis, incluídos no domínio público desta autarquia, que vão ser alvo de fortes melhoramentos em contrapartida das transferências financeiras realizadas."

Neste sentido, continua o ME "(...) impunha-se o reconhecimento de um ativo na contabilidade do município, e só desta forma a imagem fiável e apropriada da informação financeira ficaria assegurada."

Afirma, ainda, o ME que, conseqüentemente, em 2010 refletiu as transferências efetuadas para a CIRA numa conta de custos diferidos, a qual foi saldada em 2011 por contrapartida de uma conta de Imobilizações em Curso de Bens de Domínio Público, "(...) adotando, assim, uma posição mais prudente face ao impacto desde saldo no cálculo do endividamento líquido (...)".

Desta forma concluiu: "Pelo exposto, entendemos que no que respeita às correções propostas, não concordamos com a correção inerente à operação relacionada com a Polis da Ria (Polis Litoral)."

Anexos, a fls. 93

Embora o ME tenha eliminado, em 2011, com o lançamento que efetuou, qualquer impacto positivo da contabilização desta situação para efeitos de aferição do cumprimento do limite de endividamento líquido, a verdade é que não resolveu a questão contabilística subjacente.

De facto, não existe qualquer elemento que consagre expressamente ou que sequer preveja, ainda que em termos meramente hipotéticos, a obrigatoriedade de transferência dos investimentos a realizar pela Polis Litoral – Ria de Aveiro, S.A. para o património municipal do ME, pelo que não existe qualquer suporte que permita fundamentar a posição assumida pela Autarquia.

Assim, não nos parece que as transferências efetuadas pelo ME para a CIRA, ainda que posteriormente utilizadas por esta associação de municípios para realizar o capital na referida empresa, possam ser enquadradas numa eventual aquisição, ainda que indireta, de bens pela Autarquia (que, em qualquer caso, não está minimamente garantida).

Desta forma, atendendo às características deste evento, parece-nos evidente que não estamos perante um imobilizado em curso, como defende a Autarquia, mas sim face a um custo do exercício que deve ser reconhecido como tal.

Assim, mantemos a posição assumida no projeto de relatório sobre esta matéria.

2.1.1.2. Para além disso, atendendo ao disposto no Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL), também constatámos outras insuficiências com repercussões ao nível da qualidade e fiabilidade da informação económico-financeira elaborada pelo Município, das quais salientamos as seguintes:

- ✓ Não são utilizadas de forma sistemática e abrangente as contas relativas a compromissos de exercícios futuros (04 e 05);

Sobre a utilização de forma sistemática das contas de compromissos de exercícios

futuros, o ME, em contraditório, referiu que " *No corrente exercício económico de 2012, reforçou-se fortemente o procedimento de registo de compromissos referentes a exercício futuros, considerando-se praticamente consolidado este procedimento*".

Anexos, a fls. 90 e 93

- ✓ Ainda não se encontra totalmente implementada a contabilidade de custos ⁴.

Já no que se refere à implementação da contabilidade de custos, a Autarquia alude que " *Ao longo dos últimos anos, incluindo o exercício 2012, teve lugar o afinamento dos procedimentos tendentes ao registo automatizado dos custos por cada centro de custos previamente definido. De realçar que esta imputação direta dos custos ocorre no momento da contabilização da fatura encontrando-se em pleno funcionamento. Para 2013, prevê-se iniciar a implementação de metodologia de cálculo e imputação de custos indiretos, tornando possível o apuramento, por exemplo, dos custos por funções*".

Anexos, a fls. 90, 91 e 93

Quanto às recomendações efetuadas pela IGF no que concerne à **fiabilidade da informação**, o ME não as contesta, acrescentando apenas que:

- ✓ " *O procedimento de circularização e reconciliação de saldos com terceiros foi realizado, pela primeira vez em Agosto de 2011, não tendo sido obtido um resultado plenamente satisfatório, por força da altura do ano em que foi realizado. De referir, que esta primeira ação de circularização e reconciliação de saldos permitiu testar a metodologia a aplicar. (...). Nesta conformidade, está previsto para Janeiro 2013 a circularização e reconciliação de saldos com terceiros reportados a 31/12/2012, e por esta via introduzir maior fiabilidade na prestação de contas anual.*"; e
- ✓ " *Consideramos pertinente a recomendação de elaboração de uma " check-list " de verificação destinada a garantir a realização sistemática de todos os procedimentos subjacentes a um adequado processo de encerramento de contas, pelo que a iremos adotar para o encerramento de contas 2012* ".

Conforme se pode constatar, o ME aceita as recomendações que foram formuladas pela IGF e informa sobre o início da sua efetivação por parte dos seus serviços.

2.1.1.3. Assim:

O Balanço e a Demonstração de Resultados do ME de 2010 e 2011 não refletem, com inteira fiabilidade, nas rubricas a que aludimos anteriormente, a sua situação económico-financeira, sendo, no entanto, de realçar a reduzida materialidade das correções efetuadas ao nível do passivo exigível.

⁴ De facto, segundo os serviços da Autarquia, o subsistema de contabilidade de custos ainda não permite, por exemplo, o apuramento dos custos por funções, conforme exige o POCAL, mas é de referir que o seu processo de implementação está a decorrer e é considerado prioritário.

2.1.2. EVOLUÇÃO DOS BALANÇOS CORRIGIDOS (2008 A 2011)

2.1.2.1. As **correções descritas** no item 2.1.1.1. **foram introduzidas nos balanços de 2010 e 2011 do ME** ⁵, apresentando, assim, as componentes desses exercícios, bem como dos restantes anos, os seguintes valores e evolução:

Quadro 2 – Balanços 2008/2011

Un: euro

DESCRIÇÃO	2008	2009	2010	2011	VARIACÃO NO QUADRIÉNIO	
					Montante	%
ACRÉSCIMOS E DIFERIMENTOS	114 887,57	291 200,94	207 419,15	327 425,56	212 537,99	185%
REstante ATIVO	92 011 227,67	95 873 855,17	96 700 745,44	100 029 053,75	8 017 826,08	9%
ATIVO TOTAL	92 126 115,24	96 165 056,11	96 908 164,59	100 356 479,31	8 230 364,07	9%
DÍVIDAS A TERCEIROS	20 109 781,77	22 944 320,97	18 790 467,03	17 917 327,87	- 2 192 453,90	-11%
PROVISÕES	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	#DIV/0!
ACRÉSCIMOS E DIFERIMENTOS	31 485 884,35	32 810 758,77	38 373 932,30	38 756 882,75	7 270 998,40	23%
PASSIVO TOTAL	51 595 666,12	55 755 079,74	57 164 399,33	56 674 210,62	5 078 544,50	10%
PATRIMÓNIO	30 979 537,04	30 999 574,42	31 096 583,05	31 817 220,39	837 683,35	3%
REstantes FUND. PRÓPRIOS	9 550 912,08	9 410 401,95	8 647 182,21	11 865 048,30	2 314 136,22	24%
FUND. PRÓPRIOS TOTAIS	40 530 449,12	40 409 976,37	39 743 765,26	43 682 268,69	3 151 819,57	8%

Fonte: Balanços de 2010 e 2011 corrigidos pela IGF

Anexos, a fls. 11 e 12

Podemos, assim, constatar que, no quadriénio em apreciação:

- ✓ O **Ativo** apresentou uma **evolução favorável**, tendo **crescido 9%**, que resultou, essencialmente, do aumento das imobilizações corpóreas e dos bens do domínio público, ainda que as dívidas de terceiros de CP tenham decrescido (estas rubricas contribuíram em, respetivamente, 71%, 25% e -9% para a variação total);
- ✓ O **Passivo** evoluiu no mesmo sentido, pois **aumentou 10%**, que resultou exclusivamente do significativo incremento dos acréscimos e diferimentos, pois as dívidas a terceiros de MLP e de CP diminuíram (com um peso na variação total, respetivamente, de 143%, -24% e -19%);
- ✓ Os **Fundos Próprios** também **aumentaram 8%**, para o que contribuiu o acréscimo verificado ao nível dos resultados transitados (61%), património (27%) e resultado líquido (27%).

2.1.2.2. Em síntese:

Diminuiu o grau de dependência do ME de capitais alheios exigíveis ⁶ **para financiamento do ativo** (passou de 22% para 18%), tendo-se mantido o correspondente peso dos fundos próprios (de 44%).

⁵ E, sendo caso disso, noutras grandezas consideradas, para efeitos da análise que se segue.

⁶ Passivo total menos acréscimos e diferimentos.

2.2. EXECUÇÃO ORÇAMENTAL, DÍVIDA MUNICIPAL E SITUAÇÃO FINANCEIRA (2008/2011)

2.2.1. EXECUÇÃO ORÇAMENTAL (2008/2011)

2.2.1.1. No quadriénio de 2008/2011, as receitas cobradas e as despesas pagas tiveram a evolução que se encontra expressa no quadro seguinte.

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

RUBRICAS	PREVISÃO / EXECUÇÃO (valores absolutos)								PREVISÃO / EXECUÇÃO (%)				VARIACÃO DA EXECUÇÃO NO QUADRIÉNIO	
	2008		2009		2010		2011		2008	2009	2010	2011	(%)	(pp)
	PREVISÃO	EXECUÇÃO	PREVISÃO	EXECUÇÃO	PREVISÃO	EXECUÇÃO	PREVISÃO	EXECUÇÃO						
1 - Saldo inicial	270 258	270 258	248 806	248 806	1 345 976	1 345 976	225 240	225 240	100%	100%	100%	100%	-17%	0 pp
2 - Repos. não abat. nos pagam.	3 185	1 595	1 400	7 234	10 000	47 437	31 000	83 455	50%	517%	474%	269%	5133%	219 pp
3 - Receita Corrente	13 602 001	12 804 348	14 016 430	12 650 059	12 322 830	11 455 287	11 893 188	11 853 947	94%	90%	93%	100%	-7%	6 pp
4 - Despesa Corrente	12 757 857	11 662 059	13 940 888	11 356 112	14 939 442	12 803 102	11 864 667	10 286 081	91%	81%	86%	87%	-12%	- 5 pp
5 - Receita de Capital	16 594 814	8 282 291	19 482 170	9 687 094	17 327 170	9 581 958	14 606 312	5 510 909	50%	50%	55%	38%	-33%	- 12 pp
6 - Despesa de Capital	17 442 143	9 447 627	19 559 112	9 891 104	14 720 558	9 402 316	14 665 833	7 101 205	54%	51%	64%	48%	-25%	- 6 pp
7 - Receita Total (1+2+3+5)	30 470 258	21 358 492	33 748 806	22 593 192	31 005 976	22 430 658	26 755 740	17 673 551	70%	67%	72%	66%	-17%	- 4 pp
8 - Despesa Total (4+6)	30 200 000	21 109 686	33 500 000	21 247 216	29 660 000	22 205 418	26 530 500	17 387 287	70%	63%	75%	66%	-18%	- 4 pp

Fonte: Orçamentos finais e mapas de fluxos de caixa dos anos de 2008 a 2011

Anexos, a fls. 13 a 15

A **receita total disponível** (que inclui o saldo orçamental transitado da gerência anterior) que **totalizava**, no quadriénio em análise, respetivamente, **ME 21,4, ME 22,6, ME 22,4 e ME 17,7, diminuiu** entre 2008/2011 **ME 3,7 (-17%)**, devido essencialmente ao decréscimo das receitas resultantes da venda de bens e serviços correntes (-ME 1,9) e das transferências de capital (-ME 3).

Realce-se, no entanto, que aquelas receitas incluíam a utilização, em 2008, 2009 e 2011, de empréstimos de médio e longo prazos (receitas não efetivas), respetivamente, nos montantes de m€ 50, ME 2,7 e m€ 516 .

Assim, não considerando as mencionadas importâncias, a receita total disponível, nos referidos anos, foi de, respetivamente, **ME 21,4, ME 19,9 e ME 17,2**.

No mesmo sentido evoluiu a **despesa municipal total paga (-18%)**, que passou de **ME 21** para **ME 18**, principalmente devido às rubricas de aquisições de bens de capital, de bens e serviços e juros e outros encargos, que diminuíram, respetivamente, ME 3, ME 0,7 e ME 0,5.

Por outro lado, no mesmo período, o **grau de execução orçamental da receita total disponível apresentou valores reduzidos e decrescentes (de 70% para 66%)**, evolução que decorreu exclusivamente de uma variação negativa da já diminuta taxa de execução da **receita de capital (de 50% para 38%)**, pois ao nível da **receita corrente** a evolução foi positiva (de **94% para 100%**).

Deste modo, **face aos valores previstos, não foram arrecadadas, nos anos de 2008/2011, receitas de capital**, respetivamente, nos montantes de **ME 8,3, ME 9,8,**



MC 7,7 e **MC 9,1**, resultando esta situação **essencialmente** das seguintes rubricas:

- ✓ " **09 - Venda de bens de investimento** " com valores orçamentais **previstos** de M€ 4,6, M€ 6,3, M€ 4,1 e M€ 3,3 e **executados** de m€ 936, M€ 1,7, m€ 757 e m€ 666, respetivamente, que contribuirão em 40,6%, 40,8%, 36,8% e 30,2% para o desvio total verificado; e
- ✓ " **10.09.01- Transferências de capital - União Europeia - Instituições** (para os anos de 2008 a 2010) e na rubrica **10.03.01.99 - Transferências de capital - Administração Central - Outros** (para 2011), com valores orçamentais previstos de M€ 6,2, M€ 5,6, M€ 6,2 e M€ 8 e executados de M€ 2,8, m€ 796, M€ 2,9 e M€ 2, que contribuirão em 36,4%,42,6%, 38,1% e 70,6% para o desvio total verificado.

Existe, assim, uma **prática reiterada de empolamento na previsão das receitas, principalmente, de capital**, com reduzidos e decrescentes índices de execução (38% em 2011), o que contraria o objetivo visado pelas regras previsionais consagradas no POCAL ⁷.

No contraditório o ME refere que " (...) *tem vindo a reduzir significativamente a sua previsão de receitas a arrecadar anualmente, tendo-se verificado entre 2009 e 2013 (documentos previsionais em fase de aprovação pelo órgão deliberativo) uma redução de 38% (em termos absolutos representa M€12,8)*".

Acrescenta ainda que não se deve desprezar " (...) *o impacto que a degradação da conjuntura económica e financeira possa ter tido na arrecadação de receita nos últimos exercícios económicos*".

Afirma, também, que " *Na elaboração dos documentos previsionais 2013, o cálculo previsional de receitas a arrecadar assentou, basicamente, na aplicação das regras previsionais preconizadas pelo POCAL, reforçadas por grande prudência na previsão de algumas receitas de capital, considerando apenas as que apresentam um elevado grau de probabilidade de cobrança efetiva*".

Para além disso, chama ainda a atenção para o facto de a execução orçamental do exercício 2012 se cifrar, " (...) *no momento, em € 18 526 868,17, o que representa 76,4% da respetiva previsão, contra uma taxa de execução orçamental de 67% verificada em 2011* ".

Por fim, salienta ainda que " (...) *as Grandes Opções do Plano e Orçamento 2013 apresentam uma previsão de € 20 700 000,00, traduzindo um decréscimo de 13,67% relativamente ao orçado em 2012*.

Anexos, a fls. 94

Em síntese, o ME não contesta a asserção produzida pela IGF sobre esta matéria, mas

⁷ Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 54-A/99, de 22/Fev, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 162/99, de 14/set, Decreto-Lei n.º 315/2000, de 2/dez, Decreto-Lei n.º 84-A/2002, de 5/abr, e pelo art. 104º da Lei n.º 60-A/2005, de 30/dez.

para justificar a prática reiterada de empolamento na previsão das receitas refere os seguintes factos:

- ✓ Decréscimo acentuado das receitas arrecadadas desde 2009; e
- ✓ Degradação da conjuntura económica e financeira e seu impacto na arrecadação das receitas municipais.

Descreve, ainda, a evolução positiva que se tem verificado nesta matéria, salientando que:

- ✓ Na elaboração dos documentos previsionais de 2013 aplicou, no cálculo previsional de receitas a arrecadar, as regras previsionais preconizadas pelo POCAL;
- ✓ A execução orçamental de 2012 se cifrou em 76,4%, conta os 67% de 2011; e
- ✓ As grandes opções do plano para 2013 traduzem um decréscimo de 13,67% relativamente ao orçamentado em 2012.

2.2.1.2. Os desvios registados na execução da receita orçamental prevista permitiam, ao nível da 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 (N2)*100			
	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011
1 - Receita total efectivamente disponível	21 358 492	22 593 192	22 430 658	17 673 551				
2 - Despesa orçamental prevista	30 200 000	33 500 000	29 660 000	26 530 500	71%	67%	76%	67%
Diferença (1-2)	- 8 841 508	- 10 906 808	- 7 229 342	- 8 856 949				

Fonte: Orçamentos finais e mapas de fluxos de caixa

Anexos, a fls. 15

Através do empolamento das receitas orçamentais foi criada a **possibilidade da realização/existência de despesas de elevado montante para o pagamento das quais não havia**, de facto, **disponibilidades financeiras**, sendo ainda de salientar que **esse risco**, embora tenha variado ao longo dos anos (na medida em que aumentou em 2009 e diminuiu em 2010), **manteve-se em valores semelhantes nos anos de 2008 e 2011** (cerca de **ME 8,8**).

A **situação descrita não pode ser apenas justificada pelas dívidas de natureza administrativa/comercial de curto prazo transitadas de exercícios anteriores**, nomeadamente em **2011**, pois, de acordo com a informação financeira da Autarquia, cifravam-se, no **início** daquele ano, em **ME 4,4**.

Assim, através do mencionado empolamento, **possibilitou-se a realização**, em **2011**, de " **nova despesa** " no montante de, pelo menos, **cerca de ME 4,5** ⁸, relativamente

⁸ Diferença entre a " Despesa orçamental prevista sem efetiva cobertura pela receita disponível ", no valor de ME 8,9, e o montante de " outras dívidas a terceiros " de CP transitadas, de acordo com a respetiva prestação de contas, do exercício de 2010 (ME 4,4).

à qual não existia uma efetiva capacidade de pagamento por parte da Autarquia.

A execução dos **orçamentos de 2008/2011 comportava um elevado risco**, pois permitia e potenciava a **realização/existência de um elevado montante de despesa para além da efetiva capacidade do ME para promover o seu pagamento atempado (2011: M€ 8,9)**.

2.2.1.3. Em 2010, o valor das receitas correntes cobradas foi inferior ao das despesas pagas da mesma natureza⁹, situação que evidencia a **violação do princípio do equilíbrio orçamental corrente**¹⁰, previsto na alínea e) do ponto 3.1.1. do POCAL.

Anexos, a fls. 16 (coluna 5)

Tal situação pode ser parcialmente explicada pela utilização, nesse exercício, do empréstimo de médio e longo prazo (EMLP) contratado com o Estado ao abrigo do **PREDE**¹¹ (o qual, no entanto, de acordo com os dados disponíveis, foi aplicado, essencialmente, no pagamento de despesas de capital), mas o referido montante (€ 1 064 954) é inferior ao do desequilíbrio corrente verificado (€ 1 347 815).

Acresce que, a partir de 1/jun/2010, as receitas associadas à prestação de serviços de distribuição e abastecimento público de água e serviços de recolha e tratamento de efluentes (saneamento básico e águas residuais), deixarem de ser cobradas pelo ME¹², quando tinham transitado de 2009 montantes em dívida relativos à referida exploração dos sistemas de águas e saneamento, que apenas foram liquidados em 2010.

Houve, assim, em 2010, uma forte diminuição da receita corrente (relativa à cobrança de água/saneamento), mantendo-se, no entanto, ainda, nesse ano, alguns pagamentos associados à exploração do sistema, decorrentes de montantes que se encontravam em dívida.

Face ao exposto, entendemos que não se justifica realizar qualquer outra diligência sobre esta matéria, até porque o Tribunal de Contas (a entidade responsável pela efetivação de eventuais responsabilidades financeiras sancionatórias) já conhece a situação na sequência da remessa dos documentos de prestação de contas pelo ME.

2.2.1.4. No que respeita à verificação do cumprimento do princípio do equilíbrio orçamental numa perspetiva substancial¹³, os resultados foram os seguintes:

⁹ As taxas de cobertura das despesas correntes pelas receitas correntes foram, entre 2008 e 2011, respetivamente de: 110%, 111%, 89% e 115%.

¹⁰ As receitas correntes cobradas nesse ano, no montante de € 11 455 287, foram inferiores às despesas correntes pagas, no valor de € 12 803 102, donde resulta um desequilíbrio de € 1 347 815.

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

¹² Devido ao contrato de parceria pública entre o Estado e o conjunto de Municípios do Sistema de Águas da Região de Aveiro, passando a Adra – Águas da Região de Aveiro, SA a gerir a exploração daqueles sistemas.

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. do anexo da "metodologia", a fls. 2).

Quadro 5 – Equilíbrio orçamental em sentido substancial

Ano	Execução Autónoma do Ano	Execução Global no Ano
2008	102,92%	79,16%
2009	99,09%	79,68%
2010	107,71%	84,06%
2011	99,34%	80,18%

Fonte: Orçamentos finais, mapas de fluxos de caixa e dívida administrativa/comercial corrigida
 Anexos, a fls. 16 (em especial, colunas 9 e 10) e fls. 2 (metodologia)

Verifica-se, deste modo, que a Autarquia **violou o princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial:**

- ✓ De forma sistemática no que se refere à **execução global do ano**; e
- ✓ Nos anos de **2009 e 2011** também relativamente à **execução autónoma de cada ano**.

Refira-se, ainda, que, em 2009 e 2010, os resultados estão influenciados, positivamente, pela utilização, no primeiro ano, do capital dos dois EMLP contratados ao abrigo do PREDE (no montante total de M€ 2,7), sem a qual seriam mais negativos.

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

O incumprimento sistemático do princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial espelha uma execução orçamental desequilibrada e a realização/existência de despesas acima da real capacidade financeira do ME para fazer face, atempadamente, aos compromissos assumidos.

Sobre este aspeto, o ME refere, em contraditório que " *Atendendo à aplicação da Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso (LCPA) que apenas permite a assunção de compromissos mediante a existência de fundos disponíveis, entendemos que existe exigência acrescida para que este controlo.*"

Evidencia também, através de um quadro, os resultados obtidos, à data de 30/nov/2012 e a sua comparação com o período homólogo do exercício anterior, com o controlo da execução do orçamento de despesa face a cobrança de receitas, onde se pode constatar uma evolução bastante positiva dos indicadores que adota.

Anexos, a fls. 94 e 95

2.2.1.5. No quadriénio 2008/2011, a relação entre as **disponibilidades orçamentais** e o valor de algumas **despesas obrigatórias** e **de compromissos já assumidos**, foi a



seguinte:

Quadro 6 - Vinculação orçamental¹⁴ - quadriénio de 2008/2011

DESCRIÇÃO	EXECUÇÃO			
	2008	2009	2010	2011
1 - Despesas com pessoal	4 866 192	5 060 660	4 964 163	4 712 413
2 - Encargos relativos à dívida financeira (amort. e juros)	1 421 225	1 541 954	1 743 034	1 696 136
3 - Outras dívidas a terceiros de CP transitada do ano anterior	6 492 856	5 805 935	7 107 570	4 477 349
4 - Compromissos já assumidos no final do exercício anterior e ainda não faturados *	0	0	308 325	0
5 - Compromissos já assumidos para o exercício no final do anterior (contas 04 e 05)	16 917			371 821
6 - TOTAL (1+2+3+4+5)	12 797 190	12 408 550	14 123 092	11 257 718
7 - DISPONIBILIDADES ORÇAMENTAIS **	21 358 492	22 593 192	22 430 658	17 673 551
8 - DIFERENÇA (7-6)	8 561 301	10 184 643	8 307 566	6 415 833
9 - PERCENTAGEM DA RECEITA NÃO VINCULADA (8/7*100)	40,1	45,1	37,0	36,3

Un. euro

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

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

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

Em **2011**, o valor global das receitas orçamentais encontrava-se comprometido de forma relevante (**64%**) face apenas a um conjunto de despesas certas e com um elevado grau de inflexibilidade, resultado que só não é mais negativo porque não são refletidos contabilisticamente os compromissos de exercícios futuros (cfr. supra item 2.1.1.3.).

Salienta-se que, em **2009 e 2010**, a situação seria ainda mais negativa caso não tivesse sido utilizado o capital dos empréstimos contraídos no âmbito do PREDE (M€ 2,7), pois, em consequência de tal facto, aumentou, em 2009, o valor das receitas do exercício e diminuiu, em 2009 e 2010, o valor das " outras dívidas a terceiros " existentes, parâmetros que influenciam os resultados deste indicador.

O ME apresentava uma significativa rigidez ao nível da despesa orçamental, com uma reduzida margem de atuação ao nível da sua gestão financeira (2011: 36%), designadamente para fazer face às demais despesas municipais que, à partida, não se encontravam já " vinculadas ", situação que se agravaria caso fossem adequadamente refletidos contabilisticamente os compromissos dos exercícios futuros e não fossem utilizados os EMLP contraídos ao abrigo do PREDE.

2.2.1.5.1. Da comparação, nos anos de 2008 a 2011, entre os compromissos assumidos no exercício e a soma das despesas pagas com o montante das outras dívidas a terceiros (de curto prazo), decorre o seguinte:

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



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

DESCRICÃO	2008	2009	2010	2011
1 - Compromissos totais assumidos para o exercício	25 656 722	28 663 111	26 053 631	22 266 714
2 - Despesas totais pagas	21 109 686	21 247 216	22 205 418	17 387 287
3 - Outras dívidas a terceiros de CP transitadas (excepto OT)	5 805 935	7 107 570	4 477 349	4 654 780
Diferença [1-(2+3)]	- 1 258 898	308 325	- 629 135	224 647

Un: euro

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

Os resultados de 2008 e 2010 indiciam a existência de despesas, realizadas em anos anteriores ou no próprio exercício, relativamente às quais não foi efetuado o correspondente compromisso, mostrando-se, por isso, violados os princípios e regras de execução orçamental (cfr. alínea d) do ponto 2.3.4.2. das Considerações Técnicas do POCAL), situação que é suscetível de configurar um ilícito de natureza financeira, de harmonia com o disposto no art. 65º, n.º 1, al. b), da LOPTC ¹⁵.

Todavia, nos referidos exercícios, estes resultados ficaram a dever-se ao facto de estarem incluídos no valor das outras dívidas a terceiros de CP transitadas montantes que não foram, corretamente, comprometidos pelo ME e que decorriam das seguintes situações:

- ✓ Adiantamentos recebidos por conta de vendas no montante, respetivamente, de € 667 664,06 e € 1 044 483,73;
- ✓ Acordos celebrados com fornecedores a diferir o pagamento de dívida originariamente de CP nos valores, respetivamente, de € 1 268 147,45 e € 783 400,68.

No que se refere ao **primeiro caso**, trata-se de receitas municipais, pelo que tais valores não são comprometidos no momento da sua cobrança e, no **segundo caso**, o compromisso é efetuado pelo ME apenas pelo montante a pagar anualmente e não pela totalidade da dívida incluída no acordo, ainda que tal situação não esteja espelhada no balanço municipal em termos da diferente exigibilidade da dívida.

Assim, atendendo a que as referidas diferenças negativas estão explicadas, não se encontram reunidos os pressupostos necessários para a consideração da relevância financeira desta matéria.

Já os resultados dos anos de 2009 e 2011 evidenciam compromissos assumidos no final de cada ano e ainda não faturados, montantes que se vão repercutir no futuro próximo na dívida do ME ¹⁶ e agravar a sua situação financeira.

2.2.1.6. A análise, através de um conjunto de indicadores, à **execução orçamental do ME**, reportada ao período de 2008/2011, permite-nos afirmar o seguinte:

- ✓ A taxa de cobertura da **despesa total paga pela receita total disponível**

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

¹⁶ 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, ou seja, os compromissos assumidos já vinculam o ME perante terceiros.

- manteve-se**, com exceção do ano de 2009 (106%), na ordem dos **101%**;
- ✓ **A percentagem de despesas orçamentais pagas por receitas próprias e o peso destas últimas na receita total cobrada** foram sensivelmente os mesmos em **2008 e 2011** (41%).
 - ✓ O peso dos **fundos municipais no total da despesa paga cresceu**, cerca de 8 pontos percentuais, passando para 41%.
 - ✓ **Aumentou a proporção dos compromissos assumidos para o exercício no total das despesas realizadas e faturadas** (de 95% para 101%).
 - ✓ **Reduziu o peso das despesas totais pagas nos compromissos assumidos para o exercício** (de 82% para 78%).

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

2.2.1.7. Em síntese, no quadriénio em análise:

Na sequência da concretização do **risco associado à prática de empolamento das receitas orçamentais**, o ME violou, de forma sistemática, **o princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial (execução global do ano)**, ainda que com taxas sempre próximas dos 80%, o que evidencia alguma estabilidade no desequilíbrio existente ao nível da execução orçamental.

De qualquer modo, tendo em conta o princípio da universalidade, o ME **não manteve uma gestão orçamental de que resultasse a exigível articulação e compatibilização entre o nível de realização/existência da despesa** (e não somente o seu pagamento) **e a real cobrança da receita** (e não a sua mera previsão orçamental).

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

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

2.2.2. DÍVIDA MUNICIPAL E APRECIACÃO DA SITUAÇÃO FINANCEIRA (2008/2011)

2.2.2.1. A dívida global do ME relativa a operações orçamentais (OO), incluindo

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

as correções efetuadas pela IGF (cf. item 2.1.1.1), importava, no quadriénio de 2008/2011, nos seguintes montantes:

Anexos, a fls. 19 a 30

Quadro 8 – Composição e evolução da dívida corrigida pela IGF ¹⁸

Uti: euro

Descrição	2008			2009			2010			2011			Taxa de Variação 2008 / 2011
	Prest. Contas	Correc. IGF	Total	Prest. Contas	Correc. IGF	Total	Prest. Contas	Correc. IGF	Total	Prest. Contas	Correc. IGF	Total	
- EMLP	11 798 301	0	11 798 301	13 311 470	0	13 311 470	11 823 228	0	11 823 228	10 858 938		10 858 938	-8,0%
Dívida Financeira													
- ECP	0	0	0	0	0	0	0	0	0			0	#DIV/0!
- Leasing	274 600	0	274 600	288 300	0	288 300	180 366	0	180 366	136 695		136 695	-50,2%
Subtotal	12 072 901	0	12 072 901	13 599 770	0	13 599 770	12 003 595	0	12 003 595	10 995 633	0	10 995 633	-0,6%
Outras dívidas a terceiros													
- MLP	2 077 910	0	2 077 910	2 077 910	0	2 077 910	2 077 910	0	2 077 910	2 077 910		2 077 910	0,0%
- CP	5 805 935	0	5 805 935	7 107 570	0	7 107 570	4 333 496	143 853	4 477 349	4 654 780		4 654 780	-19,8%
Subtotal	7 883 845	0	7 883 845	9 185 480	0	9 185 480	6 411 405	143 853	6 555 258	6 732 689	0	6 732 689	-14,6%
Total	19 956 745	0	19 956 745	22 785 250	0	22 785 250	18 415 000	143 853	18 558 853	17 728 322	0	17 728 322	-11,2%

Fonte: Documentos de Prestação de Contas (2008 a 2011) e correções da IGF

Anexos, a fls. 19 e 10

Deste modo, a **dívida municipal de operações orçamentais diminuiu** cerca de **11%** (**MC 2,23**) no período analisado, tendo passado de **MC 19,96** para **MC 17,73**, evolução que resulta do simultâneo **decréscimo da dívida financeira** (**MC 1,08**) e das " **outras dívidas a terceiros** " (**MC 1,15**).

Refira-se, ainda, que o **período de recuperação da dívida total da Autarquia** ¹⁹, **diminuiu**, ainda que **ligeiramente** (cerca de 1 mês) entre 2008/2011, **mantendo, no entanto, um nível elevado**, pois passou de:

- ✓ **1,4 para 1,3 anos** (de 17 meses para 16 meses), **considerando as receitas próprias regulares**; e
- ✓ **2,2 para 2,1 anos** (26 meses para 25 meses), **caso se expurgue do valor daquelas receitas as despesas rígidas e vinculadas**.

Anexos, a fls. 18 (indicadores 26 a 31, em especial, 26 e 29)

No mesmo sentido, comportou-se a **dívida municipal " per capita "**, que passou de **€ 708 para € 629**, ainda que continue a evidenciar um valor relevante.

Anexos, a fls. 18 (indicador 25)

Por sua vez, a **taxa de cobertura da dívida municipal pela receita total diminuiu**, de 2008 para 2011, **cerca de 7 pontos percentuais** (passou de 107,02% para 99,69%), tendência que se agravaria **caso não se considerasse a receita proveniente dos passivos financeiros**, pois tais **percentagens passam para 106,77% e 96,78%**.

¹⁸ Relembramos que, para o ano de 2010, entrámos em consideração com os resultados dos procedimentos de circularização e reconciliação e de outros testes realizados no âmbito dos trabalhos de auditoria (cfr. item 2.1.1.1.).

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

Aliás, em 2009 e 2011, não **bastaria a totalidade da receita do ME de um exercício para solver toda a dívida municipal** (ainda que não se desconheça que parte da dívida referida tem a natureza de médio e longo prazos - MLP).

Anexos, a fls. 18 (indicadores 22 e 23)

Por seu turno, **o peso da dívida municipal em sentido lato na despesa total paga aumentou** ao longo do quadriénio (de 95% para 102%).

Anexos, a fls. 18 (indicador 21)

Refira-se, por fim, que, **em qualquer dos exercícios, o peso da dívida de MLP** (que integra dívida financeira e administrativa) **na dívida total é muito relevante** (de 70%, 68%, 75% e 73%).

O endividamento **do ME** diminuiu, de **forma significativa**, entre **2008/2011 (11% e M€ 2,23)**, **continuando, no entanto, a apresentar um nível materialmente relevante e inadequado ao seu quadro financeiro**, nomeadamente às receitas orçamentais, sendo, ainda, de destacar o **peso da dívida de MLP na dívida total (em 2011: 73%)**, situação que se repercute e condiciona a gestão orçamental de exercícios futuros.

Quanto às recomendações efetuadas pela IGF nesta matéria, o ME refere que " *Esta área é de particular relevância na gestão financeira do Município e tem refletido alguma redução ao longo do tempo, aceitando-se, no entanto, reforçar os esforços nesse sentido*".

Apresenta ainda um quadro onde " (...) *evidencia a evolução da dívida no período analisado pela auditoria, bem como o ano 2012 (até 30/11/2012), constatando-se um esforço no controlo e diminuição da dívida administrativa/comercial de curto prazo, bem como da dívida global*".

Anexos, a fls. 95

2.2.2.2. O **stock da dívida de EMLP**, reportado ao final de cada ano do quadriénio em apreço, ascendia a **€ 11 798 301, € 13 311 470, € 11 823 228 e € 10 858 938**, decorrendo, no final de 2011, da execução de dezoito contratos.

Anexos, a fls. 19 e 21

A **dívida desta natureza evidenciou**, no quadriénio em apreço, uma **evolução positiva**, tendo sofrido **uma diminuição de M€ 1,1 (-8%)**, mas, ainda assim, o **peso na dívida de EMLP na dívida total do ME**, em 2011, **é de 61%**.

Saliente-se que, **em 2009, a dívida relativa a EMLP aumentou (13%) face a 2008**, na sequência da utilização do capital de dois empréstimos **efetuados ao abrigo do PREDE**, no montante total de **M€ 2,7** (cfr. infra, no item 2.2.3.).

Anexos, a fls. 21

Por seu lado, o **inerente serviço da dívida (amortizações e juros)** aumentou, no quadriénio, cerca de **25%** (passando de **€ 1 316 193 para € 1 646 184**), bem como o resultado do indicador do **serviço da dívida de EMLP " per capita "**, que passou de



€ 47 para € 58.

Anexos, a fls. 20 e 17 (indicador 16)

Acresce que, **no final de 2011, dos EMLP contratados pelo ME, dois**²⁰ (que totalizavam **M€ 1,6**, com um peso na dívida desta natureza de 15%) **estavam ainda em período de carência**, não tendo, por isso, originado pagamentos a título de amortizações.

No entanto, segundo a informação (mapa de projeção da dívida e serviço da dívida) facultada pelos serviços do ME, considerando o conjunto de empréstimos atuais, tanto o *stock* como o serviço da dívida tenderão a diminuir no futuro.

O *stock* da dívida de EMLP diminuiu no quadriénio de 2008/2011 (M€ 1,1 e 8%), contrariamente ao serviço da dívida que aumentou.

2.2.2.3. Por seu turno, a **dívida resultante de contratos de locação financeira**²¹ importava, no final de 2008/2011, no montante de, respetivamente, **€ 274 600, € 288 3007, € 180 366 e € 136 695**, verificando-se, assim, uma **diminuição** da dívida desta natureza de cerca de **50%** (m€ 138).

Anexos, a fls. 23 e 19

O respetivo **serviço da dívida** evidencia igualmente, ao longo do quadriénio, **um decréscimo de 52%** (passou de € 105 032 para € 49 952).

Anexos, a fls. 20

A dívida resultante dos contratos de locação financeira decresceu no quadriénio de 2008/2011 (m€ 138 e 50%), bem como o respetivo serviço da dívida (m€ 55 e 52%).

2.2.2.4. As **outras dívidas a terceiros** (dívida administrativa/comercial) do **ME**, decorrentes de operações orçamentais, **importavam**, no final dos anos de 2008/2011, em, pelo menos, **€ 7 883 845, € 9 185 480, € 6 555 258 e € 6 732 689**, verificando-se, assim, **um decréscimo de M€ 1,15 (-15%)**.

Anexos, a fls. 19 e 24 a 30

Refira-se, no entanto, que a referida evolução positiva **apenas teve início a partir de 2010**, pois em **2009** a dívida desta natureza **sofreu um aumento de M€ 1,3 (17%)**, não obstante já ter sido **utilizado**, nesse ano, **parte dos EMLP (M€ 1,6) contratados ao abrigo do PREDE para amortizar dívida administrativa/comercial** - cfr. infra item 2.2.3..

O **peso daquelas dívidas**, com natureza originária de curto prazo (CP), **na despesa total realizada pela Autarquia**, manteve-se praticamente o mesmo **de 2008 para 2011** (passou de 27% para 28%), sendo que se observou um acréscimo em 2009 (30%) e uma diminuição em 2010 (23%)

Anexos, a fls. 18 (indicador 20)

²⁰ Empréstimos da Direção-Geral do Tesouro e Finanças e do BPI (designado de Diversos Investimentos – PPI 2010), com um capital em dívida de, respetivamente, M€ 1,1 e m€ 516.

²¹ Relativa a quatro contratos para aquisição de viaturas e um pavilhão/armazém.

2.2.2.4.1. A relação, nos anos de 2008/2011, 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

DESCRICÇÃO	2008	2009	2010	2011
1 - Saldo final de operações orçamentais	248 806	1 345 976	225 240	286 265
2 - Outras dívidas a terceiros originariamente de CP (excepto OT)	7 883 845	9 185 480	6 555 258	6 732 689
Diferença (1-2)	- 7 635 039	- 7 839 504	- 6 330 018	- 6 446 425

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

Anexos, a fls. 18 (indicador 19)

A **Autarquia** apresentou, entre 2008 e 2011, **relevantes e sistemáticos saldos reais negativos de operações orçamentais**, com **taxas de cobertura das dívidas de CP pelos respetivos saldos das operações orçamentais muito reduzidas** (respetivamente, 3,16%, 14,65%, 3,44% e 4,25%), evidenciando, assim, **incapacidade para fazer face, atempadamente, ao pagamento destas dívidas.**

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.**

Refira-se, no entanto, que no quadriénio em análise ocorreu **uma melhoria da situação financeira do ME em termos de CP**, patente num **aumento de capacidade para fazer face aos compromissos perante terceiros** (mais **M€ 1,2**).

A **situação financeira de CP do ME** é, em qualquer dos exercícios, **negativa e desequilibrada**, com **relevantes saldos reais negativos de operações orçamentais (2011: M€ 6,4)**, não obstante a transformação, em 2009 e 2010, de M€ 2,7 de dívida desta natureza em financeira, resultando desta situação **a oneração indevida dos orçamentos futuros**, nomeadamente com a transferência de dívida assumida que devia ser paga por um dado orçamento anual para os subsequentes.

2.2.2.4.2. Os prazos médios de pagamento (**PMP**) do ME, **segundo os indicadores adotados pela IGF**, evoluíram da seguinte forma:

Quadro 10 – Prazos médios de pagamento

INDICADORES	2008	2009	2010	2011	VARIAÇÃO NO QUADRIÉNIO
Prazo médio de pagamento	208	240	228	235	27
Prazo médio de pagamento (Sem a dívida à SIMRIA)	153	186	156	163	9
Prazo médio de pagamento (incluindo aquisições em leasing)	214	245	231	239	25
Prazo médio de pagamento de imobilizado	165	181	134	72	-92

Anexos, a fls. 31



Assim, entre 2008 e 2011, o **PMP** da Autarquia **apresentou, sistematicamente, valores elevados e com tendência crescente** (mais 27 dias), **situando-se, no final do último exercício, em 235 dias**, resultado, que é **muito superior** aos parâmetros legalmente previstos ²², evolução que seria ainda mais negativa caso o ME não tivesse recorrido aos empréstimos PREDE.

Refira-se que, caso se exclua a **dívida à SIMRIA, SA** ^{23 e 24} (**ME 2,1**), o **PMP passaria para 163 dias em 2011**, ou seja, um valor muito inferior ao que resulta da sua consideração na dívida, ainda que com uma **evolução, entre 2008/2011, igualmente negativa (mais 9 dias)**.

Por sua vez, de acordo com a **fórmula adotada** na Resolução de Conselho de Ministros (RCM) n.º 34/2008 ²⁵, o **PMP, no final de 2011**, era de, respetivamente, **176 dias ou 97 dias** ²⁶, consoante consideremos **os cálculos da IGF** ou da **Direção-Geral das Autarquias Locais (DGAL)**.

Anexos, a fls. 35 e 36

A disparidade de resultados deve-se ao facto de nos cálculos da IGF **se ter incluído as correções** ²⁷ e **ajustamentos** ²⁸ efetuados **à informação financeira do ME**.

O ME apresenta PMP crescentes e muito superiores aos parâmetros legalmente previstos (2011: 235 dias ou, caso não se considere a dívida à SIMRIA, 163 dias), não obstante a transformação, na sequência da adesão ao PREDE, de ME 2,7 em dívida financeira.

No que respeita à recomendação da IGF relativa à redução dos PMP, o ME refere, em contraditório, que: "*Não obstante as divergências existentes entre a metodologia aplicada pela a IGF e pela DGAL, temos assumido como referência o PMP calculado segundo a formula utilizada pela DGAL, uma vez que é este o indicador utilizado Direção Geral do Tesouro e Finanças no âmbito do PREDE. Aplicando a fórmula preconizada pela Resolução de Conselho de Ministros nº34/2008 o PMP em 2011 cifrou-se em 97 dias, tendo no 3º trimestre de 2012, ficado nos 74 dias.*"

Anexos, a fls. 96

Assim, o ME limita-se a referir que tem por referência ao PMP divulgados pela DGAL, mas

²² 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/abril) 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).

²³ Saneamento Integrado dos Municípios da Ria, SA.

²⁴ Atendendo a que, segundo comunicação da SIMRIA, SA efetuada em 2006, a dívida reconhecida pelo ME a essa entidade, no montante de ME 2,1 (respeitante ao diferencial entre a faturação emitida e o valor correspondente ao caudal efetivamente entregue no sistema), só seria paga por conta dos dividendos a que o ME tenha direito na sua qualidade de acionista daquela empresa (motivo pelo qual está registado, simultaneamente, um direito sobre essa entidade no mesmo montante), o que ainda não aconteceu.

²⁵ Após a alteração introduzida pelo Despacho n.º 9870/2009 do Ministro de Estado e das Finanças.

²⁶ De acordo com informação recente disponibilizada pela DGAL à IGF, em 16/jul/2012, pois segundo a lista publicada por aquela Direção-Geral, em 27/abr/2012, o PMP no final de 2011 era de 160 dias.

²⁷ Decorrentes dos resultados dos processos de circularização, reconciliação e dos testes realizados.

²⁸ Cfr. no item 2.2.3.2. a sua discriminação e fundamentação.



não põe minimamente em causa a metodologia e as correções efetuadas pela IGF, pelo que mantemos as asserções produzidas.

2.2.2.4.3. Por fim, se analisarmos a **situação financeira de CP da Autarquia** atendendo à **informação patrimonial**, o resultado dos indicadores de liquidez ²⁹, que se destinam a medir a capacidade da entidade para solver atempadamente os seus compromissos dessa natureza, são os seguintes:

Quadro 11 – Indicadores de liquidez

INDICADORES	2008	2009	2010	2011	VARIAÇÃO NO QUADRIÉNIO
Liquidez geral	37%	37%	30%	32%	-5,25
Liquidez reduzida	33%	34%	26%	28%	-5,20
Liquidez imediata	6%	17%	7%	8%	2,09

Fonte: Balanços, Demonstrações de Resultados e Balançetes Finais de 2008 a 2011

Anexos, a fls. 31

Os **indicadores de liquidez do ME** apresentam, em todos os anos, resultados bem distantes dos parâmetros geralmente apontados como referência para uma **situação de equilíbrio financeiro de curto prazo**, não existindo qualquer ajustamento entre as dívidas desta natureza e a correspondente liquidez do ativo, em especial das disponibilidades, situação que se repercute, de um modo muito negativo, sobre a (in)capacidade da Autarquia para cumprir atempadamente os seus compromissos dessa natureza.

Acresce que os **indicadores de liquidez geral e reduzida evoluíram negativamente ao longo do quadriénio**, não obstante a transformação, em 2009, de um relevante valor de dívida de CP em MLP (M€ 2,7), na sequência da contratação e utilização do capital de empréstimos no âmbito do PREDE, sem a qual se acentuaria o desequilíbrio de CP a que aludimos.

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 aludimos no item 2.2.1.4., pois, se fosse efetuada uma gestão orçamental realmente equilibrada, qualquer **dos indicadores de liquidez** apresentaria, necessariamente, um resultado dentro do parâmetro mínimo aceitável.

De qualquer modo, mostra-se desrespeitada, de forma significativa, a regra do equilíbrio financeiro mínimo ³⁰, pois não existe ajustamento entre as dívidas desta natureza e a correspondente liquidez do ativo, situação que espelha a falta da capacidade

²⁹ A interpretação e, nalguns casos, o parâmetro de apreciação do conjunto de indicadores a que iremos aludir consta a fls. 31 dos Anexos.

³⁰ 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.



do ME para cumprir atempadamente os seus compromissos de CP.

O ME apresenta uma **estrutura financeira de CP desequilibrada**, pois **não cumpre a regra do equilíbrio financeiro mínimo**, o que espelha as dificuldades existentes para solver atempadamente os seus compromissos dessa natureza, não obstante a transformação de um valor relevante de dívida de CP (M€ 2,7) em dívida financeira de MLP.

2.2.2.4.4. O desequilíbrio financeiro de CP, que resulta das análises anteriores, levou:

- ✓ Os fornecedores/empregadores e/ou outros credores, na sequência ou não de prévio acordo com o Município, a celebrar **contratos de factoring** com entidades financeiras, que **consubstanciavam dívidas**, no final de 2010 e 2011, respetivamente, **nos montantes de € 1 216 829,76 e € 783 992,57**.

Anexos, a fls. 32 e 33

- ✓ À **liquidação**, no período de 2008 a 2011, de **juros de mora à Autarquia** de, **pelo menos, € 360 434,80**, dos quais foram pagos **€ 278 871,08**, estando **em dívida, no final de 2011**, cerca de **€ 81 563,71**, como se pode verificar no quadro seguinte:

Quadro 12 – Juros liquidados e pagos relativos a atrasos de pagamento

Un: euro

EXERCÍCIOS	VALORES REFLETIDOS CONTABILISTICAMENTE			
	JUROS PAGOS		JUROS EM DíVIDA NO FINAL DO EXERCÍCIO	VALORES TOTAIS EM DíVIDA NO FINAL DO EXERCÍCIO
	NO ANO	VARIAÇÃO		VARIAÇÃO
2008	117 867,24		81 563,72	
2009	57 525,02	-51%	81 563,72	0%
2010	87 378,66	52%	81 893,92	0%
2011	16 100,16	-82%	81 563,72	0%
TOTAL	278 871,08			
VARIAÇÃO 2008/2011	- 101 767,08	-86%		0%

Fonte: Mapa preenchido pelos serviços do ME

Anexos, a fls. 34

2.2.2.5. Por fim, a situação do ME em termos de **endividamento**, quando abordada, de forma articulada, com as restantes componentes do balanço (ativo líquido e passivo total) ³¹, apresenta a seguinte evolução:

³¹ A interpretação e, nalguns casos, o parâmetro de apreciação do conjunto de indicadores a que iremos aludir consta a fls. 31 dos Anexos.

Quadro 13 – Indicadores de endividamento

INDICADORES	2008	2009	2010	2011	VARIAÇÃO NO QUADRIÉNIO
Endividamento (passivo / ativo líquido)	56%	58%	59%	56%	0,47
Estrutura de Endividamento I (dívidas MLP / passivo)	25%	25%	22%	21%	-4,45
Estrutura de Endividamento II (dívida financeira MLP / passivo)	20%	19%	16%	15%	-5,65
Estrutura de Endividamento III (dívidas de CP / passivo)	14%	16%	11%	11%	-2,91

Fonte: Balanços de 2008 a 2011

Anexos, a fls. 31

De acordo com o conjunto de indicadores utilizados **verifica-se que o peso:**

- ✓ **Do Passivo no Ativo líquido** (indicador " Endividamento "), **manteve-se** entre **2008 e 2011 (56%)**
- ✓ **Das dívidas de MLP** (totais e financeiras) **e de CP no Passivo diminuiu**, respetivamente, em cerca de 4, 6 e 3 pontos percentuais (indicadores de " Estrutura de Endividamento I, II e III "), passando para **21%, 15% e 11%**.

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

Quadro 14 – Indicadores de imobilizações

INDICADORES	2008	2009	2010	2011	VARIAÇÃO NO QUADRIÉNIO
Indicador das imobilizações I (capitais permanentes / imobilizado líquido)	61%	60%	56%	58%	-3,56
Indicador das imobilizações II (capitais alheios CP / imobilizado líquido)	8%	10%	7%	6%	-1,73

Fonte: Balanços de 2008 a 2011

Anexos, a fls. 31

Estes indicadores mostram que o imobilizado tem sido maioritariamente financiado, no quadriénio 2008/2011, como é desejável, por capitais permanentes (**Indicador das Imobilizações I**), ou seja, por fundos próprios e financiamentos de médio e longo prazo, **ainda que se tenha verificado uma diminuição deste indicador** (4 pontos percentuais).

Por outro lado, o peso dos capitais alheios exigíveis a CP no financiamento do imobilizado (**Indicador das Imobilizações II**) **evoluiu positivamente**, no período em análise, tendo **decrecido 2 pontos percentuais**.

2.2.2.6. Assim, em síntese, **no quadriénio em apreciação:**

O **endividamento do ME** diminuiu, de **forma significativa (11% e**



ME 2,23), **continuando**, no entanto, **a apresentar um nível materialmente relevante e inadequado ao seu quadro financeiro**, nomeadamente às receitas orçamentais, sendo de salientar:

- ✓ O **peso da dívida financeira de MLP** na dívida total (em 2011: 61%) e o **previsível agravamento do inerente serviço da dívida**;
- ✓ A realização/existência de **despesas acima da efetiva capacidade financeira** para promover o seu pagamento atempado;
- ✓ A existência de uma **situação financeira de CP desequilibrada**, não obstante o ME ter utilizado, em 2009, o capital (ME 2,7) de dois EMLP no âmbito do PREDE, de que decorrem dificuldades para solver atempadamente os compromissos desta natureza, com:
 - **Significativos saldos reais negativos de operações orçamentais** (em 2011: ME 6,4);
 - **PMP a terceiros muito superiores aos parâmetros legalmente previstos** (2011: 235 dias), ainda que com tendência decrescente;
 - **Violação da regra do equilíbrio financeiro mínimo** (não existindo qualquer ajustamento entre as dívidas daquela natureza e a correspondente liquidez do ativo, em especial, das disponibilidades);
 - **Elevados custos financeiros** (juros de mora pagos no montante de m€ 279).

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

Sobre os aspetos mencionados, o ME no contraditório afirma que "(...) tem procurado otimizar a gestão dos seus recursos, tendo inclusive, no ano 2012, implementado uma metodologia de acompanhamento da gestão realizada nas diversas instalações e atividades municipais, a qual designou por "Gestão pela Melhoria". Por esta via tem procurado identificar estrangulamentos na aplicação da Tabela de taxas, preço e outras receitas, bem como, minimizar os custos inerentes ao desenvolvimento de cada atividade."

Anexos, a fls. 95

2.2.3. PROGRAMA DE REGULARIZAÇÃO EXTRAORDINÁRIA DE DÍVIDAS DO ESTADO ³²

2.2.3.1. O ME aderiu ao PREDE, tendo beneficiado do acesso a financiamento através do

³² PREDE, aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros (RCM) n.º 191-A/2008, em conjugação com a RCM n.º 34/2008, publicadas no Diário da República (DR) 1ª série de, respetivamente, 27/nov e 22/fev.

recurso a dois EMLP, que a seguir discriminamos:

Quadro 15 – Empréstimos contratados/utilizados ao abrigo do PREDE

Un: Euro	
Entidades que concederam os empréstimos MLP	Montante de empréstimos MLP contratados/utilizados - PREDE 2009
Banco BPI, SA	1 597 430,00
Direção-Geral do Tesouro e Finanças	1 064 954,00
TOTAL	2 662 384,00

Fonte: Contratos de empréstimos do PREDE

2.2.3.2. Este Programa fixa metas para os aderentes ao nível da redução/manutenção do PMP a fornecedores (calculado pela DGAL nos termos da RCM n.º 34/2008 ³³), **bem como as consequências face ao seu in/cumprimento** em termos de variação da taxa de juro do empréstimo contratado com o Estado.

Do trabalho realizado pela IGF resultou o apuramento de um **conjunto significativo de incorreções nas grandezas consideradas por aquela entidade, sendo que as discrepâncias** entre os **PMP apurados pelas IGF e DGAL**, nos anos de 2008 a 2010, **decorrem**, principalmente, **da metodologia adotada para recolher a informação relevante e das omissões apuradas no processo de circularização e reconciliação de saldos relativos a dívidas a terceiros**, conforme se descreve de seguida.

Quanto às **dívidas a fornecedores** ³⁴, **efetuámos as correções** que constam do quadro seguinte:

Quadro 16 – Dívida a fornecedores a excluir/acrescer no apuramento do PMP

NAS DÍVIDAS A FORNECEDORES	CONTA	ANOS (somatório das correções dos 4 trimestres)			
		2008	2009	2010	2011
Fornecedores de imobilizado c/ cauções	2612	- 109 493	- 109 493	- 109 493	- 110 986
Fornecedores de locação financeira	26112	306 399	320 757	- 617 536	- 443 243
Correções à informação do ME resultantes do procedimento de circularização/reconciliação efetuada pela IGF	22 e 261			126 178	
Total		196 905	211 264	- 600 851	- 554 230

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

Anexos, a fls. 10 e 36

As referidas diferenças resultam dos seguintes factos:

- ✓ **Exclusão**, em todos os trimestres de 2008 a 2011, do saldo credor da conta: **26.1.2 - Fornecedores de imobilizado c/ garantias**, relativa a cauções em dinheiro

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

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



prestadas por fornecedores/empreiteiros, uma vez que tais montantes, dada a sua natureza, não devem ser considerados para efeitos de apuramento do PMP;

- ✓ **Inclusão**, nos anos de 2008 e 2009, e **exclusão**, em 2010 e 2011, de parte da dívida, refletida na conta 26112 - **Fornecedores Imobilizado - Locadores Financeiros**, relativa a **contratos de leasing financeiro**, exigível, respetivamente, a CP e a MLP.

De facto, a **DGAL**, para efeitos do cálculo do PMP, **nos anos de 2008 e 2009, abateu a totalidade dos saldos relativos** a contratos de locação financeira refletidos na referida conta, mas, **em 2010 e 2011, passou a entrar com o valor global desses saldos**, uma vez que a **dívida dessa natureza passou a ser integralmente reportada pelo ME como sendo de CP**.

- ✓ **Correções efetuadas pela IGF, para mais, em 2010**, em consequência das diferenças apuradas no procedimento de reconciliação das conta-correntes de fornecedores (cfr. item 2.1.1.).

Por sua vez, ao nível das **aquisições de bens e serviços**, identificámos **um conjunto de situações que**, ao contrário do que decorre da metodologia adotada pela DGAL³⁵ na sequência do disposto no ponto 7, al. c), de RCM n.º 34/2008, **não deviam ter sido consideradas no apuramento do PMP**, a saber:

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

NAS AQUISIÇÕES DE BENS E SERVIÇOS	CLASSE	ANOS (somatório das correções dos 4 trimestres)			
		2008	2009	2010	2011
		Lm: Euro			
Reconhecimento contabilístico de bens não refletidos no Balanço Inicial à data de início do POCAL	42 e 45	- 371 172,78	- 20 037,38	- 97 008,63	- 720 804,95
Doações de bens - Equipamentos Diversos	42		- 5 917,06	- 1 116,79	- 18 318,45
Transferências para Imobilizado Corpóreo / Bens do Domínio Público	42, 45, 442 e 445	- 5 609 449,75	- 10 498 844,88	- 14 770 011,52	
Contabilização da Inversão do Sujeito Passivo em serviços de construção civil (duplicação da valores a débito nas contas de imobilizado)	42, 45	0,00	- 2 684 109,34	- 1 289 073,62	- 1 193 683,13
Transferências entre contas de imobilizado (regularizações)	42, 45, 442 e 445	- 415 786,46	- 138 856,09	- 239 426,31	- 6 153 487,75
Correções à informação do ME resultantes do procedimento de circularização/reconciliação efetuada pela IGF	45			65 490,51	
Regularização das transferências para a CIRA no âmbito da POLIS	45				- 632 048,00
Total		- 6 396 409	- 13 347 765	- 16 331 146	- 8 718 342

Anexos, a fls. 10, 36, 37 e 38

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

- ✓ De **2008 a 2011**, o montante relativo à **inventariação de bens já existentes** à data da adoção do POCAL, pois trata-se apenas da recuperação do registo

³⁵ Que, na nota explicativa a que já aludimos, referia " (...) que as aquisições de bens e serviços (A) são obtidas através da soma dos movimentos a débito da conta 31, não considerando o débito das contas 317 e 318 e subtraindo os movimentos a crédito das referidas contas, com o saldo devedor da conta 62 e os movimentos a débito das contas 42, 442, 445 e 45, obtendo-se assim as aquisições efetuadas ao longo de cada trimestre. ".

contabilístico dos respetivos ativos.

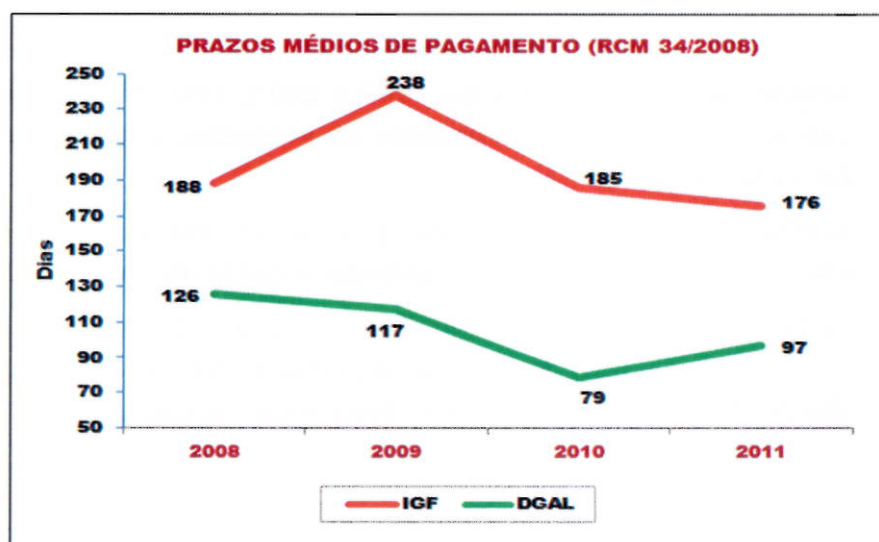
- ✓ Em **qualquer dos exercícios**, os valores lançados a débito nas contas 42 - Imobilizado Corpóreo e 45 - Bens do Domínio Público com origem em **transferências das contas de imobilizado em curso** (respetivamente, corpóreo ou bens de domínio público), bem como em resultado de regularizações de lançamentos entre contas de imobilizado.

De facto, da 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**³⁶, pois tais montantes já foram tidos em conta, no trimestre correto, quando do seu reflexo contabilístico inicial (em imobilizado em curso), o mesmo acontecendo em caso de retificação de lançamento anterior já em conta de imobilizado.

- ✓ Lançamentos contabilísticos, entre **2009 e 2011**, relacionados com a inversão do sujeito passivo, atendendo a que da aplicação informática resulta um registo em duplicado, a débito, nas contas de imobilizado;
- ✓ Errada contabilização, **em 2011**, de transferências de capital para a CIRA;
- ✓ Acréscimo das diferenças apuradas no procedimento de circularização/reconciliação desenvolvido pela IGF.

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

Quadro 18 – Evolução dos PMP – IGF / DGAL



Salientamos que, nos anos em análise, **as diferenças variam entre 121 (2009) e 79**

³⁶ 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.

(Handwritten marks)

(2011) dias, refletindo-se sobre a determinação dos objetivos anuais a atingir em matéria de redução do PMP a atingir e, eventualmente, ao nível da aferição dos resultados alcançados.

De facto, face ao exposto, **qualquer análise que tenha subjacente o apuramento efetuado pela DGAL está distorcida**, bem como as consequências que têm sido retiradas, designadamente ao nível da eventual variação das taxas de juro do empréstimo contratado com o Estado.

2.2.3.3. Assim, de acordo com os apuramentos efetuados pelas **DGAL e IGF, nos exercícios de 2009 a 2011**, o Município apresenta em termos dos objetivos a atingir ao nível da evolução do PMP e das respetivas consequências, os seguintes resultados:

Quadro 19 – PREDE – Controlo dos objetivos 2009/2011

DESCRIÇÃO	2009		2010		2011		
	IGF	DGAL	IGF	DGAL	IGF	DGAL	
Objectivo Prazo Médio de Pagamento (PMP)	Superação		<= 177 dias	<= 87 dias	<= 138 dias	<= 58 dias	
	Cumprimento	<= 151 dias	<= 101 dias	[178 dias ; 202 dias]	[88 dias ; 100 dias]	[139 dias ; 158 dias]	[59 dias ; 67 dias]
	Incumprimento	=> 152 dias	=> 102 dias	=> 203 dias	=> 101 dias	=> 159 dias	=> 68 dias
PMP verificado	238 dias	117 dias	185 dias	79 dias	176 dias	97 dias	
Variação do PMP face ao ano anterior	50 dias	- 8 dias	- 52 dias	- 38 dias	- 7 dias	18 dias	
Grau de cumprimento do objectivo	Incumprimento / Aumento do PMP	Incumprimento / Redução do PMP	Cumprimento / Redução do PMP	Superação / Redução do PMP	Incumprimento / Redução do PMP	Incumprimento / Aumento do PMP	
Consequência na taxa de juro	Acréscimo de 0,3 pp	Acréscimo de 0,2 pp	Sem Impacto	Redução de 0,2 pp	Acréscimo de 0,2 pp	Acréscimo de 0,3 pp	

Anexos, a fls. 35 a 41

Considerando os dados apurados pelas referidas entidades, verificámos, **ao nível dos objetivos do PMP**³⁷:

- ✓ **DGAL: Incumprimento nos anos de 2009 e 2011**, com uma **diminuição** deste indicador **no primeiro ano** e um **aumento no segundo**, e **cumprimento (com superação) em 2010**;
- ✓ **IGF: Incumprimento em 2009 e 2011**, com um **aumento** do indicador **no primeiro ano** e uma **diminuição no segundo**, e **cumprimento em 2010**.

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

- ✓ **DGAL: de 0,3 pp**³⁸ (2009: 0,2 pp; 2010: -0,2 pp; 2011: 0,3 pp);
- ✓ **IGF: de 0,5 pp** (2009: 0,3 pp; 2010: 0 pp; 2011: 0,2 pp).

Assim, da **utilização dos PMP apurados pela DGAL**, relativamente aos anos de 2008/2011, **resulta um benefício indevido para o ME de 0,2 pp ao nível da taxa de juro**, pois **devia ser onerado com um acréscimo de 0,5 pp e não de 0,3 pp**.

³⁷ Pontos 39, 44, 45 e 9 da referida RCM n.º 34/2008.

³⁸ Pontos percentuais.



Refira-se que as **consequências relativas aos anos de 2009 a 2011 já foram comunicadas** pela Direção-Geral do Tesouro e Finanças à Autarquia (DGTF)³⁹ :

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 ainda se está em tempo para proceder à reapreciação da situação por parte da DGTF.**

Dado que o **Estado criou o PPTH** (e, posteriormente, 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 (...) " ⁴⁰, podemos afirmar que o **ME não contribuiu nos anos analisados para a prossecução desse objetivo.**

2.2.3.4. Não obstante a adesão ao PREDE e a consequente utilização integral do capital dos empréstimos contratados (**M€ 2,7**), a evolução das " **outras dívidas a terceiros** " até ao final de 2011 foi a seguinte:

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

Un: Euro				
Descrição	2008	2009	2010	2011
(A) - Outras dívidas a terceiros	7 883 845	9 185 480	6 555 258	6 732 689
(B) - Variação 2008/2009, 2008/2010 e 2008/2011		1 301 635	- 1 328 586	- 1 151 155
(C) - Empréstimos PREDE (capital utilizado)			2 662 384	
(D) - Variação (sem PREDE) entre 2008/2009, 2008/2010 e 2008/2011 ((B) -(C))		3 964 019	1 333 798	1 511 229

Assim, tendo como base o **início de 2009**, as " **outras dívidas a terceiros** " **aumentaram**, no final desse ano, **M€ 1,3**, e **diminuíram**, no final de 2010 e 2011, respetivamente, **M€ 1,3** e **M€ 1,2**.

Ora, **através dos referidos contratos**, o ME **transformou M€ 2,7** de **dívida administrativa/comercial em financeira**, sem os quais a **componente de " outras dívidas a terceiros "** teria sofrido, **naquele período** (entre o início de 2009 e o final de 2011), **um aumento de cerca de M€ 1,5.**

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

³⁹ Em, respetivamente, 3/mar/2011, 03/nov/2011 e 8/ago/2011 (cfr. Anexos a fls. 42, 43 e 43-A).

⁴⁰ Preâmbulo da já mencionada RCM n.º 34/2008.



Com efeito, do **recurso a este Programa não resultou**, ao contrário do que seria expectável, **uma diminuição duradoura do nível das "outras dívidas a terceiros" em montante pelo menos equivalente ao do capital dos referidos EMLP**, mas antes **uma duplicação do endividamento total** da Autarquia **num valor significativo (M€ 1,5)**, pelo que **não se mostram atingidos os objetivos**, de âmbito geral, **subjacentes à sua conceção**.

2.3. LIMITES LEGAIS DE ENDIVIDAMENTO PREVISTOS NA LFL ⁴¹ E NAS LOE ⁴² DE 2010 E 2011

2.3.1. EVOLUÇÃO DA SITUAÇÃO ENTRE 2007 E 2009

2.3.1.1. De acordo com as comunicações e a informação disponibilizada pela DGAL, o ME, **no início e final de 2007 e no final de 2008**, cumpria **todos os limites legais de endividamento municipal**, ou seja, de empréstimos de médio e longo prazo (EMLP), de empréstimos de curto prazo (ECP) e de endividamento líquido (EL).

Já em **2009**, ainda de acordo com a informação da mesma entidade, **o ME cumpriu os limites de ECP e de EMLP, mas violou o limite legal de EL**, verificando-se um **excesso de € 243 692,45**.

Segundo explicações prestadas pela Autarquia à DGAL, na sequência de um pedido formulado por aquela entidade, a violação do limite de EL ficou a dever-se ao facto de o ME ter executado investimentos muito avultados com financiamento comunitário que apenas recebeu em 2010, sendo que nesse ano a situação ficou sanada, como veremos nos itens seguintes.

Refira-se, por fim, que a DGAL não efetuou, até ao momento, qualquer retenção nas transferências para o ME em resultado daquela violação.

2.3.2. LIMITES LEGAIS DE ENDIVIDAMENTO MUNICIPAL EM 2010 E 2011

2.3.2.1. APURAMENTO DOS LIMITES LEGAIS PELAS DGAL E IGF

2.3.2.1.1. No que concerne aos **limites de endividamento previstos na LFL para o ano de 2010 ⁴³**, o **valor das receitas, considerado pela DGAL**, como base de cálculo, cifrava-se em **€ 10 021 166**, montante que **foi confirmado pela IGF ⁴⁴**.

Assim, os limites legais de endividamento, que **foram adotados como parâmetro para verificação do cumprimento do respetivo quadro legal previsto na LFL**, são os

⁴¹ Lei das Finanças Locais.

⁴² Lei do Orçamento de Estado.

⁴³ Cfr. arts. 39.º, n.ºs 1 e 2 e 37.º, n.º 1 da LFL.

⁴⁴ A DGAL considerou, para o apuramento daquele montante, o valor de receitas relativas ao FEF e IRS previsto no Orçamento de Estado (OE) para 2010, quando, de acordo com o quadro legal, aquelas receitas são as de 2009 (cfr. arts. 37º e 39º da LFL).

Todavia, atendendo, por um lado, às competências atribuídas à DGAL em matéria de cálculo e comunicação dos limites legais aos municípios (cfr., designadamente, art. 75º do DL n.º 72-A/2010 de 18/jun) e do acompanhamento da posição de cada um deles nesta matéria e, por outro lado, ao objetivo de harmonização de posições entre entidades da Administração Central, a IGF adotou, nesta auditoria, os montantes da receita da natureza indicada considerados pela DGAL.



seguintes:

Quadro 21 – Limites legais de 2010



Fonte: Documentos de prestação de Contas do ME de 2009 e OE 2010

Anexos, a fls. 47 e 73

Acresce que através do art. 15, n.º 1, da Lei n.º 12-A/2010, de 30/jun, foi aprovado, ainda relativamente a 2010, um **limite especial de endividamento municipal** ⁴⁵, na sequência do qual entre 1/jul/2010 e o final desse ano, os municípios não podiam "acordar contratualmente novos empréstimos, incluindo todas as formas de dívida, que impliquem um aumento do seu endividamento líquido" ⁴⁶.

2.3.2.1.2. Por sua vez, no que respeita a **2011**, a DGAL apenas divulgou os valores dos limites especiais de endividamento, previstos no art. 53º da LOE_2011, de EL ⁴⁷ e de EMLP ⁴⁸.

Na sequência da auditoria e ainda que seguindo a mesma metodologia adotada por aquela entidade, efetuámos correções com impacto no limite de EL de 2011, tendo a IGF considerado os seguintes:

⁴⁵ Inserido num conjunto de medidas adicionais de consolidação orçamental, que visavam reforçar e acelerar a redução de défice excessivo e o controlo do crescimento da dívida pública previstos no Programa de Estabilidade e Crescimento.

⁴⁶ Cfr., ainda, o que se dirá oportunamente sobre este limite.

⁴⁷ O limite especial de endividamento líquido 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 referido 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, ou zero, caso fosse negativo.

⁴⁸ O limite especial de empréstimos de médio/longo prazos 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 referido limite da LFL;
- ✓ Municípios que cumprissem, no 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 + valor atribuído no rateio (até ao valor máximo permitido pelo limite da LFL de 2010).

[Handwritten signatures]

Quadro 22 – 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	8 981 394	790 049	9 771 443
EMLP	12 033 348	0	12 033 348

Anexos, a fls. 72

Por sua vez, no que se refere ao **limite de ECP previsto no art. 39º, n.º 1, da LFL**, do apuramento efetuado pela IGF resultaram os seguintes montantes:

Quadro 23 – Limite de ECP de 2011

Un: Euro

BASE DE CÁLCULO - RECEITAS	LIMITE DE ECP - LFL
(1)	(2)=(1)*10%
9 579 009	957 901

Anexos, a fls. 71
2.3.2.2. ENTIDADES RELEVANTES PARA OS LIMITES LEGAIS

2.3.2.2.1. De acordo com o **conceito de endividamento líquido total** previsto na LFL ⁴⁹ relevavam, **para efeitos de limites de endividamento do ME de 2010 e 2011**, para além da Autarquia, duas associações de municípios e um agrupamento complementar de empresas:

- ✓ Comunidade Intermunicipal da Região de Aveiro (CIRA);
- ✓ Associação dos Municípios do Carvoeiro Vouga (AMCV);
- ✓ Agrupamento para a Regeneração Ambiental dos Solos de Estarreja, ACE. (Erase) ⁵⁰.

Anexos, a fls. 44 (ano 2010) e 70 (ano 2011)

Face ao exposto, as entidades abrangidas pelo conceito de endividamento líquido total ⁵¹ (ou seja, o perímetro das entidades suscetíveis de relevarem para os limites legais de endividamento) e a respetiva percentagem de imputação ao ME são as seguintes:

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

⁵⁰ Que considerámos, para este efeito, atendendo às suas especificidades, como uma entidade associativa municipal.

⁵¹ Refira-se que estas entidades, de acordo com o quadro legal referido, não eram as únicas suscetíveis de relevarem 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 ME tivesse uma participação direta ou indireta, independentemente da sua percentagem ou materialidade, exceto se integrarem o sector empresarial do Estado. Todavia, a IGF, numa ótica de racionalização dos recursos em face da expectativa dos resultados a obter, adotou um conjunto de critérios para delimitar o âmbito das entidades abrangidas por estas auditorias, de modo a garantir a igualdade entre todos os municípios auditados.

Assim, atendendo, conjugadamente, à reduzida percentagem e à imaterialidade da participação no capital, não foram incluídas na análise efetuada as seguintes entidades participadas diretamente pelo ME: Lusitaniagás, SA (0,051% e € 10 416) e Matadouros da Beira Litoral (0,33% e € 4 990).



Quadro 24 - Entidades abrangidas pelo conceito de Endividamento Líquido Total

IDENTIFICAÇÃO	2010			2011		
	LIMITES		% IMPUTÁVEL AO MUNICÍPIO	LIMITES		% IMPUTÁVEL AO MUNICÍPIO
	EMPRÉSTIMOS	ENDIVIDAMENTO LÍQUIDO		EMPRÉSTIMOS	ENDIVIDAMENTO LÍQUIDO	
MUNICÍPIO DE ESTARREJA	SIM	SIM	100,00%	SIM	SIM	100,00%
Comunidade Intermunicipal da Região de Aveiro (CIRA)	SIM	SIM	7,53%	SIM	SIM	7,53%
Associação dos Municípios do Carveiro Vouga (AMCV)	SIM	SIM	11,70%	SIM	SIM	11,70%
Erase - Agrupamento para a regeneração ambiental dos solos de Estarreja, ACE (ERASE)	SIM	SIM	26,00%	SIM	SIM	26,00%

Anexos, a fls. 44 e 70

2.3.2.3. CONTROLO DOS LIMITES DE ENDIVIDAMENTO LÍQUIDO

2.3.2.3.1. No final de 2010, o comportamento do ME em termos do limite legal de EL previsto na LFL⁵² foi o seguinte:

Quadro 25 – Limite de EL previsto na LFL de 2010

Un: Euro

EXERCÍCIO	LIMITE LEGAL	ENDIVIDAMENTO LÍQUIDO RELEVANTE	% DE UTILIZAÇÃO DO LIMITE EM 31/12
(1)	(2)	(3)	(4)={3}/(2)*100
ANO DE 2010	12 526 458	9 771 443	78,01%

Fonte: Balanços corrigidos e Balancetes Finais de 2010 e informação circularizada junto das restantes entidades relevantes para os limites de endividamento municipal

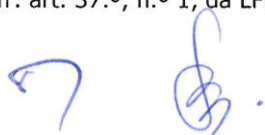
Anexos, a fls. 45, 48, 52, 55, 57 e 59

Deste modo, o ME **cumpriu**, no final de 2010, o **limite legal de EL**, com uma percentagem de utilização em cerca de **78%**, pelo que se mostra ultrapassada a situação de violação deste limite ocorrida em 2009 (cfr. item 2.3.1.1.1.).

No entanto, caso considerássemos, o **EL de todas as entidades relevantes**, incluindo os **EMLP excecionados do ME** (€ 12 722 661,29), a **taxa de utilização deste limite legal situar-se-ia em 102%**, ou seja, já acima do limite legal.

2.3.2.3.2. Ainda em 2010, no que **respeita ao limite especial de EL**, o ME, em conjunto com as restantes entidades abrangidas pelo conceito de endividamento líquido total consagrado na LFL, apresentou a seguinte situação:

⁵² Cfr. art. 37.º, n.º 1, da LFL.



Quadro 26 – Limite especial de EL de 2010

Un: Euro

DESCRIÇÃO	ENDIVIDAMENTO LÍQUIDO RELEVANTE		VARIACÃO (montante)
	30/JUN/2010	31/DEZ/2010	
(1)	(2)	(3)	(4)-(3)-(2)
BALANCETES DAS ENTIDADES RELEVANTES	10 455 588	8 995 542	- 1 460 045
CORREÇÕES DA IGF (INFORMAÇÃO DO ME)	56 312	775 901	719 589
TOTAL	10 511 900	9 771 443	- 740 457

Fonte: Balanços corrigidos e Balancetes Finais de 2010 e informação circularizada junto das restantes entidades relevantes para os limites de endividamento municipal

Anexos, a fls. 45, 48, 52, 55, 57, 59 e 64 a 69

Assim, o ME cumpriu o preceituado no referido regime, **pois diminuiu, entre 30/jun/2010 e o final desse ano, o valor do seu EL relevante em cerca de m€ 740.**

2.3.2.3.3. Em 2011, o ME, em conjunto com as restantes entidades abrangidas pelo conceito de endividamento líquido total consagrado na LFL, **evidenciou, no que concerne ao limite especial de EL previsto na LOE_2011** ⁵³, **a seguinte situação:**

Quadro 27 – Limite especial de EL de 2011

Un: Euro

ENTIDADES	LIMITE ESPECIAL DE EL DE 2011	EL RELEVANTE EM 31/DEZ	CONTROLO DO LIMITE DE EL 31/DEZ	
			COMPARAÇÃO COM O EL RELEVANTE	% DE UTILIZAÇÃO
(1)	(2)	(3)	(4) = (2) - (3)	(5) = (3) / (2)
DGAL	8 981 394	8 459 932	521 462	94%
IGF	9 771 443	8 471 574	1 299 869	87%

Anexos, a fls. 45, 72, 74, 78, 81, 83 e 85

Assim, o ME cumpriu o preceituado no referido regime especial, pois, independentemente de se considerar os valores da DGAL ou da IGF ⁵⁴, **diminuiu, entre 31/dez/2010 e 31/dez/2011, o valor do seu endividamento líquido relevante** (em cerca de **ME 1,3**, considerando os valores da IGF).

2.3.2.4. CONTROLO DOS LIMITES DE EMPRÉSTIMOS DE MÉDIO/LONGO PRAZOS

2.3.2.4.1. No final de 2010, o comportamento do ME em termos de limite de EMLP previsto na LFL ⁵⁵ foi o seguinte:

⁵³ Cfr. art. 53º da LOE_2011, onde se determinava que o regime especial de EL municipal para esse ano não podia exceder o que existia em 30/set/2010. No entanto, por força de uma alteração legislativa (Lei n.º 60-A/2011, de 30/nov, art. 2º), a data de referência passou para 31/dez/2010.

⁵⁴ Cfr. infra, no item 2.3.1.7., a justificação para a indicada divergência entre a IGF e a DGAL no que respeita ao endividamento líquido relevante no final de 2011.

⁵⁵ Cfr. art. 39º, n.º 2, da LFL.



Quadro 28 – Limite de EMLP de 2010 previsto na LFL

Un: Euro

EXERCÍCIO	LIMITE LEGAL	STOCK DE EMLP RELEVANTE	% DE UTILIZAÇÃO DO LIMITE EM 31/12
(1)	(2)	(3)	(4)=(3)/(2)*100
ANO DE 2010	10 021 166	8 872 010	88,53%

Fonte: Balanços Corrigidos e Balancetes Finais de 2010 e informação circularizada junto das restantes entidades relevantes para os limites de endividamento municipal

Anexos, a fls. 45, 49, 50, 54, 56 e 58

Assim, o ME cumpriu, em 2010, o limite legal de EMLP previsto na LFL, não obstante o stock em dívida considerado no quadro anterior englobar o capital dos empréstimos contratados e utilizados ao abrigo do PREDE, a que já aludimos.

Refira-se que os **empréstimos excecionados deste limite legal** (e também do de EL) perfazem, em termos absolutos, um total de **€ 2 951 218**, tendo um peso significativo (**25%**) na dívida total desta natureza, pelo que considerando o capital em dívida de todos os **EMLP contratados pelo ME** ⁵⁶, a **taxa de utilização** já seria de **118%**, ultrapassando, por isso, o limite legal ⁵⁷ em causa.

Anexos, a fls. 46

2.3.2.4.2. Ainda **em 2010**, mas agora no que **respeita ao limite especial de EMLP** ⁵⁸, a **situação no ME** ⁵⁹ foi a seguinte:

Quadro 29 – Limite especial de EMLP de 2010

Un: Euro

DESCRIÇÃO	EMPRÉSTIMOS DE MÉDIO E LONGO PRAZOS		VARIACÃO (montante)
	CONTRATADOS ENTRE 1/JUL E 31/DEZ DE 2010	AMORTIZAÇÕES TOTAIS DE 2010	
(1)	(2)	(3)	(4)=(2)-(3)
MAPA 8.3.6.1 - EMPRÉSTIMOS - DE 2010	916 330	1 488 241	- 571 911

Anexos, a fls. 64

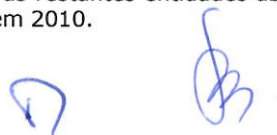
⁵⁶ Uma vez que não existem EMLP em quaisquer das entidades relevantes (CIRA, AMCV e ERASE) para efeitos dos limites legais de endividamento do ME.

⁵⁷ Em nosso entender, atendendo à materialidade do stock da dívida de EMLP excluído da análise deste limite legal, no domínio da " boa " gestão não se deverá aferir da real capacidade de endividamento municipal a partir deste parâmetro e, muito menos, ser considerado pelos eleitos locais, em termos de gestão financeira, como um indicador relevante.

De facto, em última instância, com todas as exceções que o regime previsto na LFL comporta, poderá estar a ser cumprida, num plano estritamente formal, a norma reguladora, quando, na verdade, não há capacidade financeira suficiente para satisfazer, atempadamente, o serviço da dívida.

⁵⁸ Art. 15º, n.º 2, da Lei n.º 12 A/2010, de 30/jun.

⁵⁹ Pois as restantes entidades abrangidas pelo conceito de endividamento líquido total não contrataram qualquer EMLP em 2010.



Constata-se, assim, que o ME contratou, entre 1/jul e 31/dez 2010, EMLP no montante total de € 916 330 e efetuou, ao longo desse exercício, amortizações de dívida desta natureza no valor global de € 1 488 241, pelo que o regime em apreço foi igualmente cumprido.

2.3.2.4.3. Em 2011, o comportamento do ME em termos de limite especial de EMLP⁶⁰ foi o seguinte:

Quadro 30 – Limite especial de EMLP de 2011

Un: Euro

ENTIDADES	LIMITE ESPECIAL DE EMLP DE 2011	EMLP RELEVANTES EM 31/DEZ	CONTROLO DO LIMITE DE EMLP 31/DEZ	
			COMPARAÇÃO COM OS EMLP RELEVANTES	% DE UTILIZAÇÃO
(1)	(2)	(3)	(4) = (2) - (3)	(5) = (3) / (2)
DGAL	12 033 348	7 698 655	4 334 693	64%
IGF	12 033 348	7 698 655	4 334 693	64%

Anexos, a fls. 72, 73, 75, 76, 80, 82 e 84

Assim, independentemente de considerarmos os valores da IGF ou da DGAL, **o ME cumpriu este limite especial de endividamento municipal.**

2.3.2.5. CONTROLO DOS LIMITES DOS EMPRÉSTIMOS DE CURTO PRAZO

2.3.2.5.1. O ME cumpriu, em 2010 e 2011, o limite legal de ECP, uma vez que, em conjunto com as restantes entidades relevantes, não contratou, em qualquer desses exercícios, dívida desta natureza.

Anexos, a fls. 49, 51, 54, 56, 58, 75, 77, 80, 82 e 84

2.3.2.6. CONTROLO DA INFORMAÇÃO PRESTADA À DGAL

2.3.2.6.1. O ME 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.

2.3.2.6.2. Todavia, os dados transmitidos, em qualquer dos exercícios, pelo Município à DGAL não refletiam, com inteira fiabilidade, a sua situação em matéria de limite de endividamento líquido, tendo-se apurado as seguintes diferenças:

⁶⁰ Cfr. art. 53º da LOE_2011 (alterado pelo art. 2º da Lei n.º 60-A/2011, de 30/nov). No entanto, a DGAL não efetuou qualquer atualização no cálculo deste limite, uma vez que continuou a considerar a data indicada na LOE (30/set/2010) como limite e não a da Lei n.º 60-A/2011, de 30/nov (31/dez/2012).



Quadro 31 – Endividamento Líquido de 2010 e 2011 – Diferença DGAL/IGF

Un. Euro

Descrição	Valores comunicados pelo Município à DGAL		Valores considerados pela IGF		Diferenças IGF/DGAL (Reflexos para o EL) a)	
	2010	2011	2010	2011	2010	2011
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)=(4)-(2)	(7)=(5)-(3)
1 - ENDIVIDAMENTO LÍQUIDO b)	11 932 612	11 620 214	12 722 661	11 631 856	790 049	11 642
2 - OUTRA INFORMAÇÃO RELEVANTE c)	2 951 218	3 160 282	2 951 218	3 160 282	0	0
3 - END. LIQ. RELEVANTE (1-2)	8 981 394	8 459 932	9 771 443	8 471 574	790 049	11 642

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. 60 e 86

Estas divergências, **para mais**, respetivamente, de **€ 790 049 e € 11 642**, entre os valores apurados pela IGF e os comunicados pelo ME e/ou considerados pela DGAL em termos de EL, resultaram:

- ✓ Das correções efetuadas pela IGF na informação financeira do ME (cfr. item 2.1.1.);
- ✓ Dos valores incorretos de EL comunicados à DGAL da AMCV e CIRA;
- ✓ Da não comunicação à DGAL do EL da ERASE; e
- ✓ Da inclusão do saldo de uma das subcontas da conta 2749 (27499 – Outros Proveitos Diferidos) que a DGAL exclui, automaticamente, do apuramento do EL relevante, quando, em regra, tal facto apenas deveria ocorrer caso refletisse subsídios ao investimento.

Anexos, a fls. 60 e 86

Refira-se, ainda, que a correção efetuada no valor de endividamento líquido do final de 2010 **teve impacto, de acordo com o quadro legal, no limite especial de EL de 2011** (cfr. item 2.3.1.2.2).

2.3.2.6.3. No que se refere ao **reporte do ME à DGAL, ao nível dos EMLP, não foram apuradas quaisquer diferenças.**

2.3.2.7. Assim, a **informação reportada**, relativamente a 2010 e 2011, **à DGAL para apurar o EL do conjunto de entidades relevantes não refletia, com inteira fiabilidade, a situação do ME**, pois:




Foram apuradas diferenças no final de cada ano ao nível do EL, para mais, de, respetivamente, m€ 790 e m€ 527, repercutindo-se, a primeira, também sobre o correspondente limite especial de 2011.

Todavia, tais diferenças não tiveram qualquer reflexo nas conclusões globais retiradas em matéria de (in)cumprimento dos limites de endividamento municipal.

2.3.3. CONTRIBUTO DO ME PARA O DÉFICE DO SUBSETOR DAS AUTARQUIAS LOCAIS

2.3.3.1. Ao longo de 2010 e 2011, a evolução autónoma da situação do ME, em termos de endividamento líquido (sem considerar qualquer exceção), foi a seguinte:

Quadro 32 – Evolução de EL em 2010 e 2011

Un: Euro

DESCRIÇÃO	EVOLUÇÃO DO EL EM 2010 (sem exceções)		VARIÇÃO (montante)	EVOLUÇÃO DO EL EM 2011 (sem exceções)	
	01-01-2010	31-12-2010		31-12-2011	VARIÇÃO (montante)
(1)	(2)	(3)	(4)=(3)-(2)	(5)	(6)=(5)-(3)
BALANÇETES DO ME	16 711 257,58	12 864 514,51	- 3 846 743,07	12 529 858,87	- 334 655,64
CORREÇÕES DA IGF		775 901,00	775 901,00	0,00	- 775 901,00
TOTAIS	16 711 257,58	13 640 415,51	- 3 070 842,07	12 529 858,87	- 1 110 556,64

Fonte: Balançetes Finais de 2009 e 2010 e 2011 do ME e correções IGF

Anexos, a fls. 46 e 72

O ME contribuiu, de forma positiva, em 2010 e 2011, para o défice do subsector das autarquias locais, uma vez que, entre 1/jan e 31/dez de cada ano, diminuiu o seu endividamento líquido (sem exceções) em cerca de, respetivamente, M€ 3,1 e M€ 1,1.

2.4. SANEAMENTO E REEQUILÍBRIO FINANCEIROS NO FINAL DE 2010 E 2011

2.4.1. No final de 2010 e 2011, face aos parâmetros legalmente estabelecidos, a situação do ME, em termos de reequilíbrio⁶¹ e saneamento⁶² financeiros, era a seguinte:

⁶¹ Cfr. art.º 8.º, do DL n.º 38/2008, de 7/mar.

⁶² Cfr. art.º 3, n.º 4, do DL n.º 38/2008, de 7/mar.



Quadro 33 – Reequilíbrio e saneamento financeiros

INDICADORES	2010	2011	PADRÕES LEGAIS DE REFERÊNCIA DE Desequilíbrio							
			ESTRUTURAL			CONJUNTURAL				
			DESCRIÇÃO	2010	2011	DESCRIÇÃO	2010	2011		
1	EL (relevante para o limite) em 31/12/2010 / Receitas relevantes para o cálculo do limite legal	100	98%	88%	> 175% (art. 8º, n.º 1, al. b))	-	-	> 125% (art. 3º, n.º 4, al. a))	-	-
2	Dívidas a fornecedores em 31/12/2010 / Receitas totais do ano de 2009	100	29%	32%	> 50% (art. 8º, n.º 1, al. c))	-	-	> 40% (art. 3º, n.º 4, al. b))	-	-
3	Passivos financeiros do Município em 31/12/2010 (de EL) / Receitas totais do ano de 2010	100	109%	125%	> 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)		185	176	> 6 meses (180 dias) (art. 8º, n.º 1, al. e))	-	-	> 6 meses (180 dias) (art. 3º, n.º 4, al. d))	X	-
5	Capital em dívida de EMLP (incluindo PREDE) em 31/12/2010 / Receitas relevantes para o cálculo do limite legal	100	89%	80%	> 100% (art. 8º, n.º 1, al. a))	-	-			
5-A	Capital em dívida de EMLP (excluindo PREDE) em 31/12/2010 / Receitas relevantes para o cálculo do limite legal	100	65%	59%	> 100% (art. 8º, n.º 1, al. a))	-	-			
6	Cumprimento da obrigação de redução do excesso de EL (relevante para o limite legal)		CUMPRIU	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	NÃO APLICÁVEL	(art. 8º, n.º 1, al. f))	-	-			

Anexos, a fls.63 e 89

Deste modo, face aos indicadores previstos no DL n.º 38/2008, de 7/mar (identificados no quadro sob o título de "padrões legais de referência")⁶³, a Autarquia, no contexto do diploma em apreço:

- ✓ Apresentava, em 2010, uma situação de desequilíbrio conjuntural, pois reunia uma das condições indicadas no art. 3º, n.º 4, ainda que, como já se referiu, tenha recorrido, em 2009, a dois empréstimos ao abrigo do PREDE, no valor global de MC 2,7 (verba que utilizou, nesse ano e no seguinte, para pagamento das suas dívidas a fornecedores), o que já não se verificava no final de 2011.
- ✓ Não evidenciava, em qualquer dos anos, uma situação de desequilíbrio estrutural ou de rutura financeira (não preenchia nenhum dos requisitos consagrados no art. 8º, n.º 1, quando seriam necessários no mínimo três).

2.5. CONTROLO INTERNO E PROCEDIMENTOS CONTABILÍSTICOS

2.5.1. O ME aprovou, em 2000 e 2001, respetivamente, o Regulamento do Património Municipal⁶⁴ e a Norma de Controlo Interno⁶⁵, sendo que este último documento se encontra atualmente em fase de revisão, estando prevista a sua conclusão durante o ano de 2012.

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

- ✓ Não é apurado e consequentemente contabilizado o valor das obras realizadas por

⁶³ 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. itens 2.1.2 e 2.2.3.).

⁶⁴ Pela Câmara e Assembleia Municipal, em, respetivamente, 03/mai/2000 e 03/jul/2000.

⁶⁵ Pela Câmara Municipal em 12/nov/2001.



administração direta, ainda que os serviços nos tenham informado acerca da sua reduzida expressão;

- ✓ Falta de realização da exigível inventariação física periódica das existências, não existindo sequer uma definição expressa de um responsável para este efeito;

Sobre esta questão o ME refere em contraditório que: "No ano 2012 foi implementado o primeiro "Plano Anual de Conferência de artigos em Armazém", procurando-se anualmente proceder a conferências de existências de forma parcelar, elegendo em cada ano um conjunto de famílias homogêneas de artigos. No ano 2012, foram já efetuadas conferências físicas às famílias " Consumíveis de Informática" e "Consumos de Secretaria", estando ainda agendada a conferência aos artigos para oferta – família "Ofertas".

Anexos, a fls. 97

- ✓ Não é efetuado, ao nível de fornecedores, o exigível reconhecimento imediato, ainda que em conta de faturas em receção e conferência, da dívida relativa aos juros de mora, o que não garante o reconhecimento tempestivo das dívidas desta natureza.

O ME, em contraditório, refere que " O procedimento instituído de receção e conferência de faturas também de aplica aos documentos de débito de juros de mora por parte dos fornecedores .".

Ora, do trabalho efetuado pela IGF resultou que, de facto, as notas de débito de juros não são reconhecidas de imediato, mas também que são adotados procedimento no sentido de garantir que as mesmas são reconhecidas até ao final do ano, o que não põe em causa a asserção produzida.

Anexos, a fls. 90 a 91

3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

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

3.1. DOCUMENTOS DE PRESTAÇÃO DE CONTAS DE 2008 A 2011		
CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p>3.1.1. Efetuámos correções ao nível da informação constante dos documentos de prestação de contas do ME de 2010 e 2011, de que salientamos:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ No primeiro ano, as relativas ao passivo exigível (para mais, em m€ 144); ✓ Em ambos os exercícios, ao ativo, para menos, em, respetivamente, m€ 567 e m€ 632. 	2.1.1.1.	<p>A) A regularização imediata, ao nível da informação contabilística da Autarquia, das variações patrimoniais que estavam omitidas ou incorretamente refletidas, caso não tenham sido entretanto corrigidas.</p>



CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p>3.1.1.1. Existiam outras insuficiências com repercussões ao nível da qualidade e fiabilidade de informação financeira do Município, de que destacamos:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ A falta de utilização das contas relativas a compromissos de exercícios futuros; e ✓ A não implementação na íntegra da contabilidade de custos. 	2.1.1.2.	<p>B) Utilização, de forma sistemática e adequada, das contas relativas a compromissos de exercícios futuros.</p> <p>C) Finalização do processo de implementação da contabilidade de custos.</p>
<p>3.1.1.2. Em síntese, os balanços e as demonstrações de resultados do ME dos anos de 2010 e 2011 não refletiam, com inteira fiabilidade, nas rubricas referidas, a sua situação económico-financeira.</p>	2.1.1.3.	<p>D) Adoção de procedimentos que permitam ultrapassar as insuficiências verificadas ao nível da fiabilidade da informação, designadamente.</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Realização periódica (no mínimo no final de cada exercício) de procedimentos de circularização e reconciliação dos saldos relativos a direitos e obrigações para com terceiros; ✓ Elaboração de uma " <i>check list</i> " de verificação destinada a garantir a realização sistemática de todos os procedimentos subjacentes a um adequado processo de encerramento de contas.
<p>3.1.2. A evolução das grandezas que integram os balanços do ME, após as correções da IGF, revela, no quadriénio de 2008/2011:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ O decréscimo do grau de dependência de capitais alheios exigíveis para financiamento do ativo (de 22% para 18%); ✓ A manutenção do correspondente peso dos fundos próprios (de 44%). 	2.1.2	

3.2. EXECUÇÃO ORÇAMENTAL, DÍVIDA MUNICIPAL E SITUAÇÃO FINANCEIRA (2008/2011)

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p>3.2.1. A receita global disponível do ME, nos anos de 2008/2011, importou, respetivamente, em € 21 358 492, € 22 593 192, € 22 430 658 e € 17 673 551 (que incluem a utilização de EMLP, em 2008, 2009, e 2011, de, respetivamente, m€ 50, M€ 2,7 e m€ 516).</p>	2.2.1.1.	



CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p>3.2.1.1. Prática reiterada no quadriénio de empolamento na previsão das receitas de capital (taxa de execução em 2011 de 38%), o que contraria o objetivo visado pelas regras previsionais do POCAL.</p> <p>Face aos valores previstos, não foram arrecadadas, nos anos de 2008/2011, receitas de capital nos montantes de M€ 8,3, M€ 9,8, M€ 7,7 e M€ 9,1, respetivamente.</p> <p>Atendendo à receita cobrada e à previsão orçamental da despesa, a execução dos orçamentos possibilitava a realização/existência de um montante relevante e crescente de despesa (2011: M€ 8,9) sem que existissem meios monetários disponíveis para efetuar o seu pagamento atempado.</p> <p>Assim, a execução de qualquer dos orçamentos comportava um elevado risco, pois permitia e potenciava a realização/existência de um valor materialmente relevante de despesa para além da efetiva capacidade do ME para promover o seu pagamento atempado.</p>	<p>2.2.1.1. e 2.2.1.2.</p>	<p>E) 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 reiterada e crescente, em 2008/2011 (mesmo após o PREDE), do princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial, o que espelha uma execução orçamental desequilibrada e a realização/existência de despesas acima da real capacidade financeira do ME para fazer face, atempadamente, aos compromissos assumidos.</p>	<p>2.2.1.4.</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>3.2.1.3. O ME apresentou reduzidas e decrescentes (de 40% para 36%) margens de manobra para fazer face às despesas municipais que não se encontravam, à partida, já " vinculadas ", resultados que ainda seriam mais negativos caso fossem registados os compromissos de exercícios futuros e não tivesse aderido ao PREDE.</p> <p>Esta situação introduz uma forte rigidez na despesa orçamental e elimina, quase totalmente, a margem de atuação da Autarquia ao nível da sua gestão financeira.</p>	<p>2.2.1.5.</p>	<p>Cfr. as recomendações E) a G).</p>



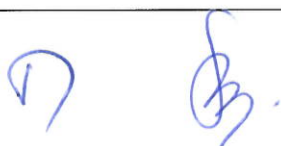
CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p>3.2.1.4. Em síntese, em 2010/2011, o ME:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Elaborou e aprovou documentos previsionais que não refletiam a real expectativa da execução orçamental, não podendo, por isso, constituir um eficaz instrumento de gestão, nem servir de base a uma análise rigorosa em termos da eficácia da sua execução pelos órgãos autárquicos. ✓ Não manteve uma gestão orçamental de que resultasse a exigível articulação e compatibilização entre o nível de realização/existência da despesa (e não somente o seu pagamento) e a real cobrança da receita (e não a sua mera previsão orçamental). 	<p>2.2.1.7.</p>	<p>Cfr. as recomendações E) a F).</p>
<p>3.2.2. A dívida global do ME de OO (corrigida pela IGF) diminuiu de forma significativa, entre 2008 e 2011 (11% e MC 2,23), importando, no final do último ano, em MC 17,73.</p> <p>Ainda assim, continuava a evidenciar, no final de 2011, num nível materialmente relevante e inadequado face ao seu quadro financeiro, nomeadamente às receitas orçamentais, sendo de salientar:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ O elevado período de recuperação da dívida total (2,1 anos, caso se expurgue das receitas regulares as despesas rígidas e vinculadas). ✓ O decréscimo do seu nível de cobertura pela receita anual disponível (sem passivos financeiros), que passou 107% (2008) para 97%; e ✓ A dívida municipal " per capita " era de € 629. <p>O peso da dívida de MLP na dívida total é muito expressivo (2011: 73%), essencialmente por força dos EMLP contratados, situação que se repercute na gestão orçamental de exercícios futuros.</p>	<p>2.2.2.1. ^a 2.2.2.6.</p>	<p>H) Implementação de medidas que contribuam para o restabelecimento do equilíbrio financeiro do ME, 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 da 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>I) Assunção de compromissos, com repercussões em exercícios futuros, precedida de análise rigorosa, detalhada e ponderada, levando em conta a dimensão intergeracional das decisões político-financeiras.</p> <p>J) Ponderação, nas áreas de atividade ou programas que tenham um maior peso e flexibilidade ao nível da despesa, da eventual adoção de medidas no sentido de descontinuar aquelas que tenham menor impacto negativo sobre os cidadãos ou de diminuir os meios financeiros afetos, de modo a proporcionar uma redução relevante e estrutural na despesa municipal.</p>



CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p>3.2.3. O stock da dívida de EMLP, reportado ao final de 2008/2011, evoluiu positivamente, tendo passado de € 11 798 301 para € 10 858 938 (menos M€ 1,1 e 8%).</p> <p>Em sentido contrário evoluiu o serviço da dívida, que aumentou cerca de 25% (de € 1 316 193 para € 1 646 184), tendência que se manterá nos próximos anos devido aos EMLP que se encontram em período de carência (M€ 1,6).</p>	2.2.2.2.	
<p>3.2.4. A dívida resultante dos contratos de locação financeira decresceu no quadriénio de 2008/2011 (m€ 138 e 50%), bem como o respetivo serviço da dívida (m€ 55 e 52%).</p>	2.2.2.3.	
<p>3.2.5. As " outras dívidas a terceiros " de OO diminuíram entre 2008/2011 (M€ 1,15 e 15%), tendo passado para M€ 6,7), embora com um aumento em 2009, não obstante terem sido transformados, nesse ano, M€ 1,6 (PREDE) de dívida desta natureza em financeira.</p> <p>Contudo, a situação financeira de CP do ME continua a ser, no final de 2011, negativa, não obstante o recurso, em 2009, ao PREDE, com:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Um saldo real de OO de - M€ 6,4, de que decorre a oneração indevida dos orçamentos futuros; ✓ PMP a terceiros, de acordo com a IGF, muito superiores aos parâmetros legais (235 dias); ✓ PMP a fornecedores (RCM n.º 34/2008), de 176 dias. ✓ Incumprimento da regra do equilíbrio financeiro mínimo, não existindo qualquer ajustamento entre as dívidas daquela natureza e a correspondente liquidez do ativo. 	2.2.2.4. e 2.2.2.5.	<p>K) Diminuição da dívida administrativa/comercial de CP e melhoria da relação e dos seus níveis de cobertura pelos correspondentes saldos orçamentais, o que resultará, nomeadamente, da adequação entre a assunção de nova dívida municipal e as disponibilidades orçamentais existentes deduzidas do valor das despesas vinculadas.</p> <p>L) Redução dos prazos médios de pagamento para os parâmetros legalmente previstos, de modo a cumprir atempadamente os seus compromissos e evitar a ocorrência de custos financeiros.</p>



CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p>Na sequência do desequilíbrio de CP e da consequente dificuldade para solver atempadamente os compromissos de CP, os fornecedores da Autarquia:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Celebraram contratos de factoring com entidades financeiras, que, no final de 2010 e 2011, totalizavam, respetivamente, € 1 216 829,76 e € 783 992,57. ✓ Liquidaram, no quadriénio, juros de mora de, pelo menos, € 360 435, dos quais foram pagos € 278 871, estando, ainda, em dívida, no final de 2011, € 81 564. 	<p>2.2.2.4. e 2.2.2.5.</p>	
<p>3.2.5.1. Em síntese, no ME, ao longo do quadriénio:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ A dívida municipal diminuiu, mas continua a apresentar um nível materialmente relevante e inadequado atendendo ao seu quadro financeiro, nomeadamente, às receitas municipais; ✓ Verifica-se a realização/existência de despesas acima da efetiva capacidade financeira para promover o seu pagamento atempado; e ✓ A situação financeira de CP é desequilibrada, não obstante se ter utilizado, ao longo do período em análise, dois EMLP do PREDE (M€ 2,7). <p>Esta situação repercute-se e condiciona a gestão orçamental de exercícios futuros, sendo de salientar que dos saldos reais negativos de OO decorre a transferência indevida de dívida assumida e que devia ser paga por um determinado orçamento anual para os subsequentes.</p>	<p>2.2.2.6.</p>	<p>M) Acompanhamento e controlo rigorosos da evolução da dívida municipal no futuro, em especial, da 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>3.2.6. O ME contratou e utilizou, em 2009, dois empréstimos ao abrigo do PREDE, no montante total de M€ 2,7.</p>	<p>2.2.3.</p>	



CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p>3.2.6.1. Foram identificadas, entre 2008/2011, significativas incorreções nas grandezas consideradas pela DGAL para o apuramento do PMP a fornecedores (RCM 34/2008), tendo a IGF considerado, respetivamente:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Na dívida a fornecedores: menos M€ 1, m€ 792, m€ 601 e m€ 554 (correspondentes à soma dos quatro trimestres de cada ano), que resultam da exclusão dos saldos relativos a cauções de fornecedores de imobilizado e da dívida de leasing exigível a MLP e da inclusão do resultado do procedimento de reconciliação de saldos; ✓ Nas aquisições de bens e serviços: menos M€ 6,4, M€ 13,3, M€ 16,3 e M€ 8,7, que não respeitam a eventos relacionados com aquisições a título oneroso. <p>Assim, os PMP apurados pela IGF e DGAL são necessariamente divergentes, variando as diferenças entre 121 (2009) e 79 (2011) dias, o que se reflete na determinação dos objetivos anuais a atingir em matéria de redução do PMP a atingir e, eventualmente, ao nível da aferição dos resultados alcançados.</p>	<p>2.2.3.</p>	
<p>3.2.6.2. Face aos diferentes objetivos, que resultam das análises da IGF e DGAL, para a evolução do PMP, verificámos que:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ DGAL: Incumprimento sistemático dos objetivos nos anos de 2009 e 2011 (com diminuição no primeiro ano e um aumento no segundo) e cumprimento (com superação) em 2010; ✓ IGF: Incumprimento em 2009 e 2011 (com aumento do indicador no primeiro ano e diminuição no segundo) e cumprimento em 2010. 	<p>2.2.3.</p>	



CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p>Assim, o ME não contribuiu para os objetivos específicos subjacentes ao PREDE (redução do PMP), pelo que a partir do termo da primeira metade do EMLP do Estado, ou seja, 2014, a respetiva taxa de juro base remuneratória do capital mutuado será acrescida:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ DGAL: 0,3 pp (2009: 0,2 pp; 2010: - 0,2 pp e 2011: 0,3 pp); e ✓ IGF: 0,5 pp (2009: 0,3 pp; 2010: 0 pp e 2011: 0,2 pp). <p>A taxa de juro base remuneratória do capital mutuado pelo Estado deveria sofrer, assim, quanto ao período em apreço, um agravamento de 0,2 pp face ao que resulta dos dados da DGAL.</p> <p>Ainda que a DGTF já tenha comunicado as consequências relativas aos anos de 2009 a 2011, atendendo a que a indicada variação da taxa de juro só produzirá efeitos em 2014, a situação é suscetível de ser reapreciada por aquela entidade.</p>	2.2.3.	<p>N) Adoção de mecanismos que salvaguardem o cumprimento efetivo dos objetivos fixados no PREDE, nomeadamente a redução anual do PMP com os quais o ME se comprometeu de forma expressa.</p>
<p>3.2.6.3. Acresce que, não obstante a adesão ao referido Programa, as " outras dívidas a terceiros ", tendo como base o início de 2009, aumentaram, no final desse ano, M€ 1,3 e, diminuíram, no final de 2010 e 2011, respetivamente, M€ 1,3 e M€ 1,2.</p> <p>Ora, através dos referidos contratos, o ME transformou M€ 2,7 de dívida administrativa/comercial em financeira, sem os quais essa componente da dívida municipal teria crescido no período cerca de M€ 1,5.</p> <p>Assim, da adesão ao Programa não resultou uma diminuição duradoura da dívida desta natureza em montante pelo menos equivalente ao dos EMLP, mas antes uma duplicação do endividamento municipal em montante significativo, pelo que não se mostram atingidos os objetivos, de âmbito geral, subjacentes à sua conceção.</p>	2.2.3.	<p>Cfr. as recomendações K) a M).</p>



3.3. LIMITES DE ENDIVIDAMENTO PREVISTOS NA LFL E NAS LOE DE 2010 E 2011

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p>3.3.1. De acordo com a DGAL, o ME, no início de 2007 e no final desse ano e de 2008, cumpria todos os limites legais (EMLP, ECP e EL) de endividamento municipal.</p> <p>Já no final de 2009, o ME cumpriu os limites de ECP e de EMLP, mas violou o limite legal de EL, verificando-se um excesso de € 243 692,45.</p>	2.3.1.1.	
<p>3.3.1.1. Em 2010, os limites legais de EMLP, ECP e EL, previstos na LFL, adotados pela IGF e DGAL como parâmetro para verificação do cumprimento do respetivo quadro legal, foram, respetivamente, de € 10 021 166, € 1 002 117 e € 12 526 458.</p>	2.3.1.2.	
<p>Nesse ano foi ainda criado um limite especial de endividamento municipal, que visava impedir o aumento do EL entre 1/jul e 31/dez/2010.</p> <p>3.3.1.2. Em 2011 foram, igualmente, criados, pela LOE_2011, limites especiais de EL e de EMLP, que, de acordo com a DGAL, importavam, respetivamente, em € 8 981 394 e € 12 033 348.</p> <p>Todavia, a IGF, na sequência da auditoria, efetuou correções com impacto ao nível do limite de EL, pelo que o valor adotado foi de € 9 771 443.</p> <p>Por sua vez, o limite de ECP para 2011 previsto na LFL, apurado pela IGF, foi de € 957 901.</p>	2.3.1.2.	
<p>3.3.1.3. Atento o conceito de endividamento líquido total, o perímetro relevante, em 2010 e 2011, para aferir do cumprimento dos limites legais de endividamento municipal englobava, além do Município, mais três entidades:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Duas associações de municípios: CIRA e AMCV; e ✓ Um agrupamento complementar de empresas: Erase, ACE 	2.3.1.3.1	




CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p>3.3.1.4. No final de 2010, o ME cumpriu o limite especial de EL (diminuiu entre 30/jun/2010 e o final desse ano, o EL relevante em cerca de m€ 740), bem como o previsto na LFL (percentagem de utilização de 78%), ultrapassando, desta forma, a violação ocorrida em 2009.</p> <p>Refira-se, ainda, que atendendo ao primeiro limite, caso considerássemos o EL de todas as entidades relevantes, incluindo os EMLP excecionados do ME (EL - € 12 722 661,29), a sua taxa de utilização passaria para 102%, ou seja, já acima do limite legal.</p> <p>Em 2011, o ME também cumpriu o regime especial de EL, uma vez que diminuiu o seu valor, entre 31/dez de 2010 e 2011, em cerca de M€ 1,3.</p>	<p>2.3.1.4. a 2.3.1.6.</p>	
<p>3.3.1.5. Verificou-se, ainda, em 2010, o cumprimento, por parte da Autarquia, do limite de EMLP previsto na LFL (com uma percentagem de utilização do limite de 89%), bem como do respetivo limite especial criado para o mesmo exercício.</p> <p>Porém, caso se considerasse o capital em dívida dos EMLP excecionados (€ 2 951 218), a taxa de utilização do primeiro daqueles limites seria de 118%, mostrando-se, assim, ultrapassado o limite em causa.</p> <p>Em 2011, o regime especial de EMLP foi igualmente cumprido.</p> <p>3.3.1.6. O ME também cumpriu, em 2010 e 2011, o limite legal de ECP, uma vez que, em conjunto com as restantes entidades relevantes, não contratou dívida desta natureza.</p>	<p>2.3.1.4. a 2.3.1.6.</p>	
<p>3.3.1.7. A informação reportada à DGAL para apurar e controlar os limites legais de endividamento, não refletia, com inteira fiabilidade, a situação do ME no final de 2010 e 2011, pois apurámos diferenças, para mais, ao nível do EL de, respetivamente, de € 790 049 e € 11 642.</p> <p>As correções de EL efetuadas no final de 2010 tiveram impacto, de acordo com o quadro legal, no respetivo limite especial de 2011.</p> <p>Todavia, as divergências verificadas não tiveram qualquer reflexo nas conclusões globais retiradas em matéria de (in)cumprimento dos limites de endividamento municipal.</p>	<p>2.3.1.7.</p>	<p>O) 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 ME e da comunicação da informação de todas as entidades relevantes.</p> <p>P) 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, o que permitirá o acompanhamento e controlo sistemáticos da evolução da situação do Município face aos limites legais de endividamento.</p>




CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
3.3.2. O ME contribuiu positivamente, em 2010 e 2011, para o défice do subsetor das autarquias locais , uma vez que, entre 1/jan e 31/dez de cada ano, diminuiu o seu EL (sem exceções) em cerca de, respetivamente, MC 3,1 e MC 1,1 .	2.3.2.	

3.4. SANEAMENTO E REEQUILÍBRIO FINANCEIROS NO FINAL DE 2010 E 2011

3.4.1. No final 2011 , o ME não apresentava qualquer situação de desequilíbrio financeiro conjuntural ou estrutural .	2.4.	
--	------	--

3.5. CONTROLO INTERNO E PROCEDIMENTOS CONTABILÍSTICOS

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
3.5.1. Do trabalho de campo realizado resultam algumas fragilidades ao nível do controlo interno e dos procedimentos contabilísticos, de que destacamos as seguintes: <ul style="list-style-type: none"> ✓ Não é efetuado, ao nível das contas de fornecedores, o exigível reconhecimento imediato, ainda que em conta de faturas em receção e conferência, da dívida relativa aos juros de mora; ✓ Falta de realização da exigível inventariação física periódica das existências, não existindo sequer uma definição expressa de um responsável para este efeito. 	2.5.	<p>Q) Reconhecimento imediato, nas respetivas contas de terceiros (ainda que em contas de receção e conferência), dos juros de mora cobrados pelos fornecedores.</p> <p>R) Inventariação física periódica das existências e definição de responsáveis para esse efeito.</p>

4. PROPOSTAS

4.1. Em face dos resultados obtidos, propõe-se:

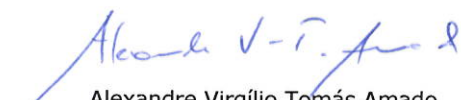
4.1.1. O envio do presente relatório e anexos ao Senhor Presidente da Câmara Municipal de Estarreja, o qual deverá dar conhecimento do mesmo aos restantes membros do Órgão Executivo e remeter cópia à Assembleia Municipal, de harmonia com o previsto no art. b68º, n.º 2, al. q), da Lei n.º 169/99, de 18/Set.

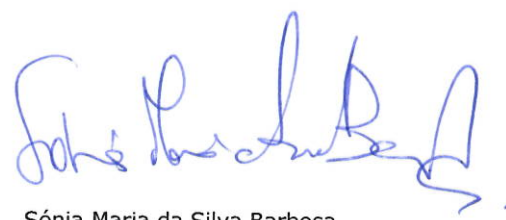
4.1.2. O envio desses documentos à DGO e à DGAL atendendo, em especial, do ponto 2.3 do relatório que aborda a questão dos limites de endividamento dos exercícios de 2010 e 2011 previstos na LFL e nas respetivas Leis dos Orçamentos de Estado.



4.2. A solicitação ao Presidente da Câmara Municipal da prestação de informação detalhada à IGF, no prazo de 60 dias, sobre o estado de implementação das recomendações efetuadas neste relatório.

Inspeção-Geral de Finanças,


Alexandre Virgílio Tomás Amado
Chefe de Equipa Multidisciplinar


Sónia Maria da Silva Barbosa
Chefe de Equipa Multidisciplinar

