

CONTROLO DOS IMPACTOS FINANCEIROS DO PPTH E DO PREDE NOS MUNICÍPIOS



Auditoria ao Município de Mira

Proc. n.º 2011/25/A3/1071

Relatório n.º 1465/2012

outubro de 2012

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

FICHA TÉCNICA	
NATUREZA	Auditoria Financeira
ENTIDADE AUDITADA	Município de Mira
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", visando especificamente o "Controlo dos impactos financeiros do PPTH e do PREDE nos Municípios".
ÂMBITO	As verificações efectuadas reportaram-se ao período compreendido entre 1/Jan/2008 e 31/Dez/2010.
OBJETIVOS	<p>A presente auditoria teve como objetivos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Controlo do cumprimento dos objetivos previstos no PREDE, designadamente quanto à evolução dos prazos médios de pagamento e das suas consequências ao nível da taxa de juro dos empréstimos do Estado; • Verificação, atendendo ao fim visado pelo indicador, da adequação da informação recolhida/utilizada pela DGAL no apuramento dos prazos médios de pagamento e controlo da fiabilidade da reportada pelo município relativamente ao exercício de 2010; • Análise do impacto da adesão do Município ao PREDE na evolução da sua situação financeira, em especial, de curto prazo (designadamente ao nível dos resultados da utilização dos empréstimos na evolução da dívida desta natureza); • Apreciação, no final de 2010 (ou seja, após a utilização dos empréstimos ao abrigo do PREDE), da situação do Município em termos de saneamento ou reequilíbrio financeiros.
METODOLOGIA	A presente auditoria baseou-se na metodologia e instrumentos de trabalho consubstanciadas no guião "Controlo dos impactos financeiros do PPTH e do PREDE nos Municípios" da IGF, em desenvolvimento.
CONTRADITÓRIO	Foi realizado contraditório formal institucional, nos termos do artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 276/2007, de 31/Jul.
CICLO DE REALIZAÇÃO	jan/2012 – fev/2012
DIREÇÃO	IFD – Dr.ª Ana Paula Barata Salgueiro
EQUIPA	<p>Coordenação: CdE – Dr. Alexandre Amado</p> <p>Execução: CdE – Dr.ª Paula Duarte</p>

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

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

PARECER:

Concordo.

Saliento as divergências materialmente relevantes nas grandezas consideradas pela DGAL para o apuramento do PMP relevante para o PREDE, cujos resultados, em 2010, são superiores em 111 dias e revelam o incumprimento, em 2009 e 2010, do objetivo de redução daquele indicador, o que originou um acréscimo na taxa de juro remuneratória do capital mutuado pelo Estado de 0,6 pontos percentuais.

O endividamento municipal ascendeu, em 2010, a M€ 7,2 e, apesar da adesão ao PREDE (que permitiu a transformação e consolidação de m€ 987 de dívida comercial em financeira), as "outras dívidas a terceiros" aumentaram m€ 350, pelo que do recurso ao Programa resultou a duplicação do endividamento no montante do financiamento obtido.

O MM evidenciou, em 2010, uma situação financeira de CP desequilibrada, com um relevante saldo real negativo de operações orçamentais (M€ 3,6) e um elevado PMP a terceiros (260 dias), superior, aliás, ao evidenciado antes da adesão ao PREDE.

Mantinha-se, em 2010, não obstante o recurso ao PREDE, uma situação de desequilíbrio conjuntural.

O processo de elaboração e gestão orçamental evidenciou a prática reiterada de empolamento de receitas orçamentais (taxa de execução em 2010, de apenas 48%), o que permitiu a previsão artificial de despesas, em 2010, de M€ 11,9, cujo pagamento não era possível realizar atempadamente.

À consideração superior

16F, 23 out 2012

Ana Paula B. Salgueiro

ANA PAULA B. SALGUEIRO
INSPECTORA DE FINANÇAS DIRECTORA

DESPACHO:

*Concordo.
à consideração da Sr.ª Secretária de
Estado de Orçamentos.*

15.11.2012

Jose Maria
JOSÉ MARIA LEITE MARTINS
Inspector-Geral

*Com o meu acordo, submeto
o presente relatório de auditoria
à consideração do Sr. Subinspector
- Geral.*

O Subinspector-Geral

Mário Tavares da Silva
Mário Tavares da Silva
2012.10.26

Relatório N.º 1465/2012

Processo n.º 2011/25/A3/1071

**CONTROLO DOS IMPACTOS FINANCEIROS DO PPTH
E DO PREDE
MUNICÍPIO DE MIRA**

SUMÁRIO EXECUTIVO

Atendendo às evidências obtidas e à sua análise, os principais resultados da auditoria ao Município de Mira (MM), que incidiu sobre 2008/2010, são, em síntese, os seguintes:

1. Significativas divergências, entre a IGF e a DGAL, nas grandezas consideradas no apuramento dos PMP relevantes para o PREDE

1.1. Em 2008/2010, efetuámos relevantes correções/ajustamentos nas grandezas adotadas pela DGAL para o apuramento dos PMP previsto na RCM n.º 34/2008, tendo a IGF considerado, respetivamente:

- ✓ Na dívida a fornecedores: mais m€ 73, menos € 23 e mais m€ 97 (correspondentes à soma dos quatro trimestres de cada ano), que resultam do facto da DGAL ter utilizado os dados constantes de balancetes trimestrais não encerrados e da inclusão da dívida omitida de acordo com a reconciliação de terceiros.
- ✓ Nas aquisições de bens e serviços: menos M€ 2,9, M€ 3,2 e M€ 3,2, que não respeitam a eventos relacionados com aquisições a título oneroso.

Destas diferenças, que resultam essencialmente da metodologia adotada da DGAL, decorre o apuramento, por aquela entidade, de PMP sem qualquer aderência à realidade e a impossibilidade da sua efetiva comparação ao longo do tempo.

1.2. Das alterações introduzidas pela IGF, a que aludimos, resultam PMP substancialmente distintos dos divulgados pela DGAL, de que salientamos, em 2010, uma diferença, para mais, de 111 dias (IGF: 288; DGAL: 177).

Estas divergências refletem-se, no que respeita ao PREDE, na determinação dos objetivos anuais a atingir em matéria de redução do PMP e, eventualmente, nos resultados alcançados.

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

PMP substancialmente distintos dos divulgados pela DGAL em 2010, diferença de 111 dias

2. Incumprimento dos objetivos previstos no PREDE em termos de redução dos PMP e consequências na variação da taxa de juro

2.1. Na sequência da adesão ao PREDE, o MM obteve um financiamento de m€ 987 e vinculou-se ao cumprimento de objetivos ao nível da redução dos PMP.

Todavia, não obstante os diferentes PMP apurados pelas DGAL e IGF, da análise efetuada por aquelas entidades resulta, quanto a 2009 e 2010, o incumprimento sistemático dos objetivos de redução daquele indicador (que, inclusivamente, aumentou em todos os anos).

2.2. Consequentemente, a partir do termo da primeira metade do prazo do empréstimo do Estado, ou seja, 2014, a respetiva taxa de juro base remuneratória do capital mutuado será acrescida de 0,6 pp, o que revela que o MM não contribuiu, nos anos analisados, para a prossecução do objetivo específico subjacente à criação do Programa (redução dos PMP).

Incumprimento, segundo a IGF, dos objetivos do PREDE, em termos de PMP, em 2009 e 2010

Acréscimo de 0,6 pp na taxa de juro base remuneratória do capital mutuado pelo Estado

3. Endividamento desadequado ao quadro financeiro e situação financeira de CP desequilibrada mesmo após a adesão ao PREDE

3.1. A dívida municipal aumentou, entre 2008 e 2010, cerca de m€ 474 (7%), atingindo o montante de M€ 7,2.

O **endividamento municipal**, não obstante a evolução negativa ocorrida, **continua a evidenciar, em 2010, alguma adequação ao quadro financeiro da Autarquia**, pois:

- ✓ Era **inferior à receita disponível no exercício**, com uma **taxa de cobertura de 151%** (que, em 2008, era de 155%);
- ✓ O **seu período de recuperação ascendia a um ano e sete meses** (caso se exclua das receitas regulares as despesas obrigatórias).

3.2. A situação financeira de CP agravou-se, também, ao longo do triénio, não obstante a utilização, em 2009, dos empréstimos PREDE, **mantendo-se, em 2010, negativa e desequilibrada**, com:

- ✓ " Outras dívidas a terceiros " no montante de M€ 4, que cresceram, face ao início de 2009, cerca de m€ 350;
- ✓ Relevante saldo real negativo de operações orçamentais (M€ 3,6);
- ✓ Elevado PMP a terceiros, que ultrapassa largamente os parâmetros legais (260 dias);
- ✓ Desrespeito da regra do equilíbrio financeiro mínimo, pois não existe qualquer ajustamento entre as dívidas desta natureza e a correspondente liquidez do ativo, em especial, com as disponibilidades.

3.3. Saliente-se que a evolução negativa descrita, em especial ao nível das " outras dívidas a terceiros ", ocorreu não obstante ter sido transformado (e consolidado), em 2009, ao abrigo do PREDE, o montante de **m€ 987 de dívida desta natureza em financeira**.

Assim, **do recurso a este Programa não resultou**, ao contrário do que seria expectável, **uma diminuição duradoura da dívida desta natureza** em valor pelo menos equivalente ao dos referidos EMLP, **mas antes uma duplicação do endividamento total num montante significativo (m€ 987).**

Não se mostram, por isso, atingidos, também nesta vertente, os objetivos, subjacentes à conceção do PREDE.

3.4. O MM apresentava, em 2010, mesmo após a utilização dos empréstimos do PREDE, para efeitos de saneamento e reequilíbrio financeiros, uma **situação de desequilíbrio conjuntural**, ainda que não estrutural ou de rutura financeira.

4. Fragilidades significativas no processo de elaboração e gestão orçamental

4.1. O desequilíbrio de CP a que aludimos decorreu do agravamento de um conjunto de fragilidades no processo de elaboração e gestão orçamental, pois, em 2010, o MM continuou a:

**Dívida crescente e materialmente relevante
(2010: M€ 7,2)**

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

Saldo real negativo de operações orçamentais (2010: M€ 3,6)

PMP elevado (2010: 260 dias)

Incumprimento dos objetivos, de âmbito geral, visados pelo PREDE

Desequilíbrio conjuntural mas não estrutural, não obstante o recurso ao PREDE

- ✓ Empolar a previsão das receitas orçamentais (grau de execução orçamental de 48%), possibilitando a realização/existência de despesas para o pagamento das quais não havia disponibilidades financeiras (M€ 11,9);
- ✓ Violar, de forma crescente, o princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial, o que evidencia que a realização da despesa não tem sido adequada à real cobrança da receita, o que espelha a concretização do referido risco.

Prática reiterada de empolamento na previsão das receitas

Elevado risco ao nível da execução orçamental

Violação do princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial

5. Síntese final e principais recomendações

5.1. Em síntese, no triénio em análise, **o MM não contribuiu, de uma forma geral, para os objetivos subjacentes à conceção do PREDE**, pois, entre 2008 e 2010, a dívida global aumentou, piorou a situação financeira, em especial, de CP e não foram cumpridos os objetivos de redução do PMP.

Assim, **os órgãos e eleitos locais do MM não adotaram medidas adequadas e suficientes para promover a contenção e o controlo da despesa e do endividamento municipal**, visando a recuperação da sua situação financeira e o cumprimento dos objetivos subjacentes à adesão ao PREDE.

Não contribuição, de um modo geral, para os objetivos subjacentes ao PREDE

Não adoção das recomendações da IGF efetuadas em anterior auditoria

5.2. A IGF efetuou recomendações ao MM com vista a garantir:

- ✓ Cumprimento dos objetivos, de âmbitos específico e geral, decorrentes da adesão ao PREDE;
- ✓ Criteriosa (com base em análises custo-benefício) assunção de nova despesa municipal, em especial, quando implicam compromissos com repercussões em exercícios futuros;
- ✓ Adoção de medidas que contribuam para a melhoria e o reequilíbrio da situação financeira de CP;
- ✓ Elaboração rigorosa dos orçamentos de receita, especialmente ao nível das receitas de capital, visando uma gestão orçamental equilibrada e sustentável;
- ✓ Execução prudente dos orçamentos de despesa, de modo a garantir o pagamento atempado dos compromissos assumidos.

Principais recomendações

ÍNDICE

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS.....	6
LISTA DE FIGURAS	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. PROGRAMA DE REGULARIZAÇÃO EXTRAORDINÁRIA DE DÍVIDAS DO ESTADO.....	9
2.1.1. ASPECTOS GERAIS DA ADESÃO AO PROGRAMA.....	9
2.1.2. APURAMENTO DO PRAZO MÉDIO PAGAMENTO - DIFERENÇAS ENTRE A IGF E A DGAL.....	10
2.1.3. CONTROLO DOS OBJETIVOS DE REDUÇÃO DO PRAZO MÉDIO DE PAGAMENTO	12
2.1.4. IMPACTOS NA EVOLUÇÃO DA DÍVIDA MUNICIPAL E NA SITUAÇÃO FINANCEIRA DE CP	15
2.1.5. APRECIÇÃO GLOBAL FINAL	23
3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	25
4. PROPOSTAS.....	30
ANEXOS (FIs. 1 a 103)	

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

CCAM	Caixa de Crédito Agrícola Mútuo
Cfr	Confrontar
CP	Curto Prazo
DGAL	Direção-Geral das Autarquias Locais
DGTF	Direção-Geral do Tesouro e Finanças
EMLP	Empréstimos de Médio / Longo Prazo
IGF	Inspeção-Geral de Finanças
LFL	Lei das Finanças Locais
M€	Milhões de euros
m€	Milhares de euros
MLP	Médio e Longo Prazos
MM	Município de Mira
OO	Operações Orçamentais
PMP	Prazo Médio de Pagamento
POCAL	Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais
PP	Pontos percentuais
PPTH	Programa Pagar a Tempo e a Horas
PREDE	Programa de Regularização Extraordinária de Dívidas do Estado
RCM	Resolução do Conselho de Ministros
SIIAL	Sistema de Informação Integrado das Autarquias Locais
TC	Tribunal de Contas

LISTA DE FIGURAS

- Figura 1:** Dívida a fornecedores a excluir/acrescer no apuramento do PMP
- Figura 2:** Aquisições de bens e serviços a excluir no apuramento do PMP
- Figura 3:** Evolução dos PMP – IGF/DGAL
- Figura 4:** PREDE – Controlo dos objectivos para 2008/2010
- Figura 5:** Composição e evolução da dívida municipal
- Figura 6:** Evolução da dívida municipal (2008/2010)
- Figura 7:** PREDE – Evolução das outras dívidas a terceiros (2008/2010)
- Figura 8:** Prazos médios de pagamento
- Figura 9:** Reequilíbrio e saneamento financeiros
- Figura 10:** Evolução da previsão/execução das receitas municipais (2008/2010)
- Figura 11:** Equilíbrio orçamental em sentido substancial
- Figura 12:** Vinculação orçamental – triénio de 2008/2010

1. INTRODUÇÃO

1.1. ORIGEM E OBJETIVOS

1.1.1. Em conformidade com o Plano de Atividades da Inspeção-Geral de Finanças (IGF), realizou-se uma auditoria no Município de Mira (MM), enquadrada no Projeto "Controlo do endividamento e da situação financeira da Administração Local Autárquica".

1.1.2. A esta auditoria, promovida no âmbito de um conjunto de ações destinadas a analisar os Programas Pagar a Tempo e Horas (PPTH)¹ e de Regularização Extraordinária das Dívidas do Estado (PREDE)², estão associados os seguintes **objetivos**:

- 1 **Controlo do cumprimento dos objetivos previstos no PREDE, designadamente quanto à evolução dos prazos médios de pagamento e das suas consequências ao nível da taxa de juro dos empréstimos do Estado.**
- 2 **Verificação, atendendo ao fim visado pelo indicador, da adequação da informação recolhida/utilizada pela DGAL no apuramento dos prazos médios de pagamento e controlo fiabilidade da reportada pelo município relativamente ao exercício de 2010.**
- 3 **Análise do impacto da adesão do Município ao PREDE na evolução da sua situação financeira, em especial, de curto prazo (designadamente ao nível dos resultados da utilização dos empréstimos na evolução da dívida desta natureza).**
- 4 **Apreciação, no final de 2010 (ou seja, após a utilização dos empréstimos ao abrigo do PREDE), da situação do Município em termos de saneamento ou reequilíbrio financeiros.**

1.2. METODOLOGIA E CONDICIONALISMOS

1.2.1. A presente auditoria baseou-se na metodologia e instrumentos de trabalho constantes do guião sobre o "Controlo dos Impactos financeiros do PPTH e do PREDE nos Municípios", em desenvolvimento, que se encontram sintetizados nos Anexos a fls. 1 a 4.

O trabalho de auditoria englobou a recolha e análise de informação (com a utilização e preenchimento de diversos mapas, bem como de um questionário) e a realização de procedimentos de circularização e reconciliação com entidades terceiras, bem como de testes de conformidade e substantivos.

Anexos, a fls. 1 a 4

Na realização desta ação de controlo, há que realçar a boa colaboração recebida dos eleitos locais e funcionários do MM, em especial dos afetos à Divisão Económico e Financeira.

¹ Programa Pagar a Tempo e a Horas, aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros (RCM) n.º 34/2008, publicada no DR, I Série, a 22/fev/2008.

² Programa de Regularização Extraordinária de Dívidas do Estado, aprovado pela RCM n.º 191-A/2008, publicada no DR, I Série, a 27/nov/2008, cuja duração foi prorrogada pela RCM n.º 29/2009, publicada no DR, I Série, a 30/mar/2009.

De acordo com o ponto 8 da primeira RCM, este programa desenvolve-se "(...) nos termos da Resolução do Conselho de Ministros n.º 34/2008, de 22/fev, com as alterações constantes dos números seguintes."

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. 32 a 103).

Acrescenta ainda que aceita " (...) em parte as recomendações efetuadas (...) " e que irá " (...) envidar todos os esforços para corrigir algumas situações que subsistem, dado que, fruto do esforço desenvolvidos de contenção orçamental, muitas das situações descritas já foram debeladas ou ultrapassadas. ".

Anexos, a fls. 32

Por fim, face à " (...) análise técnica rigorosa contida no mesmo [projeto de relatório] e as premissas subjacentes à sua elaboração ", procura justificar algumas asserções produzidas e apresenta a evolução, até ago/2012, de algumas grandezas analisadas.

Anexos, a fls. 33

Finalmente, no referido contraditório, o MM manifesta o seu " (...) apreço (...) " e expressa " (...) publicamente a (...) congratulação pela disponibilidade e colaboração prestada pelos senhores inspetores, no sentido de solucionar e esclarecer algumas especificidades. ".

Anexos, a fls. 32

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

2. RESULTADOS DA AÇÃO

2.1. PROGRAMA DE REGULARIZAÇÃO EXTRAORDINÁRIA DE DÍVIDAS DO ESTADO

2.1.1. ASPECTOS GERAIS DA ADESÃO AO PROGRAMA

2.1.1.1. Em **2009**, o **MM aderiu ao PREDE**³ tendo beneficiado do acesso a financiamento através do recurso a **dois empréstimos de médio/longo prazo (EMLP)**, com um **capital total de € 987 202**, integralmente arrecadado e utilizado naquele ano.

Ao **Estado Português**, através da Direção-Geral do Tesouro e Finanças (DGTF), **correspondeu**, enquanto mutuante, o **valor de € 394 880**, e à Caixa de Crédito Agrícola Mútuo (CCAM), a parte restante, **€ 592 322**.

Todos os contratos foram submetidos a fiscalização prévia e obtiveram o visto do Tribunal de Contas (TC) em 20/Jul/2009, tendo o MM:

- ✓ No que respeita ao empréstimo do Estado, o desembolso foi solicitado à DGTF no dia 20/Jul/2009 e a correspondente receita arrecadada em 24/Jul/2009⁴, ou seja, dentro do prazo de 30 dias a contar da emissão do referido visto (cfr. ponto 36 da RCM n.º 34/2008);

³ Promovido pelo Governo com o objetivo de " (...) reduzir significativamente os prazos de pagamento a fornecedores de bens e serviços praticados por entidades públicas (...) " - Preâmbulo da RCM n.º34/2008, de 22/fev.

⁴ Através da guia de receita n.º 1028.

- ✓ Quanto ao concedido pela CCAM, o capital foi arrecadado também em 24/Jul⁵ e utilizado, na sua totalidade, no pagamento a fornecedores, até 17/ago/2009, ou seja, igualmente dentro do prazo de 30 dias a contar da emissão do visto (cfr. ponto 38 da RCM n.º 34/2008).

2.1.1.2. Relativamente a **cada um dos empréstimos existia uma lista com as dívidas a pagar**, discriminada por terceiros e por fatura ou documento equivalente, com as **correspondentes dívidas a pagar com as receitas orçamentais arrecadadas**.

Do **controlo efetuado pela IGF** resultou que:

- ✓ O **capital dos empréstimos contratados foi integralmente utilizado pela Autarquia no pagamento de dívidas a fornecedores e empreiteiros**;
- ✓ As **dívidas pagas**, na amostra analisada, **constavam das listagens a que já aludimos**.

Anexos, a fls. 5 e 6

2.1.2. APURAMENTO DO PRAZO MÉDIO PAGAMENTO - DIFERENÇAS ENTRE A IGF E A DGAL

2.1.2.1. As validações realizadas pela IGF revelaram **incorreções materialmente relevantes nas grandezas consideradas pela Direção-Geral das Autarquias Locais (DGAL) para o apuramento dos prazos médios de pagamento (PMP) a fornecedores (RCM n.º 34/2008⁶)**, que divulga na sua página eletrónica e que servem de base à definição e controlo dos objetivos previstos no PREDE nessa matéria, bem como às respetivas consequências ao nível da variação da taxa de juro.

No caso do MM, as **discrepâncias entre os PMP apurados, pelas IGF e DGAL**, relativamente aos **anos de 2008 a 2010, decorrem** da metodologia adotada por aquela Direção-Geral para recolher a informação relevante⁷, da comunicação efetuada pelo MM relativamente a dados provisórios e das omissões apuradas, no processo de reconciliação de saldos relativos às dívidas a terceiros, conforme se descreve nos itens seguintes.

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

Figura 1 – Dívida a fornecedores a excluir/acrescer no apuramento do PMP

Un. Euro

NAS DÍVIDAS A FORNECEDORES		CONTA	ANOS (somatório das correções efetuadas nos 4 trimestres)		
N.º Ord.	Descrição		2008	2009	2010
1	Correções resultantes da comunicação de dados definitivos não atualizados ao nível da DGAL	-	73 373	- 161	0
2	Correções à informação do Município (circularização)	-		138	96 572
Total			73 373	- 23	96 572

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

Anexos, a fls. 8 e 9

⁵ Através da guia de receita n.º 1029.

⁶ 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).

⁷ Através do Sistema de Informação Integrado das Autarquias Locais (SIIAL).

As referidas diferenças resultam, por um lado, do facto de a DGAL ter utilizado os dados constantes de balancetes trimestrais não encerrados (que sofreram alterações posteriores) pela Autarquia (n.º 1 do quadro), e, por outro lado, das **correções efetuadas pela IGF, para mais, em 2009 e 2010**, no âmbito das diferenças apuradas na reconciliação das dívidas a fornecedores e empreiteiros (n.º 2 do quadro), cujo registo, a ter sido efetuado de forma adequada e atempada, se repercutiria no saldo das contas relevantes para o apuramento do PMP.

Anexos, a fls. 8 e 9

Saliente-se, assim, que **a informação do Município refletia, com elevado grau de fiabilidade, a sua situação financeira no que respeita às dívidas a terceiros** relevantes para a presente análise, dado que as correções efetuadas são materialmente pouco significativas.

No contraditório, a Autarquia reforça a asserção formulada no parágrafo anterior e acrescenta que " (...)a correção efetuada pela IGF no valor de 96.572,00 €, representa 0,92 % da Execução Orçamental da Despesa em 2010 e 2,48% da Dívida de Curto Prazo (excluindo operações de tesouraria), sendo materialmente irrelevante. Os valores em apreço foram prontamente regularizados e pagos em 2011. ".

Anexos, a fls. 34 e 35

2.1.2.3. Por sua vez, ao nível das **aquisições de bens e serviços**, identificámos **um conjunto de situações, materialmente relevantes, que, ao contrário do que decorre da metodologia da DGAL⁸, não deviam ter sido consideradas no apuramento do PMP**, a saber:

Figura 2 – Aquisições de bens e serviços a excluir no apuramento do PMP

Un: Euro

NAS AQUISIÇÕES DE BENS E SERVIÇOS		CLASSE	ANOS (somatório das correções efetuadas nos 4 trimestres)		
N.º Ord.	Descrição		2008	2009	2010
1	Recuperação do registo contabilístico do imobilizado existente à data da adoção do POCAL	Imobilizado	- 84 699	- 125 963	- 19 274
2	Transferências das contas de imobilizado em curso para as correspondentes contas de imobilizado	Imobilizado	- 2 804 437	- 3 068 019	- 3 246 902
3	Correções à informação do Município (circularização)	-		138	37 734
Total			- 2 889 136	- 3 193 844	- 3 228 442

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

Anexos, a fls. 10

Tais **eventos reportam-se**, por um lado, às **correções**, ainda que, como já referimos, materialmente pouco relevantes, **efetuadas pela IGF**, na sequência de reconciliação da

⁸ 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 efectuadas ao longo de cada trimestre."

dívida a terceiros (cfr. figura 1), ao correspondente valor **das aquisições de bens e serviços** (n.º 3 do quadro).

Por outro lado, **a 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 2010**, o montante relativo à **inventariação e reconhecimento contabilístico de bens já existentes** à data da adoção do POCAL⁹ (n.º 1 do quadro), não se tratando, por isso, de bens adquiridos no período em apreço.
- ✓ Em **qualquer dos exercícios**, os valores lançados a débito nas contas 42 - Imobilizado Corpóreo e 45 - Bens do Domínio Público (n.º 2 do quadro) com origem em **transferências das correspondentes contas de imobilizado em curso** (respetivamente, corpóreo ou bens de domínio público).

Ora, da consideração, em **simultâneo**, no apuramento do valor das **aquisições de imobilizado de cada trimestre**, dos eventos registados **a débito nas contas de imobilizado e imobilizado em curso** (corpóreo e de bens do domínio público) **resulta a duplicação de valores e a sua inclusão em períodos diferentes**¹⁰, pois tais montantes já foram tidos em conta, no trimestre correto, quando do seu reflexo contabilístico inicial (em imobilizado em curso).

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

Aliás, **tais eventos, caso sejam materialmente relevantes e apresentem uma grande variação entre os vários anos**, como acontece no MM, **contribuem para o apuramento de um PMP sem qualquer aderência à realidade e impossibilitam uma efetiva comparação deste indicador ao longo do tempo**.

2.1.3. CONTROLO DOS OBJETIVOS DE REDUÇÃO DO PRAZO MÉDIO DE PAGAMENTO

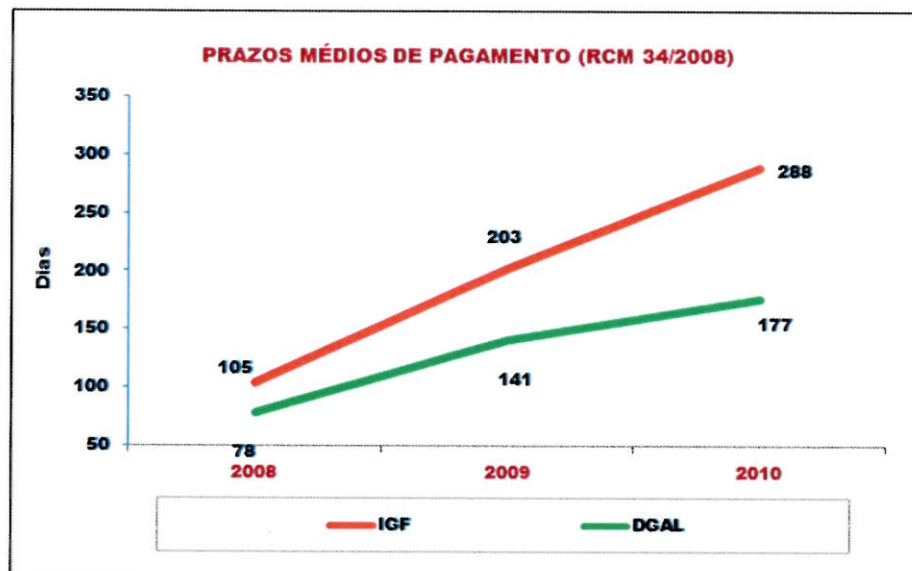
2.1.3.1. Da adesão ao Programa **decorrem metas para os Municípios ao nível da redução do PMP** (no próprio ano da contratação e nos anos subsequentes), estando, ainda, previstas **consequências ao nível da variação da taxa de juro do empréstimo contratado com o Estado**, em caso de superação/(in)cumprimento desses objectivos.

⁹ Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais, aprovado pelo DL n.º 54-A/99, de 22/ Fev e entretanto alterado pela Lei n.º 162/99, de 14/Set, pelos DL n.ºs 315/2000, de 2/Dez, e 84-A/2002, de 5/Abr, e pelo art. 104.º da Lei n.º 60-A/2005, de 30/Dez.

¹⁰ As transferências efetuadas num trimestre, das contas de imobilizado em curso para a respetiva conta de imobilizado, podem corresponder a aquisições efetuadas em período muito diferente (podendo mesmo acumular aquisições de vários anos), que, face às instruções da DGAL, serão indevidamente tratadas como se fossem aquisições do trimestre em causa.

2.1.3.2. Face ao exposto anteriormente (item 2.1.2), os **PMP apurados pela IGF¹¹ e DGAL¹²**, ainda que **ambos com base na RCM n.º 34/2008¹³**, são naturalmente **divergentes**, como se evidencia de seguida:

Figura 3 – Evolução dos PMP – IGF / DGAL



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

Anexos, a fls. 8 e 9

Saliente-se que, neste caso, as **diferenças entre os PMP apurados pela DGAL e pela IGF são muito significativas e crescentes**, pois **vão de 27 (2008) a 111 (2010) dias, o que distorce, no âmbito do PREDE, qualquer análise que tenha subjacente os dados daquela Direção-Geral.**

Em sede de contraditório, o MM refere apenas que " (...) o PMP calculado segundo a metodologia seguida pela DGAL, ficou sempre abaixo dos 180 dias (...) " e irá " (...) decrescer significativamente em 31-12-2012, face ao quadro legislativo atual (...) ", atingindo, já em jun/2012, os 169 dias, mas não contesta a metodologia adotada ou as asserções produzidas pela IGF-.

Anexos, a fls. 33

2.1.3.3. Nos anos de **2009 e 2010**, as divergências a que aludimos, **repercutiam-se sobre a determinação dos objetivos a atingir em matéria de redução do PMP e a aferição dos seus resultados**, conforme se evidencia de seguida:

¹¹ A IGF também efetua o apuramento do PMP a terceiros (e não apenas a fornecedores/empregados) com base numa metodologia distinta, resultando as divergências entre as duas perspetivas das notas constantes, respetivamente, dos Anexos, a fls. 34 (cfr., ainda, item 2.1.2.) e a fls. 9 e 10.

¹² Segundo as listas publicadas por esta entidade no sítio <http://www.portalautarquico.pt>, em 28/Set/2010 e 27/Set/2011.

¹³ De acordo, como já referimos, com a alteração introduzida pelo Despacho n.º 9870/2009 do Ministro de Estado e das Finanças.

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

Todavia, no apuramento efectuado pela IGF foram introduzidas as correções que resultam das divergências descritas no ponto anterior (item 2.1.2.).

Figura 4 – PREDE – Controlo dos objetivos 2008/2010

DESCRIÇÃO		2009		2010	
		IGF	DGAL	IGF	DGAL
Objetivo Prazo Médio de Pagamento (PMP)	Superação			<= 151 dias	<= 105 dias
	Cumprimento	<= 84 dias	<= 63 dias	[152 dias ; 172 dias]	[106 dias ; 120 dias]
	Incumprimento	=> 85 dias	=> 64 dias	=> 173 dias	=> 121 dias
PMP verificado		203 dias	141 dias	288 dias	177 dias
Variação do PMP face ao ano anterior		98 dias	63 dias	86 dias	36 dias
Grau de cumprimento do objetivo		Incumprimento / Aumento do PMP	Incumprimento / Aumento do PMP	Incumprimento / Aumento do PMP	Incumprimento / Aumento do PMP
Consequência na taxa de juro		Acréscimo de 0,3 pp	Acréscimo de 0,3 pp	Acréscimo de 0,3 pp	Acréscimo de 0,3 pp

Anexos, a fls. 11 e 12

Não obstante as **diferenças muito significativas** entre os parâmetros resultantes das análises efetuadas pelas DGAL e IGF, **em 2009 e 2010** constatámos, **ao nível da aferição dos objetivos do PMP** (pontos 39 e 9 da RCM n.º 34/2008), um resultado idêntico, ou seja, **o seu sistemático incumprimento (com aumento do resultado deste indicador)**.

Assim, **considerando os anos referidos** e de acordo com os pontos 43 a 45 da referida RCM, a respetiva **taxa de juro base remuneratória do capital mutuado no âmbito do PREDE deverá ser acrescida de 0,6 pontos percentuais (pp)**¹⁴, ou seja, mais 0,3 pp em cada ano.

Anexos, a fls. 11 e 12

A indicada **variação da taxa de juro só produzirá efeitos a partir do termo da primeira metade do prazo do empréstimo do Estado**, ou seja, **neste caso em 2014**, pois o referido empréstimo tinha **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).

Por fim, refira-se que o **Estado criou o PREDE sob a premissa de que a redução dos PMP** " (...) nas transacções comerciais na economia portuguesa para níveis próximos dos padrões internacionais melhorará o ambiente de negócios, reduzindo custos de financiamento e de transacção, introduzindo maior transparência na fixação de preços, criando condições para uma mais sã concorrência (...) " ¹⁵, pelo que podemos afirmar que **o MM não contribuiu**, nos anos analisados, **para a prossecução desse objetivo**.

No contraditório, o Município indica que " (...) o agravamento da taxa de juro evidenciado em 0,3 pontos percentuais/ano, se vislumbra irrelevante comparativamente aos spreads atualmente praticados pelas Instituições de Crédito. ", ainda que também reafirme a

¹⁴ As consequências relativas àqueles anos já foram comunicadas pela DGTF à Autarquia através dos ofícios ref.s DSAF/DGE/PREDE I, de 11/mar/2011, e 200.20.16/DSAF/DGE/PREDE I, de 2/nov/2011 (cfr. Anexos, a fls. 13 e 14).

¹⁵ Preâmbulo da já mencionada RCM n.º 34/2008.

perspetiva de " (...) uma inversão da tendência evidenciada no período em análise, 2008-2010, devendo o PMP reduzir-se substancialmente a 31-12-2012. ".

Anexos, a fls. 34

O aumento de 0,6 pontos percentuais (nos dois anos analisados), sanção que o Município qualifica como insignificante, é uma consequência do incumprimento do objetivo de redução do PMP que decorre da adesão facultativa ao Programa, que prevê as fórmulas de cálculo para definir os objetivos a atingir, os pressupostos para avaliar os resultados e as suas consequências em termos de variação de taxa de juro.

A análise da IGF segue esse quadro legal, pelo que mantemos as asserções produzidas.

2.1.4. IMPACTOS NA EVOLUÇÃO DA DÍVIDA MUNICIPAL E NA SITUAÇÃO FINANCEIRA DE CP

2.1.4.1. A dívida global do MM, corrigida pela IGF¹⁶, relativa a operações orçamentais (OO) importava, no triénio de 2008/2010, nos seguintes valores:

Figura 5 – Composição e evolução da dívida municipal

Un: Euro

Descrição	2008			2009			2010			Taxa de Variação 2008/2010
	Prest. Contas	Correç. IGF	Total	Prest. Contas	Correç. IGF	Total	Prest. Contas	Correç. IGF	Total	
- EMLP	3 108 903	0	3 108 903	3 727 391	0	3 727 391	3 232 268	0	3 232 268	4,0%
Dívida Financeira - ECP	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-
- Leasing	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-
Subtotal	3 108 903	0	3 108 903	3 727 391	0	3 727 391	3 232 268	0	3 232 268	4,0%
Outras dívidas a terceiros (ODT) - MLP	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-
- CP	3 654 329	0	3 654 329	4 209 757	138	4 209 895	3 908 147	96 572	4 004 719	9,6%
Subtotal	3 654 329	0	3 654 329	4 209 757	138	4 209 895	3 908 147	96 572	4 004 719	9,6%
Total	6 763 232	0	6 763 232	7 937 147	138	7 937 285	7 140 415	96 572	7 236 987	7,0%

Fonte: Documentos de Prestação de Contas e síntese das correções ao Balanço introduzidas pela IGF

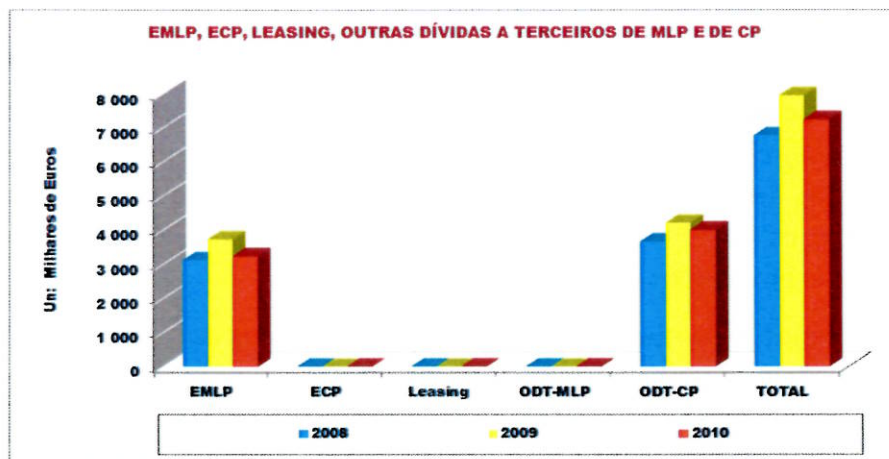
Anexos, a fls. 15 a 20

Assim, o endividamento municipal aumentou ao longo do triénio (m€ 474 e 7%), tendo passado de m€ 6,8 para m€ 7,2, o que espelha um agravamento da situação financeira do MM nesse período, sendo, no entanto, de salientar que entre 2009/2010 a situação melhorou, como se ilustra de seguida:

¹⁶ Na sequência do procedimento de circularização e reconciliação das " outras dívidas a terceiros " efetuado pela IGF (31 entidades, que correspondem a 72% da dívida desta natureza no ano de 2010) resultou a correção, em 2010, desta componente da dívida em mais € 96 572,21.

De referir ainda que apenas foi circularizada e reconciliada a informação financeira do ano de 2010, pelo que, no que respeita a 2008 e 2009, utilizámos a informação que consta dos documentos de prestação de contas corrigida de eventuais diferenças apuradas pela IGF no exercício de 2010, mas reportáveis a anos anteriores.

Figura 6 – Dívida municipal (2008/2010)



Fonte: Documentos de Prestação de Contas e síntese das correções ao Balanço introduzidas pela IGF

Anexos, a fls. 15

Tal evolução resultou do **acréscimo** simultâneo das rubricas de " **outras dívidas a terceiros** " (**m€ 350** e 10%) e de **dívida financeira** (**m€ 123** e 4%), que decorreu, o último, principalmente da utilização, em 2009, dos EMLP contraídos ao abrigo do PREDE.

Ainda assim, **o endividamento municipal**, não obstante a evolução descrita, **continua a evidenciar, em 2010**, em termos globais, **alguma adequação ao quadro financeiro do MM**, pois:

- ✓ **Bastaria a totalidade da receita do MM de um exercício para solver a dívida municipal, ainda que exista uma evolução negativa do resultado desse indicador** (as disponibilidades orçamentais cobriam cerca de **151%** daquela grandeza, quando, em **2008**, tal resultado era de **155%**)¹⁷;
- ✓ O **período de recuperação da dívida total da Autarquia**¹⁸, considerando as receitas próprias regulares, era de quase **dez meses**, mantendo-se ao mesmo nível do que se verificava em 2008.
Caso se **expurgue daquelas receitas as despesas rígidas e vinculadas, o referido** período quase que duplica (passa para **um ano e sete meses**, com um **aumento de um mês face a 2008**).
- ✓ A **dívida municipal " per capita "** manteve-se **sempre em níveis elevados** (em **2010: € 545**, quando em **2008** era de **€ 510**).

Anexos, a fls. 24 (indicadores 3, 4, 6, 9 e 5)

Refira-se que, **em qualquer dos exercícios, o peso da dívida de MLP** (financeira e administrativa/comercial) **na dívida total é muito expressivo** (sempre na ordem dos 45%), **situação que se repercute na gestão orçamental de exercícios futuros**.

¹⁷ Ainda que não se desconheça, na plenitude, que parte da dívida referida tem a natureza de MLP.

¹⁸ 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 e juros de EMLP e de *leasing*), admitindo alguma estabilidade nas grandezas consideradas.

2.1.4.2. No que respeita às " **outras dívidas a terceiros** " (dívida administrativa/comercial), atendendo aos objetivos do PREDE, **era exigível**, em nosso entender, que a **utilização do capital dos correspondentes EMLP** tivesse **um efeito sustentado ao nível de uma redução equivalente desta componente da dívida municipal**.

A evolução, **entre 2008/2010**, da dívida desta natureza foi, no entanto, a seguinte:

Figura 7 – PREDE – Evolução das outras dívidas a terceiros (2008/2010)

Descrição	Un: Euro		
	2008	2009	2010
(A) - "Outras dívidas a terceiros" originariamente de CP	3 654 329	4 209 895	4 004 719
(B) - Variação face ao ano anterior ao da contratação dos empréstimos PREDE		555 566	350 390
(C) - Empréstimos PREDE (capital utilizado)		987 202	
(D) - Variação (sem PREDE) face ao ano anterior ao da contratação dos empréstimos PREDE ((B) + (C))		1 542 768	1 337 592

Fonte: Documentos de Prestação de Contas e síntese das correções ao Balanço introduzidas pela IGF

Anexos, a fls. 15 e 5

Assim, tendo **como base o final de 2008**, apesar do recurso ao PREDE, as " **outras dívidas a terceiros** " **ainda aumentaram**, no final de **2009**, **m€ 556** e, em 2010, cerca de **m€ 350**, quando, através dos EMLP, o MM **transformou m€ 987 de dívida administrativa/comercial em financeira**.

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

Com efeito, do **recurso a este Programa não resultou**, ao contrário do que seria expectável, **qualquer diminuição do nível das " outras dívidas a terceiros "**, mas antes **uma duplicação do endividamento total do MM no valor dos EMLP contratados (m€ 987)**, pelo que **não se mostram atingidos os objetivos**, de âmbito geral, **subjacentes à sua conceção**.

2.1.4.3. Após a adesão ao PREDE, manteve-se uma situação financeira de curto prazo (CP) **negativa e desequilibrada**, persistindo uma falta de capacidade para **fazer face**, atempadamente, **ao pagamento dos compromissos perante terceiros**.

De facto, a **Autarquia continua a apresentar**, em **2010**:

- ✓ **Um relevante saldo real** ¹⁹ **negativo de operações orçamentais** de **m€ 3,6**, quando, em 2008, era de **m€ 3,4**, de que resulta a oneração indevida dos orçamentos futuros;

Anexos, a fls. 24 (indicador 2)

¹⁹ Relação entre o saldo final de operações orçamentais e as " outras dívidas a terceiros " originariamente de CP.

- ✓ **Resultados**, nos indicadores de liquidez ²⁰, bem distantes dos parâmetros normalmente apontados como referência de equilíbrio financeiro de CP, não existindo qualquer ajustamento entre as dívidas desta natureza e a correspondente liquidez do ativo, em especial, com as disponibilidades, mostrando-se sistematicamente violada a regra do equilíbrio financeiro mínimo ²¹;

Anexos, a fls. 27

- ✓ **Elevados e crescentes PMP a terceiros**, segundo os indicadores adotados pela IGF, conforme se evidencia de seguida:

Figura 8 – Prazos médios de pagamento

INDICADORES	2008	2009	2010	VARIAÇÃO NO TRIÉNIO
Prazo médio de pagamento	146	199	260	114
Prazo médio de pagamento (incluindo aquisições em leasing)	146	199	260	114
Prazo médio de pagamento de imobilizado	218	364	679	461

Fonte: Documentos de Prestação de Contas e síntese das correções ao Balanço introduzidas pela IGF

Anexos, a fls. 27

De facto, o **PMP aumentou no triénio 114 dias**, atingindo, em 2010, **260 dias**, resultado que, para além de ultrapassar largamente **os referenciais legalmente previstos** ²² e ²³, é excessivo face a quaisquer critérios de "boa gestão" financeira, quer na ótica da Autarquia, quer dos seus credores.

2.1.4.4. No final de 2010, face aos parâmetros legalmente estabelecidos, a **situação do MM**, em termos de **reequilíbrio** ²⁴ e **saneamento financeiros** ²⁵ ²⁶, era a seguinte:

²⁰ Calculados com base na informação patrimonial, na qual introduzimos, nos balanços, as correções, a que já aludimos, ao nível do reflexo contabilístico das dívidas municipais (cfr. Anexos, a fls. 7 e 27).

²¹ 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.

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/Abr) prevê-se, nos seus arts 299.º e 299.º-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 O que, aliás, já acontecia com o PMP a fornecedores apurado pela IGF de acordo com a RCM n.º 34/2008.

²⁴ Cfr. art.º 8.º, do DL n.º 38/2008, de 7/mar.

²⁵ Cfr. art.º 3, n.º 4, do DL n.º 38/2008, de 7/mar.

²⁶ No que respeita aos indicadores que entram em consideração com os parâmetros e a informação relacionada com os limites legais de endividamento municipal previstos na Lei das Finanças Locais - LFL (1, 3 e 5 a 7 do quadro), atendendo aos objetivos desta auditoria, os valores considerados nesta análise resultam apenas da informação disponível no sistema de informação da DGAL (SIIAL), corrigidos, sendo caso disso, pelos resultados do procedimento de circularização e reconciliação efectuado no âmbito deste trabalho (cfr. item 2.1.2.2.).

Figura 9 – Reequilíbrio e saneamento financeiros

INDICADORES	SITUAÇÃO FINAL DE 2010	PADRÕES LEGAIS DE REFERÊNCIA DE Desequilíbrio				
		ESTRUTURAL		CONJUNTURAL		
1 End. Liq. (relevante para o limite) em 31/12/2010 / Receitas relevantes para o cálculo do limite legal	· 100	96%	> 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	34%	> 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 End. Liq) / Receitas totais do ano de 2010	· 100	72%	> 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)		288	> 6 meses (180 dias) (art. 8º, n.º 1, al. e))	X	> 6 meses (180 dias) (art. 3º, n.º 4, al. d))	X
5 Capital em dívida de EMLP (incluindo PREDE) em 31/12/2010 / Receitas relevantes para o cálculo do limite legal	· 100	53%	> 100% (art. 8º, n.º 1, al. a))	-		
5A Capital em dívida de EMLP (excluindo PREDE) em 31/12/2010 / Receitas relevantes para o cálculo do limite legal	· 100	38%	> 100% (art. 8º, n.º 1, al. a))	-		
6 Cumprimento da obrigação de redução do excesso de End. Liq. (relevante para o limite legal)		NÃO APLICÁVEL	(art. 8º, n.º 1, al. f))	-		
7 Cumprimento da obrigação de redução do excesso do stock de EMLP (relevante para o limite legal)		CUMPRIU	(art. 8º, n.º 1, al. f))	-		

Anexos, a fls. 28

Deste modo, face aos indicadores previstos no DL n.º 38/2008, de 7/Mar (indicados no quadro sob o título de "padrões legais de referência")²⁷, a Autarquia, no contexto do diploma em apreço:

- ✓ Apresentava uma situação de desequilíbrio conjuntural, pois reunia uma das condições indicadas no art. 3º, n.º 4;
- ✓ Não apresentava uma situação de desequilíbrio estrutural ou de ruptura financeira, já que preenchia apenas um dos requisitos consagrados no art. 8º, n.º 1, quando seriam necessários no mínimo três.

Assim, muito embora o MM tenha recorrido, em 2009, a dois empréstimos ao abrigo do PREDE, no valor global de m€ 987, no final de 2010, justifica-se, de acordo com o quadro legal, o recurso a um plano de saneamento financeiro.

A Autarquia, em sede de contraditório, refere que o PMP que tem vindo a considerar "(...) para a aferição de facto indicador de desequilíbrio conjuntural ou estrutural à data (...) " tem sido o "(...) cálculo apurado pela DGAL, utilizado de forma genérica para todos os Municípios (...)", concluindo que, desta forma, "(...) não se verificava em 2008, 2009 e 2010, nem se verificou em 2011 e nem em Junho de 2012, a existência de desequilíbrio conjuntural na medida em que o PMP estaria sempre abaixo dos 180 dias. "

Anexos, a fls. 35 e 37

Assim, considera que "(...) o Município, não poderá ser responsabilizado pelo facto de à data não ter recorrido a Saneamento Financeiro, porque de acordo com a prática desenvolvida pela DGAL, não incorria numa situação de desequilíbrio conjuntural. "

Anexos, a fls. 41

²⁷ Refira-se que, para este efeito, o prazo médio de pagamento (constante deste quadro) foi apurado de acordo com a fórmula adoptada 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 2.1.3.2.).

A IGF, no que respeita ao PMP, fundamentou, de forma exaustiva, o apuramento efetuado (cfr. item 2.1.2.), sendo que a metodologia adotada e as grandezas consideradas não foram questionadas pelo MM.

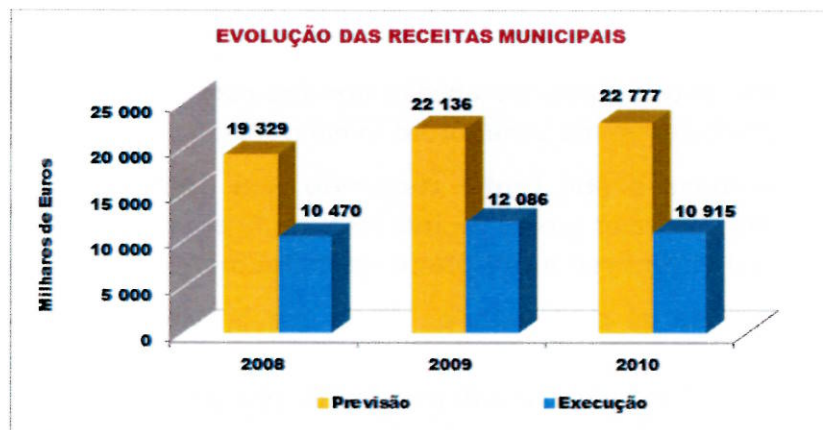
Face ao PMP apurado, e atendendo ao quadro legal vigente, concluiu-se, naturalmente, que o MM reunia, no final de 2010, as condições legalmente previstas para que se pudesse afirmar que se encontrava numa situação de desequilíbrio conjuntural.

De qualquer modo, o recurso a tal mecanismo é uma opção ²⁸ dos órgãos municipais e dos seus eleitos, que são, de facto, os responsáveis por encontrarem as melhores soluções para ultrapassar a situação constatada pela IGF, cabendo-nos, por isso, apenas reafirmar que, dada a situação em que o MM se encontrava, no final de 2010, o quadro legal prevê que a entidade possa optar pelo recurso a um plano de saneamento financeiro.

2.1.4.5. O desequilíbrio de CP, que evidenciámos nos itens anteriores, decorreu do agravamento, mesmo após o recurso ao PREDE, de um conjunto de fragilidades no processo de elaboração e gestão orçamental, pois o MM continuou:

- ✓ **A evidenciar uma prática reiterada de empolamento na previsão das receitas orçamentais, como decorre do quadro seguinte:**

Figura 10 – Evolução da previsão/execução das receitas municipais (2008/2010)



Fonte: Mapas de execução orçamental da receita

Anexos, a fls. 21 e 22

De facto, contrariando o objetivo visado pelas regras previsionais consagradas no POCAL ²⁹, a Autarquia apresentou, em 2010, um **grau de execução das receitas orçamentais** ³⁰ **reduzido** (apenas **48%**), que decresce para **22%**,

²⁸ Ainda que o quadro legal vigente sobre esta matéria utilize a expressão " *devem* " (cfr. art. 40º, n.º 1, da LFL, e art. 3º, n.º 1, do DL n.º 38/2008, de 7/Mar, entendemos que, tratando-se de um instrumento de exclusiva iniciativa e desenvolvimento intra-municipal, a opção a tomar é dos órgãos municipais.

²⁹ Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 54-A/99, de 22/ Feb e entretanto alterado pela Lei n.º 162/99, de 14/Set, pelos DL n.ºs 315/2000, de 2/Dez, e 84-A/2002, de 5/Abr, e pelo art. 104º da Lei n.º 60-A/2005, de 30/Dez.

³⁰ Soma do saldo orçamental inicial com as receitas cobradas no ano.

considerando apenas as de capital (quando, em 2008, eram de, respetivamente, 54% e 25%, o que evidencia a intensificação da referida prática).

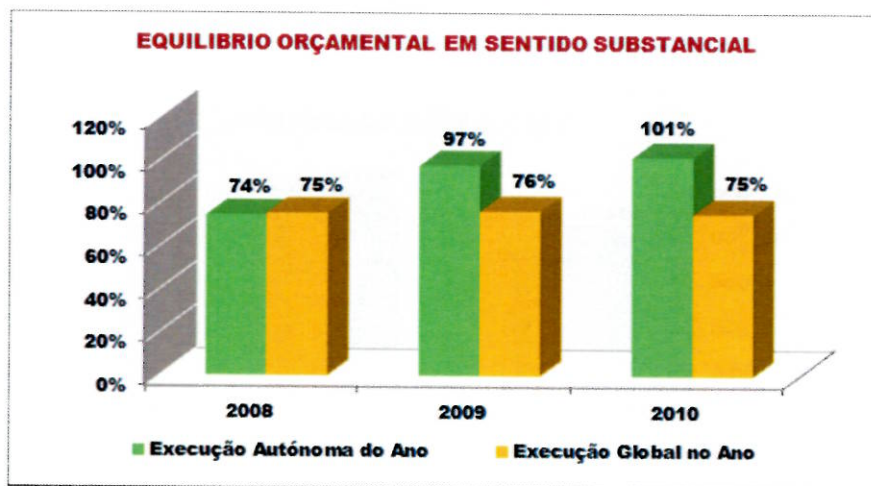
Realce-se que, face aos valores previstos, não foram arrecadadas, nos anos de 2008/2010, receitas no montante de M€ 8,9, M€ 10,1 e M€ 11,9³¹, pelo que a execução dos respetivos orçamentos comportava um risco elevado.

Com efeito, tal situação possibilitava a realização/existência de elevados montantes de despesa muito para além da efetiva capacidade financeira do MM, ou seja, para o pagamento das quais não havia, de facto, disponibilidades (em 2010: M€ 11,9, dos quais M€ 7,7³² consubstanciavam a suscetibilidade de assumir " nova despesa ").

- ✓ A não efetuar uma gestão orçamental prudente e equilibrada, pois o nível de realização/existência da despesa (e não somente o seu pagamento) não tem sido adequado à real cobrança da receita (e não à sua mera previsão orçamental).

Com efeito, a Autarquia, em 2008/2010, apresentou os seguintes resultados no que respeita ao princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial³³:

Figura 11 – Equilíbrio orçamental em sentido substancial



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

Anexos, a fls. 23 (em especial, colunas 9 e 10) e fls. 1 a 4

³¹ Resultando esta situação, essencialmente, de 2008 a 2010, das seguintes rubricas da receita:

- ✓ " 09. – Venda de Bens de Investimento ", com verbas previstas e não executadas de M€ 4,7, e M€ 5,9 e M€ 5,8; e

- ✓ " 10. – Transferências de Capital ", com verbas previstas e não executadas de M€ 2,6, M€ 2,8 e M€ 3,4.

³² Diferença entre a " Despesa orçamental prevista sem efetiva cobertura pela receita disponível ", no valor de M€ 11,9, e o montante de " outras dívidas a terceiros " transitadas, de acordo com a respetiva prestação de contas, do exercício de 2009 (M€ 4,2), pelo que a situação descrita não pode ser apenas justificada pelas dívidas de natureza administrativa/comercial originariamente de CP transitadas de exercícios anteriores, nomeadamente em 2010.

³³ 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. Anexos, a fls. 1 a 4).

A **Autarquia violou, em 2008/2010, o princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial** (ao nível da execução autónoma e global do ano), com exceção da execução autónoma do exercício 2010.

Saliente-se que a **melhoria verificada nos dois últimos anos é apenas aparente**, pois decorre especialmente da adesão ao PREDE, na sequência dos quais foi transformado o montante de m€ 987 de " outras dívidas a terceiros " em dívida financeira, valor que, por isso, deixou de se refletir no resultado deste indicador.

De qualquer modo, o **risco potencial**, a que aludimos, **acabou por concretizar-se ao nível da execução orçamental**, pois as **receitas globais de todos os exercícios analisados foram sempre manifestamente insuficientes para cobrir as despesas faturadas ou equivalentes** (pagas e não pagas) e, assim, **para fazer face ao pagamento atempado dos compromissos assumidos**.

Por fim, importa referir que o **MM**, atento o seu quadro financeiro, **dispunha**, nos anos de 2008/2010, **de um valor reduzido, decrescente e**, inclusivamente, **negativo** (no último exercício), **de receitas para fazer face às despesas municipais que, à partida, não se encontravam " vinculadas "** (despesas obrigatórias e de compromissos já assumidos), como se evidencia de seguida:

Figura 12 - Vinculação orçamental ³⁴ - triénio de 2008/2010



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

Com efeito, logo no início dos exercícios, o **valor global das receitas orçamentais encontrava-se significativamente comprometido** (2008: 81% e 2009: 94%) ou **totalmente absorvido** (2010: 105%), face apenas a **um conjunto de despesas certas e com um elevado grau de rigidez**, do que decorre, particularmente nesse último ano, a **eliminação de qualquer margem de atuação da Autarquia ao nível da sua gestão financeira, repercutindo-se esta situação ainda em exercícios futuros**.

³⁴ Cfr. Anexos, a fls. 1 a 4.

Aliás, pelo menos em 2010, **caso o MM não tivesse empolado**, de forma relevante, a **previsão das suas receitas orçamentais, não estaria em condições de elaborar orçamentos que cumprissem formalmente o princípio do equilíbrio, pois não existiam**, de facto, **receitas suficientes que possibilitassem sequer a previsão das referidas despesas e dos compromissos já assumidos anteriormente.**

2.1.5. APRECIÇÃO GLOBAL FINAL

2.1.5.1. Em síntese, o MM:

Não contribuiu para os objetivos, de âmbito geral, subjacentes à conceção do PREDE, pois:

- ✓ **A dívida municipal global cresceu entre 2008/2010 (m€ 474), passando para M€ 7,2;**
- ✓ **As " outras dívidas a terceiros " aumentaram, entre 2008/2010, m€ 350 (10%), não obstante, nesse período, através do referido Programa, terem sido transformados m€ 987 de dívida dessa natureza em financeira;**
- ✓ **Os saldos reais de operações orçamentais permaneceram muito negativos entre 2008/2010 (passou de M€ 3,4 para M€ 3,6), de que resulta a oneração indevida dos orçamentos futuros.**
- ✓ **O PMP a terceiros (IGF) cresceu, entre 2008/2010, 114 dias, atingindo 260 dias, o mesmo tendo acontecido com o PMP a fornecedores (RCM n.º 34/2008), que aumentou 183 dias (passando para 288 dias), resultados bem acima dos parâmetros legais;**
- ✓ **Violou sistematicamente a regra do equilíbrio financeiro mínimo, uma vez que não existe qualquer ajustamento entre as dívidas de CP e a correspondente liquidez do ativo, em especial, as disponibilidades;**
- ✓ **Apresentava, no final de 2010, uma situação de desequilíbrio conjuntural, mas não estrutural, o que justificava o recurso a um plano de saneamento financeiro.**

Verificámos, ainda, o incumprimento dos objetivos específicos deste Programa, já que, considerando 2009 e 2010:

- ✓ **O PMP a fornecedores aumentou, implicando uma variação, para mais, a partir de 2014, de 0,6 pp da taxa de juro base remuneratória do capital mutuado pelo Estado.**
- ✓ **Não se verificou qualquer diminuição do nível das " outras dívidas a terceiros ", mas, pelo contrário, uma duplicação do endividamento municipal no valor dos EMLP contratados (m€ 987).**

Assim, **os órgãos e eleitos locais do MM não adotaram medidas adequadas e suficientes para promover a contenção e o controlo da despesa e do endividamento municipal, visando a recuperação da sua situação financeira e o cumprimento dos objetivos subjacentes à adesão ao PREDE.**

Em sede de contraditório, a Autarquia tenta justificar que, em parte, a situação financeira descrita " (...) foi condicionada também pelo atraso na aprovação das candidaturas submetidas na Plataforma do Mais Centro em Novembro de 2011, e que continuam até à data sem uma clara definição, esperando a aprovação da reprogramação do QREN. ".

Além disso, e de modo a demonstrar a melhoria da sua situação financeira, o MM apresenta a atualização de um conjunto de grandezas das quais salientamos:

- ✓ " (...) o endividamento baixou significativamente relativamente a 2008, no cômputo geral reduziu-se em 26,71%, tendo passado de M€ 6,7 para M€ 4,9, o que espelha um desagramento da situação financeira da Autarquia nesse período (2008/Junho 2012), tendo ocorrido uma redução de M € 1,8. ";
- ✓ " A dívida financeira caracterizou-se por uma redução de 20,09 % e outras dívidas a terceiros por uma redução de 32,34%. ";
- ✓ " Tendencialmente o Município deverá reduzir o seu montante de dívida quer de curto quer de longo prazo, visando o cumprimento do art.º 65º da Lei nº 64-B/2011 de 30/12, (...) e os objetivos previstos na (...) Lei nº 8/2012, de 21 de Fevereiro e Decreto-Lei nº 127/2012, de 21 de Junho (...) ";
- ✓ " (...) ao longo do período em questão, 2008 a Junho de 2012, a autarquia cumpriu escrupulosamente os Limiares de Endividamento Líquido e de Longo Prazo assistindo-se cumulativamente a um decrescer do endividamento líquido (...) ";
- ✓ " (...) foi atribuído ao Município de Mira em rateio do endividamento de médio e longo prazo (...) a importância de 479.343 € (...) na medida em que este dispunha de capacidade de endividamento. ".

Anexos, a fls. 35 e 36

Acrescenta, ainda, que " A perspectiva de entrada a muito curto prazo, Setembro de 2012, da Receita proveniente do IMI, cerca de 332.823,05 € (...) irá permitir combater igualmente o valor de dívida e conseqüentemente os pagamentos em atraso, permitindo o desagrar da situação financeira, designadamente a dívida administrativa e comercial. ".

Anexos, a fls. 37

Por fim, refere que " a dívida do Município encontra-se controlada, designadamente os seus níveis de endividamento, estando a ser feito um trabalho de contenção e consolidação de despesa, indo ao encontro das diretrizes e orientações atuais contidas na (...) Lei nº 8/2012, de 21 de Fevereiro e Decreto-Lei nº 127/2012, de 21 de Junho (...) O Orçamento para 2013 deverá pautar-se por critérios de rigor na estimativa de receitas, com uma clara aplicação de regras previsionais, de forma a minorar as conseqüências decorrentes do empolamento de receitas e com vista ao exímio combate ao endividamento. ".

Anexos, a fls. 41

Ora, a eventual evolução positiva das grandezas a que alude o MM não é suscetível de repercutir-se sobre a análise efetuada pela IGF, pois refere-se a um período temporal posterior ao abrangido pela auditoria, pelo que mantemos todas as asserções produzidas sobre esta matéria, não obstante seja de destacar pela positiva a preocupação manifestada pelos eleitos locais quanto ao rigor da sua gestão financeira.

3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Face ao exposto, relevam-se as principais conclusões e recomendações:

3.1. ASPETOS GERAIS DA ADESÃO AO PREDE		
CONCLUSÕES	ITENS	RECOMENDAÇÕES
<p>3.1.1. O MM contratou e utilizou, em 2009, dois EMLP ao abrigo do PREDE, no montante total de m€ 987, cabendo ao Estado Português, enquanto mutuante, m€ 395, e à CCAM, m€ 592.</p> <p>O capital dos referidos empréstimos foi integralmente utilizado pelo MM no pagamento de dívidas a fornecedores e empreiteiros, que, na amostra analisada, constavam das listagens anexas aos respetivos contratos.</p>	2.1.1.	
3.2. APURAMENTO DO PMP – DIVERGÊNCIAS IGF/DGAL		
CONCLUSÕES	ITENS	RECOMENDAÇÕES
<p>3.2.1. Foram identificadas, em 2008/2010, significativas incorreções nas grandezas consideradas pela DGAL para o apuramento do PMP a fornecedores (RCM n.º 34/2008), tendo a IGF apurado:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Na dívida a fornecedores: mais m€ 73, menos € 23 e mais m€ 97 (correspondentes à soma dos quatro trimestres de cada ano), que resultam do facto da DGAL ter utilizado os dados constantes de balancetes trimestrais não encerrados (que sofreram alterações ao longo dos respetivos exercícios) e do resultado do procedimento de reconciliação; ✓ Nas aquisições de bens e serviços: menos M€ 2,9, M€ 3,2 e M€ 3,2, que não respeitam a aquisições a título oneroso. 	2.1.2.	<p>A) A regularização imediata, a nível contabilístico, das variações patrimoniais que estavam omitidas ou incorretamente refletidas, caso não tenham sido entretanto corrigidas.</p>

CONCLUSÕES	ITENS	RECOMENDAÇÕES
<p>Estas divergências, que decorrem principalmente da metodologia da DGAL, são materialmente relevantes e apresentam uma grande variação nos vários anos.</p> <p>Desses factos decorre o apuramento, pela DGAL, de PMP sem qualquer aderência à realidade e a impossibilidade de uma efetiva comparação deste indicador ao longo do tempo.</p>	2.1.2.	

3.3. CONTROLO DOS OBJETIVOS DE REDUÇÃO DO PMP NA SEQUÊNCIA DA ADESÃO AO PREDE

CONCLUSÕES	ITENS	RECOMENDAÇÕES
<p>3.3.1. Das alterações introduzidas pela IGF resultam PMP substancialmente distintos dos divulgados pela DGAL, de que salientamos, em 2010, uma diferença, para mais, de 111 dias (IGF: 288; DGAL: 177).</p> <p>Tal facto distorce qualquer análise que tenha subjacente o apuramento efetuado pela DGAL, designadamente ao nível do PREDE (quanto à determinação dos objetivos anuais a atingir em matéria de redução do PMP e, eventualmente, ao nível dos resultados alcançados).</p> <p>Da análise efetuada resulta, quanto a 2009 e 2010, o incumprimento sistemático dos objetivos (com aumento do PMP) resultantes da adesão ao PREDE.</p> <p>Consequentemente, 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 de 0,6 pp (0,3 por ano), situações já comunicadas pela DGTF.</p> <p>Em síntese, o MM não contribuiu, nos anos analisados, para a prossecução do objetivo específico subjacente à criação do PREDE (redução dos PMP).</p>	2.1.3.	<p>B) Cumprimento efetivo dos objetivos fixados no PREDE com os quais o MM se comprometeu de forma expressa, nomeadamente ao nível da redução anual do PMP (cfr. recomendações C a F).</p>

3.4. IMPACTOS NA EVOLUÇÃO DA DÍVIDA MUNICIPAL E NA SITUAÇÃO FINANCEIRA DE CP

CONCLUSÕES	ITENS	RECOMENDAÇÕES
<p>3.4.1. A dívida global do MM aumentou de forma relevante entre 2008/2010 (m€ 474 e 7%), passando para M€ 7,2 em resultado do acréscimo simultâneo das " outras dívidas a terceiros " (m€ 350) e da dívida financeira (m€ 123), o que espelha uma evolução negativa da situação financeira no período em análise, ainda que com uma diminuição entre 2009/2010.</p> <p>O endividamento municipal, não obstante a referida evolução, evidenciava, em 2010, em termos globais, adequação ao seu quadro financeiro, pois:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Era inferior à receita disponível no exercício, com uma taxa de cobertura de 151% (que, em 2008, era de 155%); ✓ O seu período de recuperação ascendia a um ano e sete meses (caso se exclua das receitas regulares as despesas obrigatórias), ou seja, mais um mês do que em 2008; ✓ A dívida municipal " per capita " era de € 545, sendo em 2008 de € 510. <p>O peso da dívida de MLP (financeira e administrativa/comercial) na dívida total é muito expressivo (sempre na ordem dos 45%), situação que se repercute na gestão orçamental de exercícios futuros.</p>	<p>2.1.4.1.</p>	<p>C) Acompanhamento e controlo rigorosos da evolução e da assunção de nova dívida municipal, de modo a conter e adequar o seu montante ao quadro financeiro da Autarquia, nomeadamente às suas receitas, salvaguardando, assim, o pagamento atempado das suas obrigações.</p> <p>D) Realização de novos investimentos deverá ter sempre subjacente uma análise de custo/benefício, que integre, de forma sistemática, a previsão dos custos, a suportar pelo MM, com a sua exploração, manutenção e conservação.</p> <p>E) Assunção de compromissos, com repercussões em exercícios futuros, precedida de análise rigorosa, detalhada e ponderada, que leve em conta a dimensão intergeracional das decisões político-financeiras.</p>
<p>3.4.2. As " outras dívidas a terceiros " de OO aumentaram, entre 2008/2010 (m€ 350 e 10%), passando para M€ 4, não obstante, em 2009, terem sido transformados (e consolidados), ao abrigo do PREDE, m€ 987 de dívida desta natureza em financeira.</p> <p>Assim, do recurso a este Programa não resultou qualquer diminuição da dívida desta natureza, mas antes uma duplicação do endividamento total do MM no valor dos empréstimos PREDE.</p> <p>Não se mostram, por isso, atingidos, também nesta vertente, os objetivos, de âmbito geral, subjacentes à conceção do PREDE.</p>	<p>2.1.4.2. e 2.1.4.3.</p>	

CONCLUSÕES	ITENS	RECOMENDAÇÕES
<p>3.4.3. Após a adesão àquele Programa, manteve-se uma situação financeira de CP muito negativa e crescentemente desequilibrada, persistindo uma manifesta incapacidade para fazer face, atempadamente, ao pagamento dos compromissos perante terceiros.</p> <p>De facto, em 2010, o MM continuava a evidenciar:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Um relevante saldo real negativo de operações orçamentais de M€ 3,6 (que, em 2008, era de M€ 3,4), de que resulta a oneração indevida dos orçamentos futuros; ✓ Um elevado PMP a terceiros (IGF), que importava em 260 dias (mais 114 dias do que em 2008), o que ultrapassa largamente os parâmetros legais; ✓ O desrespeito pela regra do equilíbrio financeiro mínimo, já que não existe qualquer ajustamento entre as dívidas desta natureza e a correspondente liquidez do ativo, em especial, as disponibilidades. 	<p>2.1.4.2. e 2.1.4.3.</p>	<p>F) Implementação de medidas que permitam o restabelecimento do equilíbrio financeiro do MM, em especial de CP, o que pressupõe, designadamente, a:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Otimização da cobrança das receitas municipais (através da atualização das taxas e preços praticados e da fixação das taxas dos impostos municipais); ✓ Racionalização e diminuição da despesa municipal, através, nomeadamente, da: <ul style="list-style-type: none"> • Análise sistemática da utilidade e necessidade das despesas a realizar; • Adoção, ainda que não prevista legalmente, do instrumento da cativação das despesas, através da consagração de 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. ✓ 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>3.4.4. O MM apresentava em 2010 (apesar da adesão ao PREDE no ano anterior), para efeitos de saneamento e reequilíbrio financeiros, uma situação de desequilíbrio conjuntural, mas não estrutural, o que justificava o recurso a um plano de saneamento financeiro.</p>	<p>2.1.4.4.</p>	<p>G) Elaboração e aprovação, pelos órgãos competentes, de um plano de saneamento financeiro, caso a situação não tenha sido entretanto ultrapassada.</p>

CONCLUSÕES	ITENS	RECOMENDAÇÕES
<p>3.4.5. O desequilíbrio crescente da situação financeira de CP decorreu do agravamento de um conjunto de fragilidades no processo de elaboração e gestão orçamental, pois, em 2010, o MM continuou a:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Empolar a previsão das receitas orçamentais, com grau de execução de apenas 48%, que decresce para 22%, considerando apenas as de capital (2008: 54% e 25%, respetivamente). <p>Neste ano, tal situação comportava um elevado risco, pois possibilitava a realização/existência de despesas de MC 11,9 para o pagamento das quais não havia, de facto, disponibilidades financeiras.</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Violar, de forma crescente, o princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial, o que evidencia que a realização da despesa não tem sido adequada à real cobrança da receita, o que espelha a concretização do referido risco. 	<p>2.1.4.5.</p>	<p>H) 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>I) 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 efectivo equilíbrio orçamental e, assim, o pagamento atempado dos seus compromissos.</p>
<p>3.4.6. No início de 2008/2010, o valor global das receitas orçamentais encontrava-se totalmente absorvido ou significativamente comprometido face apenas a um conjunto de despesas certas e com um elevado grau de rigidez.</p> <p>Deste facto decorre, especialmente no último ano, a eliminação de qualquer margem de atuação do MM ao nível da gestão financeira, repercutindo-se esta situação ainda em exercícios futuros.</p> <p>Aliás, pelo menos em 2010, caso o MM não tivesse empolado, de forma relevante, a previsão das suas receitas orçamentais, não estaria em condições de elaborar orçamentos que cumprissem formalmente o princípio do equilíbrio, pois não existiam, de facto, receitas suficientes que possibilitassem sequer a previsão das referidas despesas.</p>	<p>2.1.4.5.</p>	<p>Cfr. recomendações H e I</p>

CONCLUSÕES	ITENS	RECOMENDAÇÕES
<p>3.4.7. Em síntese, no triénio em análise, o MM não contribuiu, de uma forma geral, para os objetivos gerais subjacentes à conceção do PREDE, pois, entre 2008 e 2010, a dívida global cresceu e piorou a situação financeira, em especial, de CP, não tendo sido cumpridos os objetivos específicos de redução do PMP decorrentes da adesão àquele Programa.</p> <p>Assim, os órgãos e eleitos locais da Autarquia não adotaram medidas adequadas e suficientes para promover a contenção e o controlo da despesa e do endividamento municipal, visando a recuperação da sua situação financeira e o cumprimento dos objetivos subjacentes à adesão ao PREDE.</p>	2.1.5.	

4. PROPOSTAS

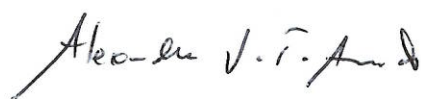
4.1. Em face dos resultados obtidos, propomos:

4.1.1. O envio do presente relatório e anexos ao Senhor Secretário de Estado do Orçamento com sugestão de remessa à Direção-Geral do Orçamento e à Secretaria de Estado da Administração Local e Reforma Administrativa, tendo em vista o seu encaminhamento para a Direção-Geral das Autarquias Locais, atendendo, os resultados evidenciados nos itens 2.1.2. e 2.1.5., em especial, quanto às correções efetuadas nas grandezas consideradas para o apuramento dos prazos médios de pagamento.

4.1.2. O envio do presente relatório e anexos ao Senhor Presidente da Câmara Municipal de Mira, 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. 68.º, n.º 2, al. q), da Lei n.º 169/99, de 18/set.

4.1.3. A solicitação ao Senhor Presidente da Câmara Municipal de Mira 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



Paula Idalina Garcia Duarte
Chefe de Equipa Multidisciplinar