

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



**AUDITORIA AO MUNICÍPIO DE CANTANHEDE**

---

**Processo n.º 2011/25/A3/981**

---

**Relatório n.º 1964/2012**

Dezembro 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**

<b>NATUREZA</b>	Auditoria Financeira
<b>ENTIDADE AUDITADA</b>	Município de Cantanhede
<b>FUNDAMENTO</b>	Plano de Atividades da Inspeção-Geral de Finanças (IGF). A presente auditoria está inserida no âmbito do Projeto "Controlo do Endividamento e da Situação Financeira da Administração Local Autárquica".
<b>ÂMBITO</b>	As verificações efectuadas reportaram-se ao período compreendido entre 1/jan/2008 e 31/dez/2010, tendo sido efetuada, sempre que possível, a atualização para o exercício de 2011.
<b>OBJETIVOS</b>	<p>A presente auditoria teve como objetivos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Avaliação da qualidade da informação constante da prestação de contas do exercício de 2010;</li> <li>• Análise do comportamento do Município em termos de execução orçamental no último triénio (2008/2010), avaliação da evolução do endividamento municipal no mesmo período, designadamente no que respeita a empréstimos, <i>leasing</i> e outras dívidas a terceiros, e apreciação da sua situação financeira, em especial, de curto prazo;</li> <li>• Controlo do cumprimento, no final do ano de 2010, do regime e dos limites de endividamento previstos na Lei das Finanças Locais, quer na vertente dos empréstimos, quer de endividamento líquido;</li> <li>• Verificação, no final de 2010, da posição do Município em termos de equilíbrios conjuntural e estrutural ( saneamento e reequilíbrios financeiros );</li> <li>• Conhecimento do sistema de controlo interno instituído em relação a vários aspetos do endividamento e sua avaliação em termos de adequação e eficácia.</li> </ul>
<b>METODOLOGIA</b>	A presente auditoria baseou-se na metodologia e instrumentos de trabalho consubstanciadas no guião " <i>Avaliação do Endividamento Municipal</i> ", adotado pela IGF, com as atualizações que decorrem das alterações legislativas mais recentes.
<b>CONTRADITÓRIO</b>	Foi realizado contraditório formal institucional, nos termos do artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 276/2007, de 31/Jul.
<b>CICLO DE REALIZAÇÃO</b>	Nov/2011 – Julho/2012
<b>DIREÇÃO</b>	IFD – Dr.ª Ana Paula Barata Salgueiro
<b>EQUIPA</b>	<p><b>Coordenação:</b> CdE – Dr. Alexandre Amado</p> <p><b>Execução:</b> Inspector – Dr. Carlos Bonny Dias</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:**

*A consideração superior do Subinspector-Geral, com o meu acordo.*

O Subinspector-Geral

Mário Tavares da Silva  
2013.01.03

Concordo.

Os orçamentos do Município de Cantanhede foram sistematicamente empolados, tendo as receitas de capital evidenciado, em 2010, índices de execução de apenas 33%, o que potencia artificialmente a realização/existência de elevados montantes de despesa para o pagamento dos quais não existiam disponibilidades ( 2011: M€ 11,6 ).

Foi violado, de forma sistemática, o princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial, o que espelha a existência de uma gestão orçamental desequilibrada.

O endividamento municipal, que aumentou M€ 7,9 entre 2008/2011, atingiu, no final daquele último ano, o montante de M€ 35,6, evidenciando um nível desadequado do quadro financeiro da Autarquia.

Não obstante o recurso a PPTH e a um PSF, o MC, no final de 2011, continuava em situação de desequilíbrio financeiro de CP.

Não foram adotadas as medidas necessárias para o cabal cumprimento dos objetivos previstos no PSF e, entre 2008/2010, os decorrentes da adesão ao PPTH, sendo que, desta última situação resulta um aumento da taxa de juro do capital mutuado com o Estado de 0,8 pp.

O MC violou, no final de 2009, os limites legais de EMLP e de EL previstos na LFL, sendo tal situação suscetível de gerar responsabilidade financeira, não obstante terem passado a ser cumpridos no final de 2010.

À consideração superior,

IGF, 28 DEZ 2012

*Ana Paula B. Salgueiro*

ANA PAULA B. SALGUEIRO  
INSPECTORA DE FINANÇAS DIRECTORA

**DESPACHO:**

*Quenda.  
A consideração de S.ª S.ª o Subinspector  
de E.ª de Cantanhede.*

17.1.2013

*Quenda*  
JOSÉ MARIA LEITE MARTINS  
Inspector-Geral

Relatório n.º 1964/2012

Processo n.º 2011/25/A3/981

**CONTROLO DO ENDIVIDAMENTO MUNICIPAL  
MUNICÍPIO DE CANTANHEDE**

**SUMÁRIO EXECUTIVO**

Atendendo às evidências obtidas e à sua análise, os principais resultados da auditoria ao Município de Cantanhede ( MC ), que abrangeu o período compreendido entre 2008 e 2010 ( com a análise atualizada, sempre que possível, para o ano de 2011 ) são, em síntese, os seguintes:



## 1. Fiabilidade da informação contabilística e fragilidades ao nível do sistema de controlo interno

**1.1.** O Balanço do MC do ano de 2010 refletia, com um elevado grau de fiabilidade, nas rubricas do passivo exigível, a situação financeira da Autarquia, dada a reduzida materialidade da dívida não relevada ( € 4 000 ).

**1.2.** Todavia, não são realizados, relativamente a alguns eventos ( em especial, aos encargos com a dívida de empréstimos ), os exigíveis registos nas contas de compromissos de exercícios futuros previstas no POCAL, pelo que não está garantido o conhecimento do grau de vinculação para o futuro do MC ao nível da despesa orçamental.

**1.3.** Verificámos, nas áreas objeto da auditoria, algumas fragilidades ao nível dos procedimentos de controlo interno, nomeadamente, com reflexos na desejável transparência e exatidão da informação financeira reportada à DGAL.

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

**2.1.** A receita global disponível do MC importou, no quadriénio de 2008/2011, respetivamente, em MC 25,7, MC 22,3, MC 33,6 e MC 20,8, sendo que o primeiro e, em especial, o penúltimo ano estão influenciados pela utilização do capital dos empréstimos PPTH ( M€ 1,3 ) e de um plano de saneamento financeiro ( M€ 16 ).

**2.2.** A Autarquia manteve, entre 2008/2011, uma prática reiterada de empolamento da previsão das receitas orçamentais de capital, pois o respetivo grau de execução foi sempre muito reduzido ( 2011: 33% ).

Desta prática resultou um elevado risco para a sustentabilidade financeira da entidade, já que permitiu, através da criação de uma situação de aparente equilíbrio orçamental, a realização/existência de despesa ( 2011: de M€ 11,6 ) para além da efetiva capacidade para promover o seu pagamento atempado.

**2.3.** A violação sistemática, mesmo após o PPTH e o plano de saneamento financeiro, do princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial ( execução global do ano ), espelha a concretização, ao nível da execução orçamental, daquele risco e a consequente existência de uma gestão orçamental desequilibrada.

**2.4.** Em 2011, a despesa orçamental continuava a evidenciar uma elevada rigidez, verificando-se uma reduzida margem de atuação do MC ao nível da sua gestão financeira ( 37% ), designadamente para fazer face às despesas que, à partida, não se encontravam já vinculadas.

**2.5.** Em síntese, a Autarquia:

- ✓ Elaborou e aprovou documentos previsionais que não refletiam a real expectativa de execução orçamental, os quais, não podiam, por isso, constituir um eficaz instrumento de gestão, nem servir de base a uma análise rigorosa da eficácia da sua execução pelos órgãos autárquicos.

Fiabilidade da prestação de contas ( 2010: omissões no passivo exigível de apenas € 4000 )

Desconhecimento da globalidade dos compromissos de exercícios futuros

Receita global disponível em 2011: MC 20,8

Empolamento das receitas orçamentais de capital ( 2011: 33% )

Orçamentos com elevado risco ao nível da execução

Realização/existência de despesa foi muito superior à capacidade financeira

Reduzida margem de manobra para fazer face às despesas não vinculadas

Gestão orçamental desequilibrada

- ✓ Não manteve uma gestão orçamental de que resultasse a exigível articulação e compatibilização entre o nível de realização/existência de despesas e a real cobrança da receita.

### 3. Endividamento municipal e manutenção de uma situação financeira desequilibrada

**3.1. A dívida municipal**, corrigida pela IGF, apresentou, entre 2008 e 2011, um aumento significativo ( 28% e **MC 7,9** ), atingindo o montante **MC 35,6**, que resultou do simultâneo crescimento da dívida financeira ( **MC 11,8** e 75% ) e diminuição das outras dívidas a terceiros ( **MC 3,8** e 53% ).

Realce-se que a evolução positiva das outras dívidas a terceiros é apenas aparente, pois resultou da transformação, através da adesão ao PPTH e de uma operação de saneamento financeiro, de **MC 17,3** em dívida financeira de MLP.

**3.2.** No período 2008/2011, o **endividamento total** do MC evidencia um nível materialmente relevante e desadequado ao seu quadro financeiro ( em especial, às suas receitas ), pois:

- ✓ Em todos os anos, a receita global de um exercício era insuficiente para pagar toda a dívida municipal;
- ✓ O peso da dívida de MLP na dívida total é muito relevante ( em 2011: 90% );
- ✓ O período de recuperação da dívida total cresceu ( de 1,7 para 2,1 anos );
- ✓ Os compromissos assumidos e ainda não faturados eram, em 31/dez/2011, de **MC 3,6**, valor que irá, no futuro, agravar a dívida municipal, pelo que a situação financeira é mais negativa do que aquela que decorre somente da consideração da dívida já existente.

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

**3.3.** Não obstante as referidas operações de consolidação das outras dívidas a terceiros, o MC continuava a evidenciar, no final de 2011, uma situação financeira de CP desequilibrada, com:

- ✓ Saldo real negativo de operações orçamentais ( **MC 1,9** ), de que resulta a oneração indevida dos orçamentos futuros;
- ✓ PMP a terceiros que excedem os parâmetros legalmente fixados ( 141 dias ).
- ✓ Incumprimento, atendendo aos resultados dos indicadores de liquidez, da regra de equilíbrio financeiro mínimo, pois não existe qualquer ajustamento entre as dívidas desta natureza e correspondente liquidez do ativo.
- ✓ Significativos custos financeiros na sequência de atrasos de pagamento ( entre 2008 e 2010 foram pagos juros no montante de **m€ 272** ).

**3.4.** Entre 2008/2011 assistiu-se a uma prática sistemática de realização/existência de despesas acima da efetiva capacidade financeira, situação de que decorreram dificuldades para solver atempadamente os seus compromissos de CP e que condiciona a gestão orçamental de exercícios futuros.

Dívida crescente e de montante muito significativo (2011: MC 35,6)

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

Situação financeira de CP desequilibrada, mesmo após as operações de consolidação da dívida desta natureza  
Saldo real negativo de operações orçamentais em 2011 de MC 1,9  
Violação da regra do equilíbrio financeiro mínimo

Juros de mora pagos de m€ 272

Sistemática realização de despesas acima da capacidade financeira



**4. Incumprimento dos objetivos previstos no Programa Pagar a Tempo e Horas ( PPTH ) e no Plano de Saneamento Financeiro ( PSF )**

**4.1.** O MC aderiu, em 2008, ao PPTH, tendo obtido um financiamento no montante de **MC 1,3**, verificando-se, entre 2008 e 2010, o incumprimento dos **objetivos contratualmente estabelecidos para o PMP.**

Assim, a **taxa de juro base remuneratória do capital mutuado pelo Estado deve ser**, oportunamente, **acrescida de 0,8 pontos percentuais** ( 2008: 0,2; 2009: 0,3; 2010: 0,3 ), valor substancialmente diferente do que resulta do apuramento da DGAL para o mesmo período ( menos 0,1 pp ).

Não obstante a adesão àquele Programa, as " **outras dívidas a terceiros** " **aumentaram**, entre o início de 2008 e o final desse ano e do seguinte, respetivamente, **MC 4,6 e MC 9,2**, tendo, por isso, ocorrido uma **duplicação do endividamento do MC em montante significativo ( MC 1,3 )**, pelo que **não se mostram atingidos os objetivos de âmbito geral subjacentes à sua conceção.**

**4.2.** O MC levou a cabo em 2010, nos termos do art.º 40º da LFL e dos arts. 3º a 7º do DL n.º 38/2008, de 7/mar, **uma operação de saneamento financeiro**, com base num Plano aprovado pelos órgãos executivo e deliberativo.

De tal operação resultou a celebração **de um contrato de empréstimo**, sob a forma de abertura de crédito, com um sindicato de dois bancos ( BPI e CGD ), até ao **montante global de € 16 000 000.**

No que respeita a este Plano, **constatámos que, no final de 2011, não se mostrava cumprida a generalidade dos objetivos relacionados com a área do endividamento.**

Assim, o MC **não adotou as medidas necessárias para o cabal cumprimento dos objetivos expressos no PSF com que livremente se comprometeu, estando, por isso, sujeito às sanções previstas no art. 40º, n.º 5, da LFL.**

**4.3.** No final de 2010, o MC **evidenciava uma situação de desequilíbrio financeiro conjuntural, mas não estrutural**, não obstante ter contratado nesse exercício o referido EMLP para saneamento financeiro.

**5. Ultrapassagem dos limites legais de EMLP e EL no final de 2009 e cumprimento de todos os limites no final de 2010**

**5.1.** No final de 2009, o MC **violou os limites legais empréstimos de médio e longo prazos ( EMLP ) e de endividamento líquido ( EL )** previstos na LFL, situação que, em abstrato, é suscetível de ser sancionada em sedes tutelar administrativa e financeira.

Todavia, **no final de 2010, o MC passou a cumprir ambos os limites legais** ( previstos na LFL e na Lei do Orçamento de Estado de 2010 ), face ao disposto na parte final da al. g) do art. 9º da Lei 27/96, de 1/ago, **não estão reunidos os pressupostos da eventual responsabilidade tutelar administrativa.**

Já no que se refere à **sede financeira**, verifica-se a suscetibilidade de relevância dos factos apurados, os quais serão objeto de participação autónoma ao Tribunal de Contas.

**Incumprimento dos objetivos previstos no PPTH em termos de PMP**

**Acréscimo de 0,8 pp na taxa de juro base remuneratória dos empréstimos do Estado**

**Duplicação de endividamento municipal em MC 1,3**

**EMLP, em 2010, para saneamento financeiro de MC 16**

**Incumprimento, no final de 2011, da generalidade dos objetivos previstos no PSF**

**Suscetibilidade de aplicação de sanções**

**Desequilíbrio financeiro conjuntural no final de 2010**

**Violação dos limites legais de EMLP e EL final de 2009**

**Cumprimento de todos os limites em 2010**

**Responsabilidade financeira**



**5.2.** A informação considerada pela DGAL para apurar e controlar o limite legal de EL, não refletia, com inteira fiabilidade, a situação da Autarquia em 2010, tendo sido apurada uma diferença para mais de € 986 031.

Essa divergência resultou, em especial, da metodologia adotada pela DGAL ao excluir o saldo da conta 2749 – Outros proveitos diferidos, independentemente da natureza das operações relevadas.

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

**6.1.** Em 2010, a Autarquia, em termos autónomos, contribuiu de forma positiva para o défice do subsetor das autarquias locais, uma vez que, entre 1/Jan e 31/Dez daquele ano, diminuiu o EL ( sem exceções ) em cerca de **MC 3,9**.

**Em 2010 contributo  
positivo para o défice  
público**

## **7. Principais recomendações**

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

- ✓ Controlo contabilístico sobre os compromissos assumidos para exercícios futuros;
- ✓ Elaboração de orçamentos rigorosos, especialmente ao nível da receita prevista, que imponha uma gestão prudente, de modo a garantir um efetivo equilíbrio orçamental;
- ✓ Adoção de medidas concretas que diminuam a despesa e a dívida municipal, com o objetivo de restabelecer o reequilíbrio financeiro da Autarquia;
- ✓ Análise rigorosa, detalhada e ponderada da assunção de compromissos com repercussões em exercícios futuros, tendo em conta a dimensão intergeracional das decisões político-financeiras;
- ✓ Cumprimento dos objetivos previstos no PPTH, nomeadamente a redução do PMP, e no Plano de Saneamento Financeiro;
- ✓ Respeito pelo quadro legal previsto na LFL em matéria de limites legais de endividamento;
- ✓ Superação das fragilidades existentes ao nível dos procedimentos contabilísticos e de controlo interno nas áreas auditadas.

**Principais  
recomendações**

## INDICE

<b>LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS.....</b>	<b>7</b>
<b>LISTA DE QUADROS .....</b>	<b>8</b>
<b>LISTA DE GRÁFICOS .....</b>	<b>8</b>
<b>1. INTRODUÇÃO.....</b>	<b>9</b>
<b>1.1. ORIGEM E OBJETIVOS .....</b>	<b>9</b>
<b>1.2. METODOLOGIA E CONDICIONALISMOS .....</b>	<b>9</b>
<b>1.3. CONTRADITÓRIO .....</b>	<b>10</b>
<b>2. RESULTADOS DA AÇÃO .....</b>	<b>10</b>
<b>2.1. DOCUMENTOS DE PRESTAÇÃO DE CONTAS .....</b>	<b>10</b>
<b>2.1.1. FIABILIDADE DA INFORMAÇÃO FINANCEIRA ( 2010 ) .....</b>	<b>10</b>
<b>2.1.2. EVOLUÇÃO DOS BALANÇOS ( 2008/2011 ) .....</b>	<b>11</b>
<b>2.2. EXECUÇÃO ORÇAMENTAL, DÍVIDA MUNICIPAL E SITUAÇÃO FINANCEIRA .....</b>	<b>12</b>
<b>2.2.1. EXECUÇÃO ORÇAMENTAL ( 2008/2011 ) .....</b>	<b>12</b>
<b>2.2.2. DÍVIDA MUNICIPAL ( 2008/2011 ) .....</b>	<b>17</b>
<b>2.2.3. OPERAÇÕES DE CONSOLIDAÇÃO DA DÍVIDA COMERCIAL/ADMINISTRATIVA .....</b>	<b>25</b>
<b>2.2.3.2. PROGRAMA PAGAR A TEMPO E HORAS ( 2008 ) .....</b>	<b>25</b>
<b>2.2.3.3. PLANO E EMPRÉSTIMO DE SANEAMENTO FINANCEIRO ( 2010 ) .....</b>	<b>31</b>
<b>2.3. LIMITES LEGAIS DE ENDIVIDAMENTO MUNICIPAL .....</b>	<b>33</b>
<b>2.3.1. EVOLUÇÃO DA SITUAÇÃO ENTRE 2007/2009 ( DGAL ) .....</b>	<b>33</b>
<b>2.3.2. LIMITES LEGAIS DE ENDIVIDAMENTO DE 2010 PREVISTOS NA LFL E NA LOE ( DGAL E IGF ) .....</b>	<b>36</b>
<b>2.3.2.1. APURAMENTO DOS LIMITES LEGAIS .....</b>	<b>36</b>
<b>2.3.2.2. ENTIDADES RELEVANTES PARA OS LIMITES LEGAIS .....</b>	<b>37</b>
<b>2.3.2.3. CONTROLO DE LIMITE DOS EMPRÉSTIMOS DE MÉDIO E LONGO PRAZOS .....</b>	<b>38</b>
<b>2.3.2.4. CONTROLO DO LIMITE DOS EMPRÉSTIMOS DE CURTO PRAZO .....</b>	<b>40</b>
<b>2.3.2.5. CONTROLO DO LIMITE DE ENDIVIDAMENTO LÍQUIDO.....</b>	<b>40</b>
<b>2.3.2.6. CONTROLO DA INFORMAÇÃO PRESTADA À DGAL ( 2010 ) .....</b>	<b>41</b>
<b>2.3.3. CONTRIBUTO PARA O DÉFICE DO SUBSETOR DAS AUTARQUIAS LOCAIS.....</b>	<b>42</b>
<b>2.4. SANEAMENTO E REEQUILÍBRIO FINANCEIROS NO FINAL DE 2010 .....</b>	<b>42</b>
<b>2.5. CONTROLO INTERNO, PROCEDIMENTOS CONTABILÍSTICOS E PLANO DE GESTÃO DE RISCOS DE CORRUPÇÃO E INFRAÇÕES CONEXAS .....</b>	<b>43</b>
<b>3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES.....</b>	<b>44</b>
<b>4. PROPOSTAS.....</b>	<b>53</b>
<b>ANEXOS ( Fls. 1 a 90 )</b>	

### LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

<b>AIRC</b>	Associação Informática da Região Centro
<b>BPI</b>	Banco Português de Investimento
<b>BST</b>	Banco Santander Totta
<b>Cfr</b>	Confrontar
<b>CGD</b>	Caixa Geral de Depósitos
<b>CIMBM</b>	Comunidade Intermunicipal do Baixo Mondego
<b>CP</b>	Curto Prazo
<b>DGAL</b>	Direcção-Geral das Autarquias Locais
<b>ECP</b>	Empréstimos de Curto Prazo
<b>EL</b>	Endividamento líquido
<b>EMLP</b>	Empréstimos de Médio / Longo Prazos
<b>IGF</b>	Inspeção-Geral de Finanças
<b>LFL</b>	Lei das Finanças Locais
<b>MC</b>	Milhões de euros
<b>m€</b>	Milhares de euros
<b>MLP</b>	Médio e Longo Prazos
<b>MC</b>	Município de Cantanhede
<b>PMP</b>	Prazo Médio de Pagamento
<b>POCAL</b>	Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais
<b>PPTH</b>	Programa Pagar a Tempo e Horas
<b>PR</b>	Projeto de Relatório
<b>PSF</b>	Plano de Saneamento Financeiro
<b>RCM</b>	Resolução do Conselho de Ministros
<b>RJSEL</b>	Regime Jurídico do Setor Empresarial Local
<b>TC</b>	Tribunal de Contas

9



### LISTA DE QUADROS

- Quadro 01** Evolução das componentes dos balanços
- Quadro 02** Evolução e taxas de execução da receita e despesa municipal
- Quadro 03** Despesa Orçamental prevista sem efectiva cobertura pela receita disponível
- Quadro 04** Equilíbrio orçamental em sentido substancial
- Quadro 05** Vinculação orçamental
- Quadro 06** Composição e evolução da dívida corrigida pela IGF
- Quadro 07** Compromissos assumidos / despesas faturadas (ou equivalente)
- Quadro 08** Saldos reais de operações orçamentais
- Quadro 09** Prazos médios de pagamento
- Quadro 10** Indicadores de liquidez
- Quadro 11** Juros liquidados e pagos relativos a atrasos nos pagamentos
- Quadro 12** Indicadores de endividamento
- Quadro 13** Indicadores de imobilizações
- Quadro 14** Dívida a fornecedores a excluir/acrescer no apuramento do PMP
- Quadro 15** Aquisições de bens e serviços a excluir no apuramento do PMP
- Quadro 16** PPTH – Controlo dos objetivos 2008/2010
- Quadro 17** PPTH – Evolução das outras dívidas a terceiros ( 2007/2009 )
- Quadro 18** Controlo dos objetivos previstos no plano de saneamento financeiro
- Quadro 19** Controlo do limite de EMLP
- Quadro 20** Controlo do limite de EL
- Quadro 21** Limites legais - Valores considerados pelas DGAL/IGF
- Quadro 22** Entidades abrangidas pelo conceito de Endividamento Líquido Total
- Quadro 23** Limite de EMLP
- Quadro 24** Limite de Endividamento Líquido
- Quadro 25** Evolução do EL entre 30/06/2010 e 31/12/2010
- Quadro 26** Diferença total de Endividamento Líquido
- Quadro 27** Evolução do endividamento líquido em 2010
- Quadro 28** Reequilíbrio e saneamento financeiros

### LISTA DE GRÁFICOS

- Gráfico 1** Evolução dos PMP – IGF / DGAL

## 1. INTRODUÇÃO

### 1.1. ORIGEM E OBJETIVOS

**1.1.1.** De acordo com o plano de atividades da Inspeção-Geral de Finanças ( **IGF** ), realizou-se uma auditoria no Município de Cantanhede ( **MC** ), enquadrada no Projeto designado " Controlo do endividamento e da situação financeira da Administração Local Autárquica ".

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

1	Avaliação da qualidade da informação constante da prestação de contas do Município relativamente ao exercício de 2010.
2	Análise do comportamento do Município em termos de execução orçamental no triénio 2008/2010, avaliação da evolução do seu endividamento municipal no mesmo período, designadamente no que respeita a empréstimos, <i>leasing</i> e outras dívidas a terceiros, bem como apreciação da sua situação financeira, em especial, de curto prazo.
3	Controlo do cumprimento, pelo Município, no final de 2010, do regime e dos limites de endividamento previstos na Lei das Finanças Locais ( LFL ) <sup>1</sup> , quer na vertente dos empréstimos, quer de endividamento líquido.
4	Verificação, no final de 2010, da posição do Município em termos de equilíbrios conjuntural e estrutural (saneamento e reequilíbrio financeiros).
5	Conhecimento do sistema de controlo interno instituído no Município em relação a vários aspetos do endividamento e sua avaliação em termos de adequação e eficácia.

No entanto, atendendo ao período em que decorreu a ação, **atualizámos a análise**, exceto no que respeita aos limites legais de endividamento <sup>2</sup>, relativamente à **informação financeira do ano de 2011**.

### 1.2. METODOLOGIA E CONDICIONALISMOS

**1.2.1.** A presente ação de controlo baseou-se na metodologia e instrumentos de trabalho consubstanciados no guião " Avaliação do Endividamento Municipal ", sintetizados nos Anexos ( a fls. 1 a 8 ).

O trabalho de auditoria englobou uma recolha e análise de informação, tendo sido utilizados e preenchidos diversos mapas/questionários, uma *checklist* de verificação dos aspetos relevantes do sistema de controlo interno, bem como da coerência entre os vários documentos da prestação de contas.

Complementarmente foram executados, quer procedimentos de circularização com entidades terceiras, quer testes de conformidade e substantivos.

<sup>1</sup> Lei n.º 2/2007, de 15/jan (com declaração de retificação n.º 14/2007, publicada no DR, I série de 15/fev/07), alterada pelos art. 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.

<sup>2</sup> Atualização que não foi possível realizar atendendo à data em que terminou o trabalho de campo e à informação, de diversas entidades, que é necessário recolher e tratar.



Na realização da presente ação de controlo destaca-se a boa colaboração recebida dos colaboradores da Autarquia, em especial dos afetos à Divisão Financeira, bem como das entidades externas ao MC, abrangidas na análise do endividamento ( vide item 2.3.2.2. ).

### 1.3. CONTRADITÓRIO

**1.3.1.** O contraditório exercido pelo Município de Cantanhede, através do ofício n.º 013437 ( de 26/dez/2012 ), evidencia, à exceção da matéria relativa ao “ **Plano e Empréstimo de Saneamento Financeiro – 2010** ” ( vide item 2.2.3.3. ), uma aceitação generalizada das asserções produzidas pela IGF no Projeto de Relatório (PR).

Com efeito, a Autarquia, naquele documento, procurou, em regra, justificar as razões que terão estado na origem das situações irregulares apuradas pela IGF, designadamente ao nível do rigor dos procedimentos e de uma gestão orçamental equilibrada, ou então, no caso específico do mencionado Plano, evocou os motivos porque discorda da posição expendida no PR.

De qualquer modo, excetuando a matéria constante do item 2.2.3.3., a fundamentação agora expendida pelo MC não contraria o sentido das conclusões expressas no PR submetido à Autarquia para que esta pudesse exercer o seu direito de resposta.

Anexos, a fls. 71 a 90

## 2. RESULTADOS DA AÇÃO

### 2.1. DOCUMENTOS DE PRESTAÇÃO DE CONTAS

#### 2.1.1. FIABILIDADE DA INFORMAÇÃO FINANCEIRA ( 2010 )

**2.1.1.1.** Do trabalho realizado com o propósito de aferir sobre a qualidade da informação financeira produzida pelo MC, através de procedimentos de circularização e reconciliação das dívidas a terceiros<sup>3</sup>, resultou apenas uma **correção pouco significativa às**

<sup>3</sup> Para a análise do ano de 2010, foi obtida informação das seguintes entidades:

A) Dívida Financeira

Quanto às quatro entidades financeiras, com as quais o MC tinha contratos de empréstimos de médio e longo prazo em vigor ( Caixa Geral de Depósitos, Banco Santander Totta, Banco Espírito Santo e Banco Português de Investimento ), não foi encetado qualquer procedimento de circularização pois a Autarquia dispunha da informação necessária, por si obtida junto do Banco de Portugal, com vista à documentação da prestação de contas.

A informação disponibilizada pelo Banco de Portugal também incluía elementos relativos aos contratos de locação financeira ( Caixa Leasing e Factoring - Instituição Financeira e Banco BPI, S.A. ).

NOTA: em regra, a Autarquia procede no final do ano à reconciliação do serviço da dívida dos contratos de empréstimos e dos contratos de locação financeira ( neste caso, o último foi celebrado em 2008 ), para efeitos da certificação legal das suas contas.

B) Dívida Administrativa

Quanto às dezassete entidades credoras que constituem a amostra selecionada, a qual teve por base um critério de materialidade de saldos, também não foi posto em prática um procedimento de circularização, visto que a Autarquia dispunha da informação necessária, obtida por si ou, então, pelo Revisor Oficial de Contas ( ROC ), neste caso, para a certificação legal das contas de 2010.

Tal amostra correspondeu a cerca de 76% do montante das dívidas a terceiros, existente em 31/dez/2010, não se tendo obtido resposta de duas entidades circularizadas ( uma delas, em processo de insolvência ), tendo a taxa de retorno, em termos de valor, sido então de 88%.



### **demonstrações financeiras do exercício de 2010.**

De facto, o **passivo exigível** foi corrigido, **para mais**, no montante de **€ 4 000,09**, o que tem a ver com **dívida – de natureza administrativa - não registada na contabilidade municipal** <sup>4</sup>, que corresponde somente a 0,02% do total da dívida dos credores circularizados, referindo-se a dois credores, a saber: " INOVA- Empresa de Desenvolvimento Económico e Social, E.E.M." ( € 318,88 ) e " SOCERTIMA-Sociedade de Construções do Certima, Lda" ( € 3 686,21 ).

Anexos, a fls. 9 a 16

Os correspondentes ajustamentos foram introduzidos no balanço do MC de 2010 e, sendo caso disso, noutras grandezas consideradas para efeitos da análise que se segue.

Anexos, a fls. 17

**2.1.1.2.** Também, tendo em conta o disposto no Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais ( POCAL <sup>5</sup> ), constataram-se ainda insuficiências, com repercussões ao nível da qualidade e fiabilidade da informação económico-financeira elaborada pelo MC, que se prendem com o facto do valor dos encargos dos empréstimos ( amortização e juros ) relativos aos exercícios seguintes não estar registado nas contas relativas a compromissos de exercícios futuros.

No contraditório, a Autarquia confirma a asserção produzida, mas também acrescenta que " (...) à data de hoje, (...) esta situação já se encontra devidamente colmatada (...) ", apresentando documento comprovativo desse facto.

Anexos, a fls. 71 e 79 a 82

**2.1.1.3.** Deste modo:

**O Balanço do MC do ano de 2010 refletia, com um elevado grau de fiabilidade, nas rubricas a que aludimos anteriormente, a situação financeira da Autarquia, dada a reduzida materialidade da dívida não relevada ( € 4 000 ) e o seu peso ( 0,02% ) no passivo exigível.**

### **2.1.2. EVOLUÇÃO DOS BALANÇOS ( 2008/2011 )**

**2.1.2.1. No quadriénio 2008/2011, as componentes dos balanços do MC, após as correções da IGF ( no ano de 2010 ), apresentaram os seguintes valores e evolução:**

<sup>4</sup> No decurso do trabalho de campo, a equipa de auditoria da IGF solicitou à Divisão Financeira da Câmara Municipal de Cantanhede ( CMC ) a sua colaboração na investigação da origem das diferenças detetadas.

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

**Quadro 01 – Evolução das componentes dos balanços**

DESCRIÇÃO	2008	2009	2010	2011	VARIACÃO NO QUADRIÉNIO	
					Montante	%
ACRÉSCIMOS E DIFERIMENTOS	451 160,77	451 935,68	4 427 218,45	4 714 772,81	4 263 612,04	945%
RESTANTE ACTIVO	106 164 090,34	114 913 765,28	120 075 907,38	120 004 185,05	13 840 094,71	13%
<b>ACTIVO TOTAL</b>	<b>106 615 251,11</b>	<b>115 365 700,96</b>	<b>124 503 125,83</b>	<b>124 718 957,86</b>	<b>18 103 706,75</b>	<b>17%</b>
DÍVIDAS A TERCEIROS	28 626 362,91	37 845 546,40	37 399 363,77	36 129 866,46	7 493 503,55	26%
PROVISÕES	0,00	0,00	0,00	48 413,89	48 413,89	#DIV/0!
ACRÉSCIMOS E DIFERIMENTOS	17 301 090,70	18 400 197,50	17 600 360,10	16 797 252,14	- 503 838,56	-3%
<b>PASSIVO TOTAL</b>	<b>45 937 453,61</b>	<b>56 245 743,90</b>	<b>54 999 723,87</b>	<b>52 975 532,49</b>	<b>7 038 078,88</b>	<b>15%</b>
PATRIMÓNIO	40 958 618,33	41 685 814,30	48 258 693,11	48 450 061,74	7 491 443,41	18%
RESTANTES FUND. PRÓPRIOS	19 719 179,17	17 434 142,76	21 144 708,85	23 293 363,63	3 574 184,46	18%
<b>FUND. PRÓPRIOS TOTAIS</b>	<b>60 677 797,50</b>	<b>59 119 957,06</b>	<b>69 503 401,96</b>	<b>71 743 425,37</b>	<b>11 065 627,87</b>	<b>18%</b>

Fonte: balanço de 2008, balanço de 2009, balanço de 2010 corrigido pela IGF e balanço de 2011

Anexos, a fls. 17 e 18

Assim, nesse período, constatou-se o seguinte:

- ✓ O **Activo** apresentou uma **evolução favorável**, com um **crescimento de 17%**, o qual resultou, sobretudo, de um aumento dos **bens de domínio público** (cerca de 20%) e das **imobilizações corpóreas** (cerca de 18%), rubricas que contribuíram, respetivamente, em 49% e 43% para a variação total.
- ✓ O **Passivo** teve um comportamento idêntico já que sofreu um **incremento de 15%**, para o qual concorreu, de forma preponderante, o aumento de 48% verificado na rubrica de **dívidas a terceiros de médio e longo prazo** (com um peso na variação total de 146%);
- ✓ Os **Fundos próprios** também **augmentaram** cerca de **18%**, evolução que decorreu, em especial, do acréscimo verificado ao nível do **património** (18%), que representou 68% da variação total.

2.1.2.2. Em síntese:

**Aumentou**, embora de forma pouco significativa, **o grau de dependência do MC de capitais alheios exigíveis<sup>6</sup> para financiamento do ativo** (passou de 27% para 29%), permanecendo relativamente estável o correspondente peso dos fundos próprios (passou de 57% para 58%).

## 2.2. EXECUÇÃO ORÇAMENTAL, DÍVIDA MUNICIPAL E SITUAÇÃO FINANCEIRA

### 2.2.1. EXECUÇÃO ORÇAMENTAL ( 2008/2011 )

2.2.1.1. No quadriénio de 2008/2011, as receitas cobradas e as despesas pagas tiveram

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



a evolução expressa no quadro seguinte:

**Quadro 02 – Evolução e taxas de execução da receita e despesa municipal**

RUBRICAS	VALORES ABSOLUTOS (execução)				VARIACÃO DA EXECUÇÃO NO QUADRIÉNIO (%)	PREVISÃO / EXECUÇÃO			
	2008	2009	2010	2011		2008	2009	2010	2011
1 - Saldo inicial	58 708	99 518	116 010	117 809	101%	100%	100%	100%	100%
2 - Reposições não abatidas nos pagamentos	15 997	55 725	7 611	1 869	-88%	319934%	293%	11%	42%
3 - Receita Corrente	13 796 471	14 330 756	14 004 748	14 834 144	8%	81%	88%	91%	100%
4 - Despesa Corrente	12 713 392	12 852 988	13 783 944	11 839 467	-7%	93%	87%	87%	84%
5 - Receita de Capital	11 868 437	7 810 772	18 838 049	5 858 049	-51%	45%	26%	63%	33%
6 - Despesa de Capital	12 926 702	9 327 774	19 664 666	7 436 309	-42%	44%	29%	65%	41%
7 - Receita Total Disponível (1+2+3+5)	25 739 612	22 296 771	33 566 418	20 811 869	-19%	60%	47%	73%	64%
8 - Despesa Total (4+6)	25 640 094	22 180 762	33 448 609	19 275 775	-25%	59%	47%	72%	60%

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

Anexos, a fls. 19 a 21

A **receita total disponível** (incluindo o saldo orçamental transitado da gerência anterior), cujo montante **em 2011** foi de **MC 20,8**, **diminuiu cerca de 19%**, devido, essencialmente, ao decréscimo verificado na rubrica de receitas de capital (com uma evolução negativa de 51%), destacando-se, em especial, o comportamento da **rubrica 12.06. – Empréstimos a médio e longo prazo**, com uma **diminuição de MC 3,7**<sup>7</sup>.

No mesmo sentido evoluiu a **despesa municipal total** paga (decréscimo de 25%), que passou de **MC 25,6** para **MC 19,3**, sobretudo em resultado da evolução da **rubrica 07 - Aquisição de Bens de Capital**, cuja **variação negativa** foi de **MC 6** (63%).

2.2.1.2. Ainda, no mesmo quadriénio, o **grau de execução orçamental da receita total disponível**, ainda que tenha crescido (de 60% para 64%), **apresentou reiteradamente valores reduzidos**, para o que concorreu, especialmente, a **componente das receitas de capital**, com uma **taxa de execução em 2011 de 41%**.

Consequentemente, nesse período, **não foram arrecadadas, face aos valores previstos, receitas de capital** nos montantes, respetivamente, de **MC 14,3**, **MC 22,8**, **MC 11,1** e **MC 11,6**, resultando esta situação **essencialmente da rubrica 09 – Venda de bens de investimento**, com verbas não executadas de **MC 10,3**, **MC 15,4**, **MC 8,1**, e **MC 8,3**, as quais contribuíram em 58%, 62%, 64% e 66% para o desvio total verificado.

Anexos, a fls. 19 a 21

**Prática de emolamento na previsão das receitas de capital** (em especial ao nível da rubrica relativa à venda de bens de investimento), com baixos índices de execução anual, o que contraria o objetivo visado pelas regras previsionais consagradas no POCAL.

<sup>7</sup> Neste quadriénio - como se verá - o MC contratou quatro empréstimos, dois no âmbito do Programa Pagar a Tempo e Horas (2008/2009) e os restantes ao abrigo de um Plano de Saneamento Financeiro (2010).



No contraditório, o MC concorda com o facto de ter ocorrido a mencionada prática, mas defende que "(...) o empolamento na previsão de receitas não é forçosamente sinónimo de uma desadequada gestão financeira (...)", mas sim "(...) a falta de controlo efetivo dos seus níveis de execução (...)", o que apenas aconteceu, de modo acentuado, no ano de 2009, devido "(...) aos avultados investimentos efetuados em anos anteriores (...)", o que terá levado a Autarquia a decidir-se por uma "(...) operação de saneamento financeiro, tendo em vista a consolidação do seu passivo bem como o reequilíbrio das finanças municipais (...)".

Anexos, a fls. 72

**2.2.1.3. Os desvios registados** - no quadriénio 2008/2011 - **na execução da receita orçamental prevista** potenciavam, **em sede de realização das despesas**, a ocorrência da seguinte situação:

**Quadro 03 – Despesa orçamental prevista sem efetiva cobertura pela receita disponível**

Un. Euro

RUBRICAS	EXERCÍCIOS				% DE COBERTURA DA DESPESA PREVISTA (12)*/100			
	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011
1 - Receita total efectivamente disponível	25 739 612	22 296 771	33 566 418	20 811 869	60%	47%	73%	64%
2 - Despesa orçamental prevista	43 242 936	46 943 258	46 252 120	32 389 319				
Diferença (1-2)	- 17 503 324	- 24 646 487	- 12 686 701	- 11 577 449				

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

Anexos, a fls. 19 a 21

Assim, com a prática de empolamento na previsão das receitas orçamentais de capital, o MC criou a **possibilidade de realização/existência de despesas de elevado montante para o pagamento das quais não existiam**, em rigor, **disponibilidades financeiras suficientes**.

À exceção do ano de 2010, a referida situação não pode ser apenas justificada pelas dívidas de natureza administrativa (ou comercial) de curto prazo transitadas de exercícios anteriores, já que, segundo a informação financeira da Autarquia, essas dívidas cifravam-se, no início de cada um dos anos do quadriénio 2008/2011, em, respetivamente, € 2 651 953, € 4 579 222, € 14 293 681 e € 4 057 710.

**A execução orçamental de 2008 a 2011 comportava um forte risco**, pois, ao permitir a realização/existência de despesa acima da real capacidade financeira do MC em promover o seu atempado pagamento, **permitia e potenciava uma gestão orçamental desequilibrada**.

**2.2.1.4.** Para o mesmo período de tempo, e no que toca ao controlo do cumprimento do princípio do **equilíbrio orçamental** numa **perspetiva substancial**<sup>8</sup>, os resultados apurados foram os seguintes:

<sup>8</sup> Isto é, entrando também em consideração, entre outros aspetos, com a receita disponível e com a despesa realizada e faturada, mas ainda não paga ( cfr. alínea b) do ponto 1.2. da metodologia, Anexo a fls. 2 ).

**Quadro 04 – Equilíbrio orçamental em sentido substancial**

ANO	EXECUÇÃO	
	Autónoma do Ano	Global no Ano
2008	85,05%	78,36%
2009	70,67%	61,95%
2010	153,48%	93,01%
2011	115,73%	94,88%

Fonte: orçamentos finais e mapas de fluxos de caixa

Anexos, a fls. 22 e 23 ( em especial, colunas 9 e 10 )

Verificou-se, então, que a Autarquia **violou sistematicamente, ao nível da execução global do ano, o princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial**, facto que **espelha a concretização, em sede de execução orçamental, do risco a que no anterior item se aludiu.**

Noutros termos, dir-se-á que, em todos os anos, as **receitas globais foram insuficientes para cobrir as despesas faturadas ou equivalente ( pagas e não pagas )**, situação que, todavia, tem melhorado ( pois a taxa passou de 78% para 95% ).

A **sistemática violação, em termos da execução global do ano, do princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial** ( embora a partir de 2010 com uma taxa superior a 90% ), **espelha a realização ou existência de despesas acima da real capacidade financeira** da Autarquia para, de forma tempestiva, **fazer face aos compromissos assumidos.**

**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 que se encontra retratada no quadro seguinte:

**Quadro 05 - Vinculação orçamental**<sup>9</sup>

DESCRIÇÃO	EXECUÇÃO			
	2008	2009	2010	2011
1 - Despesas com pessoal	5 906 892	6 115 847	6 595 944	5 358 422
2 - Encargos relativos à dívida financeira (amort. e juros)	2 659 518	3 225 898	3 544 009	2 648 559
3 - Outras dívidas a terceiros de CP transitada do ano anterior	2 651 953	4 579 222	14 293 681	4 057 710
4 - Compromissos já assumidos no final do exercício anterior e ainda não facturados *	4 481 529	4 409 254	5 165 112	1 035 688
5 - Compromissos já assumidos para o exercício no final do anterior (contas 04 e 05)	0	0	0	0
<b>6 - TOTAL (1+2+3+4+5)</b>	<b>15 699 892</b>	<b>18 330 222</b>	<b>29 598 747</b>	<b>13 100 378</b>
<b>7 - DISPONIBILIDADES ORÇAMENTAIS **</b>	<b>25 739 612</b>	<b>22 296 721</b>	<b>33 566 418</b>	<b>20 811 869</b>
<b>8 - DIFERENÇA (7-6)</b>	<b>10 039 720</b>	<b>3 966 549</b>	<b>3 967 672</b>	<b>7 711 491</b>
<b>9 - PERCENTAGEM DA RECEITA NÃO VINCULADA (8/7*100)</b>	<b>39,0</b>	<b>17,8</b>	<b>11,8</b>	<b>37,1</b>

Un euro

\* Resulta da diferença entre o valor total dos compromissos assumidos no exercício anterior e a respectiva soma das despesas pagas com as facturadas e ainda não pagas.  
 \*\* Resulta da soma dos saldos orçamentais iniciais com as receitas cobradas.

Fonte: documentos de prestação de contas

Anexos, a fls. 19 e 22

<sup>9</sup> Cfr. alínea b) do ponto 1.2. da metodologia, Anexo a fls. 2.



Assim, em todos aqueles anos, uma **parte substancial** ( mais de 60% em 2011 ) do **montante global das receitas orçamentais estava**, à partida, **comprometida face apenas a um conjunto de despesas certas e com um elevado grau de inflexibilidade.**

**No quadriénio 2008/2011, a despesa orçamental do MC** apresentava uma **elevada rigidez**, expressa numa **reduzida margem de atuação da gestão financeira municipal**, designadamente para fazer face às demais despesas municipais que, à partida, não estavam já " vinculadas ".

**2.2.1.6.** A análise, com o recurso a um elenco de indicadores, à **execução orçamental do MC**, reportada ao mesmo período, permite-nos afirmar que:

- ✓ **Aumentou a percentagem de despesas orçamentais pagas por receitas próprias** ( passou de 30% para 42% ), do **peso destas últimas na receita total cobrada** ( passou de 30% para 39% ), assim como do **peso dos fundos municipais no cômputo da despesa paga** ( cerca de 12 pontos percentuais, passando para 48% ).
- ✓ **Cresceu a proporção dos compromissos assumidos para o exercício no total das despesas realizadas e faturadas** ( de 115% para 116% ), bem como o **peso das despesas totais pagas nos compromissos assumidos para o exercício** ( de 74% para 78% ).

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

**2.2.1.7.** Em síntese, **no quadriénio 2008/2011:**

Com a concretização do **risco associado à prática de empolamento na previsão das receitas orçamentais de capital**, o **MC violou**, de forma reiterada, **o princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial**, embora, a partir de 2010, evidencie já uma taxa superior a 90%.

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

Esta situação - corroborada pelos resultados do indicador de vinculação orçamental - influencia negativamente a capacidade de o Município fazer, tempestivamente, face aos compromissos de curto prazo ( CP ) assumidos perante entidades terceiras.

Acresce que da prática de empolamento orçamental decorre que **os documentos previsionais do MC, por não refletirem uma real expectativa de execução orçamental, não poderão ser eficazes instrumentos de gestão**, nem servirem de base a uma análise rigorosa em

termos da eficácia da sua execução pelos órgãos autárquicos <sup>10</sup>.

## 2.2.2. DÍVIDA MUNICIPAL ( 2008/2011 )

**2.2.2.1. A dívida global do MC de operações orçamentais ( OO ), incluindo as correções efetuadas pela IGF ( cfr. item 2.1.1.1. ), importava, no quadriénio de 2008/2011, nos seguintes montantes:**

**Quadro 06 – Composição e evolução da dívida corrigida pela IGF**

Un. euro

Descrição	2008	2009	2010		2011	Taxa de Variação	
	Prest. Contas	Prest. Contas	Prest. Contas	Correc. IGF	Total	2008 / 2011	
- EMLP	15 723 613	15 038 938	27 576 039	0	27 576 039	27 512 756	75,0%
<b>Dívida Financeira</b>							
- ECP	1 326 500	1 296 700	0	0	0	0	-100,0%
- Leasing	3 469 751	4 351 781	4 366 322	0	4 366 322	4 691 920	35,2%
<b>Subtotal</b>	<b>20 519 863</b>	<b>20 687 419</b>	<b>31 942 361</b>	<b>0</b>	<b>31 942 361</b>	<b>32 204 676</b>	<b>56,9%</b>
<b>Outras dívidas a terceiros</b>							
- MLP	2 628 000	2 142 500	728 781	0	728 781	1 724 342	-34,4%
- CP	4 579 222	14 293 681	4 053 710	4 000	4 057 710	1 663 341	-63,7%
<b>Subtotal</b>	<b>7 207 222</b>	<b>16 436 181</b>	<b>4 782 490</b>	<b>4 000</b>	<b>4 786 490</b>	<b>3 387 683</b>	<b>-53,0%</b>
<b>Total</b>	<b>27 727 085</b>	<b>37 123 601</b>	<b>36 724 851</b>	<b>4 000</b>	<b>36 728 851</b>	<b>35 592 359</b>	<b>28,4%</b>

Fonte: prestação de contas de 2008/2010 e balancete final de 2011

Anexos, a fls. 22

Assim, a **dívida municipal de OO**, naquele período, **creceu M€ 7,9 ( 28% )**, passando de **M€ 27,7** para **M€ 35,6**, evolução que correspondeu a um **acréscimo de M€ 11,7** da **dívida financeira** e a uma **diminuição de M€ 3,8** das **outras dívidas a terceiros**.

Refira-se também que, em qualquer um dos anos, **a receita global de um exercício era claramente insuficiente para pagar a totalidade da dívida municipal**, situação que se agravou em 2011 ( correspondia apenas a 58% ou 53%, caso se retire a receita proveniente de passivos financeiros ), conquanto se saiba que uma parte muito significativa dessa mesma dívida tenha a natureza de médio e longo prazo.

Anexos, a fls. 25 ( indicador 22 )

Acresce que, no quadriénio 2008/2011, o **período de recuperação da dívida total da Autarquia** <sup>11</sup>, tendo em conta as receitas próprias regulares, é muito significativo, tendo mesmo **crecido de 1,7 para 2,1 anos** ( cerca de 5 meses ), resultado que ainda se **agrava caso se expurgue ao valor daquelas receitas o das despesas rígidas e vinculadas** ( de 3,0 para 3,2 anos ).

Anexos, a fls. 25 ( indicadores 26 a 31, em especial, 26 e 29 )

<sup>10</sup> 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 ).

<sup>11</sup> Resulta da estimativa do número de anos em que a Autarquia é capaz de pagar as suas dívidas com base num conjunto de receitas próprias regulares, abatidas ou não de algumas despesas rígidas e vinculadas ( pessoal, juros de EMLP e *leasing* ), admitindo alguma estabilidade nas grandezas consideradas.



Por seu turno, ainda naquele período, **o peso da dívida municipal em sentido lato na despesa total paga teve um apreciável incremento** ( pois passou de 108,1% para 184,6% ), o mesmo sucedendo com o indicador **dívida municipal per capita** que passou de **€ 758 para € 973**.

Anexos, a fls. 25 (indicadores 21 e 25)

Por fim, no quadriénio em análise, **o peso da dívida de MLP e, em especial, da de EMLP, na dívida total é muito relevante e crescente** ( passou, respetivamente, de 74% para 90% e de 57% para 77% ), o que se repercute e condiciona a gestão orçamental dos exercícios futuros.

Anexos, a fls. 22

A comparação, nos exercícios 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 ) transitadas de anos anteriores, permitiu verificar o seguinte:

**Quadro 07 – Compromissos assumidos / despesas facturadas (ou equivalente)**

DESCRIÇÃO	2008	2009	2010	2011
1 - Compromissos totais assumidos para o exercício	34 628 571	41 639 555	38 538 007	24 562 504
2 - Despesas totais pagas	25 640 094	22 180 762	33 448 609	19 275 775
3 - Outras dívidas a terceiros de CP transitadas (excepto OT)	4 579 222	14 293 681	4 057 710	1 724 342
<b>Diferença [1-(2+3)]</b>	<b>4 409 254</b>	<b>5 165 112</b>	<b>1 031 688</b>	<b>3 562 386</b>

Fonte: Documentos de prestação de contas da Autarquia

Anexos, a fls. 25 (indicadores orçamentais 17 e 18)

Deste modo, o **valor dos compromissos já assumidos no final de 2011 e ainda não faturados** ( ou equivalente ), no montante de **MC 3,6**, iria repercutir-se, no futuro, no correspondente aumento global da dívida do MC <sup>12</sup>, pelo que a evolução da situação financeira municipal é mais negativa do que aquela que decorre somente da consideração da dívida já existente.

**O endividamento global do MC, com um apreciável acréscimo entre 2008/2011 ( MC 8 e 28%, passando para MC 35,6 ) e um elevado montante, no final do último ano, de compromissos assumidos e ainda não faturados ou equivalente ( MC 3,6 ), evidencia um nível materialmente relevante e desproporcionado ao seu quadro financeiro, nomeadamente às receitas orçamentais.**

**2.2.2.2.** Ainda, para o período de 2008/2011, o valor da **dívida financeira** sofreu um **acréscimo de 57%**, tendo passado para **MC 32,2**, integrando empréstimos de médio e longo prazo, empréstimos de curto prazo e *leasing*.

<sup>12</sup> Atendendo a que, segundo o ponto 2.6.1. do POCAL, o registo do compromisso é efetuado na sequência da assunção, face a terceiros, da responsabilidade de realizar determinada despesa, ou seja, os compromissos assumidos já vinculam o MC perante terceiros.

9

**2.2.2.2.1.** O **stock da dívida de EMLP, no final de cada ano** do quadriénio 2008/2011, ascendia, respetivamente, a **€ 15 723 613, € 15 038 938, € 27 576 039 e € 27 512 756**, sendo o resultado da execução, em 31/dez/2011, de **32 contratos** ( os dois últimos, com um capital de M€ 16, celebrados em 14/jan/2010 no âmbito de um **Plano de Saneamento Financeiro** –cfr. infra ), evolução que se traduz num **acréscimo muito relevante** da dívida desta natureza ( cerca de **M€ 11,8 e 75%** ).

Anexos, a fls. 22 e 26

Por seu turno, o correlativo **serviço da dívida** - amortizações e juros - sofreu um **aumento muito relevante ( 63% )**, tendo passado de **M€ 1,5 para M€ 2,4**, com um **peso crescente na despesa municipal paga** ( passou de 6% para 12% ).

Anexos, a fls. 24 (indicador 13) e 27

No final de 2011, existiam **três EMLP em período de carência** ( com um capital **contratado e utilizado de M€ 16,5** e um peso neste tipo de dívida de 60% ), razão porque é de prever que o **serviço da dívida** desta natureza **tenda ainda a crescer nos próximos anos** <sup>13</sup>.

**O stock e o serviço da dívida de EMLP aumentaram, de forma muito relevante, no período examinado, sendo expectável que a última variável continue a crescer, pois, à data de 31/dez/2011, existiam três EMLP em período de carência, perfazendo o montante total de M€ 14, os quais tinham um elevado peso no capital em dívida desta natureza.**

**2.2.2.2.2.** No final dos anos de 2010 e 2011 não existia qualquer dívida relativa a empréstimos de curto prazo, ao contrário do sucedido em exercícios de 2008 e 2009, em que importava, respetivamente, em € 1 326 500 e € 1 296 700 <sup>14</sup>.

Anexos, a fls. 22

**2.2.2.2.3.** O MC tem recorrido a **financiamento** com recurso à celebração de **contratos de locação financeira**, cujo capital em dívida, no final dos anos de 2008 a 2011, correspondia a, respetivamente, € 3 469 751, € 4 351 781, € 4 366 322 <sup>15</sup> e € 4 691 919, pelo que a dívida desta natureza cresceu, no período em apreço, de M€ 1,2 ( 35% ).

Anexos, a fls. 22

**2.2.2.3.** A componente **outras dívidas a terceiros** ( dívida administrativa/comercial ) **de OO**, com a natureza originária de curto prazo, **decreceu** - entre 2008/2011 - **de**

<sup>13</sup> Ainda que muitos empréstimos contratados pelo MC estejam no último ano de amortização.

<sup>14</sup> Refira-se que, na sequência da apreciação e homologação da conta do MC de 2008, o Tribunal de Contas ( TC ) dirigiu várias recomendações à Autarquia ( ofício n.º 11230, de 18/jul/2011 ), entre outras, a que tinha a ver com o facto de terem transitado saldos em dívida de ECP, no final dos exercícios de 2008 e 2009, sem que os respetivos contratos tivessem sido submetidos a fiscalização prévia, situações que eram suscetíveis de configurar um ilícito de natureza financeira ( cfr. art.º 65º, alínea h), da Lei 98/97, de 26/ago ).

Contudo, atendendo a que o TC, o órgão competente para apreciar responsabilidades daquela natureza, conhece e já se pronunciou sobre esta situação, não se justifica a realização de qualquer outra diligência por parte da IGF.

<sup>15</sup> Na sequência do procedimento de circularização, foi validado cerca de 99% do valor do universo de contratos de locação financeira.



**forma significativa ( M€ 3,8 e 53% ), tendo passado para € 3 387 683.**

Anexos, a fls. 22

Realce-se, no entanto, que esta evolução positiva é apenas aparente, pois, durante o período em análise, o MC transformou, através da adesão ao PPTH e de uma operação de saneamento financeiro, M€ 17,3 de dívida desta natureza em financeira de MLP.

Anexos, a fls. 22

**O peso dessas dívidas na despesa total realizada diminuiu, a partir de 2009,** tendo passado de 22% para 15%.

Anexos, a fls. 25 (indicador 20)

**2.2.2.3.1. A relação existente entre o saldo final de operações orçamentais e as outras dívidas a terceiros ( originariamente de CP ) é a que se evidencia no quadro seguinte:**

**Quadro 08 – Saldos reais de operações orçamentais**

Lm. euro

DESCRIÇÃO	2008	2009	2010	2011
1 - Saldo final de operações orçamentais	99 518	116 010	117 809	1 536 094
2 - Outras dívidas a terceiros originariamente de CP (excepto OT)	7 207 222	16 436 181	4 786 490	3 387 683
<b>Diferença (1-2)</b>	<b>- 7 107 704</b>	<b>- 16 320 172</b>	<b>- 4 668 682</b>	<b>- 1 851 589</b>

Fonte: documentos de prestação de contas

Anexos, a fls. 19, 23 e 25 ( indicador 19 )

O MC apresentou sistemáticos **saldos reais negativos de OO** ( embora, a partir de 2009, com tendência decrescente ), que importava, no final de **2011**, em **M€ 1,9**, de que resultava **a oneração indevida dos orçamentos futuros**, com a **transferência de dívida assumida que devia ser paga por um dado orçamento anual para os subsequentes.**

Acresce que, no período em análise, a evolução positiva é apenas aparente, especialmente entre 2009/2011, pois o MC transformou, como já referimos, na sequência da adesão ao PPTH e celebração de um EMLP de saneamento financeiro, um elevado montante de outras dívidas a terceiros em financeira ( M€ 17,3 ), que, por isso, deixaram de ser consideradas neste indicador.

Ora, caso essas operações não tivessem sido concretizadas, os saldos orçamentais negativos e, conseqüentemente, a situação financeira do MC numa perspetiva de CP ter-se-iam agravado significativamente entre 2008 e 2011.

**Em 2011, a situação financeira de CP do MC continua a ser desequilibrada, não obstante a transformação, a partir de 2008, de M€ 17,3 de dívida comercial/administrativa em financeira, persistindo um relevante saldo real negativo de OO ( cerca de M€ 1,9 ), de que resulta uma oneração indevida de orçamentos futuros.**

**2.2.2.3.2. Os prazos médios de pagamento ( PMP ) a terceiros, de acordo com os**

9

indicadores adoptados pela IGF <sup>16</sup>, evoluíram da seguinte forma:

**Quadro 09 – Prazos médios de pagamento**

INDICADORES	2008	2009	2010	2011	VARIAÇÃO NO QUADRIÉNIO
Prazo médio de pagamento	214	308	190	141	-73
Prazo médio de pagamento (incluindo aquisições em leasing)	261	371	359	313	53
Prazo médio de pagamento de imobilizado	397	441	1082	1059	662

Fonte: balanços, demonstrações de resultados e balancetes finais

Anexos, a fls. 28 (indicadores 4, 5 e 6)

Neste quadriénio, o PMP a terceiros diminuiu 73 dias, situando-se, ainda assim, no final de 2011, em 141 dias <sup>17</sup>, valor que excede os parâmetros legalmente previstos <sup>18</sup>.

De acordo com a fórmula adotada na Resolução de Conselho de Ministros ( RCM ) n.º 34/2008 de 14 de fevereiro <sup>19</sup>, o PMP a fornecedores era, segundo a DGAL e a IGF <sup>20</sup>, em 2010, respetivamente, de 59 e 186 dias <sup>21</sup>.

Anexos, a fls. 29 e 30

**A Autarquia, apesar da transformação de um elevado montante de dívida administrativa/comercial em financeira, continuava a apresentar, no final de 2011, um PMP a terceiros elevado e superior aos parâmetros legalmente previstos ( 141 dias ).**

**2.2.2.4. Da análise à situação financeira de CP da Autarquia atendendo à informação patrimonial, os resultados dos indicadores de liquidez <sup>22</sup>, são os seguintes:**

<sup>16</sup> A IGF efetua o apuramento do PMP a terceiros ( e não apenas a fornecedores/empregados ) com base numa metodologia distinta da que decorre da Resolução de Conselho de Ministros ( RCM ) n.º 34/2008 ( cuja análise consta do parágrafo seguinte ), resultando as divergências entre as duas perspetivas das notas constantes, respetivamente, dos Anexos, a fls. 01 a 08.

<sup>17</sup> Lembramos que a evolução positiva do resultado deste indicador decorre especialmente das operações de consolidação de dívida administrativa e financeira levadas a cabo pelo MC no período em análise.

<sup>18</sup> De acordo com o art. 212º do DL n.º 59/99, de 2/mar, o prazo de pagamento era de 44 dias ( cfr., também, sobre esta matéria o disposto no DL n.º 32/2003, de 27/dez ).

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

<sup>19</sup> Publicada no Diário da República ( DR ), I Série, de 22/fev, após a alteração introduzida pelo Despacho n.º 9870/2009, de 6/abr do Ministro de Estado e das Finanças, publicado no DR, II Série, de 13/abr.

<sup>20</sup> De acordo com a lista publicada pela DGAL com base em dados extraídos do SIIAL em 24/abr/2012.

<sup>21</sup> Cfr., no entanto, o PMP apurado pela IGF, com base na mesma metodologia, no âmbito da análise ao PPTH para efeitos de controlo dos objetivos de redução dos PMP.

<sup>22</sup> Que se destinam a medir a capacidade da entidade para solver atempadamente os seus compromissos de CP. A interpretação e, nalguns casos, o parâmetro de apreciação do conjunto de indicadores a que iremos aludir consta a fls. 28 dos Anexos.



**Quadro 10 – Indicadores de liquidez**

INDICADORES	2008	2009	2010	2011	VARIAÇÃO NO QUADRIÉNIO
Liquidez geral	61%	21%	47%	75%	14,43
Liquidez reduzida	41%	13%	27%	67%	25,66
Liquidez imediata	14%	5%	12%	49%	34,33

Fonte: balanços, demonstrações de resultados e balancetes finais

Anexos, a fls. 28 (indicadores 1 a 4)

Os **indicadores de liquidez** apresentam resultados muito **aquém dos parâmetros** geralmente tidos como referência **de uma situação de equilíbrio financeiro de curto prazo** ( no mínimo > 90% ), mostrando-se **desrespeitada a regra do equilíbrio financeiro mínimo** <sup>23</sup>.

De facto, não existe ajustamento entre as dívidas de CP e a correlativa liquidez do ativo, situação que se repercute negativamente sobre a (in)capacidade da Autarquia para cumprir atempadamente os seus compromissos dessa natureza.

Os resultados apurados não são mais do que a consequência direta da **sistemática violação do princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial** ( no que respeita à execução global do ano ), a que se aludiu no item 2.2.1.4., pois, a ter havido uma gestão orçamental efetivamente equilibrada, **os indicadores de liquidez** apresentariam, necessariamente, resultados dentro do parâmetro mínimo aceitável.

**O MC evidenciava uma estrutura financeira de CP desequilibrada, com incumprimento da regra do equilíbrio financeiro mínimo, situação que tem tradução prática nas dificuldades sentidas pela Autarquia em, atempadamente, solver os compromissos dessa natureza.**

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

- ✓ Celebrem contratos de *factoring* com entidades financeiras, que **consubstanciavam, no final de 2010, uma dívida de € 236 358.**

Anexos, a fls. 31

- ✓ Tenham **liquidado juros de mora à Autarquia** como se pode verificar de seguida:

<sup>23</sup> Segundo a qual o ativo circulante de CP deverá ser - pelo menos - de montante idêntico ao das dívidas de CP e que se justifica, de um modo especial, no que respeita às autarquias locais, atendendo ao princípio do equilíbrio orçamental que se encontra legalmente consagrado.

9

**Quadro 11 – Juros liquidados e pagos relativos a atrasos nos pagamentos**

Um euro

EXERCÍCIOS	VALORES (JUROS) REFLECTIDOS CONTABILISTICAMENTE			VALORES FACTURADOS E OMITIDOS NA CONTABILIDADE	VALORES TOTAIS LIQUIDADOS E EM DÍVIDA NO FINAL DO EXERCÍCIO	
	LIQUIDADOS	PAGOS	EM DÍVIDA NO FINAL DO ANO		LIQUIDADOS	EM DÍVIDA NO FINAL DO ANO
2008	24 363	96 320	96 819	0	24 363	96 819
2009	17 337	30 185	83 657	0	17 337	83 657
2010	246 728	146 218	172 772	0	246 728	172 772
<b>TOTAL</b>	<b>288 428</b>	<b>272 723</b>			<b>288 428</b>	
<b>VARIAÇÃO 2008/2010</b>	<b>222 366</b>	<b>49 899</b>	<b>75 954</b>	<b>0</b>	<b>222 366</b>	<b>75 954</b>

Anexos, a fls. 32

Assim, no referido triénio, foram liquidados e pagos juros de mora no montante de, **pele menos**, respetivamente, **m€ 288 e m€ 272**, estando ainda em dívida, no final do último exercício, **m€ 173**.

2.2.2.6. Por fim, a situação da Autarquia em termos de **endividamento**, quando abordada, de forma articulada com as demais componentes do balanço (ativo líquido e passivo total) <sup>24</sup>, apresenta a seguinte evolução:

**Quadro 12 – Indicadores de endividamento**

INDICADORES	2008	2009	2010	2011	VARIAÇÃO NO QUADRIÉNIO
<b>Endividamento (passivo / activo líquido)</b>	43%	49%	44%	42%	-0,61
<b>Estrutura de Endividamento I (dívidas MLP / passivo)</b>	47%	38%	56%	60%	13,18
<b>Estrutura de Endividamento II (dívida financeira MLP / passivo)</b>	41%	35%	55%	59%	17,33
<b>Estrutura de Endividamento III (dívidas de CP / passivo)</b>	15%	30%	12%	8%	-7,32

Fonte: balanços

Anexos, a fls. 28 ( indicadores 9 a 12 )

Segundo este conjunto de indicadores verifica-se que o peso:

- ✓ Do **Passivo no Activo líquido** ( indicador " Endividamento " ) tem-se mantido relativamente estável, atingindo em 2011 o resultado de 42%;
- ✓ Das **Dívidas de CP no Passivo** diminuiu cerca de 7 pontos percentuais ( indicador " Estrutura de Endividamento III " ), passando em 2011 para 8%;
- ✓ Das **Dívidas de MLP no Passivo** ( indicadores " Estrutura de Endividamento I e II " ) aumentou, em ambos os casos, cifrando-se, em 2011, em cerca de 60%.

E, quanto aos **dois indicadores das imobilizações**, verificou-se a evolução expressa no quadro seguinte:

<sup>24</sup> A interpretação e, nalguns casos, o parâmetro de apreciação do conjunto de indicadores a que iremos aludir consta a fls. 28 dos Anexos.



**Quadro 13 – Indicadores de imobilizações**

INDICADORES	2008	2009	2010	2011	VARIACÃO NO QUADRIÉNIO
<b>Indicador das imobilizações I</b> (capitais permanentes / imobilizado líquido)	81%	72%	86%	89%	7,96
<b>Indicador das imobilizações II</b> (capitais alheios CP / imobilizado líquido)	7%	15%	6%	4%	-3,28

Fonte: balanços

Anexos, a fls. 28 ( indicadores 7 e 8 )

Os resultados destes rácios mostram que o imobilizado tem sido principalmente financiado, como é desejável, por capitais permanentes <sup>25</sup> ( **indicador das imobilizações I** ), situando-se o seu grau de cobertura por capitais alheios exigíveis a curto prazo a um nível perfeitamente residual ( **indicador de imobilizações II** ).

**2.2.2.7. Em síntese, no quadriénio em apreciação:**

O **endividamento global do MC cresceu significativamente**, totalizando, em 31/dez/2011, a importância de **MC 35,6 ( mais MC 7,9 e 28% do que em 2008 )**, **apresentando um nível materialmente elevado e desadequado ao seu quadro financeiro**, nomeadamente às receitas orçamentais, sendo de salientar:

- ✓ A **insuficiência da receita global de um exercício para pagar toda a dívida municipal**;
- ✓ A **relevância crescente do peso da dívida de MLP no total** ( em 2011: 90% ), com especial destaque para a de EMLP ( 2011: 77% );
- ✓ O **aumento**, muito significativo, do **stock e serviço da dívida de EMLP**, sendo **previsível o agravamento desta última variável**, dada a existência, no final de 2011, de três empréstimos em período de carência, cujo capital em dívida totalizava M€ 14
- ✓ A **existência de uma situação financeira de CP desequilibrada**, que persiste no **final de 2011**, não obstante a transformação, a partir de 2008, de M€ 17,3 de dívida comercial/administrativa em financeira, caracterizada por/pela:
  - **Sistemáticos saldos reais negativos de operações orçamentais** ( 2011: **M€ 1,9** );
  - **PMP a terceiros elevados e superiores aos parâmetros legalmente previstos** ( 2011: **141 dias** );
  - **Desajustamento contínuo** entre as **dívidas desta natureza e correspondente liquidez do ativo**, com violação da **regra do equilíbrio financeiro mínimo** ( indicadores de liquidez );

<sup>25</sup> Ou seja, por fundos próprios e financiamentos de médio e longo prazo.

- **Significativos custos financeiros** ( juros de mora pagos, entre 2008/2010, no montante de cerca de **m€ 272** ).

A este quadro acresce, no final de 2011, o valor ( **M€ 3,6** ) de **compromissos assumidos no exercício e ainda não faturados** ( ou equivalente ), que, no futuro, iriam agravar o endividamento municipal, pelo que a evolução da situação financeira municipal é mais negativa do que aquela que decorre somente da consideração da dívida já existente.

**Tal elenco de situações tem repercussões e condiciona a gestão orçamental de exercícios futuros**, sendo de salientar que dos **saldos reais negativos de operações orçamentais** decorre a **transferência indevida de dívida assumida e que devia ser paga por um determinado orçamento anual para os subsequentes**.

### 2.2.3. OPERAÇÕES DE CONSOLIDAÇÃO DA DÍVIDA COMERCIAL/ADMINISTRATIVA

2.2.3.1. O **MC**, entre 2008 e 2010, **levou a cabo duas operações de consolidação da dívida comercial/administrativa**, consubstanciadas na adesão, **em 2008, ao " Programa Pagar a Tempo e Horas " ( PPTH )**<sup>26</sup> e, **em 2010**, na sequência da elaboração e aprovação de um **Plano de Saneamento Financeiro**.

#### 2.2.3.2. PROGRAMA PAGAR A TEMPO E HORAS ( 2008 )

2.2.3.2.1. O **MC** aderiu, **em 2008**, ao **PPTH**, beneficiando do acesso a financiamento através do recurso a dois EMLP com um **capital total de € 1 342 000**, integralmente arrecadado nesse ano.

Ao Estado Português, através da **Direção-Geral do Tesouro e Finanças ( DGTF )**, correspondeu, enquanto mutuante, o valor de **€ 536 800**, e ao **Banco Santander Totta ( BST )**, a parte restante, ou seja, **€ 805 200**.

Os referidos empréstimos obtiveram o **visto prévio do TC** em, respetivamente, **11/set/2008** e **06/nov/2008**.

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<sup>27</sup> ), **bem como as consequências face ao seu in/cumprimento** em termos de variação da taxa de juro do empréstimo contratado com o Estado.

2.2.3.2.2. Do trabalho realizado pela IGF resultou um **conjunto significativo de incorreções nas grandezas consideradas para apuramento do PMP**, sendo que as **discrepâncias a IGF e DGAL**, nos anos de 2008 a 2010, **decorrem**, principalmente, **da metodologia adotada para recolher a informação relevante**, conforme se descreve de seguida.

<sup>26</sup> Promovido pelo Governo com o objetivo de " (...) *reduzir significativamente os prazos de pagamento a fornecedores de bens e serviços praticados por entidades públicas* (...) " - Preâmbulo da RCM n.º 34/2008, de 22/fev.

<sup>27</sup> De acordo com a alteração introduzida pelo Despacho n.º 9870/2009 do Ministro de Estado e das Finanças ( publicado no DR, 2ª Série, de 13/abr/2009 ).



Quanto às **dívidas a fornecedores**<sup>28</sup>, efetuámos as **correções** que constam do quadro seguinte:

**Quadro 14 – Dívida a fornecedores a excluir/acrescer no apuramento do PMP**

CONTAS	ANOS (somatório das correções efetuadas nos 4 trimestres)		
	2008	2009	2010
268110 - Fornecedores - Empreiteiros de subsídios concedidos	659 699,21	1 337 460,41	865 128,53
268113 - Factoring - Fornecedores e Empreiteiros de subsídios concedidos	249 431,60	1 089 302,60	1 313 327,67
Outras correções - Circularização e reconciliação de saldos	,00	,00	,00
<b>TOTAL ...</b>	<b>909 130,81</b>	<b>2 426 763,01</b>	<b>2 178 456,20</b>

Fonte: balancetes trimestrais e correções introduzidas pela IGF

Anexos, a fls. 30

As referidas diferenças resultam dos seguintes factos:

- ✓ **Não consideração**, entre **2008** e **2010**, de dívidas a fornecedores de imobilizado, contabilizadas em subconta da conta 268 – Devedores e credores diversos, que não é considerada na metodologia adotada pela DGAL.
- ✓ **Correções efetuadas pela IGF**, para mais, em **2010**, no âmbito das diferenças apuradas na reconciliação dos saldos das dívidas a fornecedores/empreiteiros, 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. 9

Por sua vez, ao nível das **aquisições de bens e serviços**, identificámos um **elenco de situações que**, ao contrário do que decorre da metodologia utilizada pela DGAL<sup>29</sup>, **não devia ter sido considerado no apuramento do PMP**, a saber:

**Quadro 15 – Aquisições de bens e serviços a excluir no apuramento do PMP**

CONTAS	ANOS (somatório das correções efetuadas nos 4 trimestres)			
	2007	2008	2009	2010
42 - Imobilizações corpóreas (transferências de imobilizado em curso)	- 3 019 739,36	- 1 211 905,77	- 225 768,17	- 10 449 725,75
45 - Bens do domínio público (transferências de imobilizado em curso)	- 847 784,88	- 1 841 329,73	- 1 946 902,70	- 9 224 849,70
Outras correções em imobilizado (recuperação de imobilizado anterior POCAL)	- 159 362,99	- 549 647,12	- 1 268 897,96	- 6 536 685,78
Outras correções gerais (circularização)	,00	,00	,00	,00
<b>TOTAL ...</b>	<b>- 4 026 887,23</b>	<b>- 3 602 882,62</b>	<b>- 3 441 568,83</b>	<b>- 26 211 261,23</b>

Fonte: balancetes trimestrais e correções introduzidas pela IGF

Anexos, a fls. 30

<sup>28</sup> A DGAL, em nota explicativa constante das primeiras publicitações do PMP dos municípios, referia "(...) que as dívidas a fornecedores são o resultado da soma dos saldos credores das contas 22, 252, 261, 265, 266 e 267, que traduzem as dívidas existentes no final de cada trimestre.", acrescentando ainda que "(...) nas contas 22 e 261 não foram consideradas as contas 229 e 2619, uma vez que as mesmas não traduzem dívidas, mas sim créditos."

<sup>29</sup> Que, na nota explicativa a que já aludimos, referia "(...) que as aquisições de bens e serviços (A) são obtidas através da soma dos movimentos a débito da conta 31, não considerando o débito das contas 317 e 318 e subtraindo os movimentos a crédito das referidas contas, com o saldo devedor da conta 62 e os movimentos a débito das contas 42, 442, 445 e 45, obtendo-se assim as aquisições efetuadas ao longo de cada trimestre."