

CONTROLO DO ENDIVIDAMENTO E DA SITUAÇÃO FINANCEIRA DA ADMINISTRAÇÃO LOCAL AUTÁRQUICA



Auditoria ao Município de Peso da Régua

Proc. n.º 2013/180/A3/1043

Relatório n.º 2181/2014

Dezembro de 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

NATUREZA	Auditoria Financeira
ENTIDADE AUDITADA	Município de Peso da Régua
FUNDAMENTO	Plano de Atividades da Inspeção-Geral de Finanças (IGF). A presente auditoria está inserida no âmbito do Projeto " Controlo do Endividamento e da Situação Financeira da Administração Local Autárquica".
ÂMBITO	As verificações efetuadas reportaram-se ao período compreendido entre 1/jan/2010 e 31/dez/2012.
OBJETIVOS	<p>A presente auditoria teve como objetivos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Avaliação da qualidade da informação constante da prestação de contas do exercício de 2012; • 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; • 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. No entanto, atendendo a que o MPR violou os limites especiais de endividamento líquido e de empréstimos de médio e longo prazos em 2011, a auditoria também incidiu sobre esse ano; • Verificação, no final de 2012, da posição do Município em termos de equilíbrios conjuntural e estrutural (saneamento e reequilíbrios financeiros); • Conhecimento do sistema de controlo interno instituído em relação a vários aspetos do endividamento e sua avaliação em termos de adequação e eficácia.
METODOLOGIA	A presente auditoria baseou-se na metodologia e instrumentos de trabalho consubstanciados no guião " <i>Avaliação do Endividamento Municipal</i> ", adotado pela IGF, com as atualizações que decorrem das alterações legislativas mais recentes.
CONTRADITÓRIO	Foi realizado contraditório formal institucional, nos termos do artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 276/2007, de 31/jul.
CICLO DE REALIZAÇÃO	Jul/2013 a Out/2013
DIREÇÃO	CdE - Alexandre Amado
EQUIPA	<p>Coordenação: CdE – Sónia Barbosa Execução: Inspetora – Helena Águas dos Santos</p>

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

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

PARECER:

Concordo.

Os orçamentos do MPR, entre 2010/2012, foram empolados, de forma sistemática e elevada, ao nível das receitas orçamentais em especial, de capital (2012: taxa de execução, respetivamente, de 44% e 28%), o que possibilitava e potenciava, de forma artificial, a realização e/ou existência de elevados montantes de despesa para o pagamento dos quais não havia disponibilidades financeiras (2012: M€ 21,4).

Foi violado, de forma reiterada, o princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial, o que espelha a concretização, ao nível da execução orçamental, daquele risco e a consequente existência de uma gestão orçamental desequilibrada.

A dívida do MPR, que registou uma ligeira diminuição (m€ 140 e 0,8%) entre 2010/2012, mantinha um nível materialmente relevante (M€ 18,2) e desproporcionado face ao seu quadro financeiro.

No final de 2012, o MPR continuava a apresentar uma situação financeira de CP desequilibrada, com um saldo real negativo de operações orçamentais (M€ 7,4) e relevantes PMP a terceiros e fornecedores (329 e 380 dias).

O MPR violou, no final de 2011, os limites legais de EL e de EMLP, mas cumpriu, no ano seguinte, todos os limites legais, situação que suscetível de gerar responsabilidade financeira sancionatória.

À consideração superior,

Direção operacional

Assinado por: **ALEXANDRE VIRGÍLIO TOMÁS AMADO**

Num. de Identificação Civil: BI081020708

Data: 2014.12.24 12:44:00 GMT Standard Time



DESPACHO:

Submeto o presente relatório à consideração de S. E. o Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento, salientando a minha concordância com as propostas de encaminhamento constantes dos pontos 4.1.1. a 4.1.3. (fls. 66).

(Por delegação de competências do Senhor Inspetor-Geral de Finanças, 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
2015.08.17 19:48:05
+01'00'

SUMÁRIO EXECUTIVO

Atendendo às evidências obtidas e à sua análise, os principais resultados da auditoria ao Município de Peso da Régua (MPR), que abrangeu o período compreendido entre 2010 a 2012 são, em síntese, os seguintes:

1. Evolução das grandezas que integram os balanços do MPR

1.1. Manteve-se, entre 2010/2012, **o grau de dependência do MPR de capitais alheios exigíveis para financiamento do ativo (25%) e diminuiu o correspondente peso dos fundos próprios (de 63% para 52%)**, tendo aumentado os **acréscimos e diferimentos (de 12% para 24%)**.

Manutenção entre 2010/2012, do grau de dependência de capitais alheios para financiamento do ativo

2. Insuficiências ao nível da informação orçamental e financeira

2.1. Os **balanços do MPR**, do triénio 2010/2012, **não refletiam**, com inteira fiabilidade, em **algumas rubricas do passivo exigível, a sua situação financeira**, tendo a IGF efetuado **correções, para mais**, nos montantes, respetivamente, de **m€ 94, m€ 174 e m€ 389**, sendo, ainda, de salientar **a existência de outros documentos de despesa ainda não reconhecidos contabilisticamente (2012: m€ 732)**, que não considerámos nas correções dada a existência de um litígio judicial.

Correções em 2010/2012, para mais, de m€ 94, m€ 174 e m€ 389, no passivo exigível

2.2. Salientamos, ainda, **outras insuficiências com repercussões ao nível da qualidade e fiabilidade de informação orçamental, financeira e económica do Município**, designadamente a **não utilização as 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) e a inexistência de contabilidade de custos**.

Não utilização das contas de compromissos de exercícios futuros e inexistência da contabilidade de custos

3. Fragilidades no processo de elaboração e gestão orçamental e suas consequências:

3.1. A **receita global do MPR importou**, nos anos de 2010/2012, em, respetivamente, **MC 19,5, MC 18, MC 16,8**, tendo, assim, decrescido cerca de 14%.

Foi, no entanto, **arrecadada**, em 2010, 2011 e 2012, receita proveniente de **utilização do capital de EMLP** no montante de, respetivamente, **MC 2,6, MC 1,5 e m€ 26**, sem a qual **a referida variação da receita total seria**, nesse período, **praticamente nula (0,47%)**.

Decréscimo da receita global disponível (totalizando em 2012: MC 16,8)

3.2. A **Autarquia manteve**, no triénio 2010/2012, **uma prática reiterada e elevada de empolamento na previsão das receitas orçamentais** que evidenciaram **reduzidos índices de execução** em termos globais (2012: **44%**), em especial de capital (2012: **28%**), sendo de realçar que, naqueles exercícios, **face aos valores previstos não foram arrecadadas receitas** nos relevantes montantes de, respetivamente, **MC 23,3, MC 24,9 e MC 21,4**.

Empolamento reiterado das receitas orçamentais, em especial de capital (2012: taxa de execução de 44%)

Desta situação decorre um **elevado risco** para **o equilíbrio e sustentabilidade financeira do MPR, 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**

Orçamentos com elevado risco ao nível da sua execução

despesa (2012: M€ 21,4, dos quais M€ 13 correspondia a eventual " nova despesa ") **para além da efetiva capacidade** para promover o seu **pagamento atempado**.

3.3. O MPR **violou reiteradamente**, entre 2010/2012, **o princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial em termos de execução global do ano** e, em 2010, também **da execução autónoma do ano**.

Esta situação espelha **a concretização, ao nível da execução orçamental, daquele risco** e uma consequente **gestão orçamental desequilibrada, com uma efetiva realização e/ou existência de despesas muito acima da real capacidade financeira do MPR para fazer face, atempadamente, aos compromissos assumidos** (ainda que se tenha verificado uma evolução positiva em 2012).

3.4. Entre **2010/2012, a despesa orçamental evidenciava uma elevada rigidez**, verificando-se uma **reduzida ou inexistente margem de atuação do MPR ao nível da sua gestão financeira**, designadamente para fazer face às despesas que, à partida, não se encontravam já vinculadas.

Aliás, **caso a Autarquia não tivesse emplorado**, de forma muito relevante, a **previsão das receitas orçamentais, não poderia ter elaborado orçamentos que cumprissem formalmente o princípio do equilíbrio**.

3.5. Em síntese, a **Autarquia, entre 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**.

Violação do princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial

Realização/existência de despesa muito acima da capacidade financeira da Autarquia

Reduzida ou inexistente margem de manobra financeira para fazer face às despesas não vinculadas

Gestão orçamental desequilibrada

4. Endividamento municipal desadequado face ao quadro financeiro do MPR e manutenção de situação financeira de CP desequilibrada

4.1. A dívida municipal, corrigida pela IGF, **diminuiu, ainda que ligeiramente**, entre 2010 e 2012 (cerca **m€ 140 e 0,8%**), **importando**, no final do último ano, **em M€ 18,2**, em resultado da redução das outras dívidas a terceiros (m€ 425: 4,7%) e do acréscimo da dívida financeira de médio e longo prazo (m€ 284: 3,1%).

4.2. No final de 2012, a dívida global do MPR de operações orçamentais apresentava um nível materialmente relevante e desproporcionado atendendo ao seu quadro financeiro (em especial, às suas receitas), sendo de salientar o/a:

- ✓ **Elevado período de recuperação da dívida total do Município**, tendo em conta as receitas regulares expurgadas das despesas rígidas e vinculadas (**35 meses**);
- ✓ **Limitado e decrescente nível de cobertura da dívida pelas receitas anuais disponíveis** excluindo a de passivos financeiros (**92%**);
- ✓ **Significativo montante de dívida municipal " per capita "** (**€ 1 053**);
- ✓ **Materialidade da dívida de MLP (2012: M€ 9,5) e o relevante**

Dívida municipal com um nível materialmente relevante e desadequado ao quadro financeiro (2012: M€ 18,2)

Elevado período de recuperação da dívida total (2012: 35 meses)

Elevada dívida municipal " per capita " (2012: € 1 053)

peso significativo na dívida total (2012: 53%).

Acresce que, no final de 2012, **existia um valor de**, pelo menos, **MC 2,3 de compromissos já assumidos e ainda não faturados** (ou equivalente), **que iria refletir-se, no futuro, sobre a dívida municipal**, ainda que tal montante seja bastante inferior ao que existia, nas mesmas circunstâncias, no final de 2011.

Por fim, **o serviço da dívida** relativa aos **EMLP aumentou** entre 2010/2012 (58%), evolução que **se agravará no futuro**, por força da materialidade e peso dos empréstimos **em período de carência (mC 950)** e do contratado ao abrigo do **PAEL (MC 4,96)**.

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

4.3. A situação de CP do MPR foi, ao longo do triénio, **negativa e desequilibrada**, com:

- ✓ **Relevantes saldos reais negativos de OO (2012: MC 7,4)**, de que decorre a oneração indevida de orçamentos futuros;
- ✓ **PMP a terceiros e a fornecedores (RCM n.º 34/2008) elevados e muito superiores aos parâmetros legais de referência (2012: respetivamente, 329 e 380 dias)**;
- ✓ **Violação da regra do equilíbrio financeiro mínimo** (indicadores de liquidez), **com um permanente desajustamento** entre as **dívidas de CP e correspondente liquidez do ativo, em especial das disponibilidades**.

Desta situação **resultaram significativos custos financeiros para a Autarquia relativos a atrasos no pagamento a fornecedores (juros de mora liquidados, no período de 2010/2011, no montante de mC 412 e pagos de mC 252, estando ainda em dívida, no final do último ano, mC 275)**.

4.4. O MPR apresentava, no final de 2012, de acordo com os parâmetros legais, **uma situação de desequilíbrio financeiro conjuntural**, mas não estrutural, o que justificaria o recurso a um plano de saneamento financeiro, mas aderiu ao Programa de Apoio à Economia Local (PAEL), que tem objetivo idêntico.

5. Violação, em 2011, dos limites legais de EL e de EMLP previstos na LOE e cumprimento, em 2012, de todos os limites legais de endividamento (EL, EMLP e ECP)

5.1. O MPR, considerando, também, as restantes entidades relevantes:

- ✓ **Violou, em 2011, os limites especiais de endividamento líquido (EL) e de médio e longo prazo (EMLP) previstos na LOE desse ano**;
- ✓ **Cumpriu, em 2012, os correspondentes limites especiais de endividamento consagrados na respetiva LOE**;
- ✓ **Cumpriu, em 2011 e 2012, o limite de empréstimos de curto prazo (ECP) consagrado na LFL**.

Aumento do serviço da dívida de EMLP nos próximos anos

Situação financeira de CP desequilibrada

Saldos reais negativos de OO (2012: MC 7,4)

PMP a terceiros e a fornecedores acima dos parâmetros legais de referência (2012: 329 e 380 dias)

Juros de mora pagos, no triénio de 2010/2012, de mC 252

Desequilíbrio financeiro conjuntural em 2012, mas aderiu, entretanto, ao PAEL

Violação, em 2011, do limite especial de EL e de EMLP previstos na LOE e cumprimento do limite de ECP previsto na LFL

Cumprimento, em 2012, de todos os limites legais de endividamento

Saliente-se, ainda, que os **EMLP excecionados do respetivo limite legal e do de EL** perfaziam, em termos absolutos, respetivamente, em 2011 e 2012, **m€ 4,9 e m€ 4,6**, pelo que os valores que estavam a ser considerados para os limites em apreço são inferiores aos reais.

5.2. A violação, em 2011, dos referidos limites especiais de endividamento de EMLP e de EL é suscetível, em abstrato, de ser sancionada em termos tutelares administrativos e financeiros.

Para além disso, a violação do limite de EL é, ainda, suscetível de gerar a dedução nas transferências do Estado do montante do excesso.

Contudo, de acordo com o quadro legal, **em termos tutelares administrativos**, a **regularização superveniente da situação**, como aconteceu no presente caso, **é causa de exclusão da sanção**, pelo que **não se justifica qualquer proposta no sentido da efetivação da responsabilidade daquela natureza.**

Ao contrário, **em sede financeira**, a **apreciação e valorização dos factos é da competência do Ministério Público junto do Tribunal de Contas**, a quem serão comunicados através de uma informação autónoma, acompanhada dos contraditórios institucional e pessoal.

A eventual responsabilidade é **imputável**



5.3. A informação reportada à DGAL, relativa ao final de 2011 e 2012, não refletia, **com inteira fiabilidade, a situação do MPR em termos de EL, tendo sido apuradas diferenças, para menos**, de, respetivamente, **m€ 393 e de m€ 180.**

Tais divergências, que resultaram das correções efetuadas pela IGF ao nível do passivo exigível e da omissão da prestação informação das entidades relevantes para o endividamento municipal, não tiveram quaisquer implicações sobre as conclusões retiradas em matéria de (in)cumprimento dos referidos limites.

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

6. Contributo para o défice do subsector das autarquias locais

6.1. O MPR, autonomamente considerado, **contribuiu, em 2011 e 2012**, respetivamente, **de forma positiva e negativa**, para o **defice do subsector das autarquias locais**, uma vez que, respetivamente, entre 1/jan e 31/dez, daqueles anos, aumentou e diminuiu o seu endividamento líquido (sem exceções) em cerca de **m€ 2,9 e m€ 2,6.**

Violação dos limites especiais de EL e de EMLP em 2011 é passível, em abstrato, de ser sancionada em termos tutelares administrativos e financeiros.

Eventual responsabilidade financeira

Prestação de informação incorreta à DGAL em 2011 e 2012

Contribuição positiva e negativa, em 2011 e 2012, para o défice público

7. Fragilidades ao nível dos procedimentos contabilísticos e de controlo interno e no Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas

7.1. A Norma de Controlo Interno e o Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas não estão articulados e estão desatualizados face à reestruturação dos serviços municipais ocorrida em 2012.

A Autarquia não dispõe de nenhum departamento específico ou elemento responsável pela função de controlo interno.

7.2. Ao nível dos procedimentos contabilísticos e de controlo interno salientamos as seguintes:

- ✓ Erros ou incorreções ao nível dos registos e procedimentos contabilísticos;
- ✓ Não realização de procedimentos de circularização e reconciliação dos saldos da dívida de e a terceiros;
- ✓ Relevantes atrasos no registo contabilístico das faturas e, desde 2010, inexistência de movimentação e das contas de faturas em receção e conferência;
- ✓ Violação do princípio da especialização (ou do acréscimo), pois, as contas de acréscimos de proveitos e de custos diferidos não são utilizadas pelo MPR, não obstante existirem eventos que o justificaria

7.3. Por sua vez, quanto ao Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas, as principais insuficiências detetadas têm a ver com a ausência de adoção de medidas concretas tendentes a assegurar a aplicação, monitorização e revisão do Plano.

Fragilidades ao nível dos procedimentos contabilísticos e de controlo interno e no Plano de Gestão de Riscos de corrupção e Infrações Conexas

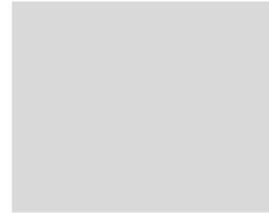
8. Principais recomendações

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

- ✓ Fiabilidade da informação contabilística quanto, designadamente, ao adequado reconhecimento contabilístico do passivo exigível, dos acréscimos e diferimentos, bem como no que respeita às contas relativas a compromissos de exercícios futuros e à implementação da contabilidade de custos;
- ✓ Elaboração de orçamentos rigorosos, especialmente ao nível da receita prevista, visando uma gestão orçamental prudente, equilibrada e sustentável;
- ✓ Restabelecimento do reequilíbrio financeiro da Autarquia, designadamente, numa perspetiva de CP, através da adoção de medidas concretas que diminuam a despesa e a dívida municipal;
- ✓ Cumprimento, no futuro, do quadro legal vigente em matéria de limites de endividamento municipal;
- ✓ Adequado reporte de informação financeira à DGAL, atento o papel que esta entidade tem em sede, designadamente, de

Principais recomendações

- acompanhamento e controlo dos limites de endividamento municipal;
- ✓ Criação dos instrumentos necessários à monitorização e cumprimento das obrigações resultantes do Plano de Ajustamento subjacente ao PAEL;
 - ✓ Superação das fragilidades existentes ao nível da Norma de Controlo Internos e do Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas.



ÍNDICE

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS	9
LISTA DE QUADROS	10
1. INTRODUÇÃO	11
1.1. ORIGEM E OBJETIVOS	11
1.2. METODOLOGIA E CONDICIONALISMOS	11
1.3. CONTRADITÓRIO INSTITUCIONAL	12
2. RESULTADOS DA AÇÃO	13
2.1. DOCUMENTOS DE PRESTAÇÃO DE CONTAS DE 2010 A 2012	13
2.1.1. EVOLUÇÃO DOS BALANÇOS CORRIGIDOS DE 2010 A 2012	13
2.1.2. FIABILIDADE DA INFORMAÇÃO FINANCEIRA (2012)	15
2.2. EXECUÇÃO ORÇAMENTAL, DÍVIDA MUNICIPAL E SITUAÇÃO FINANCEIRA (2010/2012)	17
2.2.1. EXECUÇÃO ORÇAMENTAL	17
2.2.2. DÍVIDA MUNICIPAL E APRECIACÃO DA SITUAÇÃO FINANCEIRA (2010/2012)	24
2.3. LIMITES LEGAIS DE ENDIVIDAMENTO MUNICIPAL	34
2.3.1. SITUAÇÃO DO MUNICÍPIO EM 2010 E 2011 (DGAL)	34
2.3.2. APURAMENTO DOS LIMITES DE ENDIVIDAMENTO DE 2011 E 2012 (DGAL E IGF)	34
2.3.3. ENTIDADES RELEVANTES PARA OS LIMITES LEGAIS DE 2011 E 2012	37
2.3.4. CONTROLO DOS LIMITES ESPECIAIS DE EMLP DE 2011 E 2012	39
2.3.5. CONTROLO DOS LIMITES ESPECIAIS DE ENDIVIDAMENTO LÍQUIDO DE 2011 E 2012	43
2.3.6. CONTROLO DO LIMITE DE EMPRÉSTIMOS DE CURTO PRAZO PREVISTO NA LFL	47
2.3.7. CONTROLO DA INFORMAÇÃO PRESTADA À DGAL EM 2011 E 2012	47
2.3.8. CONTRIBUTO DO MPR PARA O DÉFICE DO SUBSETOR DAS AUTARQUIAS LOCAIS	49
2.3.9. APRECIACÃO FINAL	49
2.4. SANEAMENTO E REEQUILÍBRIO FINANCEIROS NO FINAL DE 2012	50
2.5. CONTROLO INTERNO, PROCEDIMENTOS CONTABILÍSTICOS E PLANO DE GESTÃO DE RISCOS DE CORRUPÇÃO E INFRAÇÕES CONEXAS	51
3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	56
4. PROPOSTA	66
ANEXOS (fls. 1 a 109)	

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AMDA	Associação de Municípios Douro Alliance
AMEANP	Associação de Municípios do Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular
AMPV	Associação de Municípios Portugueses do Vinho
AMVDN	Associação de Municípios do Vale do Douro Norte
ATMAD, SA	Águas de Trás-os-Montes e Alto Douro, SA
BES	Banco Espírito Santo, SA
BPI	Banco Português de Investimentos, SA
CCAMD, CRL	Caixa de Crédito Agrícola Mútuo do Douro, CRL
Cfr.	Confrontar
CGD	Caixa Geral de Depósitos, SA
CIM	Comunidade Intermunicipal
CP	Curto Prazo
CPC	Conselho de Prevenção da Corrupção
DGAL	Direção - Geral das Autarquias Locais
DL	Decreto-Lei
DR	Diário da República
ECP	Empréstimos de Curto Prazo
EL	Endividamento Líquido
EMLP	Empréstimos de Médio e Longo Prazos
FEF	Fundo de Equilíbrio Financeiro
IGF	Inspeção-Geral de Finanças
LFL	Lei das Finanças Locais
LOE	Lei do Orçamento de Estado
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
MC	Milhões de euros
mC	Milhares de euros
MLP	Médio e Longo Prazos
MPR	Município de Peso da Régua
NCI	Norma de Controlo Interno
ND	Nota de Débito
OE	Orçamento de Estado
OO	Operações Orçamentais
PAEL	Programa de Apoio à Economia Local
PCM	Presidente da Câmara Municipal
PMP	Prazo Médio de Pagamento
POCAL	Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais
pp	Pontos percentuais
RCM	Resolução do Conselho de Ministros
RE, S.A.	Régua Equipa, S.A.
RJAEPL	Regime Jurídico da Atividade Empresarial e das Participações Locais
RJSEL	Regime Jurídico do Setor Empresarial Local
S.A.	Sociedade Anónima
SATAPOCAL	Subgrupo de Apoio Técnico à Aplicação do POCAL
SIIAL	Sistema Integrado de Informação da Administração Local

LISTA DE QUADROS

Quadro 1	Evolução das componentes dos balanços municipais (2010/2012)
Quadro 2	Síntese das correções efetuadas aos balanços do MPR (2010/2012)
Quadro 3	Evolução e taxas de execução da receita e despesa municipal
Quadro 4	Despesa orçamental prevista sem efetiva cobertura pela receita disponível
Quadro 5	Equilíbrio orçamental em sentido substancial
Quadro 6	Vinculação orçamental
Quadro 7	Composição e evolução da dívida corrigida pela IGF
Quadro 8	Compromissos assumidos / despesas faturadas (ou equivalente)
Quadro 9	Saldos reais de operações orçamentais
Quadro 10	Prazo médio de pagamento (2010/2012)
Quadro 11	Indicadores de liquidez
Quadro 12	Indicadores de endividamento
Quadro 13	Indicadores de imobilizações
Quadro 14	Limites especiais de EL para 2011 e 2012
Quadro 15	Limites especiais de EMLP para 2011 e 2012
Quadro 16	Limite de ECP para 2011 e 2012
Quadro 17	Entidades abrangidas pelo conceito de endividamento líquido total
Quadro 18	Limites especiais de EMLP de 2011 e 2012
Quadro 19	Limites especiais de EL de 2011 e 2012
Quadro 20	Diferença total de endividamento líquido (DGAL/IGF) de 2011 e 2012
Quadro 21	Evolução do endividamento líquido do MPR em 2011 e 2012
Quadro 22	Saneamento e reequilíbrio financeiros – indicadores

1. INTRODUÇÃO

1.1. ORIGEM E OBJETIVOS

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

1.1.2. A esta auditoria estão associados os seguintes objetivos:

1	Avaliação da qualidade da informação constante da prestação de contas do Município, relativa ao exercício de 2012.
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 de 2012, do regime de endividamento previsto na Lei das Finanças Locais ⁽¹⁾ e na Lei do Orçamento de Estado desse ano ⁽²⁾ , quer na vertente dos empréstimos, quer de endividamento líquido.
4	Verificação, no final de 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.

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 a:

- ✓ Recolha e análise de informação, suportada num conjunto de mapas;
- ✓ Utilização de uma *check list* de verificação da coerência entre os vários documentos que integram a prestação de contas;
- ✓ Realização de entrevistas com a responsável pela Contabilidade do Município, com base em questionários destinados a validar os aspetos mais relevantes do sistema de controlo interno;

¹ Lei n.º 2/2007, de 15/jan (com declaração de retificação n.º 14/2007, publicada no DR, I Série, de 15/fev/07), alterada pelo art. 6.º da Lei n.º 22-A/2007, de 29/jun, art. 29.º da Lei n.º 67-A/2007, de 31/dez, art. 32º da Lei n.º 3-B/2010, de 28/abr, art. 47º da Lei n.º 55-A/2010, de 31/dez e art. 57º da Lei n.º 64-B/2011, de 30/dez.

² Lei n.º 64-B/2011, de 30/dez.

- ✓ 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, há que realçar a colaboração recebida dos serviços de contabilidade e dos eleitos locais do MPR, bem como das entidades relevantes para os limites legais de endividamento municipal e fornecedores selecionados no âmbito do procedimento de circularização/reconciliação.

1.3. CONTRADITÓRIO INSTITUCIONAL

1.3.1. Para além do contraditório informal assegurado, sempre que possível, no decurso dos procedimentos de auditoria, o projeto de relatório foi submetido a contraditório institucional da Autarquia, cuja resposta, subscrita pelo Senhor Presidente da Câmara Municipal (PCM), deu entrada nesta Inspeção-Geral em 10/out/2014 (através de ofício cuja entrada geral foi o n.º 3989).

Posteriormente (a 22/out/2014), mediante ofício subscrito, igualmente, pelo Senhor PCM, foi apresentado, eletronicamente, um novo contraditório institucional, em substituição do anterior, pelo que a referência à resposta da entidade auditada ao longo deste relatório corresponderá sempre ao teor desta última versão.

Anexos, a fls. 96 a 109

Do contraditório apresentado pela Autarquia, que focou a sua análise nas conclusões apresentadas no projeto de relatório, resulta, sobretudo, a sua concordância com a generalidade das mesmas, bem como com as recomendações formuladas, tendo inclusivamente informado da adoção de diversas diligências com vista à regularização de algumas das situações descritas.

Saliente-se, todavia, as justificações e fundamentos apresentados pela MPR no sentido do afastamento da responsabilidade financeira decorrente da ultrapassagem dos limites legais de endividamento em 2011, cuja apreciação consta dos respetivos itens do presente relatório.

A Autarquia refere ainda que " (...) entende que o sistema de auditorias desenvolvidas pelas entidades com poderes de tutela e controlo inspetivo sobre os municípios, reveste um forte contributo para a melhoria da prestação do serviço público, pelas irregularidades que deteta, pelas sugestões corretivas que incrementa e pelas recomendações que produz, constituindo até, um instrumento de avaliação à situação financeira municipal, e um mecanismo norteador dos procedimentos a implementar na senda da fiabilidade e consistência da informação económica e financeira produzida. ".

Acrescenta, por fim, em função da exposição dos argumentos apresentados no contraditório, " (...) a melhor compreensão pelos factos, demonstrando toda a nossa disponibilidade para corrigir e melhorar as lacunas detetadas. ".

Anexos, a fls. 103

Refira-se que a apreciação do conteúdo do contraditório foi tida em consideração na redação do presente documento.

2. RESULTADOS DA AÇÃO

2.1. DOCUMENTOS DE PRESTAÇÃO DE CONTAS DE 2010 A 2012

2.1.1. EVOLUÇÃO DOS BALANÇOS CORRIGIDOS DE 2010 A 2012

2.1.1.1. As componentes dos balanços, incluindo as correções da IGF ³, apresentaram, no triénio 2010/2012, os seguintes valores e evolução:

Quadro 1 – Evolução das componentes dos balanços municipais (2010/2012)

Un: euro

DESCRIÇÃO	2010	2011	2012	VARIÇÃO NO TRIÉNIO	
				Montante	%
ACRÉSCIMOS E DIFERIMENTOS	0,00	0,00	0,00	0,00	
RESTANTE ATIVO	74 251 867,57	71 832 743,67	73 507 276,52	- 744 591,05	-1%
ATIVO TOTAL	74 251 867,57	71 832 743,67	73 507 276,52	- 744 591,05	-1%
DÍVIDAS A TERCEIROS	18 401 589,79	18 802 294,03	18 210 386,57	- 191 203,22	-1%
PROVISÕES	0,00	0,00	0,00	0,00	
ACRÉSCIMOS E DIFERIMENTOS	9 067 155,46	14 352 004,16	17 361 820,49	8 294 665,03	91%
PASSIVO TOTAL	27 468 745,25	33 154 298,19	35 572 207,06	8 103 461,81	30%
PATRIMÓNIO	59 633 003,68	59 633 003,68	59 633 003,68	0,00	0%
RESTANTES FUND. PRÓPRIOS	- 12 849 881,36	- 20 954 558,20	- 21 697 934,22	- 8 848 052,86	69%
FUNDOS PRÓPRIOS TOTAIS	46 783 122,32	38 678 445,48	37 935 069,46	- 8 848 052,86	-19%

Fonte: Balanços de 2010 a 2012

Assim, no referido triénio, constata-se o seguinte:

- ✓ **O ativo** apresentou uma **evolução desfavorável**, com um **decréscimo de 1% (m€ 745)**, que resultou, essencialmente, da diminuição das " *dívidas de terceiros de curto prazo* " ⁴ e dos " *bens do domínio público* ", que contribuíram, respetivamente, em 264% e 38% para a variação total, não obstante o aumento

³ As correções descritas no item 2.1.2.1. foram introduzidas nos balanços de 2010/2012 do MPR, 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.

⁴ A diminuição registada no triénio ficou a dever-se ao facto da Autarquia ter procedido em 2012 à anulação dos valores da receita emitidos e reconhecidos contabilisticamente em 2010 (no montante de € 2 347 790,50) relativamente aos direitos sobre terceiros (das empresas: PT Comunicações, SA, às Águas de Trás-os-Montes e Alto Douro, SA, à Sonorgás - Sociedade de Gás do Norte, SA e TV Cabo Portugal, SA) relativos a taxas de ocupação da via pública por manutenção no domínio público municipal dos seus equipamentos (tais como tubos, condutas, cabos e similares).

Tal procedimento ocorreu na sequência de uma decisão judicial favorável à impugnação interposta pela empresa PT Comunicações, SA.

dos "depósitos e caixa" e das "imobilizações corpóreas", que correspondem a 152% e 67% da referida variação.

- ✓ **O passivo, evoluiu igualmente de forma negativa, pois cresceu de 30% (M€ 8,1)**, para o que concorreu o aumento verificado nas rubricas de "acréscimos e diferimentos" (102%)⁵ e de "dívidas a terceiros de médio e longo prazos" (4%), que contribuíram em, respetivamente, 102% e 4%, para a variação total, ainda que as **dívidas a terceiros de curto prazo tenham diminuído 6%** (com um peso na variação total de -7%).
- ✓ **Os fundos próprios diminuíram cerca de 19% (M€ 8,8)**, o que decorreu, essencialmente, da evolução verificada ao nível dos "resultados transitados"⁶, com um peso de 99% na variação total.

Anexos, a fls. 24 e 25

Em relação à **principal justificação apresentada**, no contraditório pelo MPR, para a diminuição do ativo registada entre 2010/2012, **relacionada com o decréscimo das dívidas de terceiros de curto prazo**, a Autarquia não põe em causa essa asserção, mas procura justifica o facto descrito.

Com efeito, refere que "(...) os débitos efetuados por conta de taxas devidas por ocupação da via pública e espaço aéreo, os quais vieram a ser anulados por força da decisão judicial proferida, (...) foram totalmente legítimos, face à aplicabilidade do Regulamento de Taxas Municipais em vigor, tanto mais que o MPR é conhecedor de situações análogas em outros municípios, em que a decisão judicial veio a ser favorável ao município.

Por conseguinte, tal lançamento contabilístico é considerado legal e legítimo e será reapreciado pelos serviços jurídicos municipais, não se tratando de um mecanismo intencional de financiamento do seu ativo. "

Anexos, a fls. 97

2.1.1.2. Em síntese:

Manteve-se o grau de dependência do MPR de capitais alheios exigíveis⁷ para financiamento do ativo (25%), contrariamente ao correspondente peso dos fundos próprios, que diminuiu (de 63% para 52%) e aos acréscimos e diferimentos que aumentaram (de 12% para 24%).

⁵ O acentuado aumento dos acréscimos e diferimentos (cerca de M€ 8,2) ficou a dever-se, quase exclusivamente, ao crescimento dos subsídios para investimentos, provenientes de fundos comunitários, resultante de um elevado número de candidaturas aprovadas desde 2010.

⁶ Sistemáticamente negativos entre 2010 e 2012 e com um notório crescimento (73%).

⁷ Passivo total menos acréscimos e diferimentos.

2.1.2. FIABILIDADE DA INFORMAÇÃO FINANCEIRA (2012)

2.1.2.1. Do trabalho realizado ⁸, com o objetivo de controlar a qualidade da informação financeira produzida pelo MPR, resultaram as seguintes correções aos dados constantes dos **balanços dos anos de 2010 a 2012**:

Quadro 2 – Síntese das correções efetuadas aos Balanços do MPR (2010/2012)

Un: euro

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	Imobilizações corpóreas (42)									49 127,45		49 127,45	D
FUNDOS PRÓPRIOS	Resultado Líquido do Exercício (80) / Resultados Transfidos (59) - HSE	80 530,66		80 530,66	D	158 585,32		158 585,32	D	223 902,98		223 902,98	D
	Resultado Líquido do Exercício (80) / Resultados Transfidos (59) - Juros de Mora	13 331,10		13 331,10	D	14 916,38		14 916,38	D	116 091,62		116 091,62	D
	Resultado Líquido do Exercício (80) / Resultados Transfidos (59)		4 138,60	4 138,60	C	4 138,60		4 138,60	C	4 138,60		4 138,60	C
PASSIVO	Outras dívidas a terceiros - fornecedores c/c (223)		93 861,76	93 861,76	C	173 501,70		173 501,70	C	339 994,60		339 994,60	C
	Outras dívidas a terceiros - fornecedores de imobilizado (261)									49 127,45		49 127,45	C
	Outros proveitos diferidos (2749)	4 138,60		4 138,60	D	4 138,60		4 138,60	D	4 138,60		4 138,60	D

Nos anos em análise, as correções efetuadas resultaram, fundamentalmente, dos procedimentos de circularização/reconciliação dos saldos de terceiros ⁹ relativos ao final do ano de 2012, que também tiveram reflexo nos dois anos anteriores, **traduzindo-se no aumento do passivo exigível de curto prazo (dívida comercial/administrativa)** ¹⁰ de, respetivamente, **€ 93 862, € 173 502 e € 389 122**, que representa, no último ano, cerca de **6%** da dívida daquela natureza constante do balanço.

Anexos, a fls. 11 a 20

Para além das referidas correções, a IGF constatou, ainda, a existência de outros **passivos**

⁸ O procedimento de circularização e reconciliação abrangeu:

- ✓ A totalidade (seis) das entidades financeiras com quem o MPR celebrou contratos de empréstimo de médio e longo prazos (EMLP) e de *leasing*, respetivamente: Caixa Geral de Depósitos (CGD), SA, Caixa de Crédito Agrícola Mútuo do Douro, Corgo e Tâmega (CCAMD), CRL e Instituto Nacional de Habitação, que representavam 100% (b € 9 541 039,30) do capital em dívida de EMLP no final de 2012 (resultante de vinte e dois contratos) e o Banco Português de Investimento (BPI), SA, com quem a Autarquia celebrou o único contrato de *leasing* em vigor.
- ✓ Em termos dos outros credores (fornecedores conta-corrente, de imobilizado e outros), dezoito entidades, cujos créditos totalizavam, no final de 2012, € 7 055 176,12, que representavam cerca de 86% da dívida originariamente de curto prazo constante da prestação de contas do Município.

Refira-se que obtivemos resposta do universo das entidades circularizadas (Anexos, a fls. 11, 21 e 22).

Saliente-se ainda que apenas foi circularizada e reconciliada a informação financeira do ano de 2012, pelo que, no que respeita a 2010 e 2011, utilizámos a informação que consta dos documentos de prestação de contas do Município corrigida, sendo caso disso, de eventuais diferenças apuradas pela IGF no exercício de 2012, mas que eram suscetíveis de afetar a informação económico-financeira dos outros exercícios referidos.

⁹ De facto, apenas € 4 148,60 não resultaram do mencionado procedimento, mas sim de testes efetuados à conta de acréscimos e diferimentos. Constatou-se, assim, existir uma verba incorretamente contabilizada em " Outros proveitos diferidos " (conta 2749) em todos os anos analisados, evento que foi igualmente corrigido.

¹⁰ Resultante do não reconhecimento atempado de faturas ou documentos equivalentes emitidos antes do final de 2012 (cfr. Anexos, a fls. 11 e 14)

que não se encontravam refletidos na contabilidade do MPR, a saber:

- ✓ Uma **nota de débito (ND) n.º 2300000061, de 29/fev/2012**, no montante de **€ 732 368,22, que respeitava à faturação**, por parte da Águas de Trás-os-Montes e Alto Douro, SA (**ATMAD, SA**), de valores mínimos garantidos decorrentes do contrato de concessão celebrado ao abrigo do DL n.º 270-A/2001, de 6/out ¹¹ e **com os quais o MPR discorda**.

Refira-se ainda que a ATMAD, SA interpôs, em 2013, uma ação judicial para recebimento de montantes em dívida por parte da Autarquia (no total de € 917 830,16), nos quais se incluía a ND em causa.

Assim, atendendo à controvérsia existente sobre a exigibilidade desta dívida, que se encontra em litígio judicial, **a IGF não considerou a referida nota de débito, para efeito das correções efetuadas**, como passivo não relevado pela Autarquia, no final de 2012.

Anexos, a fls. 14

- ✓ Montante de € 8 060,67 e € 7 349,43, relativos, respetivamente da ATMAD, SA e da Associação de Municípios do Vale do Douro Norte (AMVDN), relativamente aos quais não foi possível identificar a que situações respeitavam, não obstante as diversas diligências efetuadas pela equipa de auditoria (de facto, nem as próprias entidades conseguem explicar a origem dos direitos sobre a Autarquia que têm reconhecidos nas suas contabilidades).

Anexos, a fls. 14 e 15

2.1.2.2. Para além disso, considerando o disposto no Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (**POCAL** ¹²), constatámos outras relevantes insuficiências, com repercussões ao nível da qualidade e fiabilidade da informação **orçamental, financeira e económica** elaborada pelo MPR, em especial, as que respeitam à:

- ✓ Não utilização das contas relativas a compromissos de exercícios futuros (04 e 05);

Sobre a utilização das contas de compromissos de exercícios futuros, o MPR, em contraditório, referiu " (...) *a necessidade em conferir uma melhoria na utilização e movimentação das contas orçamentais da classe 0 (04 e 05), relativas aos compromissos futuros (...)* ", acrescentando que, "(...) *junto da empresa detentora do software de base à contabilidade autárquica, foram já despoletados os necessários esclarecimentos quanto ao mecanismo da sua utilização* " e terminou afirmando que " (...) *para além da sua obrigatoriedade, que se trata de uma ferramenta valiosa para a monitorização dos compromissos a transitar, que em muito auxilia a elaboração dos documentos previsionais para o ano seguinte.* ".

Anexos, a fls. 97

- ✓ Inexistência de contabilidade de custos, que é exigível desde a entrada em vigor do POCAL e constitui um relevante instrumento de apoio à gestão municipal.

¹¹ Nos termos da cláusula 16ª do referido contrato.

¹² Aprovado pelo DL n.º 54-A/99, de 22/fev, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 162/99, de 14/set, DL n.º 315/2000, de 2/dez, DL n.º 84-A/2002, de 5/abr, e pelo art. 104º da Lei n.º 60-A/2005, de 30/dez.

2.1.2.3. Em síntese, nos exercícios de 2010/2012, os balanços do MPR:

Não refletiam, com inteira fiabilidade, em algumas rubricas do passivo exigível, a sua situação financeira, tendo sido apuradas, diferenças, para mais, de, respetivamente, m€ 94, m€ 174 e m€ 389 (que representa, no último ano, 6% na dívida daquela natureza), sendo, ainda, de salientar a existência de outros documentos de despesa ainda não reconhecidos contabilisticamente (2012: m€ 732), que não considerámos nas correções dado que existe um litígio judicial, e a não utilização das contas de compromissos de exercícios futuros.

Em termos genéricos, quanto às conclusões da IGF no que concerne à **fiabilidade da informação**, o MPR não as contesta, acrescentando apenas que:

" (...) O Município reconhece a necessidade em incrementar uma melhoria significativa aos documentos de prestação de contas, designadamente no que diz respeito à aplicabilidade dos princípios contabilísticos que lhe estão subjacentes, a título de exemplo, o princípio da prudência, designadamente com a constituição de provisões para riscos e encargos, tendo em vista acautelar eventual desfecho negativo em processos judiciais em curso, situação esta que já vem sendo praticada nos exercícios seguintes aos que foram objeto da presente auditoria."

Anexos, a fls. 97

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 previstas/cobradas e as despesas previstas/pagas tiveram a evolução que se encontra expressa no quadro seguinte:

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

RUBRICAS	PREVISÃO / EXECUÇÃO (valores absolutos)						PREVISÃO / EXECUÇÃO (%)			VARIÇÃO DA EXECUÇÃO NO TRIÉNIO	
	2010		2011		2012		2010	2011	2012	(%)	(pp)
	PREVISÃO	EXECUÇÃO	PREVISÃO	EXECUÇÃO	PREVISÃO	EXECUÇÃO					
1 - Saldo inicial	57 174	57 174	70 316	70 316	34 028	34 028	100%	100%	100%	-40%	0 pp
2 - Reposição não abatida nos pagamentos	100	28 415	100	30 865	100	22 549	28415%	30865%	22549%	-21%	- 5 866 pp
3 - Receita Corrente	12 948 054	9 838 140	14 078 519	9 702 523	14 064 382	10 101 157	76%	69%	72%	3%	- 4 pp
4 - Despesa Corrente	12 945 363	8 923 398	14 078 519	9 461 187	14 087 961	9 208 370	69%	67%	65%	3%	- 4 pp
5 - Receita de Capital	29 813 055	9 546 394	28 768 945	8 191 428	24 113 177	6 658 361	32%	28%	28%	-30%	- 4 pp
6 - Despesa de Capital	29 873 020	10 476 409	28 769 045	8 499 917	24 123 727	6 355 317	35%	30%	26%	-39%	- 9 pp
7 - Receita Total (1+2+3+5)	42 818 384	19 470 123	42 917 881	17 995 132	38 211 687	16 816 096	45%	42%	44%	-14%	- 1 pp
8 - Despesa Total (4+6)	42 818 384	19 399 807	42 847 565	17 961 104	38 211 687	15 563 687	45%	42%	41%	-20%	- 5 pp

Un. Euro

Fonte: Mapas de controlo orçamental e mapas de fluxos de caixa de 2010 a 2012

Anexos, a fls. 26 a 28

A **receita total disponível** (que inclui o saldo orçamental transitado da gerência anterior) **teve um decréscimo**, no triénio de 2010/2012, **de cerca de 14%, devido à diminuição das receitas de capital** (30%).

Realce-se, no entanto, que, no período em análise, **as referidas receitas de capital incluíram a utilização de empréstimos de médio e longo prazos (EMLP - receitas não efetivas)**, respetivamente, de **€ 2 600 000, € 1 500 000 e € 25 643**.

Assim, não considerando, em cada um dos anos, os referidos montantes, a receita total disponível do MPR seria de, respetivamente, **€ 16 870 123, € 16 495 132 e € 16 790 453**¹³, e a sua evolução foi praticamente nula (redução de, apenas, 0,47%).

A **despesa municipal paga também diminuiu naturalmente no triénio em análise**, (**M€ 3,4 e 20%**), passando de **M€ 19,4** para **M€ 15,6**, sobretudo em **resultado da evolução das despesas de capital (- 39%)**, mais concretamente da rubrica **aquisição de bens de capital** (que teve uma redução de M€ 4,3).

Anexos, a fls. 27

2.2.1.2. No **triénio 2010/2012**, o **grau de execução orçamental da receita total disponível apresentou valores bastante reduzidos (45%, 42% e 44%)**, para o que concorreu, especialmente, a **componente das receitas de capital, com taxas de execução de 32% (2010) e de 28% (2011 e 2012)**.

Realce-se que, **face aos valores previstos, não foram arrecadadas**, naquele período, **receitas globais no montante**, respetivamente, de **M€ 23,3, M€ 24,9 e M€ 21,4**, resultando esta situação, no que concerne às receitas de capital, essencialmente das seguintes rubricas:

- ✓ " **10 - Transferências de capital** ", com valores orçamentais previstos de **M€ 19,6, M€ 20,2 e M€ 18,3** e executados de **M€ 6,9, M€ 6,7 e M€ 6,6**, que contribuíram em **54%, 54% e 55% para o desvio total verificado**;
- ✓ " **09 - Venda de bens de investimento** ", com valores orçamentais previstos de **M€ 5,6, M€ 5,1 e M€ 5,1**, dos quais **não foi executado qualquer montante em 2010 e 2011 e apenas m€ 22 em 2012**, que contribuíram em **24%, 21% e 24% para o desvio total verificado**.

Anexos, a fls. 26 e 27

O **MPR**, nos **anos de 2010/2012**, teve uma **prática elevada e reiterada de emolamento na previsão das receitas orçamentais, com reduzidos índices de execução em termos globais (2012: 44%)** e, em especial, **na vertente de capital (2012: 28%)**, o que contraria o **objetivo visado pelas regras previsionais consagradas no POCAL**.

¹³ Diversamente dos valores arrecadados, no montante de € 19 470 123, € 17 995 132 e € 16 816 096, respetivamente - *cfr. quadro n.º 3*.

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

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

Un: euro

RUBRICAS	EXERCÍCIOS			% DE COBERTURA DA DESPESA PREVISTA $(\frac{R2}{R1}) \cdot 100$		
	2010	2011	2012	2010	2011	2012
1 - Receita total efetivamente disponível	19 470 123	17 995 132	16 816 096			
2 - Despesa orçamental prevista	42 818 384	42 847 565	38 211 687	45%	42%	44%
Diferença (1-2)	- 23 348 260	- 24 852 432	- 21 395 592			

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

Anexos, a fls. 26 e 27

Assim, no indicado triénio, **através do empolamento das receitas orçamentais**, o **MPR criou**, de forma artificial, a **possibilidade da realização e/ou existência de um elevado montante de despesas para o pagamento das quais não havia, de facto, disponibilidades financeiras**.

Realce-se que **tal risco, ainda que mantendo-se em valores materialmente relevantes em todos os exercícios, decresceu no triénio em análise** cerca de M€ 1,9 (**de M€ 23,3 para M€ 21,4**), **valor que, no entanto, corresponde, em 2012, ainda a cerca de 44% da receita efetivamente disponível**).

A situação descrita **não pode ser apenas justificada pelas dívidas de natureza administrativa/comercial de curto prazo (CP) transitadas de exercícios anteriores**, pois, por exemplo, em **2012**, de acordo com a informação financeira da Autarquia, essas dívidas cifravam-se, no início desse ano, em **M€ 8,4**.

Deste modo, através da referida sobreavaliação das receitas, criou-se a possibilidade de realizar, em 2012, " nova despesa " no montante de, pelo menos, M€ 13 ¹⁴, relativamente à qual não existia uma efetiva capacidade de pagamento por parte do MPR.

A **execução dos orçamentos relativos aos anos de 2010/2012 comportava um elevado risco**, pois **possibilitava a realização e/ou existência de despesa muito para além da efetiva capacidade financeira do MPR para promover o seu pagamento atempado** (2012: M€ 21,4), **potenciando, por isso, uma gestão orçamental desequilibrada**.

¹⁴ Diferença entre a " despesa orçamental prevista sem efetiva cobertura pela receita disponível ", no valor de M€ 21,4, e o montante de " outras dívidas a terceiros " transitadas de 2011 (M€ 8,4).

2.2.1.4. No que respeita à verificação do cumprimento do **princípio do equilíbrio orçamental numa perspetiva substancial** ¹⁵, os resultados foram os seguintes:

Quadro 5 – Equilíbrio orçamental em sentido substancial

Ano	Execução Autónoma do Ano	Execução Global no Ano
2010	88,99%	68,44%
2011	102,73%	67,91%
2012	107,23%	69,53%

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

Anexos, a fls. 29

Verifica-se, deste modo, que a **Autarquia violou, nos anos de 2010 a 2012, de forma reiterada, o princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial** (ao nível da execução global no ano), o mesmo acontecendo em **2010** quanto à **execução autónoma do ano**.

Ainda assim, refira-se que **os resultados de 2011 e 2012**, quando apreciados de forma independente, espelham alguma evolução positiva da situação, pois os resultados de cada um dos anos já foram positivos ¹⁶.

De qualquer modo, o **risco potencial**, a que aludimos no item anterior ao nível da execução orçamental, **acabou por concretizar-se**, pois as **receitas globais cobradas** (incluindo o saldo orçamental) **nesses exercícios foram sempre manifestamente insuficientes para cobrir as despesas faturadas ou equivalentes** (pagas e não pagas).

Anexos, a fls. 29

A **violação sistemática**, nos anos de 2010/2012, **do princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial** (nomeadamente, na execução global no ano) **reflete uma gestão orçamental desequilibrada** (significativa desadequação entre receitas e despesas), materializada na **realização e/ou existência de despesas muito acima da real capacidade financeira do MPR para fazer face, de forma atempada, aos compromissos assumidos perante terceiros**.

2.2.1.5. No **tríénio 2010/2012**, a relação entre as **disponibilidades orçamentais** e o

¹⁵ Isto é, entrando também em consideração, entre outros aspetos, com a receita disponível e com a despesa realizada e faturada, mas ainda não paga (cfr. alínea b), do ponto 1.2. do Anexo da " metodologia ", a fls. 1 a 10).

¹⁶ Refira-se que a execução autónoma do ano atende, de forma independente, à execução do orçamento de cada exercício.

valor de algumas **despesas obrigatórias e de compromissos já assumidos**, foi a seguinte:

Quadro 6 - Vinculação orçamental ¹⁷

Un: euro

DESCRIÇÃO	EXECUÇÃO		
	2010	2011	2012
1 - Despesas com pessoal	4 539 291	4 691 810	4 331 060
2 - Encargos relativos à dívida financeira (amortizações e juros)	630 537	756 568	962 022
3 - Outras dívidas a terceiros de CP transitadas do ano anterior	6 633 080	9 047 732	8 535 802
4 - Compromissos já assumidos no final do exercício anterior e ainda não faturados *	5 140 959	1 932 280	6 078 099
5 - Compromissos já assumidos para o exercício no final do anterior (contas 04 e 05)	0	0	0
6 - TOTAL (1+2+3+4+5)	16 943 867	16 428 391	19 906 983
7 - DISPONIBILIDADES ORÇAMENTAIS **	19 470 123	17 995 132	16 816 096
8 - DIFERENÇA (7-6)	2 526 256	1 566 741	- 3 090 887
9 - PERCENTAGEM DA RECEITA NÃO VINCULADA (8/7*100)	13,0	8,7	-18,4

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

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

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

Assim, no início de cada um dos anos referidos, **o montante global das receitas orçamentais encontrava-se totalmente absorvido (2012) ou quase integralmente comprometido (2010 e 2011), face apenas a um conjunto** ¹⁸ **de despesas certas, que se repetem em todos os exercícios e que apresentam um elevado grau de inflexibilidade.**

Refira-se, ainda, que **esta situação agravou-se de forma muito significativa no período em apreço**, pois a percentagem da receita não vinculada decresceu de forma bastante acentuada.

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

Aliás, **caso o MPR não tivesse empolado**, no triénio, de forma relevante ¹⁹, a **previsão das suas receitas orçamentais, não estaria em condições de elaborar orçamentos**

¹⁷ Cfr., alínea b), do ponto 1.2. do Anexo da "metodologia", a fls. 1 a 10.

¹⁸ Saliente-se que não entramos em consideração para esta análise com todo o tipo de despesa municipal com as características descritas, com as quais a situação ainda seria mais negativa, pelo que os resultados apresentados não espelham totalmente a real situação do Município nesta matéria.

¹⁹ De facto, 54%, 58% e 56% das receitas estimadas orçamentalmente pelo MPR não foram cobradas.

que cumprissem formalmente o princípio do equilíbrio, pois não existiam, de facto, receitas reais suficientes que possibilitassem sequer a previsão das referidas despesas e dos compromissos já assumidos anteriormente.

Salienta-se, ainda, que **o resultado desta análise seria ainda mais negativo caso a Autarquia tivesse refletido os compromissos de exercícios futuros**, o que não aconteceu ao longo de todo o período em análise ²⁰.

O MPR, entre 2010/2012, dispunha, em termos financeiros, de uma reduzida ou nula margem de manobra para fazer face às despesas municipais que não se encontravam, à partida, já " vinculadas " (ainda que, na análise, não sejam consideradas todas as despesas certas e que se repetem anualmente e os compromissos de exercícios futuros), sendo que desta situação resultava, inclusivamente, a impossibilidade de elaborar um orçamento que cumprisse formalmente o princípio do equilíbrio.

2.2.1.6. A análise, através de um conjunto de indicadores, à **execução orçamental** do MPR, reportada aos **anos de 2010/2012**, permite-nos concluir o seguinte:

- ✓ **Aumentou a taxa de cobertura da despesa total paga pela receita total disponível** (passou de 100% para 108%);
- ✓ **Cresceu a proporção das receitas próprias nas receitas totais cobradas (de 22% para 30%) e, conseqüentemente, aumentou o seu peso na despesa total paga** (passou de 22% para 32%), **assim como o dos fundos municipais** (cujo peso passou de 34% para 38%);
- ✓ **Aumentou a proporção dos compromissos assumidos para o exercício no total das despesas realizadas e faturadas** (de 107% para 110%);
- ✓ **Reduziu, acentuadamente, a proporção das despesas totais pagas nos compromissos assumidos para o exercício** (de 64% para 59%).

Anexos, a fls. 30 e 31 (indicadores 1 a 24 em especial, 1, 4, 7, 8, 17 e 18)

2.2.1.7. Em síntese, no triénio de **2010/2012**:

Na sequência da concretização do risco associado à manutenção de uma prática sistemática de empolamento das receitas

²⁰ Situação que se mantém em 2013.

orçamentais, o MPR apresentou uma **gestão orçamental desequilibrada** (desadequação entre receitas e despesas), **violando, de forma significativa e reiterada, o princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial** (nomeadamente, na execução global no ano), ainda que se tenha verificado alguma evolução positiva da situação em 2011 e 2012 (em termos autónomos).

Atento o princípio da universalidade, **a Autarquia não tem mantido, por conseguinte, uma gestão orçamental prudente**, uma vez que **não tem adequado o nível de realização e/ou existência da despesa** (e não somente o seu pagamento) **à real cobrança da receita** (e não à sua mera previsão orçamental).

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

Para além disso, decorre da prática descrita que **os documentos previsionais não refletem a real expectativa da execução orçamental** do Município, não podendo, por isso, constituir um eficaz instrumento de gestão, nem servir de base a uma análise rigorosa em termos da eficácia da sua execução pelos respetivos órgãos autárquicos ²¹.

Sobre a execução orçamental, o MPR, no exercício do contraditório, começa por dizer que " *A elaboração dos documentos previsionais (...) tem obedecido às regras previsionais estabelecidas pelo POCAL, designadamente o alcance do obrigatório princípio do equilíbrio corrente e orçamental.* ".

Admite, no entanto, a existência efetiva de uma " *execução orçamental desequilibrada* ", mas apresenta diversas justificações que contribuíram para tal situação, a saber:

- ✓ **Fraca execução da receita de capital**, já que " (...) *as expectativas do Município no que diz respeito aos reembolsos de verbas provenientes de co-financiamento comunitário têm vindo a ser defraudadas, resultante de significativos atrasos na disponibilização dos montantes correspondentes à componente co-financiada, exigindo um esforço acrescido ao município na liquidação de faturação objeto de pedidos de pagamento já efetuados, ou, noutras situações, devido à exigência burocrática que revestem as candidaturas, obrigando a que o município tenha que*

²¹ Ora, a elaboração, pelos municípios, de orçamentos transparentes e com previsões rigorosas e fundamentadas, independentemente de se tratar ou não de rubricas de receita para as quais existe regra previsional no POCAL, constitui um dos pressupostos para uma gestão financeira equilibrada e sustentável, designadamente em termos da manutenção de níveis de *dívida administrativa/comercial* materialmente pouco relevantes e adequados ao quadro financeiro do ente público local (ou, noutros termos, que preveja dotações orçamentais que permitam a realização de despesas, cujo pagamento atempado seja comportável com as disponibilidades financeiras existentes na Autarquia).

alterar as suas previsões e lidar com situações imprevistas quanto à execução dos seus projetos.”;

- ✓ **As tentativas do Município no sentido de alienar o seu património,** “ (...) mediante recurso a hasta pública e auscultações e potenciais negociações com entidades privadas e o mercado em geral (...) ”, **não se mostraram frutíferas;**
- ✓ **Redução progressiva** (cerca de 5% e € 2 637 645) **da receita proveniente da participação nos impostos do Estado,** “ (...) resultando uma diminuição da capacidade do MPR em fazer face aos compromissos anteriormente assumidos (...) ”;
- ✓ **A decisão de não aumentar os impostos municipais,** pelo facto de não ter parecido ao MPR “ (...) um mecanismo oportuno, face à conjuntura económica e social que o país (ainda) atravessa, com medidas que, ao nível local seriam gravosas e anti-cíclicas, sob pena de agravar a pouca autonomia financeira das suas populações, contrariando a função social que aos Municípios cabe.”; e
- ✓ **A crescente delegação de competências do Estado nos Municípios,** designadamente em matéria de educação, nomeadamente fornecimento de refeições, transportes escolares, atividades extracurriculares, “ (...) nem sempre acompanhada da correspondente transferência/participação financeira pelo Estado, resultando desequilíbrios evidentes, considerando que o Município não pode suspender a execução de tais serviços, com a extensão de danos que tal medida provocaria, em especial no âmbito social e económico.”.

Sem prejuízo do exposto, a entidade manifestou a intenção de “ (...) rever o seu Regulamento de taxas e licenças, o qual poderá traduzir algum incremento na receita corrente, num esforço em contribuir para atenuar os desequilíbrios orçamentais verificados.” .

Anexos, a fls. 98 e 99

Em face do que antecede, a Autarquia não discorda com os considerandos da IGF sobre a matéria, apresentando, no entanto, diversas justificações para o desequilíbrio orçamental verificado, pelo que se mantemos todas as asserções produzidas.

2.2.2. Dívida Municipal e Apreciação da Situação Financeira (2010/2012)

2.2.2.1. A dívida global do MPR relativa a operações orçamentais (OO), incluindo as correções efetuadas pela IGF (cfr. *item 2.1.1.1.*), importava, **nos exercícios de 2010/2012,** nos seguintes montantes:

Quadro 7 – Composição e evolução da dívida corrigida pela IGF

Un. euro

Descrição	2010			2011			2012			Taxa de Variação 2010 / 2012	
	Prest. Contas	Correc. IGF	Total	Prest. Contas	Correc. IGF	Total	Prest. Contas	Correc. IGF	Total		
Dívida Financeira	- EMLP	9 202 784	0	9 202 784	10 193 752	0	10 193 752	9 541 039	0	9 541 039	3,7%
	- ECP	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
	- Leasing	56 932	0	56 932	29 423	0	29 423	3 146	0	3 146	-94,5%
Subtotal	9 259 716	0	9 259 716	10 223 175	0	10 223 175	9 544 187	0	9 544 187	3,1%	
Outras dívidas a terceiros	- MLP	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
	- CP	8 953 871	93 862	9 047 732	8 362 300	173 502	8 535 802	8 233 761	389 122	8 622 883	-4,7%
Subtotal	8 953 871	93 862	9 047 732	8 362 300	173 502	8 535 802	8 233 761	389 122	8 622 883	-4,7%	
Total	18 213 587	93 862	18 307 449	18 585 476	173 502	18 758 977	17 777 948	389 122	18 167 070	-0,8%	

Fonte: Documentos de Prestação de Contas (2010 a 2012) e resultados da auditoria

Anexos, a fls. 32

No **tríénio referido**, a **dívida municipal teve uma ligeira diminuição** (0,8%), passando de **MC 18,3** para **MC 18,2** (- m€ 140), resultante da **evolução positiva da dívida administrativa/comercial de CP, que decresceu 4,7%** (m€ 424), e **negativa da dívida financeira, que aumentou 3,1%** (m€ 284).

Refira-se, ainda, que ao longo dos anos analisados, o período **de recuperação da dívida total da Autarquia** ²² **foi sempre muito significativo**, importando em **2012**:

- ✓ **1,7 anos** (cerca de 20 meses) **considerando as receitas próprias regulares;**
- ✓ **2,9 anos** (cerca de 35 meses), **caso se expurgue do valor daquelas receitas as despesas rígidas e vinculadas.**

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

Acresce que, **em 2011 e 2012, o montante global de receita do MPR era insuficiente para solver toda a dívida municipal, ao contrário do que se verificava em 2010**, o que espelha **uma evolução negativa da situação**.

De facto, entre 2010/2012, as **disponibilidades orçamentais representavam cerca de 106%, 96% e 93% da dívida total do MPR** no final do respetivo ano, percentagens que **passam para 92%, 88% e 92%**, caso **não se considere a receita proveniente dos passivos financeiros**.

Anexos, a fls. 31 (indicadores 22 e 23)

A **dívida municipal " per capita "** **diminuiu** (€ 25), tendo passado de **€ 1 077 para € 1 053**, **evidenciando, ainda assim, um valor elevado no final do último exercício**.

²² Resulta da estimativa do número de anos em que a Autarquia é capaz de pagar as suas dívidas com base num conjunto de receitas próprias regulares, abatidas ou não de algumas despesas rígidas e vinculadas (pessoal, serviço da dívida de EMLP e *leasing*), admitindo alguma estabilidade nas grandezas consideradas.

Anexos, a fls. 31 (indicador 25)

Refira-se, ainda, que, no **triénio 2010/2012**, a **dívida de médio e longo apresentou valores materialmente relevantes (M€ 9,2, M€ 10,2 e M€ 9,5) e o seu peso na dívida total é muito significativo (respetivamente, 50%, 54% e 53%), situação que se repercute e condiciona a gestão orçamental de exercícios futuros.**

Anexos, a fls. 31 e 32

Acresce que a **comparação**, nos **anos 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 curto prazo)** permitiu verificar o seguinte:

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

DESCRIÇÃO	Un. euro		
	2010	2011	2012
1 - Compromissos totais assumidos para o exercício	30 379 820	32 575 005	26 511 616
2 - Despesas totais pagas	19 399 807	17 961 104	15 563 687
3 - Outras dívidas a terceiros de CP transitadas (exceto OT)	9 047 732	8 535 802	8 622 883
Diferença [1-(2+3)]	1 932 280	6 078 099	2 325 046

Anexos, a fls. 31 (indicadores orçamentais 17 e 18)

Deste modo, **no final de 2012**, o **valor dos compromissos já assumidos e ainda não faturados (ou equivalente), que iriam repercutir-se, num futuro próximo, na dívida do MPR** ²³, apresenta um valor **materialmente relevante (M€ 2,3)**, embora bastante inferior ao que se verificava no ano anterior (M€ 6,1), o que, de algum modo, evidencia **uma evolução mais positiva da situação financeira** do que a que decorre da simples análise da evolução da dívida municipal.

Em síntese, a dívida global do MPR, no triénio 2010/2012:

Diminuiu cerca de **1% (m€ 140)**, mas, no último ano, continuava a importar um **valor materialmente relevante (M€ 18,2) e desadequado face ao seu quadro financeiro**, nomeadamente às suas receitas, pois **não bastaria a receita do exercício para solver toda a dívida**, apresenta um elevado **período de recuperação da dívida total** com base nas receitas regulares abatidas das despesas rígidas é muito significativo (**35 meses**) e um **significativo valor da dívida " per capita " (€ 1 053)**.

2.2.2.2. O stock da dívida de empréstimos de médio e longo prazo (EMLP), reportado ao final dos anos de 2010/2012, ascendia, respetivamente, a **€ 9 202 784**,

²³ 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 MPR perante terceiros.

€ 10 193 752 e € 9 541 039 (decorrendo, no final do último exercício, da execução de vinte e dois contratos, sendo o mais recente de julho de 2010 ²⁴), evolução que traduz um **acréscimo** de cerca de **€ 338 256** (3,7%).

Anexos, a fls. 21, 26, 27, 32, 58 e 82 (em especial 26 e 32)

Por seu lado, **o inerente serviço da dívida** (amortizações e juros) **evoluiu no mesmo sentido**, tendo **aumentado, no triénio, 56%** (passando de € 600 721 para € 935 494), o que representa 6% da despesa total paga em 2012 (em 2009 era de 3%).

Anexos, a fls. 30 (indicador 13) e 33

Refira-se que, **no final de 2011 e 2012, dos EMLP contratados pelo MPR** existiam, respetivamente, **três** ²⁵ **e um** ²⁶ (com um capital em dívida de € 3 919 012 e € 950 000 e um peso na dívida desta natureza de 38% e 10%) que **estavam em período de carência**, não tendo, por isso, o Município realizado pagamentos a título de amortização.

Acresce que, em 2012, foi contratado um EMLP ao abrigo do Programa de Apoio à Economia Local (PAEL) ²⁷, no montante final de **€ 5 106 130,48**, de que foi utilizado, em 2013, em termos finais, o montante de **€ 4 961 948,23**, sem qualquer período de carência.

Assim, atendendo ao quadro de EMLP existente no final de 2012 e ao contraído ao abrigo do PAEL, **é previsível o aumento, no futuro próximo, do serviço da dívida.**

O stock da dívida de EMLP cresceu ao longo do triénio de 2010/2012 (m€ 338 e 4%), tendo igualmente aumentado o serviço da dívida (m€ 335), sendo expectável que continue a crescer nos próximos anos, atendendo ao quadro de empréstimos contratados no final de 2012 (m€ 950, ainda em período de carência) e ao utilizado em 2013 (M€ 4,96) ao abrigo do PAEL (sem período de carência).

2.2.2.3. Por seu turno, a **dívida resultante de contratos de locação financeira** importava, **no final de 2010/2012**, nos montantes de, respetivamente, **€ 56 932, € 29 423 e € 3 148**, verificando-se, assim, uma **diminuição da dívida desta natureza** ²⁸ de cerca de **94%** (m€ 54), que passou a evidenciar um valor materialmente pouco relevante.

Anexos, a fls. 33

O respetivo **serviço da dívida** evidencia, também, ao longo do triénio, **um decréscimo**

²⁴ Empréstimo contratado à CDG, SA, no montante de € 950 000, destinado à aquisição de um autocarro para transporte dos alunos do Ensino Básico (cfr., mapa de " Empréstimos ", que integra as contas do ano 2012).

²⁵ Empréstimos contratados ao BPI, SA, no montante de € 1 650 000, destinado à construção das Piscinas Municipais; à CCAM, CRL, no montante de € 1 319 012, destinado à construção dos Centros Escolares de Godim e Peso da Régua; e à CDG, SA, no montante de € 950 000, para a aquisição de um autocarro para transporte dos alunos do 1º Ciclo do Ensino Básico.

²⁶ O empréstimo anteriormente referido, contratado junto da CGD, SA, no montante de € 950 000.

²⁷ Nos termos previstos na Lei n.º 43/2012, de 28/ago, regulamentada pela Portaria n.º 281-A/2012, de 14/set.

²⁸ Pelo facto de ter terminado, em 2012, um dos dois contratos de *leasing* em vigor no período em análise, relativo a um miniautocarro, contratado em 5/ago/2007, com o BPI, S.A.

de 15% (passou de € 265 079 para € 225 890).

Anexos, a fls. 33

2.2.2.4. As outras dívidas a terceiros (dívida administrativa/comercial) decorrentes de operações orçamentais **diminuíram**, entre 2010/2012 (**€ 424 850 e 4,7%**), **ascendendo, no final do último indicado ano**, a, pelo menos, **€ 8 622 883**.

Anexos, a fls. 24 e, em especial, 32

Por outro lado, o **peso daquelas dívidas**, com natureza originária de curto prazo (CP), **na despesa total realizada pela Autarquia aumentou cerca de 4 pontos percentuais** ²⁹ (de 32% para 36%).

Anexos, a fls. 31 (indicador 20)

2.2.2.4.1. A evolução, entre 2010 e 2012, da relação entre o **saldo final de operações orçamentais e as outras dívidas a terceiros** (originariamente de curto prazo) foi a que se evidencia no quadro seguinte:

Quadro 9 – Saldos reais de operações orçamentais

DESCRIÇÃO	Un. euro		
	2010	2011	2012
1 - Saldo final de operações orçamentais	70 316	34 026	1 252 409
2 - Outras dívidas a terceiros originariamente de CP (exceto OT)	9 047 732	8 535 802	8 622 883
Diferença (1-2)	- 8 977 416	- 8 501 774	- 7 370 474

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

Anexos, a fls. 31 (indicador 19)

O **MPR apresentou**, nos anos de 2010 a 2012, **relevantes e sistemáticos saldos reais negativos de operações orçamentais**, o que evidencia e confirma a **manifesta incapacidade desta entidade para fazer face, atempadamente, ao pagamento das " outras dívidas a terceiros " originariamente de CP**.

Saliente-se que, não obstante a **evolução positiva ocorrida no triénio (diminuição do saldo real negativo de OO em M€ 1,6)**, esta situação espelha a **operação indevida dos orçamentos futuros**, com a transferência de um elevado montante de dívida assumida que devia ser paga por um dado orçamento anual para os subsequentes. Refira-se que, **em 2012, o mencionado saldo negativo corresponde a 44% da receita municipal desse exercício** (expurgada do saldo inicial e da proveniente de passivos financeiros).

A situação financeira de CP do MPR foi, ao longo do triénio, não obstante a evolução ligeiramente favorável ocorrida, **permanentemente negativa e desequilibrada**, com **sistemáticos e relevantes saldos reais negativos de operações orçamentais (2012: M€ 7,4)**, que espelha a **sua incapacidade para fazer face aos compromissos dessa natureza e a operação indevida dos orçamentos de exercícios futuros**.

2.2.2.4.2. Os prazos médios de pagamento (PMP) a terceiros do MPR, segundo os

²⁹ pp.

indicadores adotados pela IGF ³⁰, evoluíram da seguinte forma:

Quadro 10 – Prazo médio de pagamento

INDICADORES	2010	2011	2012	VARIAÇÃO NO TRIÉNIO
Prazo médio de pagamento	220	284	329	110
Prazo médio de pagamento (incluindo aquisições em leasing)	221	285	330	109
Prazo médio de pagamento de imobilizado	108	242	210	102

Fonte: Documentos de Prestação de Contas

Anexos, a fls. 34

Assim, **no triénio**, o **PMP a terceiros** da Autarquia **apresentou valores crescentes e que excedem, de forma muito significativa, os parâmetros legalmente previstos** ³¹, situando-se, **no final de 2012**, em **329 dias (mais 110 dias do que em 2010)**.

Anexos, a fls. 34, com base na informação a fls. 24

Por sua vez, de acordo com a fórmula adotada na RCM n.º 34/2008 ³², o **PMP a fornecedores, no final de 2012**, era, **de acordo com a informação prestada pela DGAL**, de **233 dias** ³³, resultado bem diferente do **apurado pela IGF (380 dias**, ou seja, mais 147 dias).

Anexos, a fls. 35

Refira-se que as discrepâncias entre os PMP calculados pela IGF e DGAL decorrem, principalmente, por um lado, 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 ³⁴ ou das aquisições de bens e serviços ³⁵) e, por outro lado, das correções efetuadas na sequência do processo de circularização e reconciliação de saldos relativos a dívidas a terceiros.

De facto, efetuámos as seguintes correções relativamente aos valores considerados pela

³⁰ A IGF efetua o apuramento do PMP a terceiros (e não apenas a fornecedores/empregadores) com base numa metodologia distinta da que decorre da Resolução de Conselho de Ministros (RCM) n.º 34/2008 (cuja análise consta de seguida). 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. 34 e 35.

³¹ 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).

³² Publicada no Diário da República (DR), I Série, de 22/fev, com 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.

³³ De acordo com a listagem publicada pela DGAL, baseada em dados reportados pelas autarquias locais através do SIIAL, extraídos a 28/abr/2014.

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

³⁵ 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. "

DGAL:

- ✓ **Dívidas a fornecedores: Para mais**, no montante de **€ 298 232**, decorrente **exclusão**, em todos os trimestres, **dos saldos credores da subconta relativa a caucões em dinheiro prestadas por fornecedores/empreiteiros**³⁶ e **correções, para mais**, no âmbito das diferenças apuradas na **reconciliação dos saldos das dívidas a fornecedores e empreiteiros**³⁷;

Anexos, a fls. 32 e 39 a 39-B

- ✓ **Aquisições de bens e serviços: Para menos**, no montante de **€ 5 270 345**, resultantes da exclusão dos **montantes lançados a débito ao nível das contas de imobilizado** (relevantes para o apuramento do PMP segundo a metodologia da DGAL) com origem em transferências das correspondentes contas de imobilizado em curso³⁸ e do **reflexo das correções**, a que aludimos, **efetuadas pela IGF**.

Anexos, a fls. 35 e 39 a 39-B

De facto, os referidos eventos, ao 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 MPR, **para o apuramento de um PMP sem qualquer aderência à realidade**, o que também **impossibilita uma efetiva comparação deste indicador ao longo do tempo**.

A Autarquia continuava a apresentar, no final de 2012, PMP a terceiros e a fornecedores elevados e bem superiores aos parâmetros legalmente previstos (respetivamente, 329 e 380 dias).

2.2.2.5. Da análise à **situação financeira de CP da Autarquia** com base na **informação patrimonial resulta**, quanto aos **indicadores de liquidez**³⁹, o seguinte

Quadro 11 – Indicadores de liquidez

INDICADORES	2010	2011	2012	VARIAÇÃO NO TRIÉNIO
Liquidez geral	67%	50%	62%	-5,53
Liquidez reduzida	66%	49%	60%	-5,59
Liquidez imediata	2%	1%	15%	13,16

Fonte: Balanços, Demonstrações de resultados e Balancetes finais

Anexos, a fls. 34

³⁶ Refletidos na conta " 261 Fornecedores de imobilizado " (2612), mas que, dada a sua natureza, não devem ser considerados para efeitos de apuramento do PMP.

³⁷ Cujo registo, a ter sido efetuado de forma adequada e atempada, se repercutiria no saldo das contas relevantes para o apuramento do PMP.

³⁸ De facto, com a consideração, em simultâneo, no apuramento do valor das aquisições de imobilizado de determinado trimestre, dos referidos eventos registados a débito nas contas de imobilizado e imobilizado em curso (corpóreo e de bens do domínio público) resulta a duplicação de valores e a sua inclusão em períodos diferentes, pois tais montantes já foram tidos em conta, no trimestre correto, quando do seu reflexo contabilístico inicial (em imobilizado em curso).

³⁹ Que se destinam a medir a capacidade da entidade para solver atempadamente os seus compromissos de CP.

Assim, estes **rácios apresentam**, no triénio 2010/2012, **resultados bem distantes dos parâmetros de referência** para uma **situação de equilíbrio financeiro de curto prazo** ⁴⁰, mostrando-se sistematicamente **desrespeitada**, de forma significativa, **a regra do equilíbrio financeiro mínimo** ⁴¹.

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

Os resultados apurados mais não são do que a consequência direta e necessária da **violação sistemática do princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial**, a que aludimos no *item 2.2.1.4.*, pois, se a gestão orçamental fosse realmente equilibrada, qualquer dos **indicadores de liquidez** apresentaria, necessariamente, um resultado dentro dos parâmetros mínimos aceitáveis ⁴².

O MPR apresenta uma estrutura financeira de CP desequilibrada, com desajustamento sistemático entre as dívidas de CP e as disponibilidades, situação que espelha e confirma as dificuldades existentes para solver atempadamente os seus compromissos dessa natureza.

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

- ✓ Celebrem contratos de *factoring* com entidades financeiras, que **consubstanciavam, no final de 2012, uma dívida, de € 684 379;**
Anexos, a fls. 36
- ✓ Efetuem, com frequência, **acordos de regularização de dívida** ⁴³ com a Autarquia, que ascendiam, **no final de 2012, a € 3 369 900;**
Anexos, a fls. 37
- ✓ Tenham **liquidade e recebido da Autarquia, no triénio**, valores relativos a **juros de mora** ⁴⁴, de, respetivamente, pelo menos, **€ 411 785 e € 252 442, estando, ainda, em dívida**, no final de 2012, **m€ 275 435** ⁴⁵.
Anexos, a fls. 38

⁴⁰ Cfr., para este efeito, o disposto nas " Observações " tecidas relativamente a cada um destes três indicadores – Anexos, a fls. 34 (indicadores 1 a 3).

⁴¹ 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.

⁴² O que pressupõe que tais indicadores, em cada um dos anos considerados, apresentem taxas superiores a 90%, o que não é o caso (cfr. quadro n.º 11).

⁴³ Segundo informação prestada pela Contabilidade, em finais de 2012, estavam em vigor quinze acordos desta natureza.

⁴⁴ Nos valores em causa não estão incluídos os juros liquidados e recebidos (ambos no montante de € 60 037), pelas instituições bancárias com quem os fornecedores/empreiteiros celebraram contratos de cedência de créditos (*factoring*).

⁴⁵ Neste valor está incluído o montante de € 116 091,62 resultante do procedimento de circularização e reconciliação - cfr. Anexos, a fls. 13.

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

Quadro 12 – Indicadores de endividamento

INDICADORES	2010	2011	2012	VARIAÇÃO NO TRIÉNIO
Endividamento (passivo / ativo líquido)	37%	46%	48%	11,40
Estrutura de Endividamento I (dívidas MLP / passivo)	34%	31%	27%	-6,68
Estrutura de Endividamento II (dívida financeira MLP / passivo)	34%	31%	27%	-6,68
Estrutura de Endividamento III (dívidas de CP / passivo)	33%	26%	24%	-9,12

Fonte: Balanços de 2010 a 2012

Anexos, a fls. 26 e 34

O conjunto de indicadores utilizados evidencia que, no triénio em análise:

- ✓ **Aumentou o peso do passivo no ativo líquido** (indicador " Endividamento "), que se situou, em 2012, em 48%;
- ✓ **Decresceu o peso das dívidas de MLP e de CP no passivo** (indicadores " Estruturas de Endividamento I e II), respetivamente, em 7 e 9 pp.

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

Quadro 13 – Indicadores de imobilizações

INDICADORES	2010	2011	2012	VARIAÇÃO NO TRIÉNIO
Indicador das imobilizações I (capitais permanentes / imobilizado líquido)	82%	72%	70%	-12,60
Indicador das imobilizações II (capitais alheios de MLP / imobilizado líquido)	14%	15%	14%	0,00
Indicador das imobilizações III (capitais alheios CP / imobilizado líquido)	14%	13%	13%	-0,79

Fonte: Balanços de 2010 a 2012

Anexos, a fls. 34

Os resultados destes rácios mostram que **o imobilizado tem sido financiado principalmente, como é desejável, por capitais permanentes (Indicador das Imobilizações I ⁴⁶)**, que são compostos, maioritariamente, por fundos próprios (apenas 14% de capitais alheios de MLP - **Indicadores das Imobilizações II**), ainda que com uma diminuição de cerca de 13 pp, sendo de referir a relativa estabilidade do peso de capitais alheios de CP (**Indicador das Imobilizações III**).

⁴⁶ Ou seja, por fundos próprios e financiamentos de MLP.

2.2.2.8. Em síntese, entre 2010/2012:

A **dívida global do MPR diminuiu muito ligeiramente** (m€ 140 e 1%), **importando**, no final do último ano, **em M€ 18,2**, montante, ainda assim, **materialmente relevante e desproporcionado face ao seu quadro financeiro**, nomeadamente às receitas orçamentais, sendo de salientar:

- ✓ **O significativo período de recuperação da dívida municipal** tendo em conta as receitas regulares expurgadas das despesas rígidas e vinculadas (2012: **2,9 anos**, ou seja, **cerca de 35 meses**);
- ✓ **O decrescente** (entre 2010/2012) e já **limitado nível de cobertura da dívida pelas receitas anuais disponíveis** (de **106%** para **93%**), que passa, em 2012, para **92%**, caso não se considere a receita proveniente de empréstimos;
- ✓ **A manutenção de um elevado valor da dívida municipal " per capita "** (2012: **€ 1 053**);
- ✓ **A materialidade da dívida de MLP (2012: M€ 9,5) e o peso significativo na dívida total (2012: 53%);**
- ✓ **Uma situação financeira de CP manteve-se negativa e desequilibrada**, com:
 - **Relevantes e sistemáticos saldos reais negativos de operações orçamentais (2012: M€ 7,4);**
 - **PMP a terceiros e a fornecedores (RCM n.º 34/2008) elevados e que ultrapassam os parâmetros legais (2012: respetivamente, 329 e 380 dias);**
 - **Violação**, em todos os exercícios, **da regra do equilíbrio financeiro mínimo**, pois não existe qualquer ajustamento entre as dívidas de CP e a correspondente liquidez do ativo, em especial, com as disponibilidades;
 - **Significativos custos financeiros relativos a atrasos no pagamento a fornecedores** (no triénio de 2010/2012: juros de mora liquidados no montante de **m€ 588 e pagos de m€ 312**, estando, ainda, **em dívida**, no final do último ano, **m€ 275 435**).

Refira-se ainda a existência de um elevado montante de compromissos assumidos e ainda não faturados no final de 2012 (MC 2,3), que, no futuro, iram agravar o endividamento municipal, ainda que tal montante seja bastante inferior ao que existia, nas mesmas circunstâncias, no final de 2011.

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

2.3. LIMITES LEGAIS DE ENDIVIDAMENTO MUNICIPAL

2.3.1. SITUAÇÃO DO MUNICÍPIO EM 2010 E 2011 (DGAL)

2.3.1.1. O MPR, de acordo com a informação disponibilizada pela DGAL, **cumpriu, em 2010, os limites legais de endividamento municipal de empréstimos de médio e longo prazo (EMLP) e de endividamento líquido (EL)⁴⁷, mas violou-os no ano de 2011.**

Assim, ainda que a análise e controlo da IGF incidisse, de acordo com os objetivos definidos, sobre os limites do ano 2012, atendendo à situação anteriormente descrita, o trabalho executado nesta auditoria também incidiu sobre o ano de 2011.

2.3.2. APURAMENTO DOS LIMITES DE ENDIVIDAMENTO DE 2011 E 2012 (DGAL E IGF)

2.3.2.1. A DGAL divulgou para os exercícios de **2011 e 2012,** os valores dos **limites especiais de EL e de EMLP** previstos nas Leis do Orçamento de Estado (LOE) desses anos (respetivamente, no art. 53º da Lei n.º 55-A/2010, de 31/dez - posteriormente alterados pelo art. 2º da Lei n.º 60-A/2011, de 30/nov - e no art. 66º da Lei n.º 64-A/2011, de 30/dez).

Anexos, a fls. 41 a 43

Na sequência da presente auditoria e ainda que seguindo a mesma metodologia adotada por aquela entidade, **efetuámos correções no EL do Município de 2010 e 2011⁴⁸,** que, conseqüentemente, atendendo ao quadro legal vigente, **tiveram impacto no**

⁴⁷ A DGAL não publica a informação relativa ao (in)cumprimento do limite de empréstimos de curto prazo (ECP).

⁴⁸ As correções efetuadas tiveram origem, por um lado, nas diferenças apuradas na circularização de fornecedores e empreiteiros e, por outro lado, na inclusão de entidades relevantes (para além do MPR) cuja informação foi incorretamente reportada ou omitida pela Autarquia na comunicação à DGAL, via SIIAL.

cálculo do respetivo limite dos anos seguintes ⁴⁹.

Assim, os **limites especiais de EL** adotados pela **IGF**, como parâmetro para verificação do cumprimento do respetivo quadro legal nos dois exercícios referidos, são os seguintes:

Quadro 14 – Limites especiais de EL para 2011 ⁵⁰ e **2012** ⁵¹

Un: euros

ANO	DESCRIÇÃO	ENDIVIDAMENTO LÍQUIDO				
		LIMITE LEGAL DE REFERÊNCIA a)		MONTANTES EM VJAN	CORREÇÕES DA IGF	LIMITE DO ANO
		LFL (ano 2010)	LOE_2011			
2011	DGAL	10 585 822		7 950 759		7 950 759
	IGF	10 585 822		7 950 759	- 8 383	7 942 377
2012	DGAL		7 950 759	10 207 444		7 725 091
	IGF		7 942 377	10 207 444	- 393 196	7 755 189

a) No que respeita a 2011 os limites indicados decorrem do art.º 37.º da LFL, quando, no que concerne a 2012, resultam do disposto no art.º 53.º da LOE_2011.

Fonte: Documentos de prestação de contas do MPR de 2010 e 2011 e auditoria da IGF

Anexos, a fls. 41, 42, 45, 46, 48 a 56, 67, 68, 70 a 81 e 84 a 90 (em especial 41, 42, 45 e 67)

O mesmo não se verificou, no entanto, com os **limites especiais de EMLP**, tendo a **IGF** adotado os valores divulgados pela **DGAL**, que indicamos no quadro seguinte:

⁴⁹ Realce-se que os limites de EL e de EMLP dos anos em análise dependem do endividamento verificado no ano imediatamente anterior, pelo que as correções efetuadas (quer na informação financeira do MPR, quer na relativa às entidades relevantes) nos anos de 2010 e 2011 têm impacto, respetivamente, em 2011 e 2012, devendo, por essa razão, ser espelhado o impacto sucessivo das correções em cada ano.

⁵⁰ O limite especial de EL de 2011 (art. 53º da Lei n.º 55-A/2010, de 31/dez, posteriormente alterado pelo art. 2º da Lei n.º 60-A/2011, de 30/nov, e art. 37º, n.º 2, da Lei das Finanças Locais - LFL) foi apurado nos seguintes termos:

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

⁵¹ Por sua vez, 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, de acordo com a informação da DGAL, 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, relativamente a 2012, a interpretação efetuada pela DGAL nos suscite algumas dúvidas (cfr. Anexos, a fls. 1 a 10, em especial, 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.

Quadro 15 – Limites especiais de EMLP para 2011⁵² e 2012⁵³

ANO	DESCRIÇÃO	EMPRÉSTIMOS DE MÉDIO/LONGO PRAZOS						Un: euro
		LIMITE LEGAL DE REFERÊNCIA ^{a)}		MONTANTES DE REFERÊNCIA		CORREÇÕES DA IGF	RATEIO	LIMITE DO ANO
		LFL (ano 2011)	LOE_2011	A 30/SET/2010	A 31/DEZ/2012			
2011	DGAL	8 468 657		4 234 493			0	5 176 960
	IGF	8 468 657		4 234 493		0	0	5 176 960
2012	DGAL		5 176 961		5 276 584		0	5 166 998
	IGF		5 176 961		5 276 584	0	0	5 166 998

a) No que respeita a 2011 os limites indicados decorrem do art.º 39.º da LFL, quando, no que concerne a 2012, resultam do disposto no art.º 53.º da LOE_2011.

Fonte: Documentos de prestação de contas do MPR de 2010 e 2011

Anexos, a fls. 41, 42, 45, 57 a 64, 67 e 82 (em especial 41, 42, 45 e 67)

2.3.2.2. Por sua vez, no que se refere ao **limite de ECP, previsto no art. 39º, n.º 1, da LFL**, o apuramento efetuado pela IGF⁵⁴ permitiu apurar os seguintes montantes:

Quadro 16 – Limite de ECP de 2011 e 2012

ANO	BASE DE CÁLCULO - RECEITAS	LIMITE DE ECP - LFL
	(1)	(2)=(1)*10%
2011	7 749 482	774 948
2012	7 413 594	741 359

Fonte: Documentos de prestação de Contas do MPR de 2010 e 2011

Anexos, a fls. 47, 65 e 69

⁵² O limite especial de EMLP de 2011 (art. 53º da Lei n.º 55-A/2010, de 31/dez, posteriormente alterado pelo art. 2º da Lei n.º 60-A/2011, de 30/nov, e art. 39º, n.º 3, da LFL) foi apurado, de acordo com a informação da DGAL, da seguinte forma:

- ✓ Municípios que não cumprissem, em 30/set/2010, o limite de EMLP previsto no art. 39º, n.º 2, da LFL: *Stock* de EMLP relevante em 30/set/2010 - 10% do excesso de EMLP existente naquela data face ao respetivo limite da LFL;
- ✓ Municípios que cumprissem, no final de 2010, o limite de EMLP previsto no art. 39º, n.º2, da LFL: *Stock* de EMLP relevante em 30/set/2010 + valor atribuído no rateio (até ao valor máximo permitido pelo limite da LFL de 2010).

⁵³ 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, de acordo com a informação da DGAL, 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 3, 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 desse ano: *Stock* de EMLP relevante no final de 2011 + eventual valor atribuído no rateio.

Cfr. o que foi dito, na parte final da nota relativa ao limite de EL para 2012, sobre a interpretação efetuada pela DGAL quanto aos limites legais de endividamento líquido de 2012.

⁵⁴ A DGAL, nos exercícios anteriores, considerou, para o apuramento dos limites legais previstos na LFL, o valor de receitas relativas ao Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF) e Imposto sobre os Rendimentos das Pessoas Singulares previsto no Orçamento de Estado 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. art.s. 37º e 39º da LFL). Todavia, atendendo, à razão acabada de apresentar, a IGF adotou, nesta auditoria, os montantes das receitas de acordo com o que têm vindo a ser considerado pela DGAL.

2.3.3. ENTIDADES RELEVANTES PARA OS LIMITES LEGAIS DE 2011 E 2012

2.3.3.1. De acordo com o conceito **de endividamento líquido total previsto na LFL** ⁵⁵ **eram suscetíveis de relevar, para os limites legais de endividamento do MPR** dos anos de **2011 e 2012, para além do Município:**

- ✓ **Cinco associações de municípios:** Associação de Municípios do Vale do Douro Norte (AMVDN), Associação de Municípios Portugueses do Vinho (AMPV), Comunidade Intermunicipal do Douro (CIM Douro), Associação de Municípios do Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular (AMEANP) e Associação de Municípios Douro Alliance - Eixo Urbano do Douro (AMDA);
- ✓ **Uma entidade de natureza empresarial:** Régua Equipa, Equipamentos Públicos, S.A. (RE, S.A.) ⁵⁶.

Anexos, a fls. 44, 46, 48, 66, 68 e 83

2.3.3.1.1. Todavia, o endividamento das **entidades de natureza empresarial** participadas pelos Municípios **apenas relevam para efeitos dos respetivos limites legais caso não apresentem resultados equilibrados**, de harmonia, em 2011 e 2012, com o RJSEL ⁵⁷ e RJAEPL ⁵⁸, respetivamente.

O cumprimento da indicada **regra de equilíbrio pode ser aferido numa ótica anual ou plurianual** (cfr. art. 31.º, n.ºs. 2 e 5, do RJSEL, e art. 40º, n.ºs 2 a 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.**

Ora, aplicando, relativamente aos exercícios de 2011 e 2012, **a regra de equilíbrio anual de contas** ⁵⁹⁻⁶⁰ **à empresa participada pelo MPR**, verificámos que a **RE, S. A.** apresenta:

- ✓ **Em 2011: Equilíbrio de contas**, pois da conjugação dos resultados operacionais com os encargos financeiros (as componentes relevantes) **decorre um saldo credor**, pelo que **ficou excluída**, nesse exercício, **do perímetro a considerar**

⁵⁵ Consagrado no art. 36.º, n.º 2, al.s a) e b).

⁵⁶ Refira-se sobre esta empresa (constituída em 22/jan/2009, no âmbito de uma parceria público-privada formalizada, com parceiros maioritariamente privados) que foi deliberado, em 29/dez/2011, pela Câmara Municipal, a sua dissolução.

⁵⁷ Em conformidade com o art. 36º, n.º 2, al. b), parte final, da LFL, e art.s 31.º e 32.º, n.º 1, do Regime Jurídico do Setor Empresarial Local (RJSEL), aprovado pela Lei n.º 53-F/2006, de 29/dez, alterada pelo art. 28.º da Lei n.º 67-A/2007, de 31/dez e pelos art. 33.º e 54.º da Lei n.º 64-A/2008, de 31/dez.

⁵⁸ De harmonia com o art. 36º, n.º 2, al. b), parte final, da LFL, e o art. 40º, n.º 2 a 4, do Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local e das Participações Locais (RJAEPL), aprovado pela Lei n.º 50/2012, de 31/ago, que revogou o indicado na nota anterior.

⁵⁹ Prevista, relativamente a 2011, no art. 31.º, n.º 2, do RJSEL, sendo que nesta Lei se considera cumprida desde que " (...) o resultado de exploração anual operacional acrescido dos financeiros (...) " apresente saldo nulo ou credor 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. 31.º, n.ºs 2 a 4, do RJSEL).

⁶⁰ Regra consagrada, quanto a 2012, no art. 40.º, n.º 2, do RJAEPL, sendo que este diploma a considera cumprida desde que o resultado líquido antes de impostos não se apresente negativo ou, caso isso 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 citado diploma).

para análise do cumprimento, naquele exercício, dos limites de endividamento municipal;

- ✓ **Em 2012: Contas desequilibradas**, isto é, apresenta **resultados antes de impostos negativos**, não tendo sido também efetuado, em tempo útil e pelo valor correto, qualquer transferência pelo MPR ⁶¹ para colmatar o desequilíbrio verificado (na percentagem de participação).

No entanto, no final do exercício de 2012, a referida empresa evidenciava EL negativo, pois os ativos eram superiores aos passivos relevantes para o apuramento daquela grandeza relevante, pelo que, tendo em conta uma interpretação sistemática do quadro legal em vigor ⁶², **a entidade não releva, também nesse ano, para o respetivo limite legal**, ao contrário do que se verifica no que concerne aos limites de empréstimos (de CP e MLP).

De facto, da sua consideração, ao nível do EL, resultaria um benefício indevido para MPR relativamente a uma empresa que não apresenta autonomamente resultados equilibrados e relativamente à qual não cumpriu a obrigação legal de reposição do equilíbrio da mesma.

Anexos, a fls. 44, 46, 48, 55, 56, 57, 66, 68, 80, 81, 83, 89 e 90

2.3.3.1.2. Relativamente às mencionadas **entidades de natureza associativa**, importa referir que a **AMEANP**, na sequência do procedimento de circularização promovido pela IGF, identificou os municípios que a integram e informou sobre o montante global do EL e a inexistência de qualquer saldo em dívida de EMLP e de ECP no final dos anos de 2010 a 2012.

Porém, **não indicou**, não obstante as diversas diligências efetuadas pela IGF ⁶³, **qualquer critério de imputação do EL aos respetivos municípios associados.**

Ora, na **ausência dessa informação e atendendo ao quadro legal vigente na época** ⁶⁴, **não foi possível imputar o montante de EL daquela associação ao MPR.**

Saliente-se, no entanto, que a **Autarquia só beneficiaria com essa inclusão**, atendendo a que, no período analisado, **a referida Associação apresenta EL positivo** (mais ativos do que passivos financeiros) e **não tinha qualquer stock em dívida de ECP e de EMLP.**

Anexos, a fls. 44, 46, 48, 53, 62, 66, 68 e 78

⁶¹ Segundo esclarecimentos prestados pelos respetivos serviços.

⁶² Cfr. o art. 41º, n.º 5, do RJAEP, que estabelece: " (...) Em caso de incumprimento das regras de equilíbrio de contas (...) a contribuição das empresas locais (...) não pode originar uma diminuição do endividamento líquido total de cada município, nos termos da Lei das Finanças Locais (...). "

Saliente-se que embora a RE, S.A. não seja uma empresa local (pelo facto do MPR não exercer em termos autónomos ou em conjunto com outras entidades do setor local, de forma direta ou indireta, uma influência dominante (...) – cfr. o disposto no art. 19.º, n.º 1 do RJAEP), é-lhe aplicável, com as devidas adaptações, o disposto no art. 41º, n.ºs 1 a 4, por força do previsto no art. 55º, n.ºs 2 e 4, do RJAEP.

⁶³ Alegadamente por não ter sido deliberado pela respetiva Direção.

⁶⁴ 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.

2.3.3.2. Assim, face ao exposto, o **perímetro das entidades relevantes para os limites legais de endividamento municipal dos anos de 2011 e 2012 e a respetiva percentagem de imputação** consta do quadro seguinte:

Quadro 17 - Entidades abrangidas pelo conceito de endividamento líquido total

IDENTIFICAÇÃO	LIMITES		% IMPUTÁVEL AO MUNICÍPIO	
	EMPRÉSTIMOS	ENDIVIDAMENTO LÍQUIDO	2011	2012
MUNICÍPIO DE PESO DA RÉGUA	SIM	SIM	100.00%	100.00%
Associação de Municípios do Vale do Douro Norte (AMVDN)	SIM	SIM	14,29%	14,29%
Associação de Municípios Portugueses do Vinho (AMPV)	SIM	SIM	1,24%	1,17%
Comunidade Intermunicipal do Douro (CIM DOURO)	SIM	SIM	5,26%	5,26%
Associação de Municípios do Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular	SIM	SIM	A entidade não indicou, não obstante o pedido formal da IGF, qualquer critério de imputação do seu endividamento aos municípios associados.	
Associação de Municípios "Deuro Alliance" - Eixo Urbano do Douro	SIM	SIM	33,33%	33,33%
Régua Equipa, Equipamentos Públicos, S.A.	NÃO - 2011 / SIM - 2012	NÃO	49,00%	49,00%

Anexos, a fls. 44, 46, 48, 66, 68 e 83

2.3.4. CONTROLO DOS LIMITES ESPECIAIS DE EMLP DE 2011 E 2012

2.3.4.1. Nos dois anos analisados, o comportamento do **MPR, em termos dos limites especiais de EMLP** ⁶⁵ previstos nas respetivas LOE, foi o seguinte:

Quadro 18 – Limites especiais de EMLP de 2011 e 2012

EXERCÍCIO	LIMITE ESPECIAL		STOCK DE EMLP RELEVANTE EM 31/DEZ		COMPARAÇÃO ENTRE O LIMITE E O STOCK DE EMLP RELEVANTE A 31/DEZ		% DE UTILIZAÇÃO DO LIMITE A 31/DEZ	
	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)
2011	5 176 960	5 176 960	5 276 584	5 276 584	- 99 624	- 99 624	102%	102%
2012	5 166 998	5 166 998	4 922 174	4 922 174	244 824	244 824	95%	95%

Fonte: balanços, balancetes finais do MPR e informação circularizada junto das restantes entidades relevantes para os limites de endividamento municipal

Anexos, a fls. 41, 42, 45, 57 a 64, 67 e 82 (em especial 41, 42, 45 e 67)

Assim, **em 2011, o MPR violou o limite especial de EMLP**, pois ultrapassou, no final desse exercício, os montantes que decorrem do respetivo quadro legal, evidenciando uma **taxa de utilização**, independentemente de se considerar o apuramento da DGAL ou da IGF, **de 102%**.

⁶⁵ Relativamente a 2011, a DGAL não chegou a comunicar/publicitar a alteração ocorrida quanto ao limite de EL, tendo continuado a considerar a data indicada no art. 53º da LOE_2011 (30/set/2010) como a de referência para o cálculo do limite e não a prevista na Lei n.º 60-A/2011, de 30/nov (31/dez/2012), que alterou a anteriormente indicada.

Por sua vez, **em 2012, o MPR cumpriu o limite especial de EMLP**, apresentando, no final do exercício, **uma taxa de utilização**, independentemente de se considerar o apuramento da DGAL ou da IGF, de **95%**.

Anexos, a fls. 44

Saliente-se, que os **empréstimos** que estão **excecionados deste limite legal** (e também do de EL) **perfaziam, no final de 2011 e 2012, em termos absolutos**, respetivamente, **€ 4 917 169 e € 4 618 865**, tendo um peso de **48%** (em ambos os anos) na dívida total de EMLP, pelo que o valor que está a ser considerado para o limite em apreço é bastante inferior ⁶⁶ ao da dívida total dessa natureza.

2.3.4.2. Ora, a **violação do limite legal em 2011 é suscetível**, em abstrato, **de ser sancionada em termos tutelares administrativos e financeiros**, de harmonia com o disposto, respetivamente, no art. 9º, al. g), e art. 8º, n.º 1, al. d), ambos da Lei n.º 27/96, de 1/ago, e no art. 65.º, n.º 1, al. f), da LOPTC ⁶⁷ (cfr. infra o que se dirá sobre esta matéria).

2.3.4.2.1. Todavia, em **sede tutelar administrativa**, na parte final do citado art. 9º, al. g), da Lei n.º 27/96, de 1/ago, afirma-se, relativamente ao facto ilícito descrito, que as respetivas sanções tutelares administrativas podem ser impostas " (...) *salvo ocorrência de facto julgado justificativo ou regularização superveniente.* " ⁶⁸.

Assim, previamente à apresentação, pela IGF, de uma proposta no sentido de ser instaurada uma ação desta natureza, deve ser averiguada, designadamente, a eventual existência de factos julgados justificativos, bem como, tendo em conta que também efetuamos o controlo do limite de EMLP relativamente ao ano de 2012, a eventual regularização superveniente da infração praticada.

Ora, **no ano de 2012, o MPR passou a cumprir o limite legal de EMLP**, ou seja, ocorreu a **regularização superveniente da situação**, pelo que, de acordo, em especial, com o art. 9º, al g), da Lei n.º 27/96, de 1/ago, **não há lugar à ação para efetivar a eventual responsabilidade tutelar-administrativa**, pois não estão reunidos os pressupostos legalmente previstos que poderiam levar à eventual aplicação da sanção da natureza indicada, não se justificando, por isso, efetuar qualquer outra diligência.

2.3.4.2.2. Ao contrário, **em sede financeira, a apreciação e valorização dos factos descritos** que, como referimos, são suscetíveis de integrar o ilícito previsto e punido pelo art. 65.º, n.º 1, al. f), da LOPTC, **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 devem ser comunicados.**

Com efeito, a IGF encontra-se sujeita nesta matéria a um especial dever de colaboração

⁶⁶ Considerando, nos referidos anos, o capital em dívida de todos os EMLP, incluindo os excecionados, o *stock* em dívida seria, respetivamente, de € 10 193 752 e de € 9 541 039, a que corresponderiam taxas de utilização de 197% e 185%, respetivamente (mantendo os limites de EMLP indicados em 2011 e 2012 – cfr. quadros n.º 17 e 20), pelo que o MPR violaria, assim, em ambos os anos, o respetivo limite legal.

⁶⁷ Lei n.º 98/97, de 26/ago (Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas - LOPTC).

⁶⁸ O mesmo não se passando, no entanto, no que respeita à responsabilidade financeira (cfr. infra).

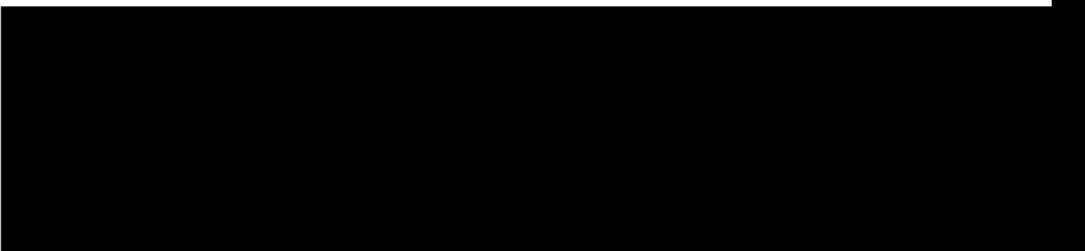
com aquele Tribunal (art. 12º da citada Lei), constando, expressamente, de um Protocolo celebrado entre estas entidades (em março de 2006) que " (...) *não constitui matéria dos trabalhos de auditoria ou de inspeção a averiguação de aspetos relativos ao nexó de imputação dos factos apurados, isto é, de culpa ou dolo dos agentes.* ".

Cabe, no entanto, à IGF carrear para o processo todos os elementos e apreciações que permitam contextualizar a situação ocorrida e, assim, permitir um melhor conhecimento da mesma.

Assim, refira-se que na origem da referida violação, está o facto de o **MPR ter utilizado, em 2011, verbas de EMLP, contratados em anos anteriores**⁶⁹, que perfaziam um valor total de **€ 1 500 000**, respeitante às situações que a seguir se discriminam⁷⁰:

- ✓ " Construção do Centro Escolar e Jardim de Infância de Peso da Régua " (€ 350 000);
- ✓ " Construção das Piscinas Municipais " (€ 200 000); e
- ✓ Aquisição do " Autocarro para Transporte dos Alunos do 1.º Ciclo do Ensino Básico " (€ 950 000).

A eventual responsabilidade associada à prática de tal facto ilegal é imputável



Anexos, a fls. 90 e 91

A Autarquia, no contraditório, discorda que tenha havido violação do limite de EMLP, com o principal argumento de que, para o referido efeito, foram considerados os valores dos empréstimos utilizados em 2011 em detrimento dos contratados, de acordo com o previsto no respetivo regime jurídico⁷², como resulta do seguinte:

" No que respeita aos valores de EMLP a violação ocorreu porque foram considerados os valores dos empréstimos utilizados em detrimento dos contratados, como determinava a lei LOE-2011 no seu nº2, do artº 53 e que passo a citar « No ano de 2011, a contração de novos empréstimos de médio e longo prazo está limitada ao

⁶⁹ Refira-se, ainda, que, em 2011, o MPR não contratou, qualquer EMLP.

⁷⁰ Cujos contratos foram celebrados, respetivamente, em 14/jul/2009, 22/abr/2010 e 1/jul/2010.



valor resultante do rateio(...)». Resulta do exposto e tal como está vertido no relatório, o município não contratou nenhum empréstimo no ano em de 2011.

Em nosso entendimento, a violação observada ocorreu por uma interpretação que nós não acompanhamos e que não está refletida na Lei de Orçamento de Estado.

No limite, se o município tivesse solicitado às entidades bancárias, a transferência e como tal conversão de contratados em utilizados dos valores em causa, até 30 de Setembro de 2010, tal violação deixaria de existir.

Como reforço desta posição verifica-se que os mapas de empréstimos obtidos pela aplicação e que são enviados a todas as entidades, separam claramente o capital contratado do capital utilizado.

De salientar ainda, que o município durante o ano de 2011 apenas utilizou 550 000,00 € muito abaixo dos valores permitidos por rateio (942 467€), contudo como o limite determinado tem como referência o 30 de Setembro de 2010, os valores utilizados dos empréstimos contratados no último trimestre de 2010 que relevaram para o endividamento de 2011. " ⁷³.

Anexos, a fls. 100

Dos argumentos avançados pela autarquia local, dir-se-á que o mais relevante se prende com o facto da aludida **violação legal ter ocorrido devido à consideração dos valores dos empréstimos utilizados em vez dos montantes dos empréstimos contratados**, que, como refere, não tiveram lugar durante o exercício de 2011.

O MPR entende, assim, que o único limite constante da LOE_2011 é à contratação de novos empréstimos (art. 53.º, n.º2, primeira parte ⁷⁴) e que não existe qualquer limite ao *stock* da dívida desta natureza (art. 53.º, n.º2, segunda parte ⁷⁵).

Ora, na LOE_2011, para além do **limite à contratação de novos EMLP** durante esse exercício, remete-se expressamente para o respetivo limite previsto **na LFL**.

A DGAL efetuou, conseqüentemente, o apuramento do respetivo limite legal, que adotámos nesta análise (cfr. supra item 2.3.2.1.).

Assim, embora o MPR tenha cumprido, em 2011, o limite à contratação de novos EMLP, a verdade é que violou o limite ao *stock* da dívida desta natureza calculado pela DGAL de acordo com a LOE_2011, ainda que tal facto tenha ocorrido em função da utilização, nesse

⁷³ Quanto montante referido pela Autarquia, em contraditório, de EMLP utilizado em 2011 (m€ 550), importa referir que o mesmo não está correto.

Com efeito, o montante em questão foi de M€ 1,5 (tal como referimos no item 2.3.4.2.2.), embora desse valor apenas releve, para a aferição do cumprimento ou não do limite de EMLP no exercício em causa, os indicados m€ 550, pois os restantes m€ 950, correspondem a um empréstimo para aquisição da frota de autocarros para transporte dos alunos do 1º Ciclo do Ensino Básico, autorizado, a título excecional, por despacho do Senhor Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento, de 26/ago/2010.

⁷⁴ " No ano de 2011, a contração de novos empréstimos de médio e longo prazos está limitada ao valor resultante do rateio do montante global das amortizações efetuadas pelos municípios em 2009, proporcional à capacidade de endividamento disponível para cada município (...)".

⁷⁵ "(...) sem prejuízo do disposto nos n.os 1 e 5 a 7 do artigo 39.º da Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro, alterada pelas Leis n.os 22 -A/2007, de 29 de Junho, 67 -A/2007, de 31 de Dezembro, e 3 -B/2010, de 28 de Abril. "

exercício, de empréstimos contratados em anos anteriores.

Face ao exposto anteriormente, entendemos manter todas as asserções produzidas sobre a matéria.

Consequentemente, os factos descritos serão comunicados, como já referimos, ao Ministério Público junto do Tribunal de Contas, através de uma informação autónoma, que será devidamente acompanhada dos contraditórios institucional e pessoal.

Anexos, a fls. 99 e 100

2.3.4.3. Em síntese:

O MPR, no que respeita ao limite de EMLP:

- ✓ **Violou, em 2011, o previsto na respetiva LOE, situação que é suscetível de gerar responsabilidade tutelar administrativa e financeira.**
- ✓ **Cumpriu, em 2012, o consagrado na respetiva LOE, do que resulta, face à sua regularização superveniente da situação, a exclusão da eventual aplicação de qualquer sanção em sede tutelar administrativa face à violação ocorrida 2011.**

2.3.5. CONTROLO DOS LIMITES ESPECIAIS DE ENDIVIDAMENTO LÍQUIDO DE 2011 E 2012

2.3.5.1. Em 2011 e 2012, o comportamento do MPR, no que concerne aos limites especiais de EL previstos nas LOE dos respetivos anos, foi o seguinte:

Quadro 19 – Limites especiais de EL de 2011 e 2012

EXERCÍCIO	LIMITE ESPECIAL		EL RELEVANTE EM 31/DEZ		COMPARAÇÃO ENTRE O LIMITE E O EL RELEVANTE A 31/DEZ		% DE UTILIZAÇÃO DO LIMITE A 31/DEZ	
	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)
2011	7 950 759	7 942 377	10 207 444	9 814 248	- 2 256 684	- 1 871 871	128%	124%
2012	7 725 091	7 755 189	7 679 760	7 499 805	45 331	255 384	99%	97%

Fonte: Balanços e Balancetes finais do MPR e informação circularizada junto das restantes entidades relevantes para os limites de endividamento municipal

Anexos, a fls. 45, 46, 48, 49 a 57, 67, 68, 70 a 81 e 84 a 90

Assim, o MPR violou, em 2011, o limite especial de EL, pois, independentemente de se considerar os valores da DGAL ou da IGF, no final desse exercício ultrapassou largamente os respetivos valores limites, com uma taxa de utilização de, respetivamente, **128%** e **124%**⁷⁶.

Anexos, a fls. 67

⁷⁶ A diferença, para menos, face à apurada pela DGAL, é justificada pelas situações elencadas infra no item 2.3.7.2. e resulta, fundamentalmente, da inclusão do EL de entidades que foram omitidas pelo MPR no reporte à DGAL ou da incorreta comunicação dos montantes relevantes.

Por sua vez, **em 2012**, o **MPR cumpriu o respetivo limite especial de EL**, apresentando, no final desse exercício, **uma taxa de utilização de 99% e 97%** ⁷⁷, consoante os valores considerados sejam os da DGAL ou da IGF, respetivamente.

Anexos, a fls. 45

2.3.5.2. Ora, como referimos a propósito da violação do limite de EMLP em 2011 (cfr. *item 2.3.4.1.1.*), o incumprimento **do limite legal de EL em 2011 é, igualmente, passível**, em abstrato, **de ser sancionado em termos tutelares administrativos e financeiros**, de acordo com o enquadramento legal constante dos *itens 2.3.4.2. a 2.3.4.2.2.* que aqui consideramos integralmente reproduzido.

Para além disso, da referida situação também pode decorrer a aplicação da **sanção** prevista no **art. 5º, n.º 4, da LFL** ⁷⁸, que é concretizada através de uma dedução nas transferências do Estado, mais concretamente no Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF), do montante do excesso de EL (€ 1 871 871).

2.3.5.2.1. Em **sede tutelar administrativa**, a lei prevê, como já referimos, que a ocorrência de " (...) *facto julgado justificativo ou regularização superveniente.* " ⁷⁹ (parte final do citado art. 9º, al. g), da Lei n. 27/96, de 1/ago) afasta a suscetibilidade de aplicação da respetiva sanção ao facto ilícito em apreço.

Ora, **em 2012**, segundo apuramento efetuado pela IGF, o **MPR passou, de facto, a cumprir o limite legal de EL**, ou seja, ocorreu **a regularização superveniente da situação**, pelo que, de acordo, em especial, com o art. 9º, al g), da Lei n.º 27/96, de 1/ago, **não há lugar à ação para efetivar a eventual responsabilidade tutelar-administrativa**, pois não estão reunidos os pressupostos legalmente previstos que poderiam levar à eventual aplicação da sanção da natureza indicada, não se justificando, por isso, desencadear qualquer outra diligência.

2.3.5.2.2. Ao contrário, **em termos financeiros**, como também já referimos, a **apreciação e valorização do facto descrito passível de integrar a infração financeira** prevista e punida pelo art. 65.º, n.º 1, al. f), da LOPTC, pelo que **deverá ser participado ao 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), pois é a entidade competente para proceder à sua apreciação e valorização nesta sede.

Ora, no exercício do já referido (cfr. *item 2.3.4.2.2.*) dever especial de colaboração da IGF junto do TC, salientamos o facto de, caso o limite especial de EL para 2011 tivesse sido calculado de harmonia com o regime consagrado inicialmente na LOE_2011 (EL registado em 30/set/2010) ⁸⁰, o Município não o teria violado, pois, segundo a comunicação da DGAL, tal montante ascendia a € 12 245 798, quando o EL verificado,

⁷⁷ Vide anterior nota de rodapé.

⁷⁸ Através de uma interpretação sistemática e que atende à unidade do sistema jurídico e aos objetivos prosseguidos, a única que permite garantir a eficácia do disposto art. 5º, n.º 4, da LFL, relativamente às situações de incumprimento da obrigação legal de redução do excesso de endividamento ocorridas a partir de 2008.

⁷⁹ O mesmo não se passando, no entanto, no que respeita à responsabilidade financeira (cfr. infra).

⁸⁰ Cfr. ainda o respetivo enquadramento legal constante do *item 2.3.2.*

segundo os dados da IGF, foi de € 9 814 248 (e segundo a DGAL de € 10 207 444).

Anexos, a fls. 41, 67, 70, 71 e 72

Saliente-se, ainda, a alteração da data de referência para o cálculo do limite especial de EL de 2011 e, no caso do MPR, a conseqüente redução muito significativa de respetivo valor (**menos** cerca de **MC 4,3**, passando de € 12 245 798 para € 7 950 759), já surge na parte final desse ano (Lei n.º 60-A/2011, de 30/nov), o que tornaria, em qualquer caso, muito difícil o cumprimento do novo limite legal por parte da Autarquia, dado o reduzido período temporal para efetuar um ajustamento tão significativo.

De qualquer modo, a eventual responsabilidade financeira associada à prática de tal facto ilegal é imputável

Anexos, a fls. 90 e 91

Quanto a esta matéria, o MPR refere, no exercício do contraditório, que a violação do limite de EL no ano de 2011 se ficou a dever " a um movimento de natureza contabilístico e não financeiro ", pois:

" Os valores de referência para 2011 e de acordo com a Lei do Orçamento para o mesmo ano determinava que o endividamento líquido " (...) não pode exceder o que existia em 30 de Setembro de 2010 ", o município passou a ter como limite de referência o valor de 12 095 248,00€.

Tudo se modificou quando a Lei nº60-A/2011 de 30 de Novembro alterou o Artigo 53.º, no seu nº1, onde determinou que " (...) em 31 de Dezembro de 2011, o valor do endividamento líquido, calculado nos termos da Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro, alterada pelas Leis nº 22 -A/2007, de 29 de Junho, 66 -A/2007, de 31 de Dezembro, e 3 -B/2010, de 28 de Abril, de cada município não pode exceder o que existia em 31 de Dezembro de 2010 ".

Os valores da receita emitidos no âmbito das taxas pela ocupação do domínio público entraram no cálculo dos activos financeiros previsto para efeitos de endividamento líquido de 2010.

A emissão destes valores foram objeto de impugnação judicial, favorável às empresas em causa, o que obrigou o município a proceder à anulação das mesmas durante o ano de 2011. Com este procedimento, cerca de 2 335 370,50€ foram retirados dos activos financeiros que entram para o cálculo do endividamento.

O orçamento de estado para 2011 com as alterações ocorridas, determinou que o endividamento em 31 de dezembro de 2011 não podia ser superior ao que existia em 31 de dezembro de 2010. O valor determinado para o município foi de 7 950 759,00€, contudo como foram anuladas as referidas guias de receita no valor de 2 335 370,50€, originou uma diminuição dos valores da receita e como tal um aumento do endividamento líquido do município. Sem estas guias de

receita o valor do limite de endividamento em 31 de Dezembro de 2010 seria de 10 298 549,50€.

Em função do exposto e verifica-se que a violação dos limites determinados para 2011 não foram originados por um aumento efetivo do endividamento, mas sim pela anulação contabilística de um valor considerável de receita registada no ano anterior, e em caso algum existiu violação dos limites ao endividamento tendo como base de cálculo a Lei de finanças locais, esta situação foi retratada à Sr^a Diretora Geral das Autarquias locais solicitando a alteração dos limites de endividamento (anexo 1) e que foi objecto de resposta indeferindo a alteração dos limites de endividamento mas assumindo que o município não seria alvo de qualquer sanção por incumprimento dos limites de endividamento (anexo 1).”⁸¹

Anexos, a fls. 100 e 101

Conclui-se, assim, que a Autarquia, na sua resposta não contesta a conclusão formulada pela IGF acerca da violação, em 2011, do limite de EL, mas atribui-a a dois factos em particular:

- ✓ À alteração legislativa ocorrida no decurso do respetivo ano económico, consubstanciada no art.º 53.º, n.º 1 da Lei n. 60-A/2011, de 30/nov;
- ✓ Ao procedimento contabilístico de que resultou a anulação, em 2011, por força de uma determinação judicial, de uma direito relativo a taxas pela ocupação do domínio público (que deixou, assim, de ser considerada um ativo financeiro relevante para o EL, no montante de € 2 335 370,50) e que havido sido considerada em 2010.

Assim, face ao exposto, importa apenas referir que os argumentos descritos foram considerados pela IGF⁸² e referidos, expressamente, desde logo, no projeto de relatório, pelo nada temos a acrescentar relativamente a esta situação e mantemos todas as asserções produzidas.

Consequentemente, os factos descritos serão comunicados, como já referimos, ao Ministério Público junto do Tribunal de Contas, através de uma informação autónoma, que será devidamente acompanhada dos contraditórios institucional e pessoal.

2.3.5.2.3. Finalmente, quanto à **sanção prevista no art. 5º, n.º 4, da LFL**, refira-se que **a DGAL, informou o MPR⁸³**, que "(...) Não obstante, aquando do apuramento do endividamento de 2011 (...) conforme o previsto no Decreto de Execução Orçamental para o ano de 2012 e atendendo à tempestividade da alteração promovida através da Lei n.º 60-A/2011, de 30 de Novembro, foi proposto que os municípios que não se encontrassem em situação de incumprimento com o limite referente a 30 de Setembro de 2010 não fossem alvo

⁸¹ Por lapso da Autarquia foi referido o anexo 1, mas de acordo com os documentos que acompanham a resposta apresentada, o anexo em causa é o 2.

⁸² Incluindo a posição manifestada pela DGAL, através do ofício n.º 2 (02.02.01)-001/2011/DCAF, a que alude a Autarquia, no exercício do contraditório, conforme referência expressa no item seguinte (Anexos, a fls. 71 e 72).

⁸³ Através do ofício n.º 2 (02.02.01)-001/2011/DCAF, de 21/set/2012.

de qualquer sanção, sendo essa a situação do Município de Peso da Régua (...)”.

Anexos, a fls. 71 e 72

Acrescentou, ainda, aquela entidade que “ (...), no entanto, essa é uma decisão dependente da tutela.”.

Anexos, a fls. 71 e 72

Assim, ao que tudo indica, por um lado, ainda não foi efetuada qualquer redução nas transferências, e, por outro lado, atendendo ao disposto no art. 19º, n.º 2, do DL n.º 38/2008, de 7/mar, tal penalização cessa, nomeadamente, quando passa a ser cumprido o limite legal, como se verificou no presente caso em 2012.

2.3.5.3. Em síntese:

O MPR, no que respeita ao limite de EL:

- ✓ **Violou, em 2011, o previsto na respetiva LOE, facto passível de gerar responsabilidade tutelar administrativa e financeira, bem como a redução nas transferências do Estado no montante de cerca de MC 1,8;**
- ✓ **Cumpriu, em 2012, o limite previsto na respetiva LOE, o que exclui, relativamente à violação de 2011 e face à regularização superveniente da situação, a possibilidade de aplicação de qualquer sanção em sede tutelar administrativa ou da efetivação de redução nas transferências do Orçamento do Estado, mas continua a ser suscetível de gerar responsabilidade financeira.**

2.3.6. CONTROLO DO LIMITE DE EMPRÉSTIMOS DE CURTO PRAZO PREVISTO NA LFL

2.3.6.1. A **Autarquia**, em 2011 e 2012, **cumpriu o limite legal de ECP previsto na LFL** ⁸⁴, uma vez que as entidades relevantes (MPR e as referidas no *item 2.3.3.2.*) **não utilizaram empréstimos desta natureza ao longo dos referidos exercícios.**

Anexos, a fls. 47, 57 a 65 e 69

2.3.7. CONTROLO DA INFORMAÇÃO PRESTADA À DGAL EM 2011 E 2012

2.3.7.1. O MPR **cumpriu**, relativamente a 2011 e 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.

2.3.7.2. Todavia, os dados reportados pelo Município à DGAL **não refletiam, com inteira fiabilidade, a sua situação ao nível do limite de EL, no período em análise, tendo sido apuradas as seguintes diferenças:**

⁸⁴ Previsto no art. 39º, n.º 1, da LFL.

Quadro 20 – Diferença total de endividamento líquido (DGAL/IGF) de 2011/2012

Un. euro

Ano	Descrição	Valores comunicados pelo Município à DGAL	Valores considerados pela IGF	Diferenças IGF/DGAL ([1]-[4]-[2])
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=[4]-[2]
2011	1 - ENDIVIDAMENTO LÍQUIDO ^{b)}	15 124 612,41	14 731 416,50	- 393 195,91
	2 - OUTRA INFORMAÇÃO RELEVANTE ^{c)}	4 917 168,89	4 917 168,89	0,00
	3 - END. LIQ. RELEVANTE (1-2)	10 207 443,52	9 814 247,61	- 393 195,91
2012	1 - ENDIVIDAMENTO LÍQUIDO ^{b)}	12 298 624,77	12 118 670,20	- 179 954,57
	2 - OUTRA INFORMAÇÃO RELEVANTE ^{c)}	4 618 864,83	4 618 864,83	0,00
	3 - END. LIQ. RELEVANTE (1-2)	7 679 759,94	7 499 805,37	- 179 954,57

a) Caso a diferença total apurada nesta coluna seja positiva, isso significa que 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/dez/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).

Fonte: Balanços, balancetes finais do MPR e informação circularizada junto das restantes entidades relevantes para os limites de endividamento municipal, bem como as comunicações do MPR à DGAL

Anexos, a fls. 45, 46, 48, 49, 67, 68, 70, 72 e 89

Estas divergências, **para menos**, de **€ 393 196** e de **€ 179 955**, entre os valores reportados pelo MPR à DGAL (através da aplicação SIIAL) e os apurados pela IGF, respetivamente, em 2011 e 2012, resultaram da (s):

- ✓ **Correções efetuadas pela IGF** (cfr. item 2.1.1.1.) em ambos os exercícios;
- ✓ **Inclusão do EL** das AMVDN, AMPV, CIM Douro, AMEANP e da AMDA que a Autarquia não comunicou à DGAL ⁸⁵.

Anexos, a fls. 45, 46, 48, 49 a 57, 67, 68, 70, 75 a 81 e 84 a 90

Saliente-se, aliás, que que não estão consagrados, de forma integrada e sistematizada, em nenhum documento elaborado pela Autarquia, designadamente, na Norma de Controlo Interno (NCI), quaisquer procedimentos específicos relativos à identificação das entidades relevantes para os limites legais de endividamento municipal e aos procedimentos específicos e sistemáticos de recolha da informação necessária para o reporte à DGAL.

2.3.7.3. Em síntese:

A informação reportada e/ou considerada pela DGAL, relativamente a 2011 e 2012, para apurar e controlar o limite legal de EL, não reflete, com total fiabilidade, a situação do MPR nesta matéria, pois foram apuradas diferenças, para menos, de m€ 393 e m€ 180, factos que, no entanto, não tiveram qualquer implicação sobre as conclusões globais retiradas em matéria de (in)cumprimento do respetivo limite.

⁸⁵ Relembremos que, pelas razões já apresentadas no item 2.3.3.1.1., o endividamento da Régua Equipa, SA não releva para o do MPR, pelo que não foram apuradas, pela IGF, quaisquer diferenças relativamente a esta entidade.

2.3.8. CONTRIBUTO DO MPR PARA O DÉFICE DO SUBSETOR DAS AUTARQUIAS LOCAIS

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

Quadro 21 – Evolução do endividamento líquido do MPR em 2011 e 2012

Un euro

DESCRIÇÃO	EVOLUÇÃO DO ENDIVIDAMENTO LÍQUIDO (sem exceções)			VARIACÃO (montante)	
	31-12-2010	31-12-2011	31-12-2012	2010/2011	2011/2012
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(3)-(2)	(6)=(4)-(3)
BALANCETES DO MPR	12 333 176,74	15 124 612,41	12 298 624,77	2 791 435,67	- 2 825 987,64
CORREÇÕES DA IGF	89 723,16	169 363,10	384 983,45	79 639,94	215 620,35
TOTAIS	12 422 899,90	15 293 975,51	12 683 608,22	2 871 075,61	- 2 610 367,29

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

Anexos, a fls. 41, 42, 45, 46, 48, 49, 67, 68,70,72 e 84

Assim, o **MPR contribuiu, em 2011 e 2012**, de forma, respetivamente, **negativa e positiva, para o défice do subsector das autarquias locais**, uma vez que, **entre 1/jan e 31/dez daqueles anos, aumentou e diminuiu o seu EL (sem exceções) em cerca de M€ 2,9 e M€ 2,6.**

2.3.9. APRECIACÃO FINAL

2.3.9.1. Em síntese, **relativamente aos anos de 2011 e 2012:**

O MPR:

- ✓ **Violou, em 2011, os limites de EMLP e de EL** previstos nas **respetivas LOE**, mas **passou a cumpri-los em 2012**, o que **exclui a possibilidade de aplicação de qualquer sanção em sede tutelar administrativa ou da efetivação de redução nas transferências do Orçamento do Estado**, mas **continua a ser suscetível de gerar responsabilidade financeira;**
- ✓ **Cumpriu o limite legal de ECP previsto na LFL;**
- ✓ **Reportou à DGAL informação relevante** para apurar e controlar **os limites legais de EL, que não refletia, com inteira fiabilidade, a sua situação no final dos indicados exercícios**, já que foram apuradas diferenças, **para menos**, de, respetivamente, **m€ 393 e m€ 180**, facto que, no entanto, não tem quaisquer implicações sobre as conclusões globais retiradas em matéria de (in)cumprimento dos referidos limites.

✓ **Contribuiu**, respetivamente, nos anos indicados, **de forma negativa e positiva**, para o **défice do subsector das autarquias locais**, pois **aumentou e diminuiu o seu EL** (sem exceções) em cerca de **€ 2,9 e € 2,6**, respetivamente.

2.4. SANEAMENTO E REEQUILÍBRIO FINANCEIROS NO FINAL DE 2012

2.4.1. No final do ano de 2012, face aos parâmetros legalmente estabelecidos, a situação da Autarquia, em termos de **reequilíbrio**⁸⁶ e **saneamento**⁸⁷ financeiros, era a seguinte:

Quadro 22 – Saneamento e reequilíbrio financeiros

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	109%	> 125% (art. 8º, n.º 1, al. b))	> 125% (art. 3º, n.º 4, al. a))
2 Dívidas a fornecedores em 31/12/2012 / Receitas totais do ano de 2011	* 100	48%	> 50% (art. 8º, n.º 1, al. c))	> 40% (art. 3º, n.º 4, al. b))
3 Passivos financeiros do Município em 31/12/2012 (do EL) / Receitas totais do ano de 2012	* 100	100%	> a 300% (art. 8º, n.º 1, al. d))	> a 200% (art. 3º, n.º 4, al. c))
4 Prazo médio de pagamento (Resolução do Conselho de Ministros n.º 34/2008)	380		> 6 meses (180 dias) (art. 8º, n.º 1, al. e))	> 6 meses (180 dias) (art. 3º, n.º 4, al. d))
5 Capital em dívida de EMLP em 31/12/2012 / Receitas relevantes para o cálculo do limite legal	* 100	66%	> 100% (art. 8º, n.º 1, al. a))	
6 Cumprimento da obrigação de redução do excesso de EL (relevante para o limite legal)	NÃO APLICÁVEL		(art. 8º, n.º 1, al. f))	
7 Cumprimento da obrigação de redução do excesso do stock de EMLP (relevante para o limite legal)	NÃO APLICÁVEL		(art. 8º, n.º 1, al. f))	

Anexos, a fls. 93

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 ")⁸⁸, **a Autarquia**, no contexto do diploma em apreço:

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

2.4.2. Refira-se que **o MPR**, conforme já referido no item 2.2.2.2., no âmbito do **Programa de Apoio à Economia Local**⁸⁹ (PAEL), celebrou com o Estado Português, em 16/nov/2012, um contrato de empréstimo, no montante de **€ 5 106 130,48**⁹⁰, tendo

⁸⁶ Cfr. art. 8.º, do DL n.º 38/2008, de 7/mar.

⁸⁷ Cfr. art. 3, n.º 4, do DL n.º 38/2008, de 7/mar.

⁸⁸ 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 e/ou ajustamentos efetuados pela IGF (cfr. item 2.2.2.5.2.).

⁸⁹ Aprovado pela Lei n. 43/2012, de 28/ago, e regulamentado pela Portaria n.º 281-A/2012, de 14/set.

⁹⁰ Este corresponde ao valor final do contrato, alterado pelo aditamento de 7/fev/2013.

como objetivo o pagamento de dívidas vencidas há mais de 90 dias, reportadas a 31/mar/2012, e registadas no SIIAL.

Do montante indicado **já foi utilizado, em 2013**, em termos finais, o montante de **€ 4 961 948,23**.

No exercício do contraditório, a Autarquia tece alguns considerandos de modo a permitir compreender a opção tomada e matéria de contratação do mencionado empréstimo PAEL, afirmando que:

" Efetivamente o MPR, compulsada a Lei nº 43/2012, de 28 de agosto, a qual veio a criar o PAEL, com o objetivo de proceder à regularização do pagamento de dívidas dos municípios a fornecedores vencidas há mais de 90 dias, ponderou, após análise dos critérios de adesão previstos, enquadráveis, no seu caso em concreto, no Programa II do PAEL, bem como as medidas de ajustamento financeiro que deveria incrementar, tendo em vista a conquista de tal financiamento, verificando tratar-se de um instrumento financeiro que permitiria sanar um conjunto de dívidas já vencidas aos seus fornecedores.

Em tal decisão, aprovada pelos competentes órgãos municipais, esteve ainda subjacente a taxa de juro aplicável ao referido empréstimo – PAEL, equivalente à do Estado Português, sendo que, para um prazo de 14 anos corresponde a uma taxa final de 2,65% e para 20 anos a 3,0%, permanente para todo o período do empréstimo.

Esta taxa de juro, comparada com as taxas praticadas pelas instituições bancárias, revelou-se bastante atrativa, considerando-se que tal empréstimo resultaria economicamente mais vantajoso do que contrair junto das instituições bancárias autorizadas a conceder crédito um empréstimo para Saneamento financeiro. "

Anexos, a fls.101

2.4.3. Em síntese, face aos parâmetros legalmente estabelecidos:

De acordo com o quadro legal, o **MPR apresentava, no final de 2012, uma situação de desequilíbrio financeiro conjuntural, o que justificaria o recurso a um plano de saneamento financeiro, mas aderiu, entretanto, ao PAEL** (e utilizou o capital – M€ 4,96 - do respetivo EMLP em 2013), **que tem por objetivo finalidade idêntica.**

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

2.5.1. A **Norma de Controlo Interno** (NCI), atualmente em vigor no MPR ⁹¹, estabelece um conjunto de regras definidoras de políticas, métodos e procedimentos de

⁹¹ Aprovada pela CM em 23/dez/2002.

controlo e contém regras ou procedimentos relativos à área do endividamento da Autarquia, mas **encontra-se desatualizada face à reestruturação dos serviços municipais** ocorrida em finais de 2012 (e em vigor desde 1/jan/2013).

A aludida situação foi confirmada pela Autarquia, em sede de contraditório:

" Efetivamente, muito embora exista uma Norma de controlo Interno em vigor no MPR, a qual veio a ser aprovada no âmbito das disposições previstas no POCAL, a mesma carece de atualização necessária e decorrente da reestruturação da estrutura orgânica municipal, considerando-se tal atualmente desatualizado e desajustado face à realidade existente. "

Anexos, a fls. 102

O MPR aproveitou, ainda, para informar que "*(...) já diligenciou (...) os necessários procedimentos atinentes à revisão e atualização da NCI, existindo inclusive um esboço da versão final que será aprovada pelos competentes órgãos municipais.*"

Anexos, a fls. 102

Para além disso, o **MPR não dispõe de uma norma ou regulamento de inventário e cadastro** que defina, designadamente os procedimentos a adotar na inventariação do imobilizado, incluindo a respetiva avaliação, alienação e abate de bens.

O MPR, em contraditório, informa que "*O Regulamento de Inventário e Cadastro será também elaborado e submetido aos órgãos competentes, tendo em vista a determinação das necessárias regras disciplinadoras das movimentações de inventário e a construção dos respetivos modelos. "*

Anexos, a fls. 102

A Autarquia **aprovou**, em reunião de Câmara de 17/dez/2009, **o Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas** (PGRIC), que **não se encontra articulado com a referida NCI, nem com a atual estrutura e organização dos serviços municipais.**

Razão pela qual, após aprovação da referida NCI e Regulamento de Inventário e Cadastro, o PGRIC, de acordo com a Autarquia, será devidamente adequado aos mesmos e "*(...) enviado às entidades competentes (...) "*, nos termos previstos na Resolução n.º 1/2009, de /jul.

Anexos, a fls. 102

Por fim, refira-se que o MPR **não dispõe de nenhum departamento específico ou elemento responsável pela função de controlo interno.**

Quanto a este aspeto, a MPR reconhece, em contraditório, que "*(...) já havia ponderado (...) um mecanismo atinente à criação de um núcleo interno, com responsabilidade na área de controlo e auditoria, tendo em vista o acompanhamento, monitorização, verificação e controlo regular de procedimentos em curso, com especial incidência no setor financeiro.*

Contudo, face às restrições à contratação de recursos humanos que têm vindo a ser impostas aos municípios, nas sequentes LOE, tal medida não pode ainda ser concretizada,

pelo que será reapreciada uma solução alternativa, sem prejuízo da contratação existente relativa aos serviços por entidade externa à empresa C & R Ribas Pacheco – Consulting, Soluções Empresariais, Lda, Consultadoria de Apoio ao POCAL, cujos relatórios e pareceres emitidos têm vindo a ser acatados pelo Município.”.

Anexos, a fls. 103

2.5.2. Do trabalho de campo realizado ⁹² **decorreram algumas fragilidades ao nível do sistema de controlo interno e dos procedimentos contabilísticos**, de que destacamos as seguintes:

- ✓ Não são efetuados, por parte do MPR, os exigíveis procedimentos de circularização e reconciliação dos saldos da dívida de e a terceiros;
- ✓ Não foi apresentado, no passivo de CP, dos balanços de 2010 a 2012, o valor das amortizações da dívida de contratos de EMLP cujos pagamentos se venciam em cada um dos anos imediatos;
- ✓ Incorreções e insuficiências diversas na informação financeira constante dos mapas que integram a prestação de contas de 2012 (v.g. não elaboração dos mapas relativos às transferências e subsídios correntes e de capital – receita 93) detetadas na sequência das validações realizadas;
- ✓ Atrasos relevantes no registo contabilístico das faturas e documentos equivalentes, dada a alegada falta de pessoal tecnicamente qualificado na área financeira;
- ✓ Omissão de qualquer registo, desde 2010, ao nível das contas de faturas em receção e conferência (no caso a conta 228, a única até então utilizada pela Autarquia), sendo o registo efetuado nas contas de terceiros definitivas apenas após a confirmação, pelos serviços, da correção dos documentos de despesa;
- ✓ Violação do princípio da especialização (ou do acréscimo) ⁹⁴, pois, as contas de acréscimos de proveitos e de custos diferidos não são utilizadas pelo MPR, não obstante existirem eventos que o justificaria;
- ✓ Inobservância das instruções emitidas pelo SATAPOCAL ⁹⁵ sobre a elaboração do mapa do Ativo Bruto (Nota Explicativa de ago/2010).

Anexos, a fls. 93 a 95

Refira-se, ainda, que a entidade ⁹⁶ que presta consultadoria, na área financeira, ao MPR tem apontado, desde 2009, nos seus relatórios e recomendações, diversas incorreções e

⁹² Em especial através da utilização de questionários e da realização de testes de conformidade e substantivos.

⁹³ Previstos, respetivamente, nos pontos 8.3.4.4. e 8.3.4.5., do POCAL.

⁹⁴ Cfr., designadamente, o ponto 15, do Relatório de Recomendações às Contas de Gerência de 2011, elaborado pela firma “ C & R Ribas Pacheco –Consulting, Soluções Empresariais, Lda, Consultadoria de Apoio ao POCAL ”, que refere “ (...) O Município deverá fazer especialização de todos os custos e proveitos (seguros, rendas, água, luz, férias e subsídio de férias, juros, transferências correntes e de capital, subsídios, etc), dando cumprimento ao princípio da especialização dos exercícios previsto no POCAL (...).”.

⁹⁵ Subgrupo de Apoio Técnico na Aplicação do POCAL.

⁹⁶ Empresa “ C & R Ribas Pacheco - Consulting, Soluções Empresariais, Lda.”.

fragilidades nos procedimentos adotados pela Autarquia que se prendem, a título de exemplo, com a circularização de saldos de terceiros, especialização de férias, subsídio de férias e respetivos encargos e a necessidade de constituição de provisões para depreciação de existências (ou seja, algumas delas relacionadas com as elencadas anteriormente), que ainda não se mostram ultrapassadas.

A Autarquia informou, no contraditório, em relação às situações acima elencadas, que " (...) *está a diligenciar no sentido do seu cumprimento (...)* ", estando já algumas das recomendações " (...) *implementadas e em curso e outras em estado preparatório, no sentido de recolher as competentes aprovações pelos órgãos municipais respetivos, e outras, no sentido de conferir maior fiabilidade e transparência aos documentos contabilísticos a produzir, designadamente:*

- a) *Por determinação superior, veio a ser fixado, à Divisão Financeira, uma periodicidade mensal para a reconciliação dos saldos de e a terceiros, medida esta que será incluída na competente Norma de Controlo Interno, a aprovar até meados do ano 2015;*
- b) *O balanço referente ao exercício de 2014 refletirá a recomendação proferida quanto ao reconhecimento do valor das dívidas de contratos de EMLP, no passivo curto prazo;*
- c) *Por determinação superior, deverá a Divisão Financeira proceder, atempadamente, ao registo contabilístico da faturação ou documentação equivalente, medida já implementada no exercício de 2013;*
- d) *Já está a ser dado cumprimento ao princípio da especialização do exercício pelo mecanismo dos acréscimos e diferimentos, quer de custos, quer dos proveitos, sendo que tal princípio deverá ser aplicado à prestação de contas intercalar e anual;*
- e) *Já foram efetuadas as necessárias provisões no cumprimento do princípio da prudência;*
- f) *Implementação do tratamento contabilístico dos compromissos para exercícios futuros, em respeito pelo POCAL e pelas regras estabelecidas na LCPA;*
- g) *Foram diligenciados contactos com a empresa detentora do software de suporte à contabilidade autárquica tendo em vista a implementação da contabilidade de custos, sabendo que será um processo que irá requerer um conjunto de fases, desde logo a organização da gestão de stocks e aprovisionamento, definição e construção de um plano de conta ajustado à realidade municipal, integração dos seguintes sub-sistemas: Pocal; Aprovisionamento; Gestão de Pessoal; Gestão de Imobilizado; Máquinas e viaturas, Obras Municipais. "*

Anexos, a fls. 102 e 103

A Autarquia refere ainda, que a **implementação da contabilidade de custos:**

" Passará por proceder à configuração de dados diversos (Natureza dos custos, tipos de imputação, tipos e contas de reclassificação de custos, tipos de afetação de custos, classificação funcional do POCAL, identificação dos bens e serviços).

Para o efeito, será criada uma equipa multidisciplinar, tendo em vista o envolvimento e articulação de todos os serviços municipais, sendo conferida formação adequada aos utilizadores da aplicação de suporte à contabilidade de custo. "Anexos, a fls. 102 e 103

Refira-se, por fim, as restantes medidas/recomendações que o **MPR salientou que irá adotar no futuro:**

- h) A elaboração dos documentos previsionais, para além de acautelarem as regras previstas no POCAL, passarão, já para o exercício de 2015 a incorporar as disposições da Lei 73/2013, de 3 de setembro – Regime Financeiro das Autarquias Locais e das entidades intermunicipais;
- i) Promover o cumprimento da LCPA, do que diz respeito à assunção de compromissos após comprovação de existência de fundos disponíveis, pela emissão do extrato de fundos disponíveis à data da emissão de qualquer processo de despesa;
- j) Proceder à ponderação das estratégias que impliquem a realização de novas despesas, atento ao princípio da equidade inter-geracional previsto no artº 9º da lei 73/2013
- k) Proceder, ao nível dos pagamentos, à redução e estabilização do PMP;
- l) Reapreciar todo o grupo autárquico, bem como a relevância das entidades participadas e respetiva percentagem de participação para o apuramento da dívida total do município, nos termos da lei 73/2013;
- m) Já foram promovidas as necessárias correções contabilísticas quanto ao conjunto de recomendações proferidas nessas matérias (mapa do Ativo bruto; circularização a fornecedores, clientes e outras entidades; adoção das contas de receção e conferência). "

Anexos, a fls. 103

2.5.3. No que respeita ao **Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas**, parece-nos de salientar o seguinte ⁹⁷:

- ✓ Remessa do Plano, ainda que para além do prazo definido, ao Conselho de Prevenção da Corrupção (CPC), mas não para as restantes entidades previstas na Recomendação n.º 1/2009, de 1/jul;
- ✓ Inexistência de uma adequada divulgação interna ou externa, do Plano, designadamente através da sua disponibilização no portal da Autarquia ou por qualquer outro meio;
- ✓ Ausência de uma definição concreta dos instrumentos tendentes a assegurar a

⁹⁷ Conforme informação prestada pelos serviços competentes.

aplicação, monitorização e revisão do Plano, bem como do responsável pela prossecução dos respetivos objetivos.

3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Na sequência do que foi exposto, afigura-se de relevar, em termos conclusivos, o seguinte:

3.1. DOCUMENTOS DE PRESTAÇÃO DE CONTAS DE 2010 A 2012

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p>3.1.1. A evolução das grandezas que integram os balanços, após as correções da IGF, revela, no triénio 2010/2012:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ A manutenção do grau de dependência de capitais alheios para financiamento do ativo (25%) e a diminuição dos fundos próprios (de 63% para 52%); ✓ O aumento do correspondente peso dos acréscimos e diferimentos para financiamento do ativo (de 12% para 24%). 	<p>2.1.1. e 2.1.1.2.</p>	
<p>3.1.2. Os balanços do MPR de 2010/2012 não refletiam, com inteira fiabilidade, em algumas rubricas do passivo exigível, a sua situação financeira, tendo sido apuradas diferenças, para mais, de respetivamente, m€ 94, m€ 174 e m€ 389 (que representa, no último ano, 6% na dívida daquela natureza).</p> <p>Acresce a existência de outros documentos de despesa ainda não reconhecidos contabilisticamente (2012: m€ 732), que não considerámos nas correções dado que existe litígio judicial quanto a esta situação.</p>	<p>2.1.2 a 2.1.2.3.</p>	<p>A) A regularização imediata, ao nível da informação contabilística da Autarquia, das variações patrimoniais que estavam omitidas, caso não tenham sido entretanto corrigidas.</p> <p>B) A eventual constituição oportuna das adequadas provisões caso se justifiquem face ao evoluir do processo judicial que se encontra em curso.</p>
<p>3.1.2.1. Existiam outras insuficiências com repercussões ao nível da qualidade e fiabilidade de informação orçamental, financeira e económica do Município, de que destacamos a:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Não utilização das contas relativas a compromissos de exercícios futuros (04 e 05); ✓ Inexistência de contabilidade de custos. 	<p>2.1.1.2.</p>	<p>C) Utilização, de forma adequada e sistemática, das contas relativas a compromissos de exercícios futuros.</p> <p>D) Implementação, no mais curto espaço de tempo possível, da contabilidade de custos, atendendo à sua relevância com instrumento de apoio à gestão municipal.</p>

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

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p>3.2.1. A receita total disponível do MPR importou, nos exercícios de 2010/2012, respetivamente, em MC 19,5, MC 18 e MC 16,8, tendo, assim, diminuído naquele período cerca de 14%.</p> <p>No entanto, tais montantes incluem a utilização do capital de EMLP (receitas não efetivas) de, respetivamente, MC 2,6, MC 1,5 e MC 25,6, sem as quais a variação da receita total foi praticamente nula (redução de 0,47%).</p>	<p>2.2.1.1. e 2.2.1.2.</p>	
<p>3.2.1.1. Prática elevada e sistemática, nos anos de 2010/2012, de emolamento na previsão das receitas orçamentais, que evidenciam reduzidos índices globais de execução (2012: 44%), e, em especial, na vertente de capital (2012: 28%), o que contraria o objetivo visado pelas regras previsionais consagradas no POCAL.</p> <p>Face aos valores previstos, não foram arrecadadas, naquele período, receitas orçamentais nos montantes de MC 23,2, MC 24,9 e MC 21,4, respetivamente.</p> <p>Através do referido expediente, o MPR criou, de forma artificial, ao nível da execução orçamental, a possibilidade de realização e/ou existência de um montante muito relevante de despesa (2012: MC 21,4, que corresponde a 44% da respetiva receita total disponível) sem que existissem meios monetários disponíveis para efetuar o seu pagamento atempado.</p> <p>Assim, a execução de qualquer dos orçamentos comportava um elevado risco, já que permitia e potenciava uma gestão orçamental desequilibrada.</p>	<p>2.2.1.1. a 2.2.1.4.</p>	<p>E) Elaboração rigorosa dos orçamentos de receita:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Fundamentando, de forma adequada, todas as rubricas e montantes previstos, independentemente de estarem ou não sujeitas no POCAL a regra previsional (e, em especial, nos casos em que o valor a orçamentar traduza uma evolução atípica – crescimento – da receita face ao seu histórico de cobrança efetiva); ✓ Considerando apenas as que apresentem um elevado grau de probabilidade em termos de cobrança efetiva. <p>F) Consequente utilização, se for caso disso, dos instrumentos relativos às modificações orçamentais previstos no POCAL.</p>
<p>3.2.1.2. Violação reiterada, entre 2010/2012, do princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial (ao nível da execução global no ano), ainda que tenha ocorrido alguma evolução positiva nos dois últimos exercícios.</p>		<p>G) 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 compromissos assumidos pelo Município;</p>

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p>De qualquer modo, tal asserção espelha, na sequência da concretização do risco a que aludimos, uma sistemática gestão orçamental desequilibrada, materializada na realização e/ou existência de despesas muito acima da real capacidade financeira da Autarquia para fazer face, atempadamente, aos compromissos assumidos perante terceiros.</p>	2.2.1.4.	<p>H) Acompanhamento e controlo rigoroso e contínuo dos níveis de execução orçamental, devendo ser dada especial atenção às despesas variáveis e não obrigatórias; e</p> <p>I) 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>3.2.1.3. Entre 2010/2012, o MPR dispunha, em termos financeiros, de uma reduzida ou inexistente margem de manobra para fazer face às demais despesas municipais que não se encontravam, à partida, já "vinculadas" (ainda que, na análise, não sejam consideradas todas as despesas certas e repetíveis e os compromissos de exercícios futuros).</p> <p>Esta situação introduz uma forte rigidez na despesa orçamental, sendo de salientar que, caso o MPR não tivesse empolado, de forma muito relevante, a previsão das suas receitas orçamentais, não estaria em condições de elaborar orçamentos que cumprissem formalmente o princípio do equilíbrio.</p> <p>Refira-se que resultado desta análise seria ainda mais negativo caso a Autarquia tivesse refletido os compromissos de exercícios futuros e fossem consideradas todas as despesas certas e que se repetem anualmente.</p>	2.2.1.5.	<p>J) Ponderação de medidas, ao nível da racionalização da despesa, que possam contribuir para uma redução relevante e estrutural ao nível das despesas municipais que apresentam uma elevada rigidez e da materialidade da dívida de CP (cfr. infra recomendações M) a P).</p>
<p>3.2.1.4. Em síntese, entre 2010/2012, o MPR:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Elaborou e aprovou documentos previsionais que não refletiam a real expectativa da execução orçamental, não podendo, por isso, constituir um eficaz instrumento de gestão, nem servir de base a uma análise rigorosa quanto à eficácia da sua execução; ✓ Não efetuou uma gestão orçamental prudente e equilibrada, uma vez que não adequou o nível de realização e/ou existência da despesa (e não somente o seu pagamento) à real cobrança da receita (e não à sua mera previsão orçamental). 	2.2.1.7.	Cfr. recomendações F) a J) .

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p>3.2.2. A dívida global do MPR de operações orçamentais (corrigida pela IGF), apesar de ter diminuído ligeiramente entre 2010/2012 (m€ 140 e 0,8%), mantinha, no último ano, um nível materialmente relevante (MC 18,2) e desproporcionado face ao seu quadro financeiro, em especial às receitas orçamentais, sendo de salientar:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ O significativo período de recuperação da dívida municipal tendo em conta as receitas regulares expurgadas das despesas rígidas e vinculadas (2012: 2,9 anos, ou seja, cerca de 35 meses); ✓ O decrecente e já limitado nível de cobertura da dívida pelas receitas anuais disponíveis (de 106% para 93%), que passa, em 2012, para 92%, caso não se considere a receita proveniente de empréstimos; ✓ O elevado valor da dívida municipal " per capita " (2012: € 1 053); ✓ A materialidade da dívida de MLP (2012: MC 9,5) e o peso significativo na dívida total (2012: 53%). <p>Acresce que, no final de 2012, existia um valor de, pelo menos, MC 2,3 de compromissos já assumidos e ainda não faturados (ou equivalente), que iria refletir-se, no futuro, sobre a dívida municipal, ainda que tal montante seja bastante inferior ao que existia, nas mesmas circunstâncias, no final de 2011.</p> <p>Estes factos repercutem-se e condicionam, necessariamente, a gestão orçamental de exercícios futuros.</p>	<p>2.2.2.1.</p>	<p>K) Acompanhamento e controlo rigorosos da evolução e da assunção de nova dívida municipal, de modo a conter e adequar o seu montante ao quadro financeiro da Autarquia, nomeadamente às suas receitas, salvaguardando, assim, o pagamento atempado das suas obrigações.</p> <p>L) Assunção de compromissos, com repercussões em exercícios futuros, precedida de análise rigorosa, detalhada e ponderada, que leve em conta a dimensão intergeracional das decisões político-financeiras.</p> <p>M) 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 MPR, com a sua exploração, manutenção e conservação.</p> <p>N) Ponderação, nas áreas de atividade ou programas que tenham um maior peso e flexibilidade ao nível da despesa, da eventual adoção de medidas no sentido de descontinuar os que tenham menor impacto negativo sobre os cidadãos ou de diminuir os meios financeiros afetos, de modo a proporcionar uma redução relevante e estrutural na despesa municipal.</p>
<p>3.2.2.1. O stock da dívida de EMLP aumentou entre 2010/2012 (€ 338 256 e 3,7%), passando para € 9 541 039.</p> <p>O respetivo serviço da dívida, que teve uma evolução no mesmo sentido (cresceu 56%), importando, em 2012, em € 935 494, deverá continuar a aumentar nos próximos anos, atendendo a um EMLP que, no final de 2012, ainda estava em período de carência (m€ 950) e ao utilizado em 2013 (MC 4,96) ao abrigo do PAEL (sem qualquer período de carência).</p>	<p>2.2.2.2.</p>	

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p>3.2.2.2. A dívida resultante de contratos de locação, para além de ter diminuído entre 2010/2012, importou sempre em montantes materialmente pouco relevantes, passando para € 3 148.</p>	2.2.2.3.	
<p>3.2.2.3. As outras dívidas decorrentes de operações orçamentais diminuíram entre 2010/2012 (€ 424 850 e 4,7%), ascendendo, no final do último ano, a, pelo menos, € 8 622 883.</p> <p>A situação financeira de CP do MPR manteve-se negativa e desequilibrada, com:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Relevantes e sistemáticos saldos reais negativos de OO (2012: m€ 7,4), de que decorre a oneração indevida dos orçamentos futuros; ✓ PMP a terceiros e a fornecedores (RCM n.º 34/2008) elevados e que excedem largamente os parâmetros legais (2012: respetivamente, 329 e 380 dias); ✓ Violação da regra do equilíbrio financeiro mínimo (indicadores de liquidez) com um permanente desajustamento entre as dívidas de CP e a correspondente liquidez do ativo, em especial, com as disponibilidades; ✓ Significativos custos financeiros relativos a atrasos no pagamento a fornecedores (no triénio de 2010/2012: juros de mora liquidados no montante de m€ 588 e pagos de m€ 312, estando, ainda, em dívida, no final do último ano, m€ 275). 	<p>2.2.2. 5. a 2.2.2.5.2. e 2.2.2.6. a 2.2.2.6.1.</p>	<p>O) Implementação de medidas que contribuam para o restabelecimento do equilíbrio financeiro do MPR, em especial de CP, o que pressupõe, designadamente, a:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Otimização da cobrança das receitas municipais (através da atualização das taxas e preços praticados e da fixação das taxas dos impostos municipais); ✓ Racionalização da despesa realizada através, nomeadamente, da: <ul style="list-style-type: none"> • Análise e ponderação sistemáticas da necessidade e utilidade das despesas a realizar; • Adoção, ainda que não prevista legalmente, do instrumento da cativação das despesas, consagrando regras de execução orçamental que incluam a identificação das rubricas da despesa e as percentagens a cativar, bem como a competência para a sua descativação; <p>P) Acompanhamento e controlo rigorosos da evolução e da assunção de nova dívida comercial/administrativa, de modo a conter e adequar o seu montante às receitas municipais efetivamente disponíveis (isto é, após a dedução das despesas fixas e rígidas), salvaguardando, assim, o pagamento atempado das obrigações de CP;</p> <p>Q) Redução dos prazos médios de pagamento para os parâmetros legalmente previstos, de modo a cumprir atempadamente os seus compromissos e evitar a ocorrência de custos financeiros.</p>

3.3. LIMITES LEGAIS DE ENDIVIDAMENTO MUNICIPAL DE 2011 E 2012		
CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p>3.3.1. Em 2011 e 2012 foram criados, pelas LOE desses anos, limites especiais de endividamento, que, após as correções da IGF, importavam, respetivamente, em:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ EL - € 7 942 377 e € 7 755 189; ✓ EMLP - € 5 176 960 e € 5 166 998. <p>Por sua vez, os limites legais de ECP, para os mesmos anos, apurados pela IGF, de harmonia com o previsto na LFL, foram de € 774 948 e € 741 359, respetivamente.</p>	<p>2.3.2.1. e 2.3.2.2.</p>	
<p>3.3.1.1. O perímetro relevante para aferir do cumprimento dos limites legais de endividamento municipal de 2011 e 2012, atento o conceito de endividamento líquido total, englobava, para além do Município, as seguintes seis entidades:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Cinco associações de municípios (AMVDN, AMPV, CIM Douro, AMEANP e AMDA); ✓ Uma entidade de natureza empresarial (Régua Equipa, SA). <p>A AMEANP prestou informação sobre o montante global do seu EL e a inexistência de qualquer saldo em dívida de EMLP e de ECP no final dos anos de 2010 a 2012, mas não indicou qualquer critério de imputação aos respetivos municípios associados.</p> <p>Na ausência dessa informação, e atendendo ao quadro legal vigente, não foi possível efetuar qualquer imputação, sendo, no entanto, de salientar que o MPR só beneficiaria com a inclusão dessa Associação, atendendo a que, no período analisado, apresenta EL positivo e não tinha qualquer <i>stock</i> em dívida de ECP e de EMLP.</p> <p>Por sua vez, a Régua Equipa, SA não releva, em 2011, para os limites em apreço, pois apresentava contas equilibradas (de acordo com o RJSEL) e, em 2012, apenas para os de EMLP e ECP, pois embora apresentasse contas desequilibradas (conforme o RJAEPL), tinha um EL positivo.</p>	<p>2.3.3.1. a 2.3.3.2.</p>	<p>R) Promoção da definição, para o futuro, junto das entidades associativas municipais e entidades intermunicipais, de um critério de imputação e distribuição da respetiva dívida total de operações orçamentais pelos municípios que as integram, caso o consagrado, em termos supletivos, no art.º 54.º, n.º 1, al. b), da Lei n.º 73/2013, de 3/set, não se mostre adequado face ao caso e circunstâncias concretos.</p>

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p>3.3.1.2. A Autarquia violou, em 2011, os limites especiais de EMLP e de EL consagrados nas respetivas LOE, com taxas de utilização de, respetivamente, 102% e 124%, mas cumpriu os correspondentes limites de 2012.</p> <p>Saliente-se que, em 2011 e 2012, estão excecionados dos limites legais de EMLP e EL, os montantes de cerca de MC 4,9 e MC 4,6, respetivamente, pelo que os valores que estão a ser considerados para tais limites são inferiores aos das respetivas grandezas.</p>	<p>2.3.4. e 2.3.5.</p>	<p>S) Cumprimento integral e sistemático, no futuro, do quadro legal vigente, em cada momento, em matéria de limites de endividamento municipal.</p> <p>T) A análise da situação financeira da Autarquia e a tomada de decisões neste âmbito não deve ser circunscrita aos limites legais de endividamento, já que, em última instância, com as exceções que o regime legal comportava, poderia estar a ser cumprida, num plano estritamente formal, a norma reguladora, quando, na verdade, não existia capacidade financeira.</p>
<p>3.3.1.3. A violação, em 2011, dos referidos limites de EMLP e EL é suscetível de ser sancionada:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Em termos tutelares administrativos e financeiros; ✓ Através da dedução nas transferências do Orçamento do Estado do montante do excesso de EL (MC 1,8). <p>Todavia, a regularização superveniente da situação é causa de exclusão da sanção em sede tutelar administrativa, implicando, ainda, a eventual cessação da efetivação de qualquer redução nas transferências do Estado, pelo que não justifica qualquer outra diligência nestas matérias.</p> <p>Ao contrário, em sede financeira, a apreciação e valorização dos factos em causa é da competência do Ministério Público junto do Tribunal de Contas, a quem devem ser comunicados os factos.</p> <p>A eventual responsabilidade deverá ser imputável</p> <div style="background-color: black; width: 100%; height: 100px; margin-top: 5px;"></div>	<p>2.3.4.1.1. a 2.3.4.2. e 2.3.5.2. a 2.3.5.3.</p>	

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p>3.3.1.4. O MPR cumpriu, no final de 2011 e 2012, o limite de ECP previsto na LFL.</p>	2.3.6.	
<p>3.3.1.5. O MPR cumpriu, relativamente aos anos de 2011 e 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.</p> <p>No entanto, a informação reportada não refletia, com inteira fiabilidade, a sua situação nesta matéria, tendo sido apuradas, em 2011 e 2012, diferenças ao nível do EL, para menos, de € 393 196 e de € 179 954, respetivamente.</p> <p>Estas diferenças resultaram:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Das correções efetuadas pela IGF ao nível do passivo exigível; ✓ Das omissões constatadas ao nível do reporte à DGAL, que não incluía as Associações de Municípios. <p>Todavia, as divergências verificadas acabaram por não ter repercussão sobre as conclusões globais retiradas em matéria de (in) cumprimento dos limites legais nos anos de 2011/2012.</p> <p>Saliente-se, por fim, que não estão consagrados, de forma integrada e sistemática, quaisquer procedimentos específicos relativos à identificação das entidades relevantes para os limites legais de endividamento municipal e à recolha da informação relevante.</p>	2.3.7.1. a 2.3.7.2..	<p>U) 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 MPR e da comunicação da informação de todas as entidades relevantes.</p> <p>V) Criação de procedimentos periódicos de circularização, recolha e validação de informação, que inclua o conjunto de entidades abrangidas pelo perímetro legal relevante, em cada momento, para os limites de endividamento, o que permitirá o acompanhamento e controlo sistemáticos da evolução da situação do Município face aos limites vigentes.</p>
<p>3.3.2. O MPR contribuiu, em 2011 e 2012, de forma, respetivamente, negativa e positiva, para o défice do subsector das autarquias locais, uma vez que, entre 1/jan e 31/dez daqueles anos, aumentou e diminuiu o seu EL (sem exceções) em cerca de MC 2,9 e MC 2,6.</p>	2.3.8.1.	

3.4. SANEAMENTO E REEQUILÍBRIO FINANCEIROS NO FINAL DE 2012

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p>3.4.1. O MPR apresentava, no final de 2012, uma situação de desequilíbrio financeiro conjuntural, o que justificaria o recurso a um plano de saneamento financeiro, mas aderiu, entretanto, ao PAEL (e utilizou o capital - M€ 4,96 - do respetivo EMLP em 2013), que tem por objetivo finalidade idêntica.</p>	2.4.1	<p>W) Criação dos instrumentos necessários à monitorização e cumprimento das obrigações resultantes da adesão ao PAEL e do respetivo Plano de Ajustamento.</p>

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

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p>3.5.1. A NCI em vigor não está articulada com o PGRIC e ambos os documentos referidos encontram-se desatualizados face à reestruturação dos serviços municipais ocorrida no final de 2012.</p> <p>O MPR não dispõe de uma norma ou regulamento de inventário e cadastro que defina, designadamente, os procedimentos a adotar na inventariação do imobilizado, incluindo a respetiva avaliação, alienação e o abate dos bens.</p> <p>A Autarquia não dispõe de nenhum departamento específico ou elemento responsável pela função de controlo interno.</p>	2.3.7.1. e 2.5.1.	<p>X) Revisão da NCI e do PGRIC de forma a efetuar a articulação entre ambos e a sua adequação com a reestruturação dos serviços entretanto ocorrida.</p> <p>Y) Elaboração do Regulamento de Inventário e Cadastro.</p> <p>Z) Criação de um serviço ou designação de um responsável pela função de controlo interno.</p>
<p>3.5.2. Do trabalho realizado resultaram algumas fragilidades ao nível do controlo interno e dos procedimentos contabilísticos, não obstante os relatórios e as recomendações da empresa que presta consultadoria ao MPR, na área financeira, desde 2009, de que destacamos as seguintes:</p> <p>✓ Não são efetuados, por parte do MPR, os exigíveis procedimentos de circularização e reconciliação dos saldos de e a terceiros;</p>	2.5.2.	<p>AA) Efetuar, pelo menos no final de cada exercício, os procedimentos de circularização e reconciliação com entidades terceiras, por forma validar os saldos constantes das demonstrações financeiras, principalmente ao nível dos passivos exigíveis, mas também de contas a receber.</p>

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Não foi apresentado, no passivo de CP dos balanços de 2010 a 2012, o valor das amortizações de EMLP cujos pagamentos se venciam em cada um dos anos imediatos; ✓ Incorreções e insuficiências diversas na informação financeira constante dos mapas que integram a prestação de contas de 2012; ✓ Erros ou incorreções ao nível dos registos e procedimentos contabilísticos; ✓ Relevantes atrasos no registo contabilístico das faturas e documentos equivalentes, alegadamente, por escassez de recursos humanos qualificados; ✓ Omissão de qualquer registo, desde 2010, ao nível das contas de faturas em receção e conferência, sendo o registo efetuado nas contas de terceiros definitivas apenas após a confirmação, pelos serviços, da correção dos documentos de despesa; ✓ Violação do princípio da especialização (ou do acréscimo), pois, as contas de acréscimos de proveitos e de custos diferidos não são utilizadas pelo MPR, não obstante existirem eventos que o justificaria; ✓ Inobservância das instruções emitidas pelo SATAPOCAL quanto à elaboração do mapa do Ativo Bruto (Nota Explicativa de ago/2010). 		<p>BB) Adequada apresentação, no CP do balanço, do valor relativo às amortizações de EMLP exigíveis no exercício seguinte (ainda que mantendo a denominação da conta que espelha a natureza originária deste passivo).</p> <p>CC) Adoção de <i>check-lists</i> que garantam o cumprimento de todas as operações e trabalhos de fim de exercício para efeitos de encerramento de contas, bem como de procedimentos de validação da informação constante dos mapas que integram a prestação de contas, nomeadamente o seu cruzamento, por forma a garantir a coerência da informação.</p> <p>DD) Reconhecimento imediato, nas contas de receção e conferência (ao nível de fornecedores c/c e de imobilizado), dos documentos de despesa no momento da receção e posterior envio, sendo caso disso, para confirmação pelos serviços (em período curto).</p> <p>EE) Atentas as fragilidades e insuficiências verificadas, os responsáveis autárquicos deverão ponderar a afetação de recursos humanos à área contabilística e económico-financeira da Autarquia, com vista à respetiva ultrapassagem e/ou correção e a dar resposta às exigências que resultam do atual quadro legal.</p> <p>FF) Cumprimento do princípio da especialização ou do acréscimo, através do reconhecimento dos proveitos e os custos quando são obtidos ou incorridos, devendo incluir-se nas demonstrações financeiras do período a que respeitam, independentemente do seu recebimento ou pagamento.</p> <p>GG) Adoção, no preenchimento do mapa do Ativo Bruto, das instruções do SATAPOCAL constante da mencionada Nota Explicativa.</p>

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p>3.5.3. Da análise ao Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas, salientamos as seguintes fragilidades:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Remessa do Plano, ainda que para além do prazo definido, ao CPC, mas não às restantes entidades previstas na Recomendação n.º 1/2009, de 1/jul; ✓ Inexistência de uma adequada divulgação, interna ou externa, do Plano, designadamente através da sua disponibilização no portal da Autarquia ou por de qualquer outro meio; ✓ Ausência de uma definição concreta dos instrumentos tendentes a assegurar a aplicação, monitorização e revisão do Plano, bem como do responsável pela prossecução dos respetivos objetivos. 	2.5.3.	<p>HH) Envio formal do Plano a todas entidades previstas na Recomendação n.º 1/2009 do CPC, para as quais ainda não foi remetido.</p> <p>II) Divulgação, interna e externa, do Plano, em especial, junto das chefias e restantes trabalhadores do MPR, devendo ser colhidos os respetivos contributos, incrementando, assim, a eficácia e eficiência na implementação das medidas previstas.</p> <p>JJ) Previsão dos instrumentos necessários para garantir uma efetiva aplicação, monitorização e, sendo caso disso, revisão do Plano, designadamente através da definição de metas e dos responsáveis pela sua prossecução.</p>

4. PROPOSTA

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

4.1.1. Que seja dado conhecimento 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. O envio do presente relatório e respetivos anexos ao Senhor Presidente da Câmara Municipal de Peso da Régua, 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.

4.1.3. Que a Câmara Municipal de Peso da Régua 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 do presente relatório.

Inspeção-Geral de Finanças,

Pela equipa,

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

Num. de Identificação Civil: BI103153926

Data: 2014.12.24 09:36:05 GMT Standard Time

Localização: A CdE,

