

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



---

### **Auditoria ao Município de Ourique**

---

**Proc. n.º 2013/182/A3/481**

***Relatório n.º 2040/2014***

***Dezembro 2014***

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 Ourique
<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 – Lisboa e Sul".
<b>ÂMBITO</b>	As verificações efetuadas reportaram-se ao período compreendido entre 1/jan/2010 e 31/dez/2012
<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;</li> <li>• Análise do comportamento do Município em termos de execução orçamental no último triénio (2010/2012), 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 2012, dos limites de endividamento previstos na Lei das Finanças Locais e na Lei do Orçamento de Estado para aquele ano;</li> <li>• Verificação, no final de 2012, 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 consubstanciados 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>	mar/2013 – jul/2013
<b>DIREÇÃO</b>	CdE - Alexandre Amado
<b>EQUIPA</b>	<b>Coordenação:</b> CdE – Sónia Barbosa <b>Execução:</b> Inspetor – Serafim Silva

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

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

**PARECER:**

Concordo.

Os orçamentos do MO, entre 2010/2012, foram sistematicamente empolados ao nível das receitas orçamentais ( taxa de execução, máxima de 50% em 2012), em especial, de capital ( 2012: 41% ), o que possibilitava e potenciava, de forma artificial, a realização/existência de elevados montantes de despesa para o pagamento dos quais não havia disponibilidades financeiras ( 2012: M€ 9,5 ).

Foram violados o princípio do equilíbrio orçamental corrente e em sentido substancial ( execução global do ano ), o que espelha uma gestão orçamental desequilibrada.

O endividamento municipal, que diminuiu cerca de M€ 3,1 entre 2010/2012, importava, no final daquele último ano, num montante materialmente relevante ( M€ 10,9 ) e desproporcionado face ao quadro financeiro do MO.

Não obstante o recurso ao PREDE, o MO, no final de 2012, continuava a apresentar uma situação financeira de CP desequilibrada, com um saldo real negativo de operações orçamentais ( M€ 3,1 ) e relevantes PMP a terceiros e fornecedores ( 388 e 298 dias ).

Foi violado, nos anos de 2010 a 2012, o quadro legal vigente em matéria de contratação de ECP, situação que é suscetível de gerar responsabilidade financeira sancionatória.

Verificou-se, em termos de PREDE, em 2010 e 2012, o incumprimento dos objetivos de âmbito geral e específico, pois o PMP não foi reduzido nos termos previstos e a dívida de CP não diminui no valor igual ao dos EMLP contratados.

À consideração superior.

*Direção operacional*

Assinado por: **ALEXANDRE VIRGÍLIO TOMÁS AMADO**

Num. de Identificação Civil: BI081020708

Data: 2014.12.24 12:38:19 GMT Standard Time



**DESPACHO:**

Submeto à consideração de S. E. o Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento, sublinhando os resultados identificados no parecer à margem e as propostas constantes dos pontos 4.1.1. a 4.1.4. (fls. 59), nomeadamente as referentes ao encaminhamento do relatório e anexos para a Secretaria de Estado do Tesouro e para a Secretaria de Estado da Administração Local.

(Por delegação de competências do Senhor Inspetor-Geral, nos termos da alínea b) do n.º 6 do Despacho n.º 6147/2015, de 25 de maio).

Subinspetora-Geral

ANA PAULA PEREIRA  
COSME FRANCO  
BARATA SALGUEIRO  
2015.08.12 15:57:25  
+01'00'

## SUMÁRIO EXECUTIVO

Atendendo às evidências obtidas e à sua análise, os principais resultados da auditoria ao Município de Ourique ( MO ), que incidiu sobre os exercícios de 2010/2012 ( com especial incidência **sobre os documentos de prestação de contas de 2011 e 2012** ), são, em síntese, os seguintes:

### 1. Falta de fiabilidade da informação financeira

**1.1. Os balanços do MO de 2010/2012, não refletiam, com inteira fiabilidade, nas rubricas do passivo exigível, a sua situação financeira, ainda que tenham sido apuradas diferenças, para mais, de reduzida materialidade ( 2011 e 2012, respetivamente, m€ 135 e m€ 49 ).**

**1.2. Destacamos, ainda, a não implementação integral da contabilidade de custos, a incompleta inventariação e reconhecimento contabilístico de bens do ativo imobilizado e não utilização, de forma sistemática e abrangente, das contas relativas a compromissos de exercícios futuros, não estando, por isso, garantido o conhecimento integral do grau de vinculação, para o futuro, ao nível da despesa orçamental.**

Correções em 2011 e 2012, para mais, de m€ 135 e m€ 49 no passivo exigível

Não implementação integral da contabilidade de custos, omissões ao nível da inventariação de bens do ativo imobilizado e não utilização sistemática das contas de compromissos de exercícios futuros

### 2. Fragilidades no processo de elaboração e gestão orçamental e suas consequências

**2.1. A receita global do MO importou, nos anos de 2010/2012, em, respetivamente, M€ 9,4, M€ 9,6 e M€ 9,6, tendo aumentado, naquele período, cerca de 3%.**

Foi, no entanto, arrecadada, em 2010, 2011 e 2012, receita proveniente de utilização de empréstimos no montante de, respetivamente, m€ 441, m€ 321 e m€ 300, sem as quais **a referida variação da receita total foi, no período referido, de 4%.**

Receita global disponível em 2012: M€ 9,6

**2.2. A Autarquia manteve, no triénio 2010/2012, uma prática reiterada e elevada de empolamento na previsão das receitas orçamentais, com índices globais de execução muito reduzidos ( máximo de 50% verificado em 2012 ), em especial de capital ( máximo de 41% no mesmo ano ), sendo de realçar que, face aos valores previstos, não foram arrecadadas receitas nos relevantes montantes de, respetivamente, M€ 12,1, M€ 13,4 e M€ 9,5.**

Empolamento reiterado das receitas orçamentais, em especial de capital ( 2012: taxa de execução de 41% )

Desta situação decorria um **elevado risco para o equilíbrio e a sustentabilidade financeira da entidade**, já que permitia e potenciava, através da criação artificial de uma situação de aparente equilíbrio orçamental, **a realização e/ou existência de elevados montantes de despesa ( 2012: M€ 9,5, que corresponde a cerca de 50% da respetiva receita total disponível ) para além da efetiva capacidade para promover o seu pagamento atempado.**

Orçamentos com elevado risco ao nível da sua execução

**2.3. O MO violou, no triénio de 2010 a 2012, o princípio do equilíbrio orçamental corrente**, sendo, no entanto de referir que, **o TC conhece a situação no âmbito do exercício das suas competências ao nível da verificação dos documentos de prestação de contas**, pelo que não se justifica a realização de qualquer outra diligência.

Violação do princípio do equilíbrio orçamental corrente

**2.4. A violação sistemática, nos anos de 2010/2012, do princípio do**

Violação do princípio

**equilíbrio orçamental em sentido substancial** em termos de execução global do ano, o **mesmo já não se verificando quanto à execução autónoma de cada ano**, o que **traduz uma evolução positiva**.

De qualquer modo, tal situação espelha **a realização/existência de despesas muito acima da real capacidade financeira do MO para fazer face**, atempadamente, **aos compromissos assumidos perante terceiros**, situação que ainda seria mais negativa caso não tivesse recorrido anteriormente ao **PREDE ( MC 2,9 )**.

**2.5.** Entre **2010/2012** ( mesmo com a referida adesão ao PREDE ), o **MO não dispunha, em termos financeiros, de qualquer margem de manobra para fazer face às demais despesas municipais que não se encontravam, à partida, já " vinculadas "**, situação que introduz uma total rigidez na despesa orçamental.

**Aliás, o MO, nos referidos anos, caso não tivesse empolado a previsão das suas receitas orçamentais, não estaria em condições de elaborar orçamentos que cumprissem formalmente o princípio do equilíbrio.**

**2.6.** Em síntese, a **Autarquia, em 2010/2012, elaborou e aprovou documentos previsionais que não refletiam a real expectativa da execução orçamental e não efetuou uma gestão orçamental prudente e equilibrada de que resultasse a exigível articulação e compatibilização entre o nível de realização e/ou existência de despesas e a real cobrança da receita.**

**3. Endividamento municipal global desadequado face ao quadro financeiro do MO e manutenção de uma situação financeira de CP desequilibrada.**

**3.1. A dívida municipal**, corrigida pela IGF, evoluiu positivamente entre 2010/2012, ( diminuiu cerca de MC 3,1 e 22,3% ), **importando, no final do último ano, em MC 10,9**, em resultado do **decréscimo da dívida financeira** ( de **MC 2,7** ) e das **" outras dívidas a terceiros "** ( de **mC 443** ).

**3.2.** Ainda assim, no final de 2012, **a dívida global do MO**, apesar de ter evoluído favoravelmente no triénio, **apresentava, um valor materialmente relevante e desadequado face ao seu quadro financeiro** ( em especial, às suas receitas ), sendo de salientar:

- ✓ **Relevante**, ainda que decrescente, **período de recuperação da dívida municipal tendo em conta as receitas regulares expurgadas das despesas rígidas e vinculadas ( 38 meses )**;
- ✓ **Reduzido**, ainda que crescente, **nível de cobertura da dívida pelas receitas anuais disponíveis ( 88% )**, percentagem que passa para **86%** caso não se considere a receita proveniente de empréstimos;
- ✓ **Elevado valor da dívida municipal " per capita " ( € 2 019 )**;
- ✓ **Significativo montante de dívida de MLP e do seu peso na dívida total ( MC 7,2 e 66% )**;

**Acresce que, no final de 2012, existia um valor de, pelo menos, MC 1,5 de compromissos já assumidos e ainda não faturados ( ou**

**do equilíbrio orçamental em sentido substancial**

**Realização/existência de despesa muito superior à capacidade financeira**

**Inexistente margem de manobra financeira para fazer face às despesas não vinculadas**

**Gestão orçamental desequilibrada**

**Dívida municipal com um nível materialmente relevante e desadequado atendendo ao seu quadro financeiro ( 2012: MC 10,9 )**

**Relevante período de recuperação da dívida total ( 2012: 38 meses )**

**Elevada dívida municipal " per capita " ( 2012: € 2 019 )**

**Assunção de compromissos não faturados, no final de 2012, de pelo menos MC 1,5**

equivalente ), **que iria refletir-se, no futuro, sobre a dívida municipal**, quando em **2010 tal valor era de apenas m€ 44,6**.

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

**3.3. A situação financeira de CP do MO foi**, ao longo do triénio, não obstante o recurso ao PREDE, **negativa e desequilibrada, com:**

- ✓ **Relevantes e sistemáticos saldos reais negativos de operações orçamentais** ( 2012: **m€ 3,1** );
- ✓ **PMP a terceiros e a fornecedores** ( RCM n.º 34/2008 ) muito superiores aos parâmetros legais ( **2012**: respetivamente, **388 e 298 dias** );
- ✓ **Desajustamento** entre as **dívidas de CP e correspondente liquidez do ativo, em especial das disponibilidades**, com violação da **regra do equilíbrio financeiro mínimo** ( indicadores de liquidez ).

Desta situação **resultaram custos financeiros para a Autarquia relativos a atrasos no pagamento a fornecedores ( juros de mora liquidados**, no período de 2010/2012, **no montante de m€ 151, tendo sido pagos m€ 137** ).

**3.4. O MO apresentava, no final de 2012**, de acordo com os parâmetros legais, **uma situação de simultâneo desequilíbrio financeiro conjuntural e estrutural**, o que **justificaria o recurso a um plano de saneamento ou reequilíbrio financeiro**, apesar de ter recorrido, em 2009, ao PREDE ( m€ 2,9 ).

#### **4. Stock em dívida de ECP no final dos anos de 2010/2012**

**4.1. O MO tinha**, no final de 2010/2012, **um stock em dívida de ECP** de, respetivamente, **€ 350 000, € 321 000 e € 300 000**, na sequência da celebração de três contratos, respetivamente, em 21/mai/2010, 5/mai/2011 e 7/mar/2012.

**4.2. Não foi cumprido**, em qualquer dos anos, **o quadro legal vigente, nomeadamente no que respeita à aprovação/autorização da proposta de contratação dos ECP pela AM de forma autónoma e acompanhada das condições praticadas em, pelo menos, três instituições de crédito**.

**4.3. Acresce que, ao contrário do previsto nos contratos**, o respetivo capital não foi amortizado até ao final do ano de utilização, passando por isso a integrar a dívida pública fundada, **pelo que deveriam ter sido submetidos a fiscalização prévia do TC, o que não se verificou**.

Saliente-se, ainda, que os **dois primeiros contratos acabaram por vigorar por mais de um ano** ( 365 dias ), mostrando-se, assim, **também violado o disposto no art. 38º, n.º 3, da LFL**.

**4.4. Tais factos são passíveis de eventual responsabilidade financeira sancionatória**, nos termos do art. 65º, n.º 1, als. b), d) e h), da LOPTC, já que são suscetíveis de integrar, em simultâneo, a violação de normas legais

Situação financeira de CP desequilibrada

Saldos reais negativos de OO ( 2012: m€ 3,1 )

PMP a terceiros e a fornecedores muito acima dos parâmetros legais de referência ( 2012: 388 e 298 dias )

Violação da regra do equilíbrio financeiro mínimo

Juros de mora pagos, no triénio de 2010/2012, de m€ 137

Simultâneo desequilíbrio financeiro conjuntural e estrutural em 2012

Incumprimento do quadro legal vigente em termos da contratação/aprovação /utilização de ECP

sobre a assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas, a gestão e controlo orçamental e a exigência de visto do Tribunal de Contas, pelo que serão objeto de participação autónoma para aquele órgão jurisdicional.

A eventual responsabilidade associada à prática de tal ato é imputável

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

**5.1.** O MO contratou e utilizou, em 2009, ao abrigo do PREDE, dois EMLP, no montante total de MC 2,9, com o objetivo de consolidar dívida de natureza administrativa/ comercial.

**5.2.** Efetuámos, quanto aos anos de 2008/2012, relevantes correções e/ou ajustamentos nas grandezas consideradas pela DGAL para o apuramento do PMP previsto na RCM n.º 34/2008, tendo a IGF considerado, designadamente, em 2011 e 2012:

- ✓ Na dívida a fornecedores: mais, respetivamente, MC 1,1 e m€ 740, valores que resultam da consideração das diferenças apuradas no procedimento de reconciliação de saldos e da dívida relativa a créditos cedidos pelos fornecedores do MO a entidades financeiras;
- ✓ Nas aquisições de bens e serviços: mais e menos, respetivamente, m€ 47 e MC 3,2, que não respeitam a eventos relacionados com aquisições a título oneroso e diferenças apuradas no procedimento de reconciliação.

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

Consequentemente, os PMP apurados pela IGF e DGAL são bastante divergentes, variando as diferenças entre 50 ( 2008 ) e 168 ( 2012 ) dias, o que se reflete sobre a determinação dos objetivos anuais a atingir em matéria de redução do PMP e, eventualmente, ao nível dos resultados alcançados.

**5.3.** De acordo com o apuramento da IGF, de 2009 a 2012, verificou-se o cumprimento em 2009 e 2011 e o incumprimento em 2010 e 2012 ( com aumento do indicador ) dos objetivos contratualmente estabelecidos para o PMP.

Consequentemente, a taxa de juro base remuneratória do capital mutuado pelo Estado deveria ser acrescida de 0,6 pontos percentuais ( 2009: 0 pp; 2010: 0,3 pp; 2011: 0 pp; 2012: 0,3 pp ).

**5.4.** O MO, nos anos de 2010 e 2012, não contribuiu totalmente para a prossecução dos objetivos, tanto de âmbito específico como geral, subjacentes à conceção do PREDE, já que não:

- ✓ Reduziu sistematicamente o PMP de acordo com o previsto legalmente;

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

PMP diferentes dos divulgados pela DGAL

Incumprimento, em 2010 e 2012, dos objetivos em termos de PMP

Acréscimo de 0,6 pp na taxa de juro base remuneratória do empréstimo do Estado

Não contribuição para os objetivos subjacentes ao PREDE

- ✓ **Diminuiu**, nos anos imediatos, de forma duradoura, as " **outras dívidas a terceiros** " em montante pelo menos equivalente ao dos EMLP.

## **6. Cumprimento, em 2012, dos limites especiais de EL, de EMLP e de ECP**

**6.1.** O MO ( considerando, também, as restantes entidades relevantes ) **cumpriu**, no final de 2012, os limites especiais **de EL e de EMLP, previstos na respetiva LOE de 2012**, bem como o de **ECP consagrado na LFL**.

Refira-se, no entanto, que **os EMLP excecionados do respetivo limite legal e de endividamento líquido perfazem**, em termos absolutos, um montante total de **m€ 48**, pelo que os valores que estão a ser considerados para os limites em apreço são apenas ligeiramente inferiores ao da dívida total desta natureza.

**6.2.** Todavia, a **informação reportada à DGAL**, relativa ao final de 2012, **não refletia, com inteira fiabilidade, a situação do MO**, pois foram apuradas **diferenças, para mais, ao nível do EL e de EMLP**, de, respetivamente, **m€ 821 e m€ 26**, que resultaram das correções efetuadas pela IGF ao nível do passivo exigível e do reporte de valores incorretos de entidades relevantes.

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

4Tais correções não tiveram quaisquer implicações sobre as conclusões retiradas em matéria de ( in ) cumprimento dos referidos limites.

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

**7.1.** O MO, autonomamente considerado, **contribuiu positivamente** em 2012, para **o défice do subsetor das autarquias locais**, uma vez que, entre 1/jan e 31/dez, daquele ano, diminuiu o endividamento líquido ( sem exceções ) em cerca de **MC 2,1**.

## **8. Fragilidades nos procedimentos contabilísticos e de controlo interno e ao nível do Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas**

**8.1.** O MO tem uma Norma de Controlo Interno e um Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas aprovados nos termos legais, **documentos que não estão articulados entre si, nem refletem a atual estrutura e organização dos seus serviços**.

**8.2.** Ao **nível dos procedimentos contabilísticos e de controlo interno** salientamos:

- ✓ Não utilização da conta 27 - «Acréscimos e diferimentos», destinada a permitir o registo dos custos e dos proveitos nos

Cumprimento de todos os limites de endividamento

Prestação de informação incompleta à DGAL em 2012

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

Contribuição positiva, em 2012, para o défice público

exercícios a que respeitam, o que evidencia a violação do princípio da especialização ou do acréscimo previsto no POCAL;

- ✓ Ausência de reconciliação dos saldos das contas de terceiros;
- ✓ Reflexo contabilístico em rubrica incorreta dos juros de mora liquidados por fornecedores;
- ✓ Falta de elaboração de diversos mapas e notas previstos no POCAL ao nível dos documentos de prestação de contas.

**8.3.** Quanto ao Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas parece-nos de realçar as seguintes fragilidades:

- ✓ As medidas, elencadas no Plano, não têm, em termos da sua implementação, uma calendarização definida.
- ✓ Não se encontram quantificadas as medidas já implementadas, nem foram identificados os resultados obtidos, em cada área/serviço, em função do seu contributo, para redução, transferência ou eliminação dos riscos destacados.
- ✓ Os instrumentos específicos definidos no Plano, tendentes a assegurar a sua aplicação, monitorização e revisão, para além de não ainda terem sido utilizados, não se mostram suficientes.

## 9. Principais recomendações

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

- ✓ Fiabilidade da informação contabilística quanto, designadamente, ao adequado reconhecimento contabilístico dos bens municipais e do passivo exigível, bem como no que respeita às contas relativas a compromissos de exercícios futuros;
- ✓ Elaboração de orçamentos rigorosos, especialmente ao nível da receita prevista, visando uma gestão orçamental prudente, equilibrada e sustentável;
- ✓ Restabelecimento do equilíbrio financeiro da Autarquia, designadamente, numa perspetiva de CP, através da adoção de medidas concretas que diminuam a despesa e a dívida municipal dessa natureza;
- ✓ Cumprimento sistemático dos objetivos, de âmbito geral e específico, previstos no PREDE;
- ✓ Adequado reporte de informação financeira à DGAL, atento o papel que esta entidade tem em sede, designadamente, de acompanhamento e controlo dos limites de endividamento municipal;
- ✓ Superação das fragilidades existentes ao nível dos procedimentos de controlo interno e contabilísticos e da implementação do Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas.

Fragilidades ao nível dos procedimentos contabilísticos, de controlo interno e do Plano de Gestão de Riscos de corrupção e Infrações Conexas

Principais recomendações

## ÍNDICE

<b>LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS .....</b>	<b>9</b>
<b>LISTA DE QUADROS .....</b>	<b>10</b>
<b>LISTA DE GRÁFICOS .....</b>	<b>10</b>
<b>1. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>11</b>
1.1. ORIGEM E OBJETIVOS .....	11
1.2. METODOLOGIA E CONDICIONALISMOS .....	11
1.3. CONTRADITÓRIO INSTITUCIONAL.....	12
2.1. DOCUMENTOS DE PRESTAÇÃO DE CONTAS DE 2010 A 2012.....	12
2.1.1. EVOLUÇÃO DOS BALANÇOS ENTRE 2010 E 2012.....	12
2.1.2. FIABILIDADE DA INFORMAÇÃO FINANCEIRA ( 2011/2012 ) .....	14
2.2. EXECUÇÃO ORÇAMENTAL, DÍVIDA MUNICIPAL E SITUAÇÃO FINANCEIRA ( 2010/2012 ) ....	16
2.2.1. EXECUÇÃO ORÇAMENTAL .....	16
2.2.2. DÍVIDA MUNICIPAL E APRECIÇÃO DA SITUAÇÃO FINANCEIRA ( 2010/2012 ) .....	22
2.2.3. PROGRAMA DE REGULARIZAÇÃO EXTRAORDINÁRIA DE DÍVIDAS DO ESTADO .....	33
2.3. LIMITES LEGAIS DE ENDIVIDAMENTO MUNICIPAL DE 2012 .....	40
2.3.1. APURAMENTO DOS LIMITES LEGAIS ( DGAL E IGF ) .....	40
2.3.2. ENTIDADES RELEVANTES PARA OS LIMITES LEGAIS.....	41
2.3.3. CONTROLO DO LIMITE ESPECIAL DE ENDIVIDAMENTO LÍQUIDO .....	42
2.3.4. CONTROLO DE LIMITE ESPECIAL DE EMPRÉSTIMOS DE MÉDIO E LONGO PRAZOS .....	43
2.3.5. CONTROLO DO LIMITE DOS EMPRÉSTIMOS DE CURTO PRAZO PREVISTO NA LFL .....	43
2.3.6. CONTROLO DA INFORMAÇÃO PRESTADA À DGAL .....	44
2.3.7. CONTRIBUTO DO MO PARA O DÉFICE DO SUBSETOR DAS AUTARQUIAS LOCAIS .....	45
2.3.8. APRECIÇÃO FINAL .....	46
2.4. SANEAMENTO E REEQUILÍBRIO FINANCEIROS NO FINAL DE 2012 .....	46
2.5. CONTROLO INTERNO, PROCEDIMENTOS CONTABILÍSTICOS E PLANO DE GESTÃO DE RISCOS DE CORRUPÇÃO E INFRAÇÕES CONEXAS.....	47
<b>3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES .....</b>	<b>49</b>
<b>4. PROPOSTA.....</b>	<b>59</b>
<b>ANEXOS ( Fls. 1 a 110)</b>	

### LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

<b>Cfr</b>	Confrontar
<b>CM</b>	Câmara Municipal
<b>CP</b>	Curto Prazo
<b>DGAL</b>	Direção-Geral das Autarquias Locais
<b>DGTF</b>	Direção-Geral do Tesouro e Finanças
<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>LOE</b>	Lei do Orçamento de Estado
<b>MC</b>	Milhões de euros
<b>mC</b>	Milhares de euros
<b>MLP</b>	Médio e Longo Prazos
<b>MO</b>	Município de Ourique
<b>OO</b>	Operações Orçamentais
<b>OT</b>	Operações de Tesouraria
<b>PAEL</b>	Programa de Apoio à Economia Local
<b>PMP</b>	Prazo Médio de Pagamento
<b>POCAL</b>	Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais
<b>PREDE</b>	Plano de Regularização Extraordinária de Dívidas do Estado
<b>RJAEL</b>	Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local e das Participações Locais
<b>RJSEL</b>	Regime Jurídico do Setor Empresarial Local

### LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 1</b>	Evolução das componentes dos balanços
<b>Quadro 2</b>	Síntese das correções efetuadas aos balanços de 2010/2012
<b>Quadro 3</b>	Evolução e taxas de execução da receita e despesa municipal
<b>Quadro 4</b>	Despesa orçamental prevista sem efetiva cobertura pela receita disponível
<b>Quadro 5</b>	Equilíbrio orçamental em sentido substancial
<b>Quadro 6</b>	Vinculação orçamental – triénio 2010/2012
<b>Quadro 7</b>	Composição e evolução da dívida corrigida pela IGF
<b>Quadro 8</b>	Compromissos assumidos / despesas faturadas ( ou equivalente )
<b>Quadro 9</b>	ECP celebrados no triénio 2010/2012
<b>Quadro 10</b>	Saldos reais de operações orçamentais
<b>Quadro 11</b>	Prazos médios de pagamento
<b>Quadro 12</b>	Indicadores de liquidez
<b>Quadro 13</b>	Juros liquidados e pagos relativos a atrasos nos pagamentos
<b>Quadro 14</b>	Indicadores de endividamento
<b>Quadro 15</b>	Indicadores de imobilizações
<b>Quadro 16</b>	Dívidas a fornecedores a incluir no apuramento do PMP
<b>Quadro 17</b>	Aquisições de bens e serviços a excluir no apuramento do PMP
<b>Quadro 18</b>	PREDE – Controlo dos objetivos 2009/2012
<b>Quadro 19</b>	PREDE – Evolução das outras dívidas a terceiros ( 2008/2012 )
<b>Quadro 20</b>	Limites especiais de EL e de EMLP de 2012
<b>Quadro 21</b>	Limite de ECP previsto na LFL de 2012
<b>Quadro 22</b>	Entidades abrangidas pelo conceito de endividamento líquido total
<b>Quadro 23</b>	Controlo do limite especial de EL de 2012
<b>Quadro 24</b>	Controlo do limite especial de EMLP de 2012
<b>Quadro 25</b>	Controlo do limite de CP de 2012
<b>Quadro 26</b>	Diferença total de endividamento líquido (DGAL/IGF) de 2012
<b>Quadro 27</b>	Diferença total de EMLP (DGAL/IGF)
<b>Quadro 28</b>	Evolução do endividamento líquido municipal em 2012
<b>Quadro 29</b>	Reequilíbrio e saneamento financeiros (2012)

### LISTA DE GRÁFICOS

<b>Gráfico 1</b>	Prazos médios de pagamento ( RCM 34/2008 )
------------------	--

## 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 Ourique ( MO )**, enquadrada no Projeto designado de " Controlo do Endividamento e da Situação Financeira da Administração Local Autárquica ".

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

1	Avaliação da qualidade da informação constante da prestação de contas do Município, relativa aos exercícios de 2011.
2	Análise do comportamento do Município no que respeita à execução orçamental no último triénio (2010/2012), avaliação da evolução do seu endividamento no mesmo período, designadamente em termos de empréstimos, <i>leasing</i> e outras dívidas a terceiros, e apreciação da sua situação financeira, em especial, de curto prazo.
3	Controlo do cumprimento pelo Município, no final do ano 2012, do regime de endividamento previsto na Lei das Finanças Locais <sup>(1)</sup> e na Lei do Orçamento de Estado desse ano <sup>(2)</sup> , quer na vertente dos empréstimos, quer de endividamento líquido.
4	Verificação, no final de 2012, da posição do Município em termos de equilíbrios conjuntural e estrutural (saneamento e reequilíbrio financeiros).
5	Conhecimento do sistema de controlo interno instituído no Município no que respeita a vários aspetos do endividamento e sua avaliação em termos de adequação e eficácia.

**A presente auditoria incidiu sobre os anos 2010/2012** <sup>3</sup>, mas, atendendo ao período temporal em que decorreu, a avaliação da **qualidade da informação incidiu principalmente sobre os documentos de prestação de contas de 2011**, ainda que também tenha sido circularizada e reconciliada a dívida com entidades financeiras no final de 2012 ( cfr. item 2.1.2.1. ).

### 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 ", tendo o trabalho de auditoria englobado:

- ✓ Recolha e análise de informação ( suportada num conjunto de mapas );

<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. 32.º da Lei n.º 3-B/2010, de 28/abr, art. 47.º 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> Lei n.º 64-B/2011, de 30/dez.

<sup>3</sup> Foi inicialmente previsto que auditoria incidisse sobre os anos 2009/2011, no entanto, atendendo ao período temporal em que decorreu, foi possível analisar o triénio mais recente, 2010/2012.

- ✓ Utilização de uma *check list* de verificação da coerência entre os vários documentos que integram a prestação de contas;
- ✓ Realização de entrevistas com dirigentes e outros trabalhadores da entidade, com base em questionários destinados a validar os aspetos mais relevantes do sistema de controlo interno;
- ✓ Execução de procedimentos de circularização e reconciliação com entidades terceiras;
- ✓ Efetivação de testes de conformidade e substantivos.

*Anexos, a fls. 1 a 10*

**1.2.2.** Na realização desta ação de controlo destaca-se a boa colaboração recebida dos eleitos locais e trabalhadores da Autarquia, em especial dos responsáveis pelo Serviço de Contabilidade e pela Divisão da Unidade Orgânica de Gestão Urbanística e Ambiente, bem como das entidades externas à Autarquia abrangidas pela análise aos limites de endividamento municipal.

### **1.3. CONTRADITÓRIO INSTITUCIONAL**

**1.3.1.** O contraditório institucional da Autarquia, ao projeto de relatório, foi remetido à IGF através do ofício n.º 3469, de 13/out/2014.

No referido contraditório, o MO não questionou as asserções produzidas no projeto de relatório, tendo sido referido, genericamente, acerca do mesmo que "*(...) foram tidas em devida conta todas as irregularidades apontadas, ao longo do documento. Ir-se-ão tomar providências no sentido da melhoria dos serviços e respetivos procedimentos, por forma a proceder em conformidade com as disposições legais aplicáveis (...)*".

Tendo sido acrescentado que "*(...) Tomou-se em boa conta as recomendações feitas e os comentários tecidos, comprometendo-se o Serviço de Contabilidade doravante a envidar todos os esforços para evitar a repetição de situações análogas (...)*".

Por fim, o MO refere que "*(...) é de registar a forma, eficaz, eficiente e cordial como decorreu a referida auditoria, destacando-se o elevado profissionalismo na condução de todas as matérias que foram objeto de apreciação, assim como o comportamento exemplar nas relações estabelecidas com os responsáveis e colaboradores do município*".

*Anexos, a fls. 109 e 110*

Deste modo, e uma vez que o conteúdo do contraditório foi o que consta dos parágrafos anteriores, a IGF mantém todas as posições assumidas em sede de projeto de relatório.

## **2. RESULTADOS DA AÇÃO**

### **2.1. DOCUMENTOS DE PRESTAÇÃO DE CONTAS DE 2010 A 2012**

#### **2.1.1. EVOLUÇÃO DOS BALANÇOS ENTRE 2010 E 2012**

##### **2.1.1.1. As diversas componentes dos balanços do MO, após as correções**

efetuadas pela IGF<sup>4</sup>, apresentaram, no triénio 2010/2012, os seguintes valores e evolução:

**Quadro 1 – Evolução das componentes dos balanços**

DESCRIÇÃO	2010	2011	2012	VARIAÇÃO NO TRIÉNIO	
				Montante	%
ACRÉSCIMOS E DIFERIMENTOS	0,00	0,00	0,00	0,00	0%
RESTANTE ATIVO	22 513 536,31	22 570 955,03	23 064 861,73	551 325,42	2%
<b>ATIVO TOTAL</b>	<b>22 513 536,31</b>	<b>22 570 955,03</b>	<b>23 064 861,73</b>	<b>551 325,42</b>	<b>2%</b>
DÍVIDAS A TERCEIROS	14 098 115,29	12 952 883,57	10 994 071,06	- 3 104 044,23	-22%
PROVISÕES	0,00	0,00	0,00	0,00	0%
ACRÉSCIMOS E DIFERIMENTOS	0,00	0,00	0,00	0,00	0%
<b>PASSIVO TOTAL</b>	<b>14 098 115,29</b>	<b>12 952 883,57</b>	<b>10 994 071,06</b>	<b>- 3 104 044,23</b>	<b>-22%</b>
PATRIMÓNIO	1 935 440,36	1 786 389,06	2 019 897,22	84 456,86	4%
RESTANTES FUND. PRÓPRIOS	6 479 980,66	7 831 682,40	10 050 893,45	3 570 912,79	55%
<b>FUND. PRÓPRIOS TOTAIS</b>	<b>8 415 421,02</b>	<b>9 618 071,46</b>	<b>12 070 790,67</b>	<b>3 655 369,65</b>	<b>43%</b>

Fonte: Balanços 2010, 2011 e 2012, corrigidos pela IGF

Deste modo, no triénio em apreciação, constatou-se o seguinte:

- ✓ O **ativo** apresentou uma ligeira **evolução positiva**, com um **crescimento de 2% ( m€ 551 )**, o qual resultou, designadamente, de um aumento do imobilizado corpóreo ( 3% ) e dos depósitos e caixa ( 117% ), rubricas que contribuíram, respetivamente, em 108% e 36% para a variação total;
- ✓ O **passivo teve um comportamento favorável**, já que sofreu uma **redução de 22% ( M€ 3,1 )**, o qual decorreu da diminuição verificada nas rubricas de dívidas a terceiros de médio e longo prazo ( 26% ) e de curto prazo ( 13% ), com um peso na variação total de, respetivamente, 82% e 18%.
- ✓ Os **fundos próprios aumentaram 43% ( M€ 3,7 )**, para o que contribuiu principalmente o acréscimo dos resultados transitados ( 51% ) e líquidos ( 63% ), representando, respetivamente, 71% e de 23% da variação total.

Anexos, a fls. 39 e 40

#### 2.1.1.2. Em síntese:

<sup>4</sup> As correções descritas no item 2.1.2.1. foram introduzidas nos balanços de 2010/2012 do MO, e, quando relevantes, noutras grandezas consideradas na análise efetuada pela IGF, nomeadamente em termos de apuramento da dívida reconciliada, do prazo médio de pagamento e do endividamento líquido.

**Diminuiu o grau de dependência do MO de capitais alheios exigíveis<sup>5</sup> para financiamento do ativo ( passou de 63% para 48% ), tendo-se registado um aumento do correspondente peso dos fundos próprios ( passou de 37% para 52% ).**

## 2.1.2. FIABILIDADE DA INFORMAÇÃO FINANCEIRA ( 2011/2012 )

2.1.2.1. Do trabalho realizado<sup>6</sup>, com o objetivo de controlar a qualidade da informação financeira produzida pelo MO, resultaram as seguintes correções aos dados constantes dos balanços do triénio de 2010/2012:

**Quadro 2 – Síntese das correções efetuadas aos balanços de 2010/2012**

COMPONENTES DO BALANÇO	CONTAS	2010				2011				2012			
		Débito	Crédito	Saldo		Débito	Crédito	Saldo		Débito	Crédito	Saldo	
				Valor	D/C			Valor	D/C			Valor	D/C
ATIVO	Imobilizado Corpóreo (42)					23 253,44		23 253,44	D	11 300,14		11 300,14	D
	Inv. Fin. - Partes de Capital - Associação de Municípios (4111)		811,80	- 811,80	C		811,80	- 811,80	C		811,80	- 811,80	C
FUNDOS PRÓPRIOS	Resultado Líquido do Exercício (88) / Resultados Transitados (59) - Custos c/ Pessoal e outros	25 728,31		- 25 728,31	D	32 573,99		- 32 573,99	D	31 125,78		- 31 125,78	D
	Resultado Líquido do Exercício (88) / Resultados Transitados (59) - FSE	19 052,24		- 19 052,24	D	80 442,81		- 80 442,81	D	7 398,89		- 7 398,89	D
PASSIVO	Outras dívidas a terceiros - Credores diversos (268)		24 916,51	24 916,51	C		31 762,19	31 762,19	C		30 313,98	30 313,98	C
	Outras dívidas a terceiros - Fornecedores c/c (2211)		19 052,24	19 052,24	C		86 633,45	86 633,45	C		7 398,89	7 398,89	C
	Dívidas a terceiros de CP - Fornecedores Imobilizado (2611)						17 062,80	17 062,80	C		11 300,14	11 300,14	C

Anexos, a fls. 11 a 38

Nos anos em análise, as correções efetuadas resultaram:

- ✓ Dos procedimentos de circularização/reconciliação dos saldos de "outras dívidas a terceiros" relativos ao ano de 2011, que tiveram, para além desse

<sup>5</sup> Passivo total menos acréscimos e diferimentos.

<sup>6</sup> Os procedimentos de circularização/reconciliação abrangeram, em 2011 e 2012, as seguintes entidades: Caixa Geral de Depósitos, SA ( CGD ), Caixa de Crédito Agrícola Mútuo ( CCAM ) e Direção - Geral do Tesouro e Finanças ( DGTF ), que representavam 100% ( € 8 623 358 ) do capital em dívida de empréstimos de médio e longo prazo ( EMLP ) no final de 2011 ( resultante de 15 contratos ) e 100% do capital em dívida dos empréstimos de curto prazo ( ECP ).

Relativamente a outros credores ( fornecedores c/c, fornecedores de imobilizado e outros ), foram circularizadas 25 entidades, cujos créditos totalizavam, no final de 2011, cerca de M€ 1,8, que representavam 48% da dívida originária de curto prazo ( CP ) constante da prestação de contas do MO, tendo sido obtidas 92% das respostas. De referir ainda que apenas foi circularizada e reconciliada a informação financeira relativa a outros credores do ano de 2011, pelo que, no que respeita a 2010 e 2012, utilizámos a informação que consta dos respetivos documentos de prestação de contas corrigida de eventuais diferenças apuradas pela IGF no exercício de 2011, mas que já eram suscetíveis de afetar a informação económico-financeira aqueles exercícios.

ano, reflexo em 2010 e 2012, e que se **traduziram num aumento do passivo exigível, por força de dívida que se encontrava omitida**, respetivamente, de **€ 43 969, € 135 458 e € 49 013**; e

- ✓ Do **desreconhecimento em investimentos financeiros** ( "conta 4113 - empresas privadas ou cooperativas " ) **de uma alegada participação indireta ( € 812 )** da Autarquia no capital da empresa EDAB - Empresa de Desenvolvimento do Aeroporto de Beja, SA, que é detida diretamente ( em 10% ), pela AMBAAL - Associação dos Municípios do Baixo Alentejo e Alentejo Litoral, entidade de que o MO é associado.

*Anexos, a fls. 11 e 12*

Realce-se que, relativamente à dívida de empréstimos a entidades financeiras e ao Estado, do trabalho efetuado, quanto à validação dos saldos contabilísticos no final de 2011 e 2012, não resultaram diferenças suscetíveis de originarem correções ao balanço.

**2.1.2.2.** Para além disso, considerando o disposto **no Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais ( POCAL <sup>7</sup> )**, constatámos, ainda, **a existência de outras insuficiências, com repercussões ao nível da qualidade e fiabilidade da informação económico-financeira elaborada pelo MO, em especial**, as que respeitam à:

- ✓ Ausência de utilização das contas relativas a compromissos de exercícios futuros ( 04 e 05 ).
- ✓ Incompleta inventariação dos bens do ativo imobilizado do município, designadamente, os adquiridos antes da adoção do POCAL;
- ✓ Não implementação integral da contabilidade de custos.

*Anexos, a fls. 108*

**2.1.2.3.** Em síntese, nos **exercícios de 2010/2012**:

Os **balanços** do MO **não refletiam, com inteira fiabilidade**, nas rubricas a que aludimos anteriormente, **a sua situação financeira**, sendo, no entanto, de realçar a **reduzida materialidade das correções** efetuadas, **para mais, ao nível do passivo exigível** ( respetivamente, de **€ 43 969, € 135 458 e € 49 013** ), ainda que **persistissem algumas fragilidades ao nível da adoção do POCAL**, de que destacamos a **não utilização** das contas de

<sup>7</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.

**compromissos de exercícios futuros.**

## 2.2. EXECUÇÃO ORÇAMENTAL, DÍVIDA MUNICIPAL E SITUAÇÃO FINANCEIRA ( 2010/2012 )

### 2.2.1. EXECUÇÃO ORÇAMENTAL

2.2.1.1. No triénio de 2010/2012, as receitas cobradas e as despesas pagas tiveram a evolução expressa no quadro seguinte:

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

Un Euro

RUBRICAS	PREVISÃO / EXECUÇÃO (valores absolutos)						PREVISÃO / EXECUÇÃO (%)			VARIACÃO DA EXECUÇÃO NO TRIÉNIO	
	2010		2011		2012		2010	2011	2012	(%)	(pp)
	PREVISÃO	EXECUÇÃO	PREVISÃO	EXECUÇÃO	PREVISÃO	EXECUÇÃO					
1 - Saldo inicial	170 898	170 898	95 338	95 338	147 808	147 808	100%	100%	100%	-14%	0 pp
2 - Repos. não abat. nos pagam.	15 000	9 741	20 000	64 976	75 000	235	65%	325%	0%	-98%	- 65 pp
3 - Receita Corrente	13 006 494	5 916 856	12 524 793	5 933 962	9 810 527	5 731 516	45%	47%	58%	-3%	13 pp
4 - Despesa Corrente	13 056 338	7 017 137	12 858 650	6 694 988	10 460 500	6 087 267	54%	52%	58%	-13%	4 pp
5 - Receita de Capital	8 246 946	3 266 765	10 348 857	3 519 222	9 096 665	3 731 142	40%	34%	41%	14%	1 pp
6 - Despesa de Capital	8 383 000	2 251 785	10 130 338	2 770 703	8 669 500	3 265 917	27%	27%	38%	45%	11 pp
<b>7 - Receita Total (1+2+3+5)</b>	<b>21 439 338</b>	<b>9 364 260</b>	<b>22 988 988</b>	<b>9 613 498</b>	<b>19 130 000</b>	<b>9 610 700</b>	<b>44%</b>	<b>42%</b>	<b>50%</b>	<b>3%</b>	<b>7 pp</b>
<b>8 - Despesa Total (4+6)</b>	<b>21 439 338</b>	<b>9 268 922</b>	<b>22 988 988</b>	<b>9 465 690</b>	<b>19 130 000</b>	<b>9 353 184</b>	<b>43%</b>	<b>41%</b>	<b>49%</b>	<b>1%</b>	<b>6 pp</b>

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

Anexos, a fls. 41 e 42

A **receita total disponível** (incluindo o saldo orçamental transitado da gerência anterior) **importou**, no triénio em análise, **em**, respetivamente, **M€ 9,4, M€ 9,6 e M€ 9,6**, evolução que espelha um **aumento de cerca de m€ 246 ( 3% )**, devido, essencialmente, ao **acréscimo verificado na receita de capital** ( com uma evolução positiva de 14% ), na qual é de destacar o comportamento da rubrica de transferências de capital relativa à **Participação comunitária em projetos co-financiados** ( que passou de **m€ 69 para M€ 1** ).

Realce-se, no entanto, que **as referidas receitas incluíam**, em todos os anos abrangidos pela análise, **a utilização de empréstimos de CP e MLP** ( receitas não efetivas ) nos montantes de, respetivamente, **m€ 441, m€ 321 e m€ 300**.

Assim, **não considerando, em cada ano, os referidos montantes, a receita total disponível** do MO **seria de**, respetivamente, **M€ 8,9, M€ 9,3 e M€ 9,3** e a variação no triénio de 4%.

No mesmo sentido evoluiu a **despesa municipal total paga** ( 1% ), que passou de **M€ 9,3 para M€ 9,4**, destacando-se o aumento das rubricas de **aquisição de bens de capital** e de **passivos financeiros**, com, respetivamente, **m€ 610 ( 68% ) e m€ 408 ( 30% )**.

**2.2.1.2.** No mesmo período, o **grau de execução orçamental da receita total disponível foi sempre muito reduzido ( passou de 44% para 50% )**, sendo, ainda, de salientar **as taxas verificadas ao nível das receitas de capital ( entre 34% e 41% )**.

Assim, **face aos valores previstos, não foram arrecadadas, nos anos de 2010 a 2012, receitas totais no montante de M€ 12,1, M€ 13,4 e M€ 9,5**, respetivamente, resultando esta situação essencialmente das seguintes rubricas:

- ✓ “ **10.03.07. – Participação comunitária em projetos cofinanciados**”, com verbas não executadas de, respetivamente, M€ 2,1, M€ 4,6 e M€ 3,4, que contribuíram em 17,3%, 34,2% e 35,3% para o desvio total verificado;
- ✓ “ **09. – Venda de bens de investimento**”, com verbas não executadas de, respetivamente, m€ 913, M€ 1 e m€ 823, que contribuíram em 7,6%, 7,8% e 8,6% para o desvio total verificado.

Anexos, a fls. 41

O **MO**, nos anos de 2010/2012, **teve uma prática reiterada de empolamento na previsão das receitas orçamentais, com reduzidos índices de execução ( no máximo 50%, verificado em 2012 ), em especial na componente de capital ( 2012: 41% )**, o que contraria o objetivo visado pelas regras previsionais consagradas no POCAL.

**2.2.1.3.** Os **desvios registados**, no triénio 2010/2012, **na execução da receita orçamental prevista**, permitiam, **em sede de realização das despesas**, a seguinte situação:

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

Un: Euro

RUBRICAS	EXERCÍCIOS			% DE COBERTURA DA DESPESA PREVISTA $(\frac{123}{100})$		
	2010	2011	2012	2010	2011	2012
1 - Receita total efetivamente disponível	9 364 260	9 613 498	9 610 700	<b>44%</b>	<b>42%</b>	<b>50%</b>
2 - Despesa orçamental prevista	21 439 338	22 988 988	19 130 000			
<b>Diferença (1-2)</b>	<b>- 12 075 078</b>	<b>- 13 375 490</b>	<b>- 9 519 300</b>			

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

Anexos, a fls. 43

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

Realce-se, ainda que embora tal **risco tenha diminuído ( M€ 2,6 ) ao longo do período analisado, esta prática permitia, no final de 2012, que aquela situação ocorresse relativamente a um montante materialmente muito relevante ( M€ 9,5 ), que correspondia a cerca de 50% da receita efetivamente disponível.**

Acresce que, naqueles exercícios, a situação em apreço não pode ser justificada apenas pelas dívidas de natureza administrativa ( ou comercial ) de curto prazo ( CP ) transitadas de exercícios anteriores, já que, segundo a informação financeira da Autarquia, importavam, no início de cada ano, em, respetivamente, M€ 4,2, M€ 3,8, e M€ 3,7.

Assim, através da referida sobreavaliação das receitas, criou-se a **possibilidade de realizar, em cada ano do triénio em análise, " nova despesa " nos montantes de, pelo menos, respetivamente, M€ 7,9, M€ 9,6 e M€ 5,7** <sup>8</sup>, relativamente às quais não existia uma efetiva capacidade de pagamento por parte da Autarquia.

**A execução orçamental dos anos de 2010/2012 comportava um elevado risco, pois possibilitava a realização/existência de despesa muito para além da efetiva capacidade do MO para promover o seu pagamento atempado ( M€ 12,1, M€ 13,4 e M€ 9,5 ), permitindo e potenciando, assim, uma gestão orçamental desequilibrada.**

**2.2.1.4. Nos anos de 2010 a 2012, o valor das receitas correntes cobradas foi sempre inferior ao das despesas pagas da mesma natureza** <sup>9</sup>, situação que evidencia a **violação do princípio do equilíbrio orçamental corrente** <sup>10</sup>, previsto na alínea e) do ponto 3.1.1. do POCAL.

Anexos, a fls. 44 ( coluna 5 )

Tal situação que, em abstrato, é suscetível de gerar responsabilidade financeira ( cfr. art. 65º, n.º 1, al. b), da Lei n.º 98/97, de 26/Ago ( Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas - LOPTC ), decorre, sem margem para dúvidas, dos documentos de prestação de contas da Autarquia.

Assim, não se justifica realizar qualquer outra diligência sobre esta matéria, já que o Tribunal de Contas - TC - ( a entidade responsável pela efetivação de eventuais responsabilidades financeiras sancionatórias ) já conhece a situação no âmbito do exercício das suas competências ao nível da verificação dos documentos de prestação de contas, que lhe foram remetidos pela Autarquia.

**2.2.1.5. No que respeita à verificação do cumprimento do princípio do equilíbrio**

<sup>8</sup> Diferença entre a " Despesa orçamental prevista sem efetiva cobertura pela receita disponível ", no valor de, respetivamente, M€ 12,1, M€ 13,4 e M€ 9,5 e o montante de " outras dívidas a terceiros " de CP transitadas, de acordo com a respetiva prestação de contas, M€ 4,2, M€ 3,8 e M€ 3,7.

<sup>9</sup> As taxas de cobertura das despesas correntes pelas receitas correntes foram, entre 2010 e 2012, respetivamente de 84,3%, 88,6% e 94,2%.

<sup>10</sup> O desequilíbrio entre as receitas correntes cobradas e as despesas correntes pagas em cada um dos anos abrangidos pelo triénio em análise foram, respetivamente, de € 1 100 281, € 761 026 e € 355 751.

**orçamental** numa **perspetiva substancial** <sup>11</sup>, os resultados apurados foram os seguintes:

**Quadro 5 – Equilíbrio orçamental em sentido substancial**

Ano	Execução Autónoma do Ano	Execução Global no Ano
2010	103,03%	71,53%
2011	100,23%	72,18%
2012	106,57%	75,49%

**Fonte:** orçamentos finais e mapas de fluxos de caixa

*Anexos, a fls. 44 ( em especial, colunas 9 e 10 ) e 2 ( metodologia )*

Verifica-se, deste modo, que a **Autarquia violou, em todos os anos analisados, o princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial** ( ao nível da execução global ), o **mesmo já não se verificando quanto à execução autónoma de cada ano**, pelo que os **resultados de 2010/2012, quando apreciados de forma independente, espelham uma evolução positiva**.

Saliente-se, no entanto, que **o resultado desta análise** ( mas não da sua evolução ) **seria bastante mais negativo** caso o MO **não tivesse utilizado**, em 2009, o capital dos dois empréstimos contratados ao abrigo do **PREDE**, na sequência dos quais transformou cerca de M€ 2,9 de " outras dívidas a terceiros " em dívida financeira de MLP, valor que, por isso, deixou de influenciar o resultado deste indicador <sup>12</sup>.

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

A **violação sistemática do equilíbrio orçamental em sentido substancial** ( ao nível da execução global no ano ), não obstante ter ocorrido uma evolução positiva da situação, **espelha uma gestão orçamental desequilibrada** ( desadequação entre receitas e despesas **materializada na realização/existência de despesas muito acima da real capacidade financeira** do MO **para fazer face**, atempadamente, **aos compromissos assumidos**, situação que ainda seria mais negativa caso não tivesse recorrido anteriormente ao **PREDE** ( M€ 2,9 ).

<sup>11</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 ).

<sup>12</sup> Impacto que também se faz sentir nos exercícios seguintes.

**2.2.1.6.** No triénio 2010/2012, a relação entre as **disponibilidades orçamentais** e o valor de algumas **despesas obrigatórias** e **de compromissos já assumidos**, foi a seguinte:

**Quadro 6 - Vinculação orçamental** <sup>13</sup> - triénio 2010/2012

Uti. euro

DESCRIÇÃO	EXECUÇÃO		
	2010	2011	2012
1 - Despesas com pessoal	4 835 174	4 293 918	3 835 619
2 - Encargos relativos à dívida financeira (amort. e juros)	1 575 816	1 890 023	2 013 846
3 - Outras dívidas a terceiros de CP transitada do ano anterior	4 167 866	3 821 886	3 852 485
4 - Compromissos já assumidos no final do exercício anterior e ainda não faturados *	37 590	44 662	725 127
5 - Compromissos já assumidos para o exercício no final do anterior (contas 04 e 05 )	0	0	0
<b>6 - TOTAL (1+2+3+4+5)</b>	<b>10 616 446</b>	<b>10 050 489</b>	<b>10 427 078</b>
<b>7 - DISPONIBILIDADES ORÇAMENTAIS **</b>	<b>9 364 260</b>	<b>9 613 498</b>	<b>9 610 700</b>
<b>8 - DIFERENÇA (7-6)</b>	<b>- 1 252 186</b>	<b>- 436 991</b>	<b>- 816 377</b>
<b>9 - PERCENTAGEM DA RECEITA NÃO VINCULADA (8/7*100)</b>	<b>-13,4</b>	<b>-4,5</b>	<b>-8,5</b>

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

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

Fonte: documentos de prestação de contas

Assim, no **início de qualquer dos exercícios** ( 2010 a 2012 ), **o valor global das receitas orçamentais encontrava-se totalmente absorvido** face apenas a um **conjunto de despesas certas e com um elevado grau de inflexibilidade**.

Salienta-se, ainda, que o resultado desta análise seria **significativamente mais negativo caso a Autarquia não tivesse utilizado, em 2009, o capital dos empréstimos contraídos no âmbito do PREDE**, através da qual foi transformado o montante de **MC 2,9** de " outras dívidas a terceiros " em dívida financeira de MLP, valor que, por isso, diminuiu o montante das " outras dívidas a terceiros " existentes no início de cada um dos anos seguintes, parâmetro que influencia o resultado deste indicador.

Verifica-se, assim, uma **total rigidez na despesa orçamental atendendo ao nível das receitas orçamentais**, com a inerente **redução integral da margem de atuação da Autarquia ao nível da sua gestão financeira**.

Aliás, **o MO, nos referidos anos, caso não tivesse empolado 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,

<sup>13</sup> Cfr. alínea b) do ponto 1.2. da metodologia, Anexo a fls. 2.

receitas suficientes que possibilitassem sequer a previsão das referidas despesas e dos compromissos já assumidos anteriormente.

**O MO, mesmo após o recurso aos empréstimos PREDE, apresenta uma total rigidez ao nível das despesas orçamentais, situação de que resulta a inexistência de qualquer margem de manobra para fazer face às demais despesas municipais que, à partida, não se encontravam já "vinculadas".**

**2.2.1.7.** A análise, através de um conjunto de indicadores, à **execução orçamental do MO**, reportada ao mesmo período, permite-nos afirmar o seguinte:

- ✓ **Aumentou a percentagem de despesas orçamentais pagas por receitas próprias** ( passou de 11,6% para 16,2% ), bem como o **peso destas últimas na receita total cobrada** ( passou de 11,7% para 16,1%);
- ✓ **Diminuiu o peso dos fundos municipais** no valor **total da despesa paga** ( cerca de 7,6 pontos percentuais ( pp ), passando de 71,5% para 63,9% );
- ✓ **Aumentou a proporção dos compromissos assumidos para o exercício no total das despesas realizadas e faturadas** ( passou de 100,3% para 111,5% ), tendo diminuído **o peso das despesas totais pagas nos compromissos assumidos para o exercício** ( de 70,6% para 65,9% ).

*Anexos, a fls. 45 e 46 ( indicadores 1 a 24, em especial, 4, 7, 8, 17 e 18 )*

**2.2.1.8.** Em síntese, no triénio em análise:

Na sequência da **concretização do risco associado à manutenção de uma prática sistemática de empolamento das receitas orçamentais**, o **MO** apresentou uma **gestão orçamental desequilibrada, violando, de forma significativa e reiterada, os princípios do equilíbrio orçamental em sentido substancial** ( execução global do ano ), bem como em termos **correntes**.

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

Consequentemente, não obstante o recurso, em 2009, a dois EMLP ao abrigo do PREDE ( M€ 2,9 ), **não tem existido disponibilidade financeira suficiente para fazer face, tempestivamente, aos compromissos de CP assumidos perante entidades terceiras**, situação que, aliás, é confirmada pelos resultados do indicador de vinculação orçamental.

Da prática descrita decorre, ainda, que **os documentos previsionais não refletiam a real expectativa de execução orçamental do MO, não podendo, por isso, constituir um eficaz instrumento de gestão**, nem servirem de base a uma análise rigorosa em termos da eficácia da sua execução pelos órgãos autárquicos <sup>14</sup>.

## 2.2.2. DÍVIDA MUNICIPAL E APRECIACÃO DA SITUAÇÃO FINANCEIRA ( 2010/2012 )

**2.2.2.1. A dívida global do MO de operações orçamentais ( OO ), incluindo as correções efetuadas pela IGF ( cfr. item 2.1.1.1. ), importava, no final dos exercícios de 2010/2012, nos seguintes montantes:**

**Quadro 7 – Composição e evolução da dívida corrigida pela IGF**

Descrição	2010			2011			2012			Taxa de Variação	
	Prest. Contas	Correc. IGF	Total	Prest. Contas	Correc. IGF	Total	Prest. Contas	Correc. IGF	Total	2010 / 2012	
- EMLP	9 735 559	0	9 735 559	8 623 358	0	8 623 358	7 193 898	0	7 193 898	-26,1%	
Dívida Financeira - ECP	350 000	0	350 000	321 000	0	321 000	300 000	0	300 000	-14,3%	
- Leasing	93 389	0	93 389	51 639	0	51 639	7 984	0	7 984	-91,5%	
<b>Subtotal</b>	<b>10 178 948</b>	<b>0</b>	<b>10 178 948</b>	<b>8 995 997</b>	<b>0</b>	<b>8 995 997</b>	<b>7 501 882</b>	<b>0</b>	<b>7 501 882</b>	<b>-26,3%</b>	
Outras dívidas a terceiros - MLP	0	0	0	0	0	0	0	0	0		
- CP	3 777 917	43 969	3 821 886	3 717 027	135 458	3 852 485	3 329 562	49 013	3 378 575	-11,6%	
<b>Subtotal</b>	<b>3 777 917</b>	<b>43 969</b>	<b>3 821 886</b>	<b>3 717 027</b>	<b>135 458</b>	<b>3 852 485</b>	<b>3 329 562</b>	<b>49 013</b>	<b>3 378 575</b>	<b>-11,6%</b>	
<b>Total</b>	<b>13 956 865</b>	<b>43 969</b>	<b>14 000 833</b>	<b>12 713 024</b>	<b>135 458</b>	<b>12 848 482</b>	<b>10 831 444</b>	<b>49 013</b>	<b>10 880 457</b>	<b>-22,3%</b>	

Fonte: documentos de prestação de contas e correções da IGF

Anexos, a fls.47

Assim, **entre 2010/2012, a dívida municipal de OO teve uma evolução positiva, tendo diminuído MC 3,1 ( 22,3% ), passando de MC 14 para MC 10,9, variação que resultou de um decréscimo de MC 2,7 da dívida financeira e de m€ 443 das " outras dívidas a terceiros ".**

Refira-se que, no mesmo triénio, o **período de recuperação da dívida total da Autarquia <sup>15</sup>, foi sempre muito elevado, importando em 2012 em:**

- ✓ **18 meses** ( apesar da redução de cerca de 4 meses face a 2010 ), tendo em conta as **receitas próprias regulares;**
- ✓ **38 meses** ( menos 24 meses do que em 2010 ) **quando se expurga ao valor daquelas receitas o das despesas rígidas e vinculadas.**

Anexos, a fls. 46 ( indicadores 26 a 31, em especial, 26 e 29 )

<sup>14</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>15</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.

Acresce que a **taxa de cobertura da dívida municipal pela receita total disponível aumentou**, tendo passado, de 2010 para 2012, de **67% para 88%** ( mais 21 pp ), indicadores que se reduzem, em cada um dos anos, para **64%, 72% e 86%** ( caso se exclua as receitas relativas à arrecadação de empréstimos ).

Assim, **nos anos abrangidos pela análise ( 2010/2012 )**, mesmo que se considere a receita proveniente de empréstimos, **o montante global das disponibilidades orçamentais do MO era claramente insuficiente para solver a totalidade da dívida municipal** em cada exercício ( ainda que não se desconheça que parte da dívida referida tem a natureza de médio e longo prazos ).

Anexos, a fls. 46 (indicador 22 e 23)

No mesmo período, o resultado do indicador da **dívida municipal per capita diminuiu**, passando **de € 2 598 para € 2 019**, continuando, mesmo assim, a apresentar um **valor muito significativo**.

Anexos, a fls. 46 (indicador 25)

Por fim, refira-se que, entre 2010/2012, **o peso da dívida municipal em sentido lato na despesa total paga registou uma redução** ( passou de 151% para 116% ) e que **o da dívida de MLP ( que integra apenas dívida financeira ) na dívida total**, apesar de ter diminuído, **continua a evidenciar um resultado muito significativo** ( passou de 70% para 66% ).

Anexos, a fls.46 (indicador 21) e 47

**2.2.2.2.** Acresce que da comparação, nos exercícios de 2010 a 2012, **entre os compromissos assumidos no exercício e a soma das despesas pagas com o montante das outras dívidas a terceiros de CP**, resulta o seguinte:

**Quadro 8 – Compromissos assumidos / despesas faturadas ( ou equivalente )**

Un: euro

DESCRIÇÃO	2010	2011	2012
1 - Compromissos totais assumidos para o exercício	13 135 470	14 043 303	14 198 694
2 - Despesas totais pagas	9 268 922	9 465 690	9 353 184
3 - Outras dívidas a terceiros de CP transitadas (exceto OT)	3 821 886	3 852 485	3 378 575
<b>Diferença [1-(2+3)]</b>	<b>44 662</b>	<b>725 127</b>	<b>1 466 935</b>

Fonte: Documentos de prestação de contas da Autarquia

Anexos, a fls. 45 e 46 (indicadores orçamentais 17 e 18)

Ora, os **compromissos assumidos no final de cada ano e ainda não faturados** ( ou equivalente ) repercutem-se, num futuro próximo, no correspondente aumento global da dívida do MO <sup>16</sup>, pelo que, atendendo à variação do resultado deste indicador ( mais ME 1,4 ) a **evolução e a situação financeira da Autarquia é mais negativa do que o que decorre da simples análise da evolução da dívida municipal**.

<sup>16</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 MO perante terceiros.

**2.2.2.2.1.** Em síntese:

**A dívida global do MO, apesar de ter evoluído positivamente entre 2010/2012 ( diminuiu cerca de M€ 3,1 e 22,3% ), continuava a importar, no final do último ano, num valor materialmente relevante ( M€ 10,9 ) e desproporcionado face ao seu quadro financeiro, em especial às receitas orçamentais, com um:**

- ✓ **Relevante período de recuperação da dívida municipal** tendo em conta as receitas regulares expurgadas das despesas rígidas e vinculadas ( **2012: 38 meses** );
- ✓ **Reduzido nível de cobertura da dívida pelas receitas anuais disponíveis ( 2012: 88% ),** percentagem que passa para **86%**, caso não se considere a receita proveniente de empréstimos;
- ✓ **Elevado valor da dívida municipal " per capita " ( 2012: € 2 019 );**
- ✓ **Significativo montante da dívida de MLP ( 2012: M€ 7,2 ) e do seu peso na dívida total ( 2012: 66% ).**

**Acresce que, no final de 2012, existia um valor de, pelo menos, M€ 1,5 de compromissos já assumidos e ainda não faturados ( ou equivalente ), que iria refletir-se, no futuro, sobre a dívida municipal, quando em 2010 tal valor era de apenas m€ 44,6.**

**2.2.2.3.** O **stock da dívida de EMLP**, no final dos anos de 2010/2012, ascendia, respetivamente, a **€ 9 735 559, € 8 623 358, € 7 193 898** ( decorrendo, no final de 2012, da execução de quinze contratos ), evolução que traduz um **decréscimo** de cerca de **M€ 2,5 ( - 26% )**.

*Anexos, a fls. 47 e 34 e 35*

Em **sentido inverso**, o correspondente **serviço da dívida** ( amortizações e juros ) registou um **aumento de 8%** ( passou de **M€ 1,5** para **M€ 1,6** ), tendo uma evolução idêntica o seu **peso na despesa municipal paga** ( passou de **16%** para **17%** ).

*Anexos, a fls. 48 e 45 ( indicador 13 )*

No final de 2012, existia **um EMLP em período de carência**, que perfazia um capital **utilizado de M€ 1,2** ( representativo de 16% do total da dívida desta natureza ), pelo que, a manter-se a atual dívida desta natureza, o respetivo **serviço da dívida tenderá a crescer nos próximos anos**.

**O stock da dívida de EMLP diminuiu no triénio de 2010/2012** cerca de **M€ 2,5 ( 26% )**, tendo, no entanto, o respetivo **serviço da dívida aumentado m€ 123 ( 8% )**, sendo **expetável que cresça nos próximos anos dada a materialidade ( M€ 1,2 ) e o peso do capital em dívida do empréstimo ainda em período de carência**.

**2.2.2.4.** No que respeita à **dívida de empréstimos de CP ( ECP )**, o **MO tinha**, no final de cada um dos anos do triénio analisado ( 2010/2012 ), **um stock em dívida** de, respetivamente, **€ 350 000, € 321 000 e € 300 000.**

Tais saldos decorreram da celebração de contratos de ECP entre o MO e a Caixa Geral de Depósitos em cada um dos anos em análise, conforme o quadro seguinte:

**Quadro 9 – ECP celebrados no triénio de 2010/2012**

	Valor Contratado	Datas				
		Celebração do contrato	Termo do Contrato	Arrecadação da receita	Amortização	
					N.º Ordem Pagamento	Data
2010	350 000,00	21/mai/2010	31/dez/2010	16/jun/2010	2471	30/jun/2011
2011	321 000,00	5/mai/2011	31/dez/2011	30/jun/2011	1762	15/mai/2012
2012	300 000,00	7/mar/2012	31/dez/2012	15/mai/2012	659	28/fev/2013

Anexos, a fls. 49 a 71-A

**2.2.2.4.1.** Refira-se, desde já, que, em nosso entender, a Autarquia não cumpriu, relativamente a todos os contratos em análise, o disposto no art. 38º, n.º7 da Lei n.º 2/2007, de 15/jan, pois a Assembleia Municipal ( AM ), ao contrário do disposto na referida norma legal, não aprova/autoriza, de forma autónoma, na sua sessão anual de aprovação do orçamento, os ECP a contrair durante o período da sua vigência.

De facto, aquele órgão deliberativo limita-se a aprovar globalmente os documentos previsionais, que incluem o orçamento anual no qual está prevista a arrecadação de um determinado montante de receita com origem em ECP, pois, segundo o entendimento dos serviços do MO, com a aprovação dos indicados documentos está a ser implicitamente autorizada a contratação daqueles empréstimos.

Acresce que, face ao procedimento adotado, também não se mostra cumprido o disposto no art. 53º, n.º7, da Lei n.º 169/99, de 18/set, pois não é prestada qualquer " (...) *informação sobre as condições praticadas em, pelo menos, três instituições de crédito, bem como do mapa demonstrativo da capacidade de endividamento do município* ".

Anexos, a fls. 54, 59 e 64

**2.2.2.4.2.** Constatámos, ainda, **que estava previsto**, em cada um dos contratos, **que a respetiva amortização ocorresse até ao final do exercício em que foram contratados e utilizados, o que não se verificou**, pois a mesma apenas foi efetuada em cada um dos anos seguintes aos da celebração dos contratos e somente na sequência da elaboração de um novo contrato, cujo capital era utilizado para amortizar o anterior.

No entanto, **tais contratos não foram submetidos**, em qualquer momento, a **fiscalização prévia do Tribunal de Contas ( TC )**.

Ora, de harmonia com o disposto no art. 46º, n.º 1, al. a), da LOPTC, estão sujeitos à fiscalização prévia do Tribunal de Contas " *Todos os actos de que resulte o aumento da dívida pública fundada (...)* ", que, nos termos do art. 3º, al. b, da Lei n.º 7/98, de 3/fev

( aplicável às autarquias locais por força do disposto no seu art. 17º ), corresponde à " (...) dívida contraída para ser totalmente amortizada no exercício orçamental subsequente ao exercício no qual foi gerada. " <sup>17</sup>.

Assim, muito embora os contratos em apreço não estivessem sujeitos, antes da utilização do capital contratado, a fiscalização prévia do TC, uma vez que, atendendo às cláusulas contratuais relativas ao prazo de amortização, consubstanciavam, no momento da contratação, dívida pública flutuante, com a sua transição em dívida no final dos exercícios para que foram contratados e utilizados passaram a integrar a dívida pública fundada, pelo que tal alteração da natureza da dívida deveria ter sido submetida a visto do TC.

Acresce que os dois primeiros contratos elencados no quadro anterior, atendendo à sua data celebração e de amortização do respetivo capital, acabaram por vigorar por mais de um ano ( 365 dias ) <sup>18</sup>, mostrando-se, assim, também violado o disposto no art. 38º, n.º 3, da Lei n.º 2/2007, de 15/jan.

**2.2.2.4.3.** Os factos descritos nos itens anteriores são passíveis de eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do art. 65º, n.º 1, als. b), d) e h), da LOPTC, já que são suscetíveis de integrar, em simultâneo, a violação de normas legais sobre a assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas, a gestão e controlo orçamental e a exigência de visto do TC.

A eventual responsabilidade associada à prática de tal ato é imputável

Anexos, a fls. 49 a 71-A

A **apreciação e valorização dos factos descritos**, em sede financeira, **é da competência do Ministério Público junto do Tribunal de Contas** ( cfr. art. 89.º, n.ºs 1, al. c) e 2, da Lei n.º 98/97, de 26/ago ), **a quem**, após a realização dos contraditórios institucional e pessoal, **serão comunicados através de uma informação autónoma**.

Refira-se que a IGF encontra-se sujeita nesta matéria a um especial dever de colaboração com aquele Tribunal ( art. 12º da citada Lei ), constando, expressamente, de um Protocolo celebrado entre estas entidades ( em março de 2006 ) que " (...) não constitui matéria dos trabalhos de auditoria ou de inspeção a averiguação de aspetos relativos ao nexo de imputação dos factos apurados, isto é, de culpa ou dolo dos agentes. ".

<sup>17</sup> Por oposição à dívida pública flutuante, que, de acordo com a al. a), do mesmo artigo e diploma legal, é a " (...) dívida pública contraída para ser totalmente amortizada até ao termo do exercício orçamental em que foi gerada. ".

<sup>18</sup> Aliás, face ao exposto, nomeadamente no sentido de que o capital de cada novo ECP contratado é sucessivamente utilizado para amortizar o anterior, pode-se mesmo defender que não estamos perante vários contratos, mas apenas perante um único contrato ( a celebração de vários contratos parece visar, apenas, tentar dar cumprimento ao quadro legal vigente na época, objetivo que, ainda assim, também não é atingido ), posição que levaria concluir que, na situação em apreço, foi largamente ultrapassado o prazo legal de vigência de um ECP.

**2.2.2.5.** A dívida financeira decorrente da celebração de **contratos de leasing**, além de apresentar valores pouco significativos no triénio em análise, **diminuiu 91%** ( passou de € 93 389 para € 7 984 ).

O respetivo **serviço da dívida decresceu**, igualmente, **ao longo desse período ( 37% ), tendo passado de € 69 569 para € 43 978.**

*Anexos, a fls. 47*

**2.2.2.6.** As " **outras dívidas a terceiros** " ( dívida administrativa/comercial ), decorrentes de OO, **diminuíram**, entre 2010/2012, **m€ 443 ( 12% )**, tendo passado de **€ 3 821 886 para € 3 378 57.**

O **peso dessas dívidas na despesa total realizada diminuiu**, tendo passado de 29% para 27%.

Saliente-se, por fim, que as " **outras dívidas a terceiros** " **mantiveram**, no período analisado, **um nível materialmente relevante, não obstante a adesão em 2009, ao PREDE**, através dos quais foram transformados M€ 2,9 de dívida desta natureza em financeira de MLP.

**Entre 2010/2012, as " outras dívidas a terceiros " decresceram m€ 443 ( 12% ), mas continuava a importar, no final do último ano, num valor materialmente relevante ( M€ 3,4 ), não obstante a adesão ao PREDE e a consequente transformação, em 2009, de M€ 2,9 de dívida desta natureza em financeira de MLP.**

*Anexos, a fls. 46 (indicador 20)*

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

**Quadro 10 – Saldos reais de operações orçamentais**

DESCRIÇÃO	2010	2011	2012
1 - Saldo final de operações orçamentais	95 338	147 808	257 516
2 - Outras dívidas a terceiros originariamente de CP (exceto OT)	3 821 886	3 852 485	3 378 575
<b>Diferença (1-2)</b>	<b>- 3 726 548</b>	<b>- 3 704 677</b>	<b>- 3 121 059</b>

**Fonte:** documentos de prestação de contas

*Anexos, a fls. 46 (indicador 19)*

Assim, o **MO apresentou**, entre 2010 e 2012, **sistemáticos e relevantes saldos reais negativos de operações orçamentais**, sendo **manifesta a incapacidade para fazer face, atempadamente, ao pagamento das " outras dívidas a terceiros "** originariamente de CP.

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

Refira-se que, **em 2012, o referido saldo negativo corresponde a 34% da receita municipal desse exercício** ( expurgada do saldo inicial e da proveniente de passivos financeiros).

Acresce que, no final de cada exercício, **os resultados negativos do referido indicador seriam ainda mais relevantes** caso não se tivesse sido transformado, **no âmbito do PREDE, M€ 2,9 de " outras dívidas a terceiros " em dívida financeira de MLP** e que, por isso, deixou de ser considerado neste indicador.

De facto, **se essa operação não tivesse sido concretizada**, os saldos orçamentais negativos seriam de montantes bastante superiores e, conseqüentemente, **a situação financeira do MO numa perspetiva de CP ainda mais desequilibrada em qualquer dos exercícios analisados**.

**A situação financeira de CP do MO foi, ao longo do triénio, sistematicamente desequilibrada, com sistemáticos e relevantes saldos reais negativos de operações orçamentais ( 2012: pelo menos de M€ 3,1 ), não obstante a transformação, em 2009, de M€ 2,9 de dívida comercial/administrativa em financeira de MLP, resultando desta situação a oneração indevida dos orçamentos futuros.**

**2.2.2.6.2.** Os prazos médios de pagamento ( **PMP** ) a terceiros, segundo os indicadores adotados pela IGF <sup>19</sup>, evoluíram da seguinte forma:

**Quadro 11 – Prazos médios de pagamento**

INDICADORES	2010	2011	2012	VARIAÇÃO NO TRIÉNIO
Prazo médio de pagamento	525	447	388	-137
Prazo médio de pagamento (incluindo aquisições em leasing)	538	452	389	-149
Prazo médio de pagamento de imobilizado	602	349	187	-414

Fonte: balanços, demonstrações de resultados e balancetes finais

Anexos, a fls. 72 (indicadores 4 a 6)

Neste triénio, **o PMP a terceiros diminuiu 137 dias**, continuando no entanto, a situar-

<sup>19</sup> A IGF efetua o apuramento do PMP a terceiros ( e não apenas a fornecedores/empresários ) com base numa metodologia distinta da que decorre da Resolução de Conselho de Ministros ( RCM ) n.º 34/2008 ( cuja análise consta do item seguinte ). As diferenças entre as duas perspetivas podem ser constatadas através da análise às notas a cada um dos indicadores que constam dos Anexos a fls. 72 e 76.

se, **no final de 2012**, em **388 dias**, valor que excede largamente os parâmetros legalmente previstos <sup>20</sup>, sendo, ainda, de realçar que a situação seria ainda mais negativa caso o MO não tivesse recorrido aos empréstimos PREDE.

De acordo com a **fórmula adotada** na Resolução de Conselho de Ministros ( RCM ) n.º 34/2008 de 14/fev <sup>21</sup>, **o PMP a fornecedores, em 2011 e 2012**, era, segundo a Direção-Geral das Autarquias Locais ( DGAL ), de, respetivamente, **311 e 130** <sup>22</sup> **dias**, resultados bem diferentes dos apurados pela IGF ( **340 e 298 dias** <sup>23</sup> ).

*Anexos, a fls. 75 e 76*

A **diferença entre os resultados apurados pelas DGAL e IGF** deve-se ao facto de termos incluído nos cálculos **as correções** <sup>24</sup> **e ajustamentos** <sup>25</sup> efetuados, designadamente com este objetivo específico, **à informação financeira do MO** ( cfr. item 2.2.3.2 ).

*Anexos, a fls. 76*

De qualquer modo, esta situação é suscetível de gerar consequências financeiras negativas para a Autarquia, nomeadamente o pagamento de juros de mora aos fornecedores derivados de atraso de pagamento.

**A Autarquia**, apesar da transformação, em 2009, de um significativo montante de dívida administrativa/ comercial em financeira ( **MC 2,9** ), **continuava a apresentar, no final de 2012**, não obstante a redução verificada no triénio em análise, **PMP a terceiros e a fornecedores ( RCM n.º 34/2008 ) elevados e muito superiores aos parâmetros legalmente previstos ( 388 e 298 dias )**.

**2.2.2.7.** Por fim, da análise à **situação financeira de CP da Autarquia** com base na **informação patrimonial** resulta, no que respeita aos **indicadores de liquidez** <sup>26</sup>, o seguinte:

<sup>20</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>21</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>22</sup> De acordo com as listas publicadas pela DGAL com base em dados extraídos do SIAL, respetivamente, em 24/set/2013 e 28/abr/2014. Realce-se que, de acordo com os dados constantes da última lista indicada, o PMP a fornecedores aumentou em 2013, passando para 245 dias.

<sup>23</sup> PMP a fornecedores apurados pela IGF, com base na mesma metodologia, no âmbito da análise ao PREDE para efeitos de controlo dos objetivos de redução dos PMP ( cfr. item 2.2.3 ).

<sup>24</sup> Decorrentes dos resultados dos processos de circularização, reconciliação e dos testes realizados.

<sup>25</sup> Cfr. no item 2.2.3.3. e 2.2.3.4. a sua discriminação e fundamentação.

<sup>26</sup> Que se destinam a medir a capacidade da entidade para solver atempadamente os seus compromissos de CP.

**Quadro 12 – Indicadores de liquidez**

INDICADORES	2010	2011	2012	VARIAÇÃO NO TRIÉNIO
Liquidez geral	5%	7%	12%	6,85
Liquidez reduzida	5%	7%	12%	6,85
Liquidez imediata	4%	6%	10%	5,85

Fonte: balanços, demonstrações de resultados e balancetes finais

Anexos, a fls. 72 (indicadores 1 a 3)

Assim, os **indicadores de liquidez** apresentam, em todos os anos, **resultados muito aquém dos parâmetros** geralmente tidos como referência **de uma situação de equilíbrio financeiro de CP**, mostrando-se sistematicamente **desrespeitada a regra do equilíbrio financeiro mínimo** <sup>27</sup>, não obstante a já referida transformação, em 2009, de M€ 2,9 de dívida desta natureza em financeira de MLP.

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

Os resultados apurados não são mais do que a consequência direta e necessária da violação **sistemática do princípio do equilíbrio orçamental corrente e em sentido substancial** ( no que respeita à execução global do ano ), a que se aludiu no item 2.2.1.5 pois, se fosse efetuada uma gestão orçamental efetivamente equilibrada, **os indicadores de liquidez** apresentariam necessariamente resultados dentro dos parâmetros mínimos aceitáveis.

O MO evidenciava uma **estrutura financeira de CP desequilibrada, com incumprimento sistemático da regra do equilíbrio financeiro mínimo** ( não obstante a transformação de M€ 2,9 de dívida desta natureza em financeira de MLP ), o que espelha e confirma **as dificuldades existentes para solver atempadamente os seus compromissos desta natureza.**

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

<sup>27</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.

- ✓ Celebrem **contratos de factoring** com entidades financeiras, que, **no final de 2012, consubstanciavam uma dívida de € 941 043,26.**

Anexos, a fls. 73

- ✓ Tenham **liquidado juros de mora**, no período de 2010/2012, de, pelo menos, **m€ 151**, tendo sido **pagos m€ 137** ( cerca de m€ 33 já tinham sido reconhecidos em anos anteriores ) e estando ainda **em dívida, no final de 2012**, cerca de **m€ 47**, como se pode verificar de seguida:

#### Quadro 13 – Juros liquidados e pagos relativos a atrasos nos pagamentos

Un: euro

EXERCÍCIOS	VALORES REFLETIDOS CONTABILISTICAMENTE			JUROS EM DÍVIDA NO FINAL DO EXERCÍCIO
	JUROS RECONHECIDOS NO ANO	JUROS PAGOS NO ANO	VARIAÇÃO	
2010	46 228,95	38 216,38		41 290,50
2011	60 763,25	58 621,29	53%	43 432,46
2012	44 107,31	40 265,96	-31%	47 273,81
<b>TOTAL</b>	<b>151 099,51</b>	<b>137 103,63</b>		
<b>VARIAÇÃO 2010/2012</b>	<b>- 2 121,64</b>	<b>2 049,58</b>	<b>5%</b>	

Fonte: informação disponibilizada pelos serviços municipais

Anexos, a fls. 74

**2.2.2.9.** 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 ), apresenta a seguinte evolução:

#### Quadro 14 – Indicadores de endividamento

INDICADORES	2010	2011	2012	VARIAÇÃO NO TRIÉNIO
<b>Endividamento</b> (passivo / ativo líquido)	63%	57%	48%	-14,95
<b>Estrutura de Endividamento I</b> (dívidas MLP / passivo)	69%	67%	65%	-3,62
<b>Estrutura de Endividamento II</b> (dívida financeira MLP / passivo)	69%	67%	65%	-3,62
<b>Estrutura de Endividamento III</b> (dívidas de CP / passivo)	31%	33%	35%	3,62

Fonte: balanços e auditoria da IGF

Anexos, a fls. 72 ( indicadores 9 a 12 )

Segundo este conjunto de indicadores verifica-se que, no triénio em análise:

- ✓ **Diminuiu o peso do passivo no ativo líquido** ( indicador " Endividamento " ), cerca de 15 pontos percentuais ( situando-se, em 2012, em 48% ), bem como o

**peso das dívidas de MLP no passivo** ( indicador " Estrutura de Endividamento III " ), em 3,62 pontos percentuais.

- ✓ **Aumentou o peso das dívidas de CP no passivo** ( indicadores " Estrutura de Endividamento I e II " ), situando-se, em 2012, em 35%.

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

**Quadro 15 – Indicadores de imobilizações**

INDICADORES	2010	2011	2012	VARIAÇÃO NO TRIÉNIO
<b>Indicador das imobilizações I</b> ( capitais permanentes / imobilizado líquido )	81%	82%	85%	3,78
<b>Indicador das imobilizações II</b> ( capitais alheios de MLP / imobilizado líquido )	44%	39%	65%	21,79
<b>Indicador das imobilizações III</b> ( capitais alheios CP / imobilizado líquido )	20%	19%	17%	-2,76

Fonte: balanços e auditoria da IGF

Anexos, a fls. 72 ( indicadores 7 a 8 )

Os resultados destes rácios mostram que, no final de 2012, **o imobilizado continua a ser principalmente financiado, como é desejável, por capitais permanentes**<sup>28</sup> ( indicador das imobilizações I ), que, no entanto, são compostos maioritariamente por capitais alheios de MLP ( 65% - indicador de imobilizações II ), confinando-se o grau de cobertura por capitais alheios de CP num nível reduzido e decrescente ( indicador de imobilizações III ).

#### 2.2.2.10. Em síntese, entre 2010/2012:

A **dívida global do MO**, apesar de ter **evoluído positivamente no referido triénio ( diminuiu cerca de M€ 3,1 e 22,3% )**, **continuava a importar**, no final do último ano, **num valor materialmente relevante ( M€ 10,9 ) e desproporcionado face ao seu quadro financeiro**, em especial às receitas orçamentais, com um:

- ✓ **Relevante**, ainda que decrescente, **período de recuperação da dívida municipal** tendo em conta as receitas regulares expurgadas das despesas rígidas e vinculadas ( 2012: **38 meses** );
- ✓ **Reduzido**, ainda que crescente, **nível de cobertura da dívida pelas receitas anuais disponíveis** ( 2012: **88%** ), percentagem que passa para **86%** caso não se considere a receita proveniente de empréstimos;

<sup>28</sup> Ou seja, por fundos próprios e financiamentos de médio e longo prazos.

- ✓ **Elevado valor da dívida municipal " per capita " ( 2012: € 2 019 );**
- ✓ **Significativo montante de dívida de MLP e do seu peso na dívida total ( 2012: M€ 7,2 e 66% ).**
- ✓ **Uma situação financeira de CP desequilibrada, não obstante a transformação, em 2009, de M€ 2,9 de dívida administrativa em financeira de MLP ao abrigo do PREDE, caracterizada por:**
  - **Um stock de dívida desta natureza de valor elevado ( 2012: M€ 3,4 )**
  - **Sistemáticos e relevantes saldos reais negativos de operações orçamentais ( 2012: M€ 3,1 );**
  - **PMP a terceiros e a fornecedores ( RCM n.º 34/2008 ) elevados e bem superiores aos parâmetros legalmente previstos ( 2012: respetivamente, 388 e 298 dias );**
  - **Relevante desajustamento entre as dívidas de CP e correspondente liquidez do ativo, em especial, das disponibilidades, com reiterada violação da regra do equilíbrio financeiro mínimo ( indicadores de liquidez );**
  - **Significativos custos financeiros relativos a atrasos no pagamento a fornecedores ( entre 2010/2012: juros de mora liquidados de cerca de m€ 151, tendo sido pagos m€ 137 ), estando, ainda, em dívida, no final do último ano, m€ 47.**

A este quadro financeiro **acresce que**, no final de 2012, **existia um valor de, pelo menos, M€ 1,5 de compromissos já assumidos e ainda não faturados ( ou equivalente ), que iria refletir-se, no futuro, sobre a dívida municipal, quando em 2010 tal valor era de apenas m€ 44,6**, pelo que a situação financeira municipal é mais negativa do que aquela que decorre somente da consideração da dívida já existente.

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

### **2.2.3. PROGRAMA DE REGULARIZAÇÃO EXTRAORDINÁRIA DE DÍVIDAS DO ESTADO**

**2.2.3.1. O MO aderiu, em 2009, ao " Programa de Regularização Extraordinária das**

Dívidas do Estado <sup>29</sup> " ( **PREDE** ), tendo beneficiando do acesso a financiamento através do recurso a dois EMLP com um **capital total de € 2 908 887**, integralmente arrecadado e utilizado nesse ano.

Ao Estado Português, através da **Direcção-Geral do Tesouro e Finanças ( DGTF )**, correspondeu, enquanto mutuante, o valor de **€ 1 163 554**, e à **Caixa de Crédito Agrícola Mútuo**, a parte restante, ou seja, **€ 1 745 333**, tendo ambos os empréstimos obtido o **visto prévio do Tribunal de Contas em 13/jul/2009**.

**2.2.3.2.** Da adesão ao Programa **decorrem metas para os Municípios ao nível da evolução ( em regra, redução ) do PMP** ( no próprio ano da contratação e nos anos subsequentes ), calculado pela DGAL nos termos da RCM n.º 34/2008 <sup>30</sup>, estando previstas **consequências ao nível da variação da taxa de juro do empréstimo contratado com o Estado**, em caso de superação/(in)cumprimento desses objetivos.

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

Saliente-se que os **PMP** considerados nesta análise **para os anos de 2008 a 2010**, bem como a **aferição do cumprimento dos respetivos objetivos em termos de PREDE e a consequente variação da taxa de juro**, decorrem da análise efetuada pela IGF na **Informação n.º 1949/2012** <sup>31</sup>, evidenciando-se, no presente trabalho de auditoria, apenas as correções/ajustamentos efetuados nos anos de 2011 e 2012.

*Anexos, a fls. 11 a 38*

Refira-se, por fim, que as discrepâncias entre os PMP calculados pelas IGF e DGAL ( cfr. anexos referidos anteriormente e item seguinte ) decorrem da metodologia prevista na RCM indicada e adotada pela DGAL para recolher a informação relevante para o seu apuramento ( ao nível das dívidas a fornecedores <sup>32</sup> ou das aquisições de bens e serviços <sup>33</sup> ) e das correções efetuadas na sequência do processo de circularização e reconciliação de saldos relativos a dívidas a terceiros.

**2.2.3.3.** Relativamente **aos exercícios de 2011 e 2012 efetuámos**, no que respeita

<sup>29</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>30</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 ).

<sup>31</sup> Esta informação, que está disponível na página eletrónica da IGF ( <http://www.igf.min-financas.pt/> ), evidencia os resultados da avaliação global efetuada pela IGF a todos os municípios aderentes aos PPTH/PREDE ( 108 ) até ao final do exercício de 2010 e tem em anexo um mapa do qual consta o conjunto de correções/ajustamentos efetuado pela IGF no recálculo, relativamente a cada município, do PMP de 2008 a 2010 e as suas consequências ao nível da variação da taxa de juro do capital mutuado pelo Estado.

<sup>32</sup> A DGAL, em nota explicativa constante das primeiras publicações do PMP dos municípios, referia " (...) *que as dívidas a fornecedores são o resultado da soma dos saldos credores das contas 22, 252, 261, 265, 266 e 267, que traduzem as dívidas existentes no final de cada trimestre*", acrescentando ainda que " (...) *nas contas 22 e 261 não foram consideradas as contas 229 e 2619, uma vez que as mesmas não traduzem dívidas, mas sim créditos.*"

<sup>33</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.*"

às grandezas relevantes para o apuramento do PMP, **as seguintes correções** ao nível das:

- ✓ **Dívidas a fornecedores, para mais**, respetivamente, nos montantes de **€ 1 091 218,49** e **€ 740 302,23**, cuja discriminação consta do quadro seguinte:

**Quadro 16 – Dívidas a fornecedores a incluir no apuramento do PMP**

NAS DÍVIDAS A FORNECEDORES		CONTA	(somatório das correções efetuadas nos 4 trimestres)	
N.º Ord.	Descrição		2011	2012
1	Dívida relativa a créditos cedidos pelos fornecedores do MO a entidades financeiras	2689	987 522	721 603
2	Correções à informação do Município (circularização)	-	103 696	18 699
<b>Total</b>			<b>1 091 218</b>	<b>740 302</b>

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

*Anexos, a fls. 76*

- ✓ **Aquisições de bens e serviços, para mais e para menos**, respetivamente, nos montantes de **€ 46 621** e **€ 3 223 136**, conforme consta do quadro seguinte:

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

NAS AQUISIÇÕES DE BENS E SERVIÇOS		CLASSE	(somatório das correções efetuadas nos 4 trimestres)	
N.º Ord.	Descrição		2011	2012
1	Recuperação de inventário e entrada de bens com origem em doações	Imobilizado		- 233 508
2	Transferências das contas de imobilizado em curso para as correspondentes contas de imobilizado	Imobilizado	- 57 075	- 3 008 327
3	Correções à informação do Município (circularização)	-	103 696	18 699
<b>Total</b>			<b>46 621</b>	<b>- 3 223 136</b>

**Fonte:** Documentos de prestação de contas do Município e síntese das correções da IGF

*Anexos, a fls. 76*

As referidas divergências resultam de:

- ✓ **Montantes lançados a débito ao nível das contas de imobilizado** (relevantes, segundo a metodologia da DGAL, para o apuramento do PMP) **que não se referem a aquisições a título oneroso**, designadamente:

- Inventariação e reconhecimento contabilístico de imóveis com origem em doações;
- Montantes lançados a débito nas contas 42 - Imobilizado Corpóreo e 45 - Bens do Domínio Público com origem em **transferências das respetivas contas de imobilizado em curso**.

De facto, com a consideração, em **simultâneo**, no apuramento do valor das **aquisições de imobilizado de determinado trimestre**, dos eventos registados **a débito nas contas de imobilizado e imobilizado em curso** (corpóreo) **está-se a duplicar e a incluir valores de períodos**

diferentes<sup>34</sup>, pois tais montantes já foram tidos em conta, no trimestre correto, quando do seu reflexo contabilístico inicial ( em imobilizado em curso )

- ✓ **Correções efetuadas pela IGF**, na sequência dos procedimentos de circularização e reconciliação de saldos, **ao nível do valor das aquisições de bens e serviços correspondentes às alterações promovidas ao nível da dívida a terceiros.**

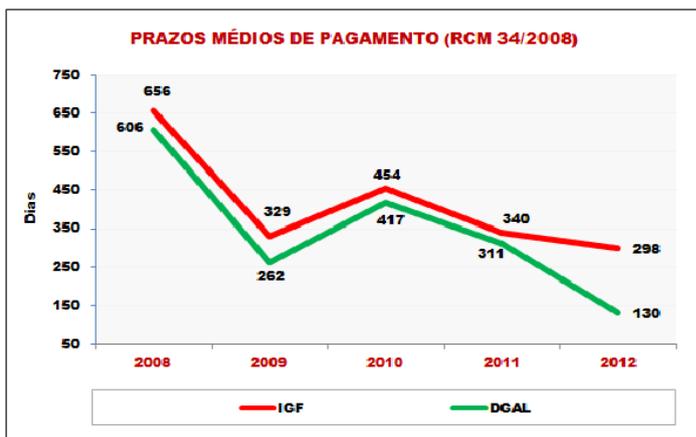
Em síntese, efetuámos **diversas correções** aos valores considerados pela **DGAL para o apuramento do PMP**, pois, **tendo em vista a obtenção de um resultado fiável**, tem de ser considerado:

- ✓ Por um lado, as dívidas relevantes para o indicador que resultam das correções efetuadas pela IGF, quer ao nível da consideração do saldo da conta 2689, quer no âmbito do procedimento de circularização e reconciliação de saldos;
- ✓ Por outro lado, apenas as aquisições a título oneroso efetuadas no período a que respeita o apuramento do PMP.

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

**2.2.3.4.** Face ao exposto anteriormente, os **PMP apurados pela IGF e DGAL**<sup>35</sup>, ainda que **ambos com base na RCM n.º 34/2008**, são **naturalmente divergentes**, como se evidencia de seguida:

**Gráfico 1 – Prazos médios de pagamento (RCM 34/2008)**



Anexos, a fls. 75 e 76

<sup>34</sup> As transferências efetuadas num trimestre, das contas de imobilizado em curso para a respetiva conta de imobilizado, podem corresponder a aquisições realizadas em período muito diferente ( podendo mesmo acumular aquisições de vários anos ), que, face às instruções da DGAL, serão indevidamente tratadas como se fossem aquisições do trimestre em causa.

<sup>35</sup> Segundo as listas publicadas por esta entidade no sítio <http://www.portalautarquico.pt>.

Saliente-se que, neste caso, as **diferenças entre os PMP apurados pela DGAL e pela IGF são muito significativas**, pois **vão de 50 ( 2008 ) a 168 ( 2012 ) dias, isto é**, neste último caso, cerca de cinco meses, **o que distorce, no âmbito do PREDE, qualquer análise que tenha subjacente os dados daquela Direção-Geral**, nomeadamente sobre a determinação dos objetivos anuais a atingir em matéria de evolução ( em regra, redução ) do PMP, e, eventualmente, ao nível da aferição dos resultados alcançados.

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

**Quadro 18 – PREDE – Controlo dos objetivos 2009/2012**

DESCRIÇÃO	2009		2010		2011		2012		
	IGF	DGAL	IGF	DGAL	IGF	DGAL	IGF	DGAL	
Objetivo Prazo Médio de Pagamento (PMP)	Superação		<= 246 dias	<= 196 dias	<= 339 dias	<= 312 dias	<= 254 dias	<= 233 dias	
	Cumprimento	<= 430 dias	<= 396 dias	=> 247 dias <= 280 dias	=> 197 dias <= 223 dias	=> 340 dias <= 386 dias	=> 313 dias <= 354 dias	=> 255 dias <= 289 dias	=> 234 dias <= 265 dias
	Incumprimento	=> 430 dias	=> 396 dias	=> 281 dias	=> 224 dias	=> 387 dias	=> 355 dias	=> 290 dias	=> 266 dias
PMP verificado	329 dias	262 dias	454 dias	417 dias	340 dias	311 dias	298 dias	130 dias	
Varição de PMP face ao ano anterior	- 327 dias	- 344 dias	125 dias	154 dias	- 114 dias	- 105 dias	- 42 dias	- 181 dias	
Grau de cumprimento do objetivo	Cumprimento / Redução do PMP	Cumprimento / Redução do PMP	Incumprimento / Aumento do PMP	Incumprimento / Aumento do PMP	Cumprimento / Redução do PMP	Superação / Redução do PMP	Incumprimento / Aumento do PMP	Superação / Redução do PMP	
Consequência na taxa de juro	Sem Impacto	Sem impacto	Acréscimo de 0,3 pp	Acréscimo de 0,3 pp	Sem Impacto	Redução de 0,2 pp	Acréscimo de 0,3 pp	Redução de 0,2 pp	

Anexos, a fls. 77 a 80

Considerando os dados apurados pelas referidas entidades, verificámos, **ao nível dos objetivos do PMP** <sup>36</sup>:

- ✓ **DGAL: cumprimento em 2009, superação em 2011 e 2012 e incumprimento**, com aumento do indicador, **em 2010**;
- ✓ **IGF: cumprimento em 2009 e 2011 e incumprimento**, com aumento do indicador, em **2010 e 2012**.

Deste modo, considerando os exercícios de 2009/2012 e de acordo com os pontos 43 a 45 da referida RCM, **a taxa de juro base remuneratória do capital mutuado pelo Estado, no âmbito do PREDE**, deveria ser oportunamente:

- ✓ **DGAL: Reduzida de 0,3 pp** <sup>37</sup> ( 2009: -0,2pp, 2010: 0,3 pp; 2011: -0,2 pp; 2012: -0,2 pp ) <sup>38</sup>;
- ✓ **IGF: Acrescida de 0,6 pp** ( 2009: 0 pp; 2010: 0,3 pp; 2011: 0 pp; 2012: 0,3 pp ).

Anexos, a fls. 81 a 84

<sup>36</sup> Pontos 39, 44, 45 e 9 da referida RCM n.º 34/2008.

<sup>37</sup> Pontos percentuais.

<sup>38</sup> Até ao ano de 2011, a aferição dos objetivos contratuais e as respetivas consequências ao nível da taxa de juros já foram comunicadas pela DGTF ( ofício Ref. 200.20.16/DSAF/DGE/PREDE I, de 8/ago/2012 ).

Refira-se que, relativamente a 2009/2012, a **Direção-Geral do Tesouro e Finanças ( DGTF )** informou <sup>39</sup> que a **redução global da taxa de juro, base remuneratória do capital mutuado pelo Estado é de 0,3 pp** ( 2009: -0,2 pp; 2010: 0,3 pp; 2011: -0,2 pp e 2012: -0,2 pp ).

Porém, ao contrário do que decorre da comunicação efetuada pela DGTF, na interpretação da IGF, que está subjacente aos resultados apresentados no quadro anterior, o cumprimento do objetivo previsto para 2009 ( primeiro ano do contrato do PREDE ) não implica, de acordo com a RCM n.º 34/2008 <sup>40</sup>, qualquer alteração da taxa de juro, pois tal benefício apenas está previsto nos casos de " superação ", cujo parâmetro só está definido para o segundo ano e seguintes <sup>41</sup>.

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

- ✓ Por um lado, podemos afirmar, atendendo a que o **Estado criou o PREDE sob a premissa de que a redução dos PMP** " (...) *nas transações comerciais na economia portuguesa para níveis próximos dos padrões internacionais melhorará o ambiente de negócios, reduzindo custos de financiamento e de transação, introduzindo maior transparência na fixação de preços, criando condições para uma mais sã concorrência (...)* " <sup>42</sup>, que o **MO não contribuiu totalmente para a prossecução desse objetivo específico**;
- ✓ Por outro lado, o MO também **não concorreu integralmente para o objetivo de âmbito geral**, pois **não obstante a adesão ao PREDE** e a consequente utilização integral do capital dos empréstimos contratados ( **MC 2,9** ), a evolução das **" outras dívidas a terceiros "** até ao final de 2012 foi a seguinte:

<sup>39</sup> A pedido da IGF, via mensagem eletrónica, durante a elaboração do presente relatório, conforme Anexos, a fls. 84-A.

<sup>40</sup> Cfr. os pontos 9 e 39 dessa RCM.

<sup>41</sup> Com efeito, de harmonia com o n.º 39, al. a), da referida RCM, apenas se prevê, para o ano da contratação ( 2009 ), a possibilidade de in/cumprimento do objetivo de redução do PMP e não da sua superação ( pois a referida alínea não remete, de facto, ao contrário do que acontece com a subsequente al. b), para o n.º 9 da mesma RCM, onde estão definidos os parâmetros relativos à superação ), hipótese que só está contemplada legalmente para o segundo ano e seguintes de vigência dos contratos de empréstimo ( cfr. n.ºs 39, al. b), e 9 da indicada RCM ).

Aliás, nem poderia ser de outra maneira, já que, em regra, da simples utilização, no exercício da contratação, do capital dos empréstimos PREDE ( cfr. n.º 24 da RCM n.º 34/2008 ) resultaria a superação, pelos municípios aderentes, do objetivo de redução do PMP ( caso se entendesse que o seu n.º 9 também era aplicável ao primeiro ano ) e, consequentemente, teriam um benefício injustificado ao nível da redução da taxa de juro do capital mutuado pelo Estado.

<sup>42</sup> Preâmbulo da já mencionada RCM n.º 34/2008.

**Quadro 19 – PREDE – Evolução das outras dívidas a terceiros ( 2008/2012 )**

Descrição	Lh. euro				
	2008	2009	2010	2011	2012
(A) - Outras dívidas a terceiros	5 411 789	4 167 866	3 821 886	3 852 485	3 378 575
(B) - Variação 2008/2009, 2008/2010, 2008/2011 e 2008/2012		- 1 243 923	- 1 589 904	- 1 559 304	- 2 033 214
(C) - Empréstimos PREDE (capital utilizado)			2 908 887		
(D) - Variação (sem PREDE) entre 2008/2009, 2008/2010, 2008/2011 e 2008/2012 ((B) + (C))		1 664 964	1 318 983	1 349 583	875 673

Anexos, a fls. 47

Assim, tendo como base o **final de 2008**, apesar do recurso ao PREDE, as “ **outras dívidas a terceiros** ”, no final de 2009 a 2012, **diminuíram sempre em montante inferior** ( respetivamente, **MC 1,2, MC 1,6, MC 1,6 e MC 2** ).

Ora, através dos EMLP contratados ao abrigo do PREDE, o MO **transformou MC 2,9 de dívida administrativa/comercial em financeira**, sem os quais a **componente de “ outras dívidas a terceiros ” teria sofrido, naquele período** ( entre o início de 2009 e o final de 2012 ), **um aumento de cerca de m€ 876** .

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

Com efeito, do **recurso a este Programa não resultou**, ao contrário do que seria expectável, **uma diminuição duradoura do nível das “ outras dívidas a terceiros ” em montante pelo menos equivalente ao do capital dos referidos EMLP**, mas antes **uma duplicação do endividamento total** da Autarquia **num valor significativo ( m€ 876 )**.

Em síntese:

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

## 2.3. LIMITES LEGAIS DE ENDIVIDAMENTO MUNICIPAL DE 2012

### 2.3.1. APURAMENTO DOS LIMITES LEGAIS ( DGAL E IGF )

**2.3.1.1.** No que respeita a **2012**, a **DGAL apenas divulgou** os valores dos **limites especiais de EL** <sup>43</sup> e de **EMLP** <sup>44</sup>, previstos no art. 66º da Lei n.º 64-A/2011, de 30/dez ( Lei do Orçamento do Estado – LEO - para esse ano ),

*Anexos, a fls. 85 e 86*

Na sequência desta auditoria e ainda que seguindo a mesma metodologia adotada pela DGAL, **efetuámos correções** <sup>45</sup> no **EL de 2011**, que, conseqüentemente, tiveram impacto no **apuramento do respetivo limite de 2012**, como se evidencia de seguida:

*Anexos, a fls. 89*

**Quadro 20 – Limites especiais de EL e de EMLP de 2012**

Lr: Euro

DESCRIÇÃO	DGAL	IGF	
		CORREÇÕES	VALORES ADOTADOS
(1)	(2)	(3)	(4)-(2)+(3)
END. LÍQUIDO	12 273 798	136 270	12 410 069
EMLP	9 510 396	0	9 510 396

*Anexos, a fls. 89*

Por sua vez, no que se refere ao **limite de ECP de 2012, previsto no art. 39.º, n.º 1, da LFL**, o cálculo efetuado pela IGF <sup>46</sup> permitiu apurar o seguinte montante:

<sup>43</sup> O limite especial de EL de 2012 ( art. 66º da Lei n.º 64-A/2011, de 30/dez, e art. 58º do DL n.º 32/2012, de 13/fev ) resulta do seguinte:

- ✓ Municípios que não cumprissem, no final de 2011, o limite de EL previsto na LOE desse ano ( art. 53º da Lei n.º 55-A/2010, de 31/dez, posteriormente alterado pelo art. 2º da Lei n.º 60-A/2011, de 30/nov, e art. 39º, n.º 3, da LFL ): Valor do limite do EL no final de 2011 ( calculado com a LOE desse ano ) - 10% do excesso de EL naquela data face ao referido limite;
- ✓ Municípios que cumprissem, no final de 2011, o limite de EL previsto no art. 37º da LFL: Valor do EL no final de 2011.

Ora, ainda que a interpretação efetuada pela DGAL nos suscite algumas dúvidas ( cfr. Anexos, a fls.5 e 6 ), atendendo, às competências atribuídas à DGAL em matéria de cálculo e comunicação dos limites legais aos municípios ( cfr., designadamente, art. 65º do DL n.º 29-A/2011, de 1/mar, e art. 58º do DL n.º 32/2012, de 13/fev ), bem como ao nível do acompanhamento da posição de cada um deles nesta matéria e, ainda, com o objetivo de harmonização de posições entre entidades da Administração Central, a IGF adotou a interpretação efetuada por aquela entidade.

<sup>44</sup> O limite especial de EMLP de 2012 ( art. 66º da Lei n.º 64-A/2011, de 30/dez, e art. 58º do DL n.º 32/2012, de 13/fev ) resulta do seguinte:

- ✓ Municípios que não cumprissem, em 31/dez/2011, o limite de EMLP previsto na LOE desse ano ( art. 53º da Lei n.º 55-A/2010, de 31/dez, posteriormente alterado pelo art. 2º da Lei n.º 60-A/2011, de 30/nov, e art. 39º, n.º 2, da LFL): limite de EMLP no final de 2011 ( calculado com a LOE desse ano ) - 10% do excesso de EMLP naquela data face ao referido limite;
- ✓ Municípios que cumprissem, em 31/dez/2011, o limite de EMLP resultante da LOE desse ano: Stock de EMLP relevante no final de 2011 + Eventual valor atribuído no rateio.

<sup>45</sup> As correções efetuadas tiveram origem nas diferenças apuradas na consideração do EL das restantes entidades relevantes ( para além do MO ) que foram reportadas pela Autarquia à DGAL com valores incorretos ( cr. itens seguintes )

<sup>46</sup> A DGAL considerou, para o apuramento dos limites legais previstos na Lei das Finanças Locais, o valor de receitas relativas ao Fundo de Equilíbrio Financeiro ( FEF ) e Imposto sobre os Rendimentos das Pessoas Singulares ( IRS ) previsto no Orçamento de Estado ( OE ) de cada um dos anos, quando, de acordo com o quadro legal, aquelas receitas são do ano imediatamente anterior ao que respeitam os limites ( cfr. arts. 37º e 39º da LFL ).

Todavia, atendendo, pelas razões já apresentadas no último parágrafo da nota 37, a IGF adotou, nesta auditoria, os montantes das receitas de acordo com os anos que têm vindo a ser considerados pela DGAL.

**Quadro 21 – Limite de ECP previsto na LFL de 2012**

Un: Euro	
BASE DE CÁLCULO - RECEITAS	LIMITE DE ECP - LFL
(1)	(2)=(1)*10%
6 457 005	645 701

Anexos, a fls. 90

**2.3.2. ENTIDADES RELEVANTES PARA OS LIMITES LEGAIS**

**2.3.2.1.** Atendendo ao **conceito de endividamento líquido total previsto na LFL** <sup>47</sup> eram suscetíveis de relevar, para efeitos de limites de endividamento municipal do ano de 2012, para além do Município, as seguintes entidades:

- ✓ **AMBAAL - Associação de Municípios do Baixo Alentejo e Alentejo Litoral** ( AMBAAL );
- ✓ **CIMBAL - Comunidade Intermunicipal do Baixo Alentejo** ( CIMBAL );
- ✓ **RESIALENTEJO – Tratamento e Valorização de Resíduos, EIM** <sup>48</sup>.

Anexos, a fls. 87

Relativamente à **CIMBAL**, foi-nos comunicado, na sequência da circularização que realizamos, o montante global do seu endividamento líquido <sup>49</sup> e os municípios associados, não tendo sido, porém, indicado <sup>50</sup> o critério de imputação do referido endividamento.

Ora, na ausência dessa informação e atendendo ao quadro legal vigente <sup>51</sup>, não foi possível imputar o montante de EL daquela Associação ao MO, que, aliás, só beneficiaria com essa situação, tendo em conta que o mesmo é negativo ( ou seja, existe um montante superior de ativos financeiros superiores aos passivos financeiros relevantes ).

Já no que se refere às **entidades de natureza empresarial** participadas pelos Municípios, **apenas relevam para efeitos dos respetivos limites legais caso não apresentem resultados equilibrados**, de acordo, em 2012, com o Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local e das Participações Locais ( RJAEPL ) <sup>52</sup>.

O cumprimento da indicada **regra de equilíbrio pode ser aferido numa ótica anual ou plurianual** ( cfr., no ano de 2012, art. 40º, n.º 5, do RJAEPL ), sendo necessário, neste último caso, a **apresentação de um plano previsional à IGF, o que não se verificou no caso da empresa referida.**

<sup>47</sup> Consagrado no art. 36.º, n.º 2, alíneas a) e b).

<sup>48</sup> A Resialentejo, EIM, no âmbito de um processo de fusão, concretizado ( por registo definitivo ) em 18/out/2012, incorporou a AMALGA – Associação de Municípios do Alentejo para a Gestão do Ambiente, entidade que relevava para os limites legais do endividamento do MO até ter sido fundida em 2012.

<sup>49</sup> Não existiam empréstimos de MLP ou de CP contratados por esta entidade.

<sup>50</sup> Alegadamente por não ter sido deliberado pela respetiva Administração.

<sup>51</sup> De acordo com o art. 36º, n.º 2, al. a), da LFL, o " (...) endividamento líquido e os empréstimos das associações de municípios (...) " é imputável aos municípios participantes de forma " (...) proporcional (...) " à sua " (...) participação no capital social. ", quando, como é sabido, as associações não têm capital social.

<sup>52</sup> Em conformidade com o art. 40º, n.º 2 a 4, do RJAEPL ( aprovado pela Lei n.º 50/2012, de 31/ago ).

A **Resialentejo, EIM**, até data de conclusão do trabalho de auditoria, ainda não tinha encerrado as contas relativas ao ano de 2012, pelo que não foi possível concluir se cumpriu, de forma autónoma, **a regra de equilíbrio anual de contas** <sup>53</sup>.

Assim, tomando em consideração o cenário mais exigente para o MO, considerámos que **a entidade em causa releva para apuramento dos limites legais de endividamento da Autarquia**, tendo conseqüentemente, trabalhado **com base em dados provisórios, de 2012, facultados pela empresa**.

*Anexos, a fls. 100 a 102*

**2.3.2.2.** Face ao exposto anteriormente, o **perímetro das entidades relevantes para os limites legais de endividamento do MO** no ano de 2012 e a **respetiva percentagem de imputação** constam do quadro seguinte:

**Quadro 22 - Entidades abrangidas pelo conceito de endividamento líquido total**

IDENTIFICAÇÃO	LIMITES		% IMPUTÁVEL AO MUNICÍPIO
	EMPRÉSTIMOS	ENDIVIDAMENTO LÍQUIDO	
MUNICÍPIO DE OURIQUE	SIM	SIM	100,00%
CIMBAL - Comunidade Intermunicipal do Baixo Alentejo	SIM	SIM	????
AMBAAL - Associação dos Municípios do Baixo Alentejo e Alentejo Litoral	SIM	SIM	6,82%
RESIALENTEJO - Tratamento e Valorização de Resíduos. E.I.M.	NÃO	NÃO	12,50%

*Anexos, a fls. 87*

### 2.3.3. CONTROLO DO LIMITE ESPECIAL DE ENDIVIDAMENTO LÍQUIDO

**2.3.3.1.** No ano de **2012**, o **comportamento do MO**, em conjunto com as restantes entidades relevantes, **quanto ao limite especial de EL previsto na respetiva LOE**, foi o seguinte:

**Quadro 23 – Controlo do limite especial de EL de 2012**

Un: Euro

EXERCÍCIO	LIMITE ESPECIAL		EL RELEVANTE EM 31/12		COMPARAÇÃO ENTRE O LIMITE E O EL RELEVANTE EM 31/12 DE 2012		% DE UTILIZAÇÃO DO LIMITE EM 31/12 DE 2012	
	DGAL	IGF	DGAL	IGF	DGAL	IGF	DGAL	IGF
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6) = (2) - (4)	(7) = (3) - (5)	(8) = (4) / (2)	(9) = (5) - (3)
<b>2012</b>	<b>12 273 798</b>	<b>12 410 069</b>	<b>10 589 252</b>	<b>11 421 178</b>	<b>1 684 547</b>	<b>988 890</b>	<b>86%</b>	<b>92%</b>

*Anexos, a fls. 89, 91, 93, 96 a 105*

<sup>53</sup> Consagrada, quanto a 2012, no 40.º, n.º 2, do RJAEP, sendo que esta se considera cumprida desde que o resultado líquido antes de impostos não se apresente negativo ou, caso isso não aconteça, o Município transfira para a empresa, até ao final do mês seguinte à data de encerramento das suas contas, o montante necessário à reposição do equilíbrio ( cfr. art. 40.º, n.ºs 2 a 4, do RJAEP ).

Assim, em 2012, independentemente de se considerar os valores da DGAL ou da IGF <sup>54</sup>, o **MO cumpriu o limite especial de EL**, com uma taxa de utilização, respetivamente, de **86% e 92%**.

Saliente-se que os **empréstimos excecionados deste limite legal** perfazem um total de **m€ 48** ( tendo um peso inferior a 1% na dívida total dos EMLP ), pelo que os valores que estão a ser considerados para o limite em apreço são apenas ligeiramente ( dada a reduzida materialidade do valor em causa ) inferiores aos reais.

Anexos, a fls. 91 a 93, 96

### 2.3.4. CONTROLO DE LIMITE ESPECIAL DE EMPRÉSTIMOS DE MÉDIO E LONGO PRAZOS

**2.3.4.1.** O comportamento do **MO em termos de limite especial de EMLP** previsto na respetiva LOE foi o seguinte:

**Quadro 24 – Controlo do limite especial de EMLP de 2012**

Un: Euro

EXERCÍCIO	LIMITE ESPECIAL		STOCK DE EMLP RELEVANTE EM 31/12		COMPARAÇÃO ENTRE O LIMITE E O STOCK DE EMLP RELEVANTE EM 31/12 DE 2012		% DE UTILIZAÇÃO DO LIMITE EM 31/12 DE 2012	
	DCAL	IGF	DCAL	IGF	DCAL	IGF	DCAL	IGF
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6) - (2) - (4)	(7) - (3) - (5)	(8) - (4) / (2)	(9) - (5) - (3)
2012	9 510 396	9 510 396	7 521 344	7 547 444	1 989 052	1 962 952	79%	79%

Anexos, a fls. 89, 92, 93, 96 a 102

Assim, o **MO também cumpriu, em 2012, o limite especial de EMLP**, com a taxa de utilização de **79%**.

Refira-se, no entanto, que o *stock* de EMLP subjacente à análise anterior é inferior ao que é evidenciado pelo MO, pois, como já referimos, existe um montante, ainda que relativamente irrelevante, de EMLP excecionados ( cerca de **m€ 48** ).

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

**2.3.5.1.** O **MO cumpriu, em 2012, o limite legal de ECP** <sup>55</sup> definido na LFL, pois apresentou, em conjunto com as restantes entidades relevantes, a seguinte situação:

**Quadro 25 – Controlo do limite de CP de 2012**

Un: Euro

EXERCÍCIO	LIMITE LEGAL	STOCK DE ECP RELEVANTE		% DE UTILIZAÇÃO DO LIMITE	
		STOCK MÁXIMO RELEVANTE DE ECP NO ANO DE 2012	STOCK DE ECP RELEVANTE EM 31/12/2012	% DE UTILIZAÇÃO MÁXIMA DO LIMITE AO LONGO DO ANO	% DE UTILIZAÇÃO DO LIMITE EM 31/12/2012
(1)	(2)	(3)	(4)	(5) = (3) / (2) * 100	(6) = (4) / (2) * 100
2011	645 701	641 631	318 755	99,37%	49,37%

Anexos, a fls. 92, 94, 98 a 100

<sup>54</sup> Cfr. infra, no item 2.3.6.2., a justificação para a indicada divergência entre a IGF e a DGAL no que o endividamento líquido relevante no final de 2011.

<sup>55</sup> Previsto no art. 39º, n.º 1, da LFL.

Assim, o **MO** cumpriu, em 2012, o limite de ECP previsto na LFL, sendo de referir que, no final daquele ano, apenas o **MO** e a **AMBAAL** evidenciavam dívidas desta natureza.

### 2.3.6. CONTROLO DA INFORMAÇÃO PRESTADA À DGAL

**2.3.6.1.** O **MO** cumpriu, relativamente a 2012, a obrigação de prestação periódica de informação à DGAL para efeitos do apuramento e controlo da evolução do seu endividamento, em especial, dos respetivos limites legais.

**2.3.6.2.** Todavia, os dados transmitidos pelo Município à DGAL **não refletem, com inteira fiabilidade, a sua situação em matéria de limite de EL**, tendo-se apurado as seguintes diferenças:

**Quadro 26 – Diferença total de endividamento líquido (DGAL/IGF) de 2012**

Un: Euro

Descrição	Valores comunicados pelo Município à DGAL	Valores considerados pela IGF	Diferenças IGF/DGAL (Reflexos para o endividamento líquido) a)
(1)	(2)	(3)	(4)=(3)-(2)
<b>1 - ENDIVIDAMENTO LÍQUIDO b)</b>	<b>10 637 476,61</b>	<b>11 458 153,33</b>	<b>820 676,72</b>
<b>2 - OUTRA INFORMAÇÃO RELEVANTE c)</b>	<b>48 224,86</b>	<b>48 224,86</b>	<b>0,00</b>
<b>3 - END. LIQ. RELEVANTE (1-2)</b>	<b>10 589 251,75</b>	<b>11 409 928,47</b>	<b>820 676,72</b>

a) Caso a diferença total apurada nesta coluna seja positiva, isso significa que foi comunicado à DGAL um valor de endividamento líquido inferior ao apurado pela IGF. Caso o valor seja negativo, verifica-se o contrário.

b) Atendendo ao modo como a informação é reportada à DGAL, os montantes indicados nesta linha incluem o valor do endividamento líquido total do Município, isto é, incluindo, designadamente, os EMLP excecionados, quando relativamente às restantes entidades já consta apenas o EL relevante, ou seja, nomeadamente sem os EMLP excecionados.

c) Designadamente, no que respeita aos empréstimos excecionados do Município, das dívidas, até 31/12/88, às concessionárias da energia elétrica, dos créditos não reconhecidos por ambas as partes, dos créditos do município sobre os SM e as entidades do SEL e das correspondentes dívidas (na percentagem correspondente ao endividamento imputável ao município).

Anexos, a fls. 103

A divergência, **para mais**, de **m€ 821**, entre os valores apurados pela IGF e os comunicados pelo MO e/ou considerados pela DGAL em termos de EL, resultou:

- ✓ Das **correções efetuadas pela IGF** na informação financeira do MO ( cfr. item 2.1.1. );
- ✓ Dos **valores incorretos de EL** reportados à DGAL relativos à AMBAAL e à RESIALENTEJO, EIM ).

**2.3.6.3.** Por sua vez, ao nível dos **EMLP** também foram apuradas as seguintes diferenças:

**Quadro 27 – Diferença total de EMLP (DGAL/IGF)**

Un: Euro

Descrição (1)	Valores comunicados pelo Município à DGAL (2)	Valores considerados pela IGF (3)	Diferenças (IGF/DGAL) (4)=(3)-(2)
<b>1 - STOCK DE EMLP E DE ECP (neste último caso das entidades SPA e em dívida em 31/Dez) a)</b>	<b>7 569 568,93</b>	<b>7 595 669,09</b>	<b>26 100,15</b>
<b>2 - STOCK DE EMLP DO MUNICÍPIO EXCECIONADO DO LIMITE LEGAL</b>	<b>48 224,86</b>	<b>48 224,86</b>	<b>0,00</b>
<b>3 - STOCK DE EMLP RELEVANTE (1-2)</b>	<b>7 521 344,07</b>	<b>7 547 444,23</b>	<b>26 100,15</b>

a) Atendendo ao modo como a informação é reportada à DGAL, os montantes indicados nesta linha incluem o stock total de empréstimos do Município, isto é, incluindo, os EMLP excecionados, quando relativamente às restantes entidades já consta o stock de empréstimos relevantes.

Anexos, a fls. 104

Esta divergência, **para mais**, de **m€ 26**, teve origem nos valores de EMLP incorretamente comunicados à DGAL relativos à Resialentejo, EIM.

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

**2.3.6.5.** Em síntese:

A **informação reportada e/ou considerada pela DGAL**, relativamente a 2012, **não reflete, com inteira fiabilidade, a situação do MO**, pois foram apuradas **diferenças, para mais, ao nível do EL e de EMLP**, de respetivamente, **m€ 821 e m€ 26**, factos que, no entanto, **não tiveram qualquer reflexo sobre a conclusão global retirada em matéria de (in)cumprimento daquele limite de endividamento municipal.**

**2.3.7. CONTRIBUTO DO MO PARA O DÉFICE DO SUBSETOR DAS AUTARQUIAS LOCAIS**

**2.3.7.1.** No **decurso de 2012**, a evolução autónoma da situação do MO ( não incluindo qualquer outra entidade relevante ) em termos de endividamento líquido ( sem considerar qualquer exceção ) foi a seguinte:

**Quadro 28 – Evolução do endividamento líquido do MO em 2012**

Un: Euro

DESCRIÇÃO (1)	EVOLUÇÃO DO ENDIVIDAMENTO LÍQUIDO (sem exceções)		VARIÇÃO (montante) (4)=(3)-(2)
	01-01-2012 (2)	31-12-2012 (3)	
<b>BALANCETES DO MO</b>	<b>12 534 285,96</b>	<b>10 502 217,56</b>	<b>- 2 032 068,40</b>
<b>CORREÇÕES DA IGF</b>	<b>136 270,24</b>	<b>49 824,81</b>	<b>- 86 445,43</b>
<b>TOTAIS</b>	<b>12 670 556,20</b>	<b>10 552 042,37</b>	<b>- 2 118 513,83</b>

**Fonte:** balancetes finais de 2010 a 2012, comunicações à DGAL e correções IGF

Anexos, a fls. 96 e 97

**O MO contribuiu, em 2012, de forma positiva, para o défice do subsetor das autarquias locais, uma vez que, entre 1/jan e 31/dez, diminuiu o seu EL ( sem exceções ) em cerca de M€ 2,1.**

### 2.3.8. APRECIACÃO FINAL

#### 2.3.8.1. Assim, relativamente ao exercício de 2012:

##### O MO:

- ✓ **Cumpriu todos os limites legais de endividamento municipal;**
- ✓ **Reportou à DGAL a informação necessária ao apuramento e controlo da evolução do seu endividamento**, a qual, no entanto, não refletia, com inteira fiabilidade, a sua situação, pois foram apuradas **diferenças, para mais, ao nível do EL e de EMLP**, de, respetivamente, **m€ 821 e m€ 26**, factos estes que não tiveram qualquer reflexo sobre a conclusão global retirada em matéria de (in)cumprimento daquele limite de endividamento municipal; e
- ✓ **Contribuiu de forma positiva para o défice do subsetor das autarquias locais**, pois **diminuiu o seu EL ( sem exceções )** em cerca de **M€ 2,1**.

### 2.4. SANEAMENTO E REEQUILÍBRIO FINANCEIROS NO FINAL DE 2012

**2.4.1.** No **final de 2012**, face aos parâmetros legalmente estabelecidos, a **situação do MO**, em termos de **reequilíbrio**<sup>56</sup> e **saneamento**<sup>57</sup> **financeiros**, era a seguinte:

**Quadro 29 – Reequilíbrio e saneamento financeiros ( 2012 )**

INDICADORES	SITUAÇÃO FINAL DE 2012	PADRÕES LEGAIS DE REFERÊNCIA DE DESEQUILÍBRIO					
		ESTRUTURAL	CONJUNTURAL				
1	EL (relevante para o limite) em 31/12/2012 / Receitas relevantes para o cálculo do limite legal	- 100	177%	> 175% (art. 8.º, n.º 1, al. b))	X	> 125% (art. 3.º, n.º 4, al. a))	X
2	Dívidas a fornecedores em 31/12/2012 / Receitas totais do ano de 2011	- 100	35%	> 50% (art. 8.º, n.º 1, al. c))		> 40% (art. 3.º, n.º 4, al. b))	
3	Passivos financeiros do Município em 31/12/2012 (de EL) / Receitas totais do ano de 2012	- 100	116%	> a 300% (art. 8.º, n.º 1, al. d))		> a 200% (art. 3.º, n.º 4, al. c))	
4	Prazo médio de pagamento (Resolução do Conselho de Ministros n.º 34/2008)		298	> 6 meses (180 dias) (art. 8.º, n.º 1, al. e))	X	> 6 meses (180 dias) (art. 3.º, n.º 4, al. d))	X
5	Capital em dívida de EMLP (incluindo- PRE DE) em 31/12/2012 / Receitas relevantes para o cálculo do limite legal	+ 100	117%	> 100% (art. 8.º, n.º 1, al. a))	X		
5-A	Capital em dívida de EMLP (excluindo- PRE DE) em 31/12/2012 / Receitas relevantes para o cálculo do limite legal	+ 100	59%	> 100% (art. 8.º, n.º 1, al. a))			
6	Cumprimento da obrigação de redução do excesso de EL (relevante para o limite legal)		NÃO APLICÁVEL	(art. 8.º, n.º 1, al. f))			
7	Cumprimento da obrigação de redução do excesso do stock de EMLP (relevante para o limite legal)		NÃO APLICÁVEL	(art. 8.º, n.º 1, al. f))			

Anexos, a fls. 106

<sup>56</sup> Cfr. art.º 8.º, do DL n.º 38/2008, de 7/mar.

<sup>57</sup> Cfr. art.º 3, n.º 4, do DL n.º 38/2008, de 7/mar.

Deste modo, **face aos indicadores previstos no DL n.º 38/2008, de 7/mar** (mencionados no quadro sob o título de "padrões legais de referência")<sup>58</sup>, **a Autarquia**, no contexto do diploma em apreço, **apresentava**, simultaneamente, **uma situação de desequilíbrio**:

- ✓ **Conjuntural**, pois **reunia duas das condições** indicadas no art. 3º, n.º 4, referido diploma;
- ✓ **Estrutural ou de rutura financeira**, pois **reunia três dos requisitos** consagrados no art. 8º, n.º 1, do mesmo diploma.

Tal situação, que ocorre não obstante a Autarquia já ter beneficiado de financiamento de montante significativo no âmbito do PREDE ( M€ 2,9 ), justificava o recurso a um Plano de Saneamento ou de Reequilíbrio Financeiro.

**2.4.2.** A Autarquia celebrou, entretanto, no âmbito do **Programa de Apoio à Economia Local**<sup>59</sup> ( PAEL ), um contrato de empréstimo com o Estado Português, no montante de **M€ 2,6**, tendo como objetivo o pagamento de dívidas vencidas há mais de 90 dias.

Todavia, segundo informação obtida recentemente junto da DGTF, o MO comunicou àquela entidade a sua desistência deste processo.

**2.4.3.** Assim, face aos parâmetros legalmente estabelecidos:

**O MO apresenta, no final de 2012, de acordo com o quadro legal, uma situação de simultâneo desequilíbrio financeiro conjuntural e estrutural, o que justificaria o recurso a um plano de saneamento ou de reequilíbrio financeiros, apesar de ter recorrido, em 2009, ao PREDE ( M€ 2,9 ).**

## **2.5. CONTROLO INTERNO, PROCEDIMENTOS CONTABILÍSTICOS E PLANO DE GESTÃO DE RISCOS DE CORRUPÇÃO E INFRAÇÕES CONEXAS**

**2.5.1.** O MO, para além da **Estrutura Orgânica da Câmara Municipal**<sup>60</sup>, tem também em vigor uma **Norma de Controlo Interno** ( NCI )<sup>61</sup>, sendo que estes documentos contemplam um conjunto de regras definidoras de políticas, métodos e procedimentos de controlo, nomeadamente no que concerne à área do endividamento da Autarquia.

A Autarquia também aprovou, por deliberação da Câmara Municipal ( em 22/dez/2009 ), o **Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas** ( PGRIC ), tendo-o remetido oportunamente ao Conselho de Prevenção da Corrupção, DGAL e à ex-IGAL, mas

<sup>58</sup> Refira-se que, para este efeito, o prazo médio de pagamento ( constante deste quadro ) foi apurado de acordo com a fórmula adotada na RCM n.º 34/2008 ( a qual é utilizada na ausência de publicação da Portaria prevista no art. 20º do DL n.º 38/2008, de 7/mar ), tendo sido seguidas as instruções da DGAL e introduzidas as correções/ajustamentos efetuados pela IGF ( cfr. item 2.2.3.2. ).

<sup>59</sup> Aprovado pela Lei n.º 43/2012, de 28/ago, e regulamentado pela Portaria n.º 281-A/2012, de 14/set.

<sup>60</sup> Aprovado em Assembleia Municipal de 20/dez/2012 e publicado no D.R. II série n.º 7, de 10/jan/2013.

<sup>61</sup> Cuja revisão foi recentemente aprovada, em reunião de CM, de 26/jun/2013.

não à IGF, ao contrário do previsto na Recomendação n.º 1/2009 <sup>62</sup>.

O PGRCIC já não está articulado com NCI (recentemente aprovada) e não reflete, igualmente, a evolução organizacional entretanto ocorrida no MO, pois não sofreu qualquer alteração desde a sua aprovação.

**2.5.2.** Do trabalho de campo realizado <sup>63</sup> **resultaram algumas fragilidades ao nível do sistema de controlo interno e dos procedimentos contabilísticos**, de que destacamos as seguintes:

- ✓ Omissão total de utilização da conta 27 - «Acréscimos e diferimentos», destinada a permitir o registo dos custos e dos proveitos nos exercícios a que respeitam, o que evidencia a violação do princípio da especialização ou do acréscimo (ponto 3.2, alínea d) do POCAL);
- ✓ Ausência de reconciliação dos saldos das contas de terceiros <sup>64</sup>;
- ✓ Reflexo contabilístico em rubrica incorreta dos juros de mora liquidados por fornecedores;
- ✓ Não foram elaboradas algumas "Notas ao balanço e à demonstração de resultados", nomeadamente os mapas que integram as notas 8.2.13., 8.2.26., 8.2.29., 8.3.4.1., 8.3.4.2., 8.3.4.3., 8.3.4.4 e 8.3.4.5., todos do POCAL.

*Anexos, a fls. 107*

**2.5.3.** No que respeita ao **Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas**, parece-nos de salientar que:

- ✓ As medidas elencadas no Plano, embora adequadas aos respetivos riscos previstos, não têm, em termos da sua implementação, uma calendarização definida;
- ✓ Não se encontram quantificadas as medidas já implementadas, nem foram identificados os resultados obtidos em cada área/serviço em função do seu contributo para a redução, transferência ou eliminação dos riscos destacados;
- ✓ Os instrumentos específicos definidos no Plano, tendentes a assegurar a sua aplicação, monitorização e revisão, para além de não terem sido utilizados, não se mostram suficientes.

De facto, o MO estabeleceu, como objetivo de monitorização periódica, a emissão de um relatório anual a elaborar pelo serviço de Auditoria Interna, mas tal procedimento, acabou por ainda não se realizar, nem tem data prevista.

*Anexos, a fls. 108*

<sup>62</sup> Publicada no DR, 2ª Série, em 22/jul.

<sup>63</sup> Em especial através da utilização de questionários e da realização de testes de conformidade e substantivos.

<sup>64</sup> Apesar de tal procedimento estar previsto no art. 44º da NCI do MO, cuja revisão, conforme já referimos, foi recentemente aprovada (refira-se que disposição do mesmo teor já constava da versão anterior: art. 20º).

### 3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

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

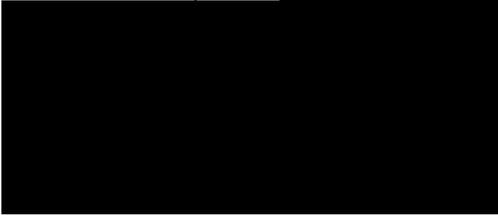
3.1. DOCUMENTOS DE PRESTAÇÃO DE CONTAS DE 2010 A 2012		
CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p><b>3.1.1. A evolução das grandezas que integram os balanços, após as correções da IGF, releva, no triénio 2010/2012:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ A diminuição do grau de dependência do MO de capitais alheios exigíveis para financiamento do ativo ( de 63% para 48% );</li> <li>✓ O aumento do correspondente peso dos fundos próprios ( de 37% para 52%).</li> </ul>	<p>2.1.1.1. e 2.1.1.2.</p>	
<p><b>3.1.1.1. Os balanços do MO de 2010/2012 não refletiam, com inteira fiabilidade, nas rubricas do passivo exigível e de investimentos financeiros, a sua situação financeira, ainda que tenham sido apuradas diferenças de reduzida materialidade:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Passivo exigível, para mais, de respetivamente, € 43 969, € 135 458 e € 49 013;</li> <li>✓ Investimentos financeiros, para menos, € 812.</li> </ul>	<p>2.1.1.1.</p>	<p><b>A)</b> A regularização, ao nível da informação contabilística do MO, das variações patrimoniais omitidas ou incorretamente refletidas, caso as mesmas ainda não tenham sido corrigidas.</p>
<p><b>3.1.1.2. Verificámos ainda outras insuficiências com repercussões ao nível da qualidade e fiabilidade de informação económico-financeira do MO, de que destacamos:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Ausência de utilização das contas relativas a compromissos de exercícios futuros ( 04 e 05 );</li> <li>✓ A incompleta inventariação dos bens do ativo imobilizado do município, designadamente, os adquiridos antes da adoção do POCAL;</li> <li>✓ A não implementação integral da contabilidade de custos.</li> </ul>	<p>2.1.1.2.</p>	<p><b>B)</b> Utilização, de forma adequada e sistemática, das contas relativas a compromissos de exercícios futuros.</p> <p><b>C)</b> Conclusão do inventário do património municipal e, conseqüente, reflexo contabilístico.</p> <p><b>D)</b> Implementação integral do subsistema de contabilidade de custos.</p>

**3.2. EXECUÇÃO ORÇAMENTAL, DÍVIDA MUNICIPAL E SITUAÇÃO FINANCEIRA ( 2010/2012 )**

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p><b>3.2.1.</b> A receita total disponível do MO, nos anos de 2010/2012, importou, respetivamente, em MC 9,4, MC 9,6 e MC 9,6, tendo assim, aumentado, naquele período cerca de 3%.</p> <p>Tais montantes incluem a utilização de empréstimos de, respetivamente, m€ 441, m€ 321 e m€ 300, sem os quais as receitas daqueles exercícios seriam de M€ 8,9, M€ 9,3 e M€ 9,3, e a variação no triénio de 4%.</p>	2.2.1.1.	
<p><b>3.2.1.1. Prática reiterada e elevada de empolamento na previsão das receitas orçamentais, com índices globais de execução muito reduzidos</b> ( máximo de 50% verificado em 2012 ), e, em especial, ao nível da receita capital ( 2012: 41% ), o que contraria o objetivo visado pelas regras previsionais consagradas no POCAL.</p> <p><b>Face aos valores previstos, não foram arrecadadas, nos anos de 2010 a 2012, receitas totais</b> nos montantes de, respetivamente, MC 12,1, MC 13,4, e MC 9,5.</p> <p>Através do referido expediente, o MO criou, de forma artificial, a possibilidade de realização/existência de despesas de elevado montante ( 2012: MC 9,5, que corresponde a cerca de 50% da respetiva receita total disponível ) para o pagamento das quais não existiam, de facto, disponibilidades financeiras suficientes</p> <p>Assim, não obstante a evolução positiva de ocorria em 2012 face ao ano anterior, a execução dos orçamentos comportava um elevado risco, pois permitia e potenciava uma gestão orçamental desequilibrada.</p>	2.2.1.1. e 2.2.1.3.	<p><b>E)</b> Elaboração rigorosa dos orçamentos de receita:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ 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 ).</li> <li>✓ Considerando apenas as que apresentem um elevado grau de probabilidade em termos de cobrança efetiva.</li> </ul> <p><b>F)</b> Consequente utilização, se for caso disso, dos instrumentos relativos às modificações orçamentais previstos no POCAL.</p>
<p><b>3.2.1.2.</b> Nos anos de 2010 a 2012, o valor das receitas correntes cobradas foi sempre inferior ao das despesas pagas da mesma natureza ( respetivamente, em € 1 100 281, € 761 026 e € 355 751), o que evidencia a violação do princípio do equilíbrio orçamental corrente, previsto na alínea e) do ponto 3.1.1. do POCAL.</p> <p>Esta situação é suscetível de gerar responsabilidade financeira, mas o TC ( a entidade competente para a sua apreciação ) já tem conhecimento das mesmas ( ao nível da verificação dos documentos de prestação de contas ), pelo que não se justifica qualquer outra diligência.</p>	2.2.1.4.	<p><b>G)</b> Contenção do nível de despesa corrente ou incremento na cobrança de receita da mesma natureza, adequando o grau de execução da receita e da despesa desta natureza.</p> <p><b>H)</b> Cumprimento, no futuro, do princípio do equilíbrio orçamental legalmente consagrado.</p>

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p><b>3.2.1.3. Violação sistemática, nos anos de 2010/2012 do equilíbrio orçamental em sentido substancial</b> ( ao nível da execução global no ano ), o <b>mesmo já não se verificando quanto à execução autónoma de cada ano</b>, o que <b>traduz uma evolução positiva</b>.</p> <p>De qualquer modo, tal asserção <b>espelha</b>, na sequência da concretização do risco a que aludimos, <b>uma gestão orçamental desequilibrada, com a realização e/ou existência de despesas acima da real capacidade financeira da Autarquia para fazer face, atempadamente, aos compromissos</b>.</p> <p>O resultado desta análise seria ainda mais negativo caso o MO não tivesse utilizado, em 2009, dois EMLP no âmbito PREDE, com a consequente transformação de M€ 2,9 de " outras dívidas a terceiros " em dívida financeira de MLP, que, por isso, deixou de influenciar o resultado deste indicador.</p>	<p>2.2.1.5.</p>	<p><b>I)</b> Execução prudente do orçamento de despesa, com base na cobrança efetiva das receitas e não apenas na sua previsão orçamental, de modo a garantir um efetivo equilíbrio orçamental e, assim, o pagamento atempado dos seus compromissos;</p> <p><b>J)</b> Acompanhamento e controlo rigoroso e contínuo dos níveis de execução orçamental, devendo ser dada especial atenção às despesas variáveis e não obrigatórias;</p> <p><b>K)</b> Cumprimento das regras previstas na Lei n.º 8/2012, de 21/fev, em especial, no que concerne à proibição de assunção de compromissos sem que existam fundos disponíveis.</p>
<p><b>3.2.1.4.</b> Entre 2010/2012 ( ou seja, mesmo após referida adesão ao PREDE ), o <b>MO não dispunha, em termos financeiros, de qualquer margem de manobra para fazer face às demais despesas municipais que não se encontravam, à partida, já " vinculadas "</b>, situação que introduz uma total rigidez na despesa orçamental.</p> <p>Aliás, <b>o MO, nos referidos anos, caso não tivesse empolado a previsão das suas receitas orçamentais, não estaria em condições de elaborar orçamentos que cumprissem formalmente o princípio do equilíbrio</b>, pois não existiam, de facto, receitas suficientes que possibilitassem sequer a previsão das referidas despesas e dos compromissos já assumidos anteriormente.</p>	<p>2.2.1.6.</p>	<p>Cfr. recomendação <b>E), I) e J)</b>.</p>
<p><b>3.2.1.5.</b> Em síntese, <b>no triénio de 2010/2012, o MO:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ <b>Elaborou e aprovou documentos previsionais que não refletiam a real expectativa da execução orçamental;</b></li> <li>✓ <b>Não efetuou uma gestão orçamental prudente e equilibrada, uma vez que não adequou o nível de realização/existência da despesa ( e não somente o seu pagamento ) à real cobrança da receita ( e não à sua mera previsão orçamental ).</b></li> </ul>	<p>2.2.1.8.</p>	<p>Cfr. recomendações <b>E), I) e J)</b>.</p>

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p><b>3.2.2. A dívida global do MO</b>, apesar de ter <b>evoluído positivamente entre 2010/2012 ( diminuiu cerca de M€ 3,1 e 22,3% )</b>, <b>continuava a importar</b>, no final do último ano, <b>num valor materialmente relevante ( M€ 10,9 )</b> e <b>desadequado face ao seu quadro financeiro</b>, em especial às receitas orçamentais, com um:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ <b>Relevante</b>, ainda que decrescente, <b>período de recuperação da dívida municipal</b> tendo em conta as receitas regulares expurgadas das despesas rígidas e vinculadas ( 2012: <b>38 meses</b> );</li> <li>✓ <b>Reduzido</b>, ainda que crescente, <b>nível de cobertura da dívida pelas receitas anuais disponíveis</b> ( 2012: <b>88%</b> ), percentagem que passa para <b>86%</b> caso não se considere a receita proveniente de empréstimos;</li> <li>✓ <b>Elevado valor da dívida municipal " per capita "</b> ( 2012: <b>€ 2 019</b> );</li> <li>✓ <b>Significativo montante de dívida de MLP</b> e do seu <b>peso na dívida total</b> ( 2012: <b>M€ 7,2 e 66%</b> ).</li> </ul> <p><b>Acresce que</b>, no final de 2012, <b>existia um valor de, pelo menos, M€ 1,5 de compromissos já assumidos e ainda não faturados ( ou equivalente ), que iria refletir-se, no futuro, sobre a dívida municipal, quando em 2010 tal valor era de apenas m€ 44,6.</b></p> <p>Estes factos <b>repercutem-se e condicionam a gestão orçamental dos exercícios futuros.</b></p>	<p>2.2.2.1.</p>	<p><b>L)</b> Acompanhamento e controlo rigorosos da evolução e da assunção de nova dívida municipal, de modo a conter e adequar o seu às receitas municipais efetivamente disponíveis ( isto é, após a dedução das despesas fixas e rígidas ) salvaguardando, assim, o pagamento atempado das suas obrigações.</p> <p><b>M)</b> Assunção de compromissos, com repercussões em exercícios futuros, precedida de análise rigorosa, detalhada e ponderada, levando em conta a dimensão intergeracional ( em especial, de natureza financeira ) das decisões político-financeiras.</p> <p><b>N)</b> 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 MO, com a sua exploração, manutenção e conservação.</p>
<p><b>3.2.2.1. O stock da dívida de EMLP diminuiu no triénio de 2010/2012</b> cerca de <b>M€ 2,5 ( 26% )</b>, passando de <b>€ 9 735 559</b> para <b>€ 7 193 898.</b></p> <p>Ao contrário, o respetivo <b>serviço da dívida aumentou</b> ( 8%, passando de <b>M€ 1,5</b> para <b>M€ 1,6</b>, que corresponde a 17% da despesa paga em 2012 ), <b>sendo, ainda, expetável que cresça nos próximos anos</b> dada a materialidade ( M€ 1,2 ) e o peso no endividamento desta natureza ( 16% ) do capital em dívida do empréstimo ainda em período de carência.</p>	<p>2.2.2.2.</p>	

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p><b>3.2.2.2.</b> Quanto à dívida de ECP, o MO tinha, no final de 2010/2012, um stock em dívida de, respetivamente, € 350 000, € 321 000 e € 300 000, na sequência da celebração de três contratos, respetivamente, em 21/mai/2010, 5/mai/2011 e 7/mar/2012.</p> <p><b>3.2.2.2.1.</b> Não foi, no entanto, cumprido, em qualquer dos casos, o quadro legal vigente na época ( e também atualmente ), do qual resulta que:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ A exigível aprovação/autorização dos ECP pela AM seja efetuada, de forma autónoma, ainda que na sua sessão anual de aprovação do orçamento, pois aquele órgão limitou-se a aprovar globalmente os documentos previsionais, que integram o orçamento no qual se prevê a arrecadação de receita daquela natureza;</li> <li>✓ A proposta deve ser acompanhada sobre as condições praticadas em, pelo menos, três instituições de crédito.</li> </ul> <p><b>3.2.2.2.2.</b> Acresce que, ao contrário do previsto nos contratos, o respetivo capital não foi amortizado até ao final do ano de utilização. Assim, tais contratos, face à sua transição em dívida no final dos exercícios em que foram contratados e utilizados, passaram a integrar a dívida pública fundada, pelo que deveriam ter sido submetidos a fiscalização prévia do TC, o que não se verificou. Para além disso, os dois primeiros contratos acabaram por vigorar por mais de um ano ( 365 dias ), mostrando-se, assim, também violado o disposto no art. 38º, n.º 3, da LFL.</p> <p><b>3.2.2.2.3.</b> Os factos referidos são passíveis de eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do art. 65º, n.º 1, als. b), d) e h), da LOPTC, já que são suscetíveis de integrar, em simultâneo, a violação de normas legais sobre a assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas, a gestão e controlo orçamental e a exigência de visto do TC.</p> <p>A eventual responsabilidade associada à prática de tal ato é imputável </p> <p></p> <p>A apreciação e valorização dos factos descritos é da competência do Ministério Público junto do Tribunal de Contas, a quem devem ser comunicados através de uma informação autónoma.</p>	<p>2.2.2.3.</p>	<p><b>O)</b> Cumprimento, relativamente aos ECP, do quadro legal vigente em matéria de contratação, autorização/aprovação da AM ( com base em proposta autónoma e acompanhado de informação sobre as condições praticadas em, pelo menos, três instituições de crédito ), utilização e amortização ( no futuro, têm de ser amortizados até ao final do ano para que foram contratados e utilizados ).</p>

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p><b>3.2.2.3.</b> A dívida de contratos de locação financeira diminuiu entre 2010/2012 ( m€ 93 e 91% ), passando para um valor materialmente pouco relevante ( € 7 984 ).</p>	2.2.2.4.	
<p><b>3.2.2.4.</b> Entre 2010/2012, as " outras dívidas a terceiros "de operações orçamentais decresceram m€ 443 ( 12% ), mas importaram sempre num valor materialmente relevante, perfazendo, no final de 2012, MC 3,4 não obstante a adesão ao PREDE e a consequente transformação e consolidação, em 2009, de M€ 2,9 de dívida desta natureza em financeira de MLP.</p> <p><b>A situação financeira de CP do MO foi, ao longo do triénio, não obstante a transformação e consolidação, em 2009, de M€ 2,9, de dívida desta natureza em financeira de MLP, negativa e desequilibrada, com:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ <b>Sistemáticos e relevantes saldos reais negativos de OO ( 2012: MC 3,1 ), de que resulta a oneração indevida dos orçamentos futuros;</b></li> <li>✓ <b>PMP a terceiros e a fornecedores ( RCM n.º 34/2008 ) elevados e bem superiores aos dos parâmetros legais ( 2012: respetivamente, 388 e 298 dias );</b></li> <li>✓ <b>Relevante desajustamento entre as dívidas de CP e correspondente liquidez do ativo, em especial, das disponibilidades, com reiterada violação da regra do equilíbrio financeiro mínimo ( indicadores de liquidez );</b></li> <li>✓ <b>Significativos custos financeiros relativos a atrasos no pagamento a fornecedores ( entre 2010/2012: juros de mora liquidados de cerca de m€ 151, tendo sido pagos m€ 137 ), estando, ainda, em dívida, no final do último ano, m€ 47.</b></li> </ul>	2.2.2.5. a 2.2.2.7.	<p><b>P)</b> Implementação de medidas que contribuam para o restabelecimento do equilíbrio financeiro do MO, em especial de CP, o que pressupõe, designadamente, a:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Otimização da cobrança das receitas municipais ( por via da atualização das taxas e preços praticados e da fixação das taxas dos impostos municipais );</li> <li>✓ Racionalização da despesa realizada através, nomeadamente, da: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Análise e ponderação sistemáticas da necessidade e utilidade das despesas a realizar;</li> <li>• Adoção, ainda que não prevista legalmente, do instrumento da cativação das despesas, consagrando regras de execução orçamental, que incluam a identificação das rubricas da despesa e as percentagens a cativar, bem como a competência para a sua descativação.</li> </ul> </li> </ul> <p><b>Q)</b> Ponderação, nas áreas de atividade ou programas que tenham um maior peso e flexibilidade ao nível da despesa municipal, da eventual adoção de medidas no sentido de descontinuar os que tenham menor impacto negativo sobre os cidadãos ou de diminuir os meios financeiros afetos, de modo a proporcionar uma redução relevante e estrutural na despesa municipal.</p> <p><b>R)</b> Acompanhamento e controlo rigorosos da evolução e da assunção de nova dívida comercial/administrativa, de modo a conter e adequar o seu montante às receitas municipais efetivamente disponíveis ( isto é, após a dedução das despesas fixas e rígidas ), salvaguardando, assim, o pagamento atempado das obrigações de CP.</p> <p><b>S)</b> Redução dos prazos médios de pagamento para os parâmetros legalmente previstos, com vista a cumprir atempadamente os seus compromissos e evitar a ocorrência de custos financeiros.</p>
<p><b>3.2.3.</b> O MO contratou e utilizou, em 2009, dois empréstimos ao abrigo do PREDE, no montante total de MC 2,9, cabendo ao Estado Português, enquanto mutuante, MC 1,2 e à CCAM MC 1,7.</p>	2.2.3.1. e 2.2.3.2.	

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p><b>3.2.3.1.</b> As validações da IGF, aos anos de 2008 a 2012, relevaram <b>incorreções materialmente relevantes nas grandezas consideradas pela DGAL para o apuramento do PMP a fornecedores</b> ( RCM 34/2008 ), sido considerado, em 2011 e 2012:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ <b>Na dívida a fornecedores: mais MC1,1 e m€ 740</b>, que resultam da <b>inclusão</b> do procedimento de reconciliação de saldos e da dívida relativa a créditos cedidos pelos fornecedores do MO a entidades financeiras;</li> <li>✓ <b>Nas aquisições de bens e serviços: mais e menos, respetivamente, m€ 47 e MC 3,2</b>, que não respeitam a eventos relacionados com aquisições a título oneroso e diferenças apuradas no procedimento de reconciliação.</li> </ul> <p>Quanto a <b>2008 a 2010</b>, os valores considerados decorrem da análise global ao referido Programa efetuada pela IGF através da Informação n.º 1949/2012, disponível na sua página eletrónica.</p> <p>Consequentemente, <b>os PMP apurados pela IGF e DGAL são divergentes</b>, variando as diferenças entre <b>50 ( 2008 ) e 168 ( 2012 ) dias</b>, o que se <b>reflete sobre a determinação dos objetivos anuais a atingir em matéria de redução do PMP e</b>, eventualmente, <b>ao nível dos resultados alcançados</b>.</p>	<p>2.2.3.3. a 2.2.3.5.</p>	
<p><b>3.2.3.2.</b> Face <b>aos diferentes objetivos</b>, que resultam das análises da IGF e DGAL, <b>para a evolução do PMP</b>, verificámos, nos anos de 2009/2012, o seguinte:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ <b>DGAL: Cumprimento em 2011 e 2012</b> ( com superação ), e <b>2009</b> ( com redução do indicador ) e <b>incumprimento em 2010</b> ( com aumento do indicador );</li> <li>✓ <b>IGF: Cumprimento em 2009 e 2011 e incumprimento em 2010 e 2012</b> ( com aumento do indicador ).</li> </ul> <p>Assim, quanto a 2009/2012, a taxa <b>base remuneratória do capital mutuado pelo Estado deverá ser:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ <b>DGAL: Reduzida de 0,3 pp</b> ( 2009: - 0,2 pp, 2010: 0,3 pp; 2011: -0,2 pp; 2012: -0,2 pp );</li> <li>✓ <b>IGF: Acrescida de 0,6 pp</b> ( 2009: 0 pp; 2010: 0,3 pp; 2011: 0 pp; 2012: 0,3 pp ).</li> </ul>	<p>2.2.3.5</p>	<p><b>T)</b> Adoção de mecanismos que salvaguardem o cumprimento efetivo dos objetivos fixados no PREDE, nomeadamente a redução anual do PMP, com os quais o MO se comprometeu de forma expressa.</p>

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p><b>3.2.3.3. O MO, nos anos de 2010/2012, não contribuiu totalmente para a prossecução dos objetivos, tanto de âmbito específico como geral, subjacentes à conceção do PREDE, já que não:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ <b>Reduziu sistematicamente o PMP</b> de acordo com o previsto legalmente;</li> <li>✓ <b>Diminuiu, nos anos imediatos, de forma duradoura, as "outras dívidas a terceiros" em montante pelo menos equivalente ao dos EMLP.</b></li> </ul>	2.2.3.6	Cfr. recomendações <b>L)</b> e <b>P)</b> a <b>N)</b> .

### 3.3. LIMITES LEGAIS DE ENDIVIDAMENTO DE 2012

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p><b>3.3.1. Em 2012 foram criados, pela respetiva LOE, limites especiais de EL e de EMLP, que, após as correções da IGF, importavam, em:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ <b>EL: € 12 410 069; e</b></li> <li>✓ <b>EMLP: € 9 510 396.</b></li> </ul> <p>Por sua vez, <b>o limite de ECP para 2012, previsto na LFL, apurado pela IGF, foi de € 645 701.</b></p>	2.3.1.	
<p><b>3.3.2. O perímetro relevante para aferir do cumprimento dos limites legais de endividamento municipal de 2012, tendo em conta o conceito de endividamento líquido total, englobava, para além do MO, duas entidades, a saber:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ AMBAAL - Associação de Municípios do Baixo Alentejo e Alentejo Litoral;</li> <li>✓ CIMBAL - Comunidade Intermunicipal do Baixo Alentejo;</li> <li>✓ RESIALENTEJO - Tratamento e Valorização de Resíduos, EIM.</li> </ul> <p>Relativamente à <b>CIMBAL</b>, não foi indicado o critério de imputação de EL ( uma vez que esta associação não procedeu à contratação de qualquer empréstimo ) aos seus municípios associados, o que a acontecer teria beneficiado o MO pois, segundo a informação facultada, é negativo ( ou seja, o montante de ativos é superior aos passivos financeiros relevantes ).</p>	2.3.2.	

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p>Todavia, a indicada empresa, até data de conclusão do trabalho de auditoria, não tinha encerrado as contas relativas ao ano de 2012, pelo que não foi possível concluir se apresentava contas equilibradas, de acordo com o previsto no RJAEPL.</p> <p>Assim, tendo em conta o cenário mais exigente para o MO, considerámos que a entidade em causa releva, em 2012, para os limites legais de endividamento da Autarquia tendo trabalhado <b>com base em dados provisórios facultados pela empresa.</b></p>		
<p><b>3.3.3. Em 2012</b>, independentemente de se considerar os valores da DGAL ou da IGF, o <b>MO cumpriu todos os limites de endividamento, com taxas de utilização, no que se refere aos limites de EL e de EMLP</b>, respetivamente, de:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ <b>EL</b> - 86% e 92%;</li> <li>✓ <b>EMLP</b> - 79% ( em ambos os casos ).</li> </ul> <p>Saliente-se que, está excecionado dos limites legais de EMLP e EL o montante de EMLP de m€ 48, pelo que os valores que estão a ser considerados para os limites em apreço são apenas ligeiramente ( dada a reduzida materialidade do valor em causa ) inferiores ao da dívida total desta natureza.</p>	<p>2.3.3. a 2.3.5.</p>	
<p><b>3.3.3.1. O MO cumpriu</b>, relativamente a 2012, <b>a obrigação de prestação periódica de informação à DGAL</b> para efeitos do apuramento e controlo da evolução do seu endividamento, em especial, dos respetivos limites legais.</p> <p>No entanto, a informação reportada <b>não refletia, com inteira fiabilidade, a sua situação nesta matéria</b>, pois foram apuradas <b>diferenças, para mais, ao nível do EL e de EMLP</b>, de respetivamente, <b>m€ 821 e m€ 26.</b></p> <p><b>Estas diferenças</b>, que resultaram das correções efetuadas pela IGF ao nível do passivo exigível e do reporte de valores incorretos de entidades relevantes, <b>não tiveram</b>, no entanto, <b>qualquer reflexo sobre a conclusão global retirada em matéria de (in)cumprimento daqueles limites de endividamento municipal.</b></p>	<p>2.3.6.</p>	<p><b>U)</b> Prestação de informação rigorosa à DGAL para efeitos de acompanhamento e controlo do endividamento, o que resultará, designadamente, de uma maior fiabilidade da informação decorrente dos registos contabilísticos do MO e da comunicação da informação de todas as entidades relevantes.</p> <p><b>V)</b> Criação de procedimentos periódicos de circularização, recolha e validação de informação, que inclua o conjunto de entidades abrangidas, em cada momento, pelo perímetro relevante para os limites legais de endividamento, o que permitirá o acompanhamento e controlo sistemáticos da evolução da situação face aos limites vigentes.</p>

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<b>3.3.4.</b> O MO contribuiu, em 2012, de forma positiva, para o défice do subsector das autarquias locais, uma vez que, entre 1/jan e 31/dez, <b>diminuiu o seu EL</b> ( sem exceções ) em cerca de <b>MC 2,1</b> .	2.3.7.	

#### 3.4. SANEAMENTO E REEQUILÍBRIO FINANCEIROS NO FINAL DE 2012

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<b>3.4.1.</b> O MO apresenta, no final de 2012, de acordo com o quadro legal, <b>uma situação de simultâneo desequilíbrio financeiro conjuntural e estrutural</b> , o que justificaria o recurso a um plano de saneamento ou reequilíbrio financeiro, apesar de ter recorrido, em 2009, ao PREDE ( MC 2,9 ).	2.4.	<b>W)</b> Recurso a um plano de saneamento financeiro ou, no futuro, ao Fundo de Apoio Municipal, atendendo ao regime e condicionalismos previstos nos arts. 57º a 64º a Lei n.º73/2013, de 3/set.

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

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<b>3.5.1.</b> O MO tem uma Norma de Controlo Interno e um Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas aprovados nos termos legais, documentos que não estão articulados entre si, nem refletem a atual estrutura e organização dos seus serviços.	2.5.1.	<b>X)</b> Promoção dos procedimentos necessários à exigível articulação e coerência entre o conteúdo da NCI e do PGRIC e à sua adequação à atual estrutura e organização dos serviços.
<b>3.5.2.</b> Do conjunto de fragilidades ao nível do controlo interno e do tratamento contabilístico de alguns eventos nas áreas do património e endividamento, destacamos a: <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Omissão total de utilização da conta 27 - «Acréscimos e diferimentos», destinada a permitir o registo dos custos e dos proveitos nos exercícios a que respeitam, o que evidencia a violação do princípio da especialização ou do acréscimo previsto no POCAL;</li> <li>✓ Ausência de reconciliação dos saldos das contas de terceiros;</li> <li>✓ Reflexo contabilístico em rubrica incorreta dos juros de mora liquidados por fornecedores;</li> <li>✓ Falta de elaboração de diversos mapas e notas previstos no POCAL ao nível dos documentos de prestação de contas.</li> </ul>	2.5.1. e 2.5.2.	<p><b>Y)</b> Cumprimento do princípio da especialização ou do acréscimo constante do ponto 3.2. do POCAL, sendo que para tal deverá utilizar adequadamente a conta 27 - Acréscimos e diferimentos.</p> <p><b>Z)</b> Criação de procedimentos periódicos de circularização e reconciliação das contas correntes de terceiros.</p> <p><b>AA)</b> Reflexo dos juros de mora pagos na adequada rubrica orçamental económica prevista para esse efeito ( 03.05.02 ).</p> <p><b>BB)</b> Elaboração adequada de todos os mapas e notas que, de acordo com o POCAL, devem integrar a prestação de contas.</p>

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p><b>3.5.3.</b> Da análise ao Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas, salientamos algumas fragilidades:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ O MO não procedeu ao envio de um exemplar do Plano à IGF nos termos do previsto na Recomendação do CPC;</li> <li>✓ As medidas, elencadas no Plano, não têm, em termos da sua implementação, uma calendarização definida.</li> <li>✓ Não se encontram quantificadas as medidas já implementadas, nem foram identificados os resultados obtidos, em cada área/serviço, em função do seu contributo, para redução, transferência ou eliminação dos riscos destacados.</li> <li>✓ Os instrumentos específicos definidos no Plano, tendentes a assegurar a sua aplicação, monitorização e revisão, para além de não ainda terem sido utilizados, não se mostram suficientes.</li> </ul>	<p>2.5.2</p>	<p><b>CC)</b> Envio formal do Plano a todas as entidades previstas na Recomendação do CPC, nomeadamente a IGF.</p> <p><b>DD)</b> Revisão do Plano de modo a que este preveja a calendarização das medidas a implementar.</p> <p><b>EE)</b> Quantificação das medidas previstas no Plano que já foram aplicadas, bem como desenvolvimento e aprofundamento dos procedimentos necessários à sua aplicação integral.</p> <p><b>FF)</b> Identificação dos resultados obtidos em cada área/serviço em função do seu contributo para a redução, transferência ou eliminação dos riscos destacados.</p> <p><b>GG)</b> Previsão dos instrumentos necessários a garantir uma efetiva aplicação, monitorização e, sendo caso disso, revisão do Plano, designadamente através da definição de metas, prazos e de responsáveis pela sua prossecução.</p>

#### 4. PROPOSTA

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

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

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

**4.1.3.** O envio do presente relatório e respetivos anexos ao Senhor Presidente da Câmara Municipal de Ourique, o qual deverá dar conhecimento do mesmo aos restantes membros do Órgão Executivo, bem como de remeter cópia à Assembleia Municipal, em conformidade com o disposto no art. 35º, n.º 2, alínea o), do Anexo I à Lei n.º 75/2013, de 12/set.

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

Inspeção-Geral de Finanças,

*Pela equipa,*

Assinado por: **SÓNIA MARIA DA SILVA BARBOSA**

Num. de Identificação Civil: BI103153926

Data: 2014.12.24 09:18:44 GMT Standard Time

Localização: CdE,



CARTÃO DE CIDADÃO