

CONTROLO DO ENDIVIDAMENTO E DA SITUAÇÃO FINANCEIRA DA ADMINISTRAÇÃO LOCAL AUTÁRQUICA



Auditoria ao Município de Grândola

Proc. n.º 2014/182/A3/227

Relatório n.º 2345/2014

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

FICHA TÉCNICA

NATUREZA	Auditoria Financeira
ENTIDADE AUDITADA	Município de Grândola
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 - Lisboa e Sul".
ÂMBITO	As verificações efetuadas reportaram-se ao período compreendido entre 1/jan/2010 e 31/dez/2013
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; • Análise do comportamento do Município em termos de execução orçamental no último quadriénio (2010/2013), avaliação da evolução do endividamento municipal no mesmo período, designadamente no que respeita a empréstimos, <i>leasing</i> e outras dívidas a terceiros, e apreciação da sua situação financeira, em especial, de curto prazo; • Controlo do cumprimento, no final dos anos de 2011 e 2012, dos limites de endividamento previstos na Lei das Finanças Locais e na Lei do Orçamento de Estado para aqueles anos; • 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	fev/2014 – out/2014
DIREÇÃO	CdE – Alexandre Virgílio Amado
EQUIPA	Coordenação: CdE – Sónia Barbosa Execução: Inspetor – Serafim Silva

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

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

PARECER:

Concordo.

Os orçamentos do MG, particularmente entre 2010/2012, foram empolados, de forma sistemática, ao nível das receitas orçamentais em especial, de capital (2012: taxa de execução, respetivamente, de 69% e 35%), 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€ 8,8 e com melhoria em 2013: M€ 3,5).

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 conseqüente existência de uma gestão orçamental desequilibrada, não obstante a melhoria ocorrida em 2013.

Do processo de antecipação de receitas futuras levado a cabo em 2005 resultaram elevados custos para o MG (até 2013: M€ 1) e o comprometimento dos orçamentos futuros.

A dívida do MG aumentou (M€ 1,7 e 12%) entre 2010/2013 e mantinha um nível materialmente relevante (M€ 15,6), com um elevado período de recuperação (2013: 2 anos).

No final de 2013, o MG continuava a apresentar uma situação financeira de CP desequilibrada, com um saldo real negativo de operações orçamentais (M€ 3,9) e relevantes PMP a terceiros e fornecedores (185 e 186 dias).

O MG cumpriu, em 2011 e de 2012, todos os limites legais de endividamento (EL, EMLP e ECP).

À consideração superior.

IGF, 29/dez/2014

Alexandra da Silva T. Amorim

DESPACHO:

Submeto o presente relatório, pendente de despacho à data da nomeação da atual Direção da IGF, à consideração de S. E. o Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento com o meu acordo, designadamente quanto às propostas constantes de fls 61 e 62 (pontos 4.1.1. a 4.1.3).

(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
2015.09.17
15:10:24 +01'00'

Relatório N.º 2345/2014

Processo n.º 2014/182/A3/227

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

MUNICÍPIO DE GRÂNDOLA

Atendendo às evidências obtidas e à sua análise, os principais resultados da auditoria ao Município de Grândola (MG), que incidiu sobre os exercícios de 2010/2012 (com a análise atualizada, sempre que possível, para o ano de 2013), são, em síntese, os seguintes:

1. Insuficiências ao nível da informação orçamental e financeira

1.1. Os balanços do MG de 2010/2013 não refletem, com inteira fiabilidade, em algumas rubricas do passivo exigível, a sua situação financeira, tendo sido apuradas pela IGF diferenças para mais, de, respetivamente, m€ 5, m€ 57, m€ 102 e m€ 41.

Correções, para mais,
de m€ 5, m€ 57,
m€ 102, e m€ 41, no
passivo exigível

1.2. Destacamos, ainda, o facto de existirem omissões ao nível da inventariação e de reconhecimento contabilístico de bens do ativo imobilizado, designadamente os bens de domínio público.

Omissões ao nível da
inventariação de bens
do ativo imobilizado

2. Evolução das grandezas que integram os balanços do MG

2.1. Manteve-se, entre 2010/2013, o grau de dependência do MG de capitais alheios exigíveis para financiamento do ativo (24%) e diminuiu o correspondente peso dos fundos próprios (de 62% para 58%), tendo aumentado os acréscimos e diferimentos (de 14% para 17%).

Dependência de
capitais alheios para
financiamento do
ativo:
24%

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

3.1. A receita global do MG importou, nos anos de 2010/2013, em, respetivamente, M€ 30, M€ 21, M€ 19 e M€ 21, tendo, assim, diminuído naquele período cerca de M€ 9,4 (31%).

Decréscimo da receita
global: em 2013,
M€ 21

Foi, no entanto arrecadada, nos anos em análise, receita proveniente de utilização do capital de EMLP no montante de, respetivamente, m€ 16, m€ 889, m€ 75 e m€ 1,5, sem as quais a referida variação da receita total seria mais acentuada (redução de 36%).

3.2. A Autarquia manteve, no quadriénio 2010/2013, uma prática de empolamento na previsão das receitas orçamentais, que evidenciam reduzidos índices de execução em termos globais (2011: 72%, 2012: 69%) e, em especial, na vertente de capital (2013: 41%), o que contraria o objetivo visado pelas regras previsionais consagradas no POCAL. Contudo, em 2013 verificou-se uma evolução positiva (86%).

Empolamento das
receitas orçamentais,
com uma melhoria
significativa
(2013: 86%)

Salienta-se que, face aos valores previstos, não foram arrecadadas, naquele período, receitas globais no montante de M€ 7,4, M€ 8,5, M€ 8,4 e M€ 3,5, respetivamente.

Orçamentos com
elevado risco ao nível
da sua execução

Desta situação decorria um elevado risco para o equilíbrio e sustentabilidade financeira da entidade, já que permitia e potenciava, através da criação artificial de uma situação de aparente equilíbrio orçamental, a realização e/ou existência de elevados montantes de despesa (2013: M€ 3,5, que corresponde a 17% da respetiva receita total disponível) sem que existissem meios monetários disponíveis para efetuar o seu pagamento atempado.

Violação do princípio
do equilíbrio
orçamental em sentido
substancial

3.3. A violação sistemática, entre 2010/2013, do princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial (ao nível da execução global no ano) e, de 2010 a 2012, da execução autónoma do ano,

espelha uma **gestão orçamental desequilibrada, com a realização e/ou existência de despesas acima da real capacidade financeira do MG para fazer face, atempadamente, aos compromissos assumidos** (ainda que se tenha verificado uma evolução positiva em 2013).

3.4. O MG violou, no ano de 2011, o princípio orçamental do equilíbrio corrente, situação que é suscetível, em abstrato, de gerar responsabilidade financeira, sendo, no entanto de referir que, o Tribunal de Contas conhece a situação no âmbito da verificação dos documentos de prestação de contas, que lhe foram remetidos pela Autarquia, pelo que não se justifica a realização de qualquer outra diligência sobre esta matéria.

3.5. O MG, especialmente entre 2011/2013, dispunha, em termos financeiros, de uma reduzida margem de manobra para fazer face às demais despesas municipais que não se encontravam, à partida, já " vinculadas " (36%, 20% e 25%), situação que introduz uma forte rigidez na despesa orçamental, atendendo ao nível das receitas orçamentais disponíveis.

3.6. Em síntese, a Autarquia, em 2010/2013, 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/existência de despesas e a real cobrança da receita.

4. Endividamento municipal global significativo e manutenção de uma situação financeira de CP desequilibrada

4.1. A dívida municipal, corrigida pela IGF, evoluiu negativamente entre 2010 e 2013 (aumentou cerca M€ 1,7 e 12,4%), atingindo o montante de M€ 15,6, em resultado do acréscimo das outras dívidas a terceiros (M€ 2,7), ainda que a dívida financeira tenha diminuído (m€ 942).

4.2. No final de 2013, o endividamento global do MG, apresentava um montante significativo face ao seu quadro financeiro (em especial, às suas receitas), sendo de salientar:

- ✓ **Relevante período de recuperação da dívida total** tendo em conta as receitas regulares expurgadas das despesas rígidas e vinculadas (2013: **2 anos**);
- ✓ **Manutenção de um elevado montante de dívida municipal " per capita " (2013: € 1 055);**
- ✓ **Significativo montante da dívida de EMLP e do seu peso na dívida total (2013: M€ 12,2 e 78%).**

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

4.3. O MG realizou, em 2013, despesas, relativamente às quais não foi efetuado o correspondente compromisso, mostrando-se, por isso, violados os princípios e regras de execução orçamental, situação que é suscetível de configurar um ilícito de natureza financeira.

Todavia, atendendo ao carácter difuso da responsabilidade envolvida, à

Realização/existência de despesa superior à capacidade financeira

Violação do princípio do equilíbrio orçamental corrente

Pouca flexibilidade na afetação de receitas às despesas não vinculadas

Gestão orçamental desequilibrada

Dívida municipal relevante atendendo ao quadro financeiro (2013: M€ 15,6)

Elevado período de recuperação da dívida total: 2 anos

Elevada dívida municipal " per capita ": € 1 055

relação custo/benefício do seu apuramento, ao objetivo e à natureza da análise efetuada, não se justifica a realização de qualquer outra diligência.

4.4. A Autarquia, em 2005, arrecadou uma receita muito significativa na sequência de um **processo de antecipação de receitas futuras (M€ 3)**, a que correspondia, no final de 2010 a 2013, **uma dívida** de, respetivamente, **M€ 2,5, M€ 2,3, M€ 2,1 e M€ 1,9**.

Desta operação **resultaram elevados custos para a Autarquia (até 2013, M€ 1) e o comprometimento dos orçamentos futuros**, tendo sido, dessa forma, posta em causa a aplicação **do princípio da equidade intergeracional**.

4.5. O MG continuava a evidenciar, no final de 2013, uma situação financeira de CP negativa e desequilibrada, com:

- ✓ **Relevantes e sistemáticos saldos reais negativos de OO (2013: M€ 3,9)**, situação de que resulta a oneração indevida dos orçamentos futuros;
- ✓ **PMP a terceiros e a fornecedores (RCM n.º 34/2008) elevados e muito superiores aos parâmetros legais (2013: respetivamente, 185 e 186 dias)**;
- ✓ **Desajustamento entre as dívidas de CP e a correspondente liquidez do ativo**, em especial, as disponibilidades, com **violação**, em 2012 e 2013, **da regra do equilíbrio financeiro mínimo** (indicadores de liquidez).

Desta situação **resultaram custos financeiros para a Autarquia relativos a atrasos no pagamento a fornecedores (juros de mora, no período de 2010/2013, liquidados e pagos de m€ 146)**.

4.6. O MG não apresentava, no final de 2012, de acordo com os parâmetros legais, **uma situação de desequilíbrio financeiro conjuntural**, nem estrutural, não justificando o recurso a um plano de saneamento financeiro, contudo **aderiu ao PAEL** (utilizou cerca de M€ 1,5 em 2013).

5. Cumprimento dos limites especiais de EL e de EMLP previstos na LOE e de ECP (LFL), nos anos de 2011 e 2012

5.1. O MG (considerando, também, as restantes entidades relevantes) cumpriu, no final de 2011 e 2012, os limites especiais de **EL e de EMLP, previstos nas respetivas LOE**, bem como o de **ECP** consagrado na LFL.

Refira-se, no entanto, que **os EMLP excecionados do respetivo limite legal e de EL perfaziam**, em termos absolutos, respetivamente, **M€ 1,8 e M€ 1,7**, pelo que os valores que estão a ser considerados são inferiores aos das respetivas grandezas.

5.2. A informação reportada à DGAL, relativa ao final de 2011 e 2012, não refletia, **com inteira fiabilidade, a situação do MG**, pois foram apuradas **diferenças**, respetivamente, **para mais, ao nível do EL (M€ 2,8 e M€ 2,4)**, e, **para menos**, relativamente aos **EMLP (m€ 38,6 e m€ 32,5)**.

Estas **diferenças resultaram** das correções efetuadas pela IGF ao nível do

Antecipação de receitas futuras (M€ 3) com elevados custos: até 2013: M€ 1

Violação do princípio da equidade intergeracional

Situação financeira de CP desequilibrada

Saldos reais negativos de OO: M€ 3,9

PMP a terceiros e a fornecedores acima dos parâmetros legais de referência: 185 e 186 dias

Juros de mora pagos: m€ 146

Utilização de M€: 1,5 (PAEL)

Cumprimento de todos os limites de endividamento

Prestação de informação incorreta à DGAL

passivo exigível do MG, da inclusão do saldos da conta 2749 e da não comunicação ou do reporte incorreto de diversas entidades relevantes.

Refira-se que não estão consagrados, de forma integrada e sistematizada nos documentos elaborados pelo MG, quaisquer procedimentos específicos relativos à identificação das entidades relevantes, à recolha da informação a reportar à DGAL e ao acompanhamento do endividamento total municipal.

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

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

6. Contributo para o défice do subsetor das autarquias locais

6.1. O **MG**, autonomamente considerado, **contribuiu positivamente em 2011 e 2012**, para o **défice do subsetor das autarquias locais**, uma vez que, entre 1/jan e 31/dez, daqueles anos, **diminuiu** o endividamento líquido (sem exceções) em cerca de, respetivamente **M€ 1,1 e m€ 741**.

Contribuição positiva para o défice público

7. Fragilidades nos procedimentos contabilísticos e de controlo interno

7.1. A **Norma de Controlo Interno** (NCI), em vigor no MG, não está articulada com o atual **regulamento de organização dos serviços municipais da CMG**.

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 o seguinte:

- ✓ Não constituição de provisões para depreciação de existências, nos termos do POCAL, não tendo sido feita a análise das situações que podiam levar à sua eventual criação;
- ✓ 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;
- ✓ Não foram elaborados os mapas relativos às transferências correntes e de capital – receita previstos no POCAL;
- ✓ Inobservância das instruções emitidas pelo SATAPOCAL quanto à elaboração do mapa do Ativo Bruto (Nota Explicativa de ago/2010).

Fragilidades ao nível dos procedimentos contabilísticos e de controlo interno

8. Principais recomendações

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

- ✓ Fiabilidade da informação contabilística quanto, designadamente, ao adequado reconhecimento contabilístico dos bens municipais e do passivo exigível;
- ✓ Elaboração de orçamentos rigorosos, especialmente ao nível da receita prevista, visando uma gestão orçamental prudente, equilibrada e sustentável;

Principais recomendações

- ✓ 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;
- ✓ Análise rigorosa, detalhada e ponderada da assunção de compromissos com repercussões em exercícios futuros, tendo em conta a dimensão intergeracional das decisões político-financeiras;
- ✓ Adequado reporte de informação financeira à DGAL, atento o papel que esta entidade tem em sede, designadamente, de acompanhamento e controlo dos limites de endividamento municipal;
- ✓ Criação dos instrumentos necessários à monitorização e cumprimento das obrigações resultantes do Plano de Ajustamento subjacente ao PAEL;
- ✓ Superação das fragilidades existentes ao nível dos procedimentos de controlo interno e contabilísticos.

ÍNDICE

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS	8
LISTA DE QUADROS	9
1. INTRODUÇÃO	10
1.1. ORIGEM E OBJETIVOS.....	10
1.2. METODOLOGIA E CONDICIONALISMOS.....	10
1.3. CONTRADITÓRIO INSTITUCIONAL	11
2. RESULTADOS DA AÇÃO.....	11
2.1. DOCUMENTOS DE PRESTAÇÃO DE CONTAS DE 2010 A 2013.....	11
2.1.1. FIABILIDADE DA INFORMAÇÃO FINANCEIRA (2013)	12
2.1.2. EVOLUÇÃO DOS BALANÇOS CORRIGIDOS DE 2010 A 2013.....	14
2.2. EXECUÇÃO ORÇAMENTAL, DÍVIDA MUNICIPAL E SITUAÇÃO FINANCEIRA (2010/2013).....	15
2.2.1. EXECUÇÃO ORÇAMENTAL.....	15
2.2.2. DÍVIDA MUNICIPAL E APRECIÇÃO DA SITUAÇÃO FINANCEIRA (2010/2013).....	26
2.3. LIMITES LEGAIS DE ENDIVIDAMENTO MUNICIPAL DE 2011 E 2012.....	42
2.3.1. APURAMENTO DOS LIMITES LEGAIS (DGAL E IGF)	42
2.3.2. ENTIDADES RELEVANTES PARA OS LIMITES LEGAIS DE 2011 E 2012	45
2.3.3. CONTROLO DOS LIMITES ESPECIAIS DE EL DE 2011 E 2012	46
2.3.4. CONTROLO DOS LIMITES ESPECIAIS DE EMLP DE 2011 / 2012	47
2.3.5. 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	48
2.3.8. CONTRIBUTO DO MG PARA O DÉFICE DO SUBSETOR DAS AUTARQUIAS LOCAIS.....	50
2.3.9. APRECIÇÃO FINAL	50
2.4. SANEAMENTO E REEQUILÍBRIO FINANCEIROS NO FINAL DE 2012	51
2.5. CONTROLO INTERNO, PROCEDIMENTOS CONTABILÍSTICOS E PLANO DE GESTÃO DE RISCOS DE CORRUPÇÃO E INFRAÇÕES CONEXAS	52
3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	53
4. PROPOSTA.....	61
ANEXOS (fls. 1 a 143)	

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

Cfr.	Confrontar
CMG	Câmara Municipal de Grândola
CP	Curto Prazo
CPC	Conselho de Prevenção da Corrupção
DGAL	Direção - Geral das Autarquias Locais
DGTF	Direção - Geral Do Tesouro e finanças
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
M€	Milhões de euros
m€	Milhares de euros
MG	Município de Grândola
MLP	Médio e Longo Prazos
NCI	Norma de Controlo Interno
ND	Nota de Débito
OE	Orçamento de Estado
OO	Operações Orçamentais
OT	Operações de Tesouraria
PAEL	Programa de Apoio à Economia Local
PGRIC	Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas
PMP	Prazo Médio de Pagamento
POCAL	Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais
PP	Pontos percentuais
RCM	Resolução do Conselho de Ministros
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
SROC	Sociedade de Revisores Oficiais de Contas
SIIAL	Sistema Integrado de Informação da Administração Local

LISTA DE QUADROS

Quadro 1	Síntese das correções efetuadas aos balanços do MG (2010/2013)
Quadro 2	Evolução das componentes dos balanços municipais (2010/2013)
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	Caracterização do processo de antecipação de receitas
Quadro 10	Amortizações efetuadas, custos suportados e dívida existente 2010/2013
Quadro 11	Saldos reais de operações orçamentais
Quadro 12	Prazo médio de pagamento (2010/2013)
Quadro 13	Indicadores de liquidez
Quadro 14	Juros liquidados e pagos relativos a atrasos nos pagamentos
Quadro 15	Indicadores de endividamento
Quadro 16	Indicadores de imobilizações
Quadro 17	Limites especiais de EL para 2011 e 2012
Quadro 18	Limites especiais de EMLP para 2011 e 2012
Quadro 19	Limites de ECP para 2011 e 2012
Quadro 20	Entidades abrangidas pelo conceito de endividamento líquido total
Quadro 21	Controlo dos Limites especiais de EL de 2011 e 2012
Quadro 22	Controlo dos Limites especiais de EMLP de 2011 e 2012
Quadro 23	Controlo dos Limites de ECP para 2011 e 2012
Quadro 24	Diferença total de endividamento líquido (DGAL/IGF) de 2011 e 2012
Quadro 25	Diferença total de EMLP (DGAL/IGF) de 2011 e 2012
Quadro 26	Evolução do endividamento líquido do MG em 2011 e 2012
Quadro 27	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 Grândola** (MG), enquadrada no Projeto designado de "Controlo do endividamento e da situação financeira da Administração Local Autárquica – Lisboa e Sul".

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 quadriénio (2010/2013), 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 dos anos de 2011 e 2012 ⁽¹⁾ , do regime de endividamento previsto na Lei das Finanças Locais ⁽²⁾ e nas Leis do Orçamento de Estado desses anos ⁽³⁾ , 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;

¹ Embora do ofício da IGF a comunicar o início da auditoria constasse o controlo dos limites de endividamento apenas do ano de 2012, devido às correções, de montante materialmente relevante, efetuadas pela IGF ao endividamento líquido do MG de 2011, tornou-se necessário proceder ao controlo do cumprimento dos referidos limites também nesse ano.

² Lei n.º 2/2007, de 15/jan (com declaração de retificação n.º 14/2007, publicada no DR - I série, de 15/fev/07), alterada pelos art.º 6.º da Lei n.º 22-A/2007, de 29/jun, art.º 29.º da Lei n.º 67-A/2007, de 31/dez, art.º 32º da Lei n.º 3-B/2010, de 28/abr, art.º 47º da Lei n.º 55-A/2010, de 31/dez e art.º 57º da Lei n.º 64-B/2011, de 30/dez, e, entretanto, revogada pela Lei n.º 73/2013, de 3/set, que aprova o regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais.

³ Lei n.º 55-A/2010, de 31/dez (alterada pela Lei n.º 60-A/2011, de 30/nov) e Lei n.º 64-B/2011, de 30/dez.

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

Anexos, a fls. 1 a 10

Na realização desta ação de controlo, há que realçar a colaboração recebida dos eleitos locais e dos trabalhadores da Autarquia, em especial dos afetos à Divisão de Recursos Humanos, Administração e Finanças, 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. O contraditório institucional da Autarquia, ao projeto de relatório, deu entrada na IGF em 23/dez/2014 (através de ofício cuja entrada geral foi o n.º 4942).

A resposta da autarquia ao projeto de relatório foi exercida nos termos constantes do documento integrado em anexo, daí ressaltando o facto de o MG se ter pronunciado sobre todos os pontos do relatório (na maioria dos casos concordando, total ou parcialmente) e sobre as recomendações formuladas (manifestando a sua concordância com a totalidade das mesmas).

Anexos, a fls. 131 a 143

Tendo em conta os argumentos avançados pela Autarquia, após reanálise das matérias controvertidas, a IGF manteve as conclusões e recomendações que já havia formulado.

O MG refere que "*Na realização desta ação de controlo, realçamos a boa relação estabelecida, onde nos foi possível apresentar diversos esclarecimentos que contribuiram para um melhor conhecimento da situação existente (...)*", aspetos que já tinham sido ponderados em sede de projeto de relatório.

Anexos, a fls. 133

A apreciação do conteúdo do contraditório foi tida em consideração na redação do presente relatório, sendo inseridos, no local próprio, as justificações/esclarecimentos do Município sobre os assuntos em causa, bem como a posição final da IGF.

2. RESULTADOS DA AÇÃO

2.1. DOCUMENTOS DE PRESTAÇÃO DE CONTAS DE 2010 A 2013

2.1.1. FIABILIDADE DA INFORMAÇÃO FINANCEIRA (2013)

2.1.1.1. Do trabalho realizado ⁴, com o objetivo de controlar a qualidade da informação financeira produzida pelo MG, resultaram as seguintes correções aos dados constantes dos balanços dos anos de 2010 a 2013:

Quadro 1 – Síntese das correções efetuadas aos Balanços do MG (2010/2013)

Un: Euro

COMPONENTES DO BALANÇO	CONTAS	2010				2011				2012				2013			
		Débito	Crédito	Saldo		Débito	Crédito	Saldo		Débito	Crédito	Saldo		Débito	Crédito	Saldo	
				Valor	D/C			Valor	D/C			Valor	D/C			Valor	D/C
ATIVO	Imobilizado - Bens do Domínio Público (45)	4 940,34		4 940,34	D	4 940,34		4 940,34	D	4 940,34		4 940,34	D	4 940,34		4 940,34	D
FUNDOS PRÓPRIOS	Resultado Líquido do Exercício (88) / Resultados Transf. (59) - Juros de Mora	220,55		- 220,55	D	36 279,83		- 36 279,83	D	36 279,83		- 36 279,83	D	36 279,83		- 36 279,83	D
	Resultado Líquido do Exercício (88) / Resultados Transf. (59) - FSE					16 174,50		- 16 174,50	D	59 986,12		- 59 986,12	D				
	Resultado Líquido do Exercício (88) / Resultados Transf. (59) - Outros									1 000,00		- 1 000,00	D				
PASSIVO	Outras dívidas a terceiros - fornecedores de mobilização (261)		4 940,34	4 940,34	C		4 940,34	4 940,34	C		4 940,34	4 940,34	C		4 940,34	4 940,34	C
	Outras dívidas a terceiros - fornecedores c/c (221)		220,55	220,55	C		52 454,33	52 454,33	C		96 265,65	96 265,65	C		36 279,83	36 279,83	C
	Outras dívidas a terceiros - Credores diversos (268)										1 000,00	1 000,00	C				

Nos anos em análise, as correções efetuadas resultaram dos procedimentos de circularização/reconciliação dos saldos de terceiros ⁵ relativos ao final do ano de 2012, que também tiveram reflexo nos restantes anos do quadriénio, traduzindo-se no aumento do passivo exigível (dívida administrativa/comercial) ⁶ de, respetivamente, € 5 160,89, € 57 394,67, € 102 206,29 e € 41 220,17, que representa, no referido exercício, cerca de 2% da dívida daquela natureza (de curto e médio e longo prazos)

⁴ O procedimento de circularização e reconciliação abrangeu:

- ✓ A totalidade (cinco) das entidades financeiras com quem o MG celebrou contratos de empréstimo de médio e longo prazos (EMLP) e de *leasing*, respetivamente: Caixa Geral de Depósitos (CGD), SA, Banco Espírito Santo (BES), SA, Banco Português de Investimento (BPI), SA, Banco Santander Totta (BST), SA e Caixa Central de Crédito Agrícola Mútuo (CCA), CRL, que representavam, no final de 2012, 100% do capital em dívida de EMLP (€ 8 230 519,96), resultante de quinze contratos, e 100% do capital em dívida de *leasing* (€ 104 705,71), referente a dez contratos.
- ✓ Em termos dos outros credores (fornecedores conta-corrente, de imobilizado e outros), vinte e oito entidades, cujos créditos totalizavam, no final de 2012, € 5 177 631,57 que representavam cerca de 96% da dívida originariamente de curto prazo constante da prestação de contas do Município, não tendo obtido resposta de uma entidade, que se encontra em processo de insolvência, correspondente a 0,5% da grandeza indicada

Saliente-se ainda que apenas foi circularizada e reconciliada a informação financeira do ano de 2012, pelo que, no que respeita a 2010, 2011 e 2013, 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.

⁵ Para além das diferenças identificadas existem ainda direitos reconhecidos sobre o MG no fornecedor Joaquim Ângelo da Silva S.A., que a Autarquia não tem refletidos como dívida na sua contabilidade, no montante global de € 9 384, 12. Estas situações respeitam a documentos que o MG alega não terem dado entrada na Autarquia e remontam (pelo que verificámos do extrato facultado pela empresa), na sua maioria, ao período de 2002 a 2007.

Não obstante os esforços desenvolvidos pela IGF, no sentido da obtenção de esclarecimentos sobre a exigibilidade da dívida em causa, não foi possível obter, em tempo útil, a explicitação dos eventos a que respeitam. Assim, optamos por não os incluir nos passivos não relevados, não obstante poderem vir a ser considerados como tal no futuro (cfr. Anexo, a fls. 14).

⁶ Resultante do não reconhecimento atempado de faturas ou documentos equivalentes emitidos antes do final de 2012

constante do balanço.

Anexos, a fls. 11 a 25

Sobre este aspeto, o MG refere em contraditório que " *As diferenças apuradas através da circularização/reconciliação de saldos de terceiros apresentam-se materialmente pouco relevantes o que revela rigor no tratamento contabilístico da dívida a terceiros, tendo inclusive o Município também sido auditado, nesta matéria, por Sociedade Revisora Oficial de Contas, nos anos em análise.* "

Anexos, a fls. 133

Sobre a recomendação efetuada pela IGF no sentido da " (...) *regularização imediata, ao nível da informação contabilística da Autarquia, das variações patrimoniais que estavam omitidas, caso não tenham sido entretanto corrigidas.* ", o MG, em contraditório, refere que aceita " (...) *a recomendação efetuada, sendo que esta situação não se encontrava regularizada por desconhecimento, pelo que será regularizada de acordo com a recomendação efetuada.* "

Anexos, a fls. 140

2.1.1.2. Para além disso, considerando o disposto no Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (**POCAL** ⁷), constatámos **algumas insuficiências**, com repercussões ao nível da qualidade e fiabilidade da informação económico-financeira elaborada pelo MG, **em especial a que respeita à falta de inventariação da totalidade dos bens do ativo imobilizado, designadamente os bens de domínio público.**

Anexos, a fls. 104 a 106

Em sede de contraditório, o MG reconhece as insuficiências apontadas informando, contudo, que existe, por parte do Município, "(...) *o compromisso e um esforço no sentido da sua identificação, registo e avaliação (...)*" e "(...) *informa-se que, neste momento, se encontra a decorrer no «terreno» o levantamento de bens de domínio público tendo em vista a sua identificação e inventariação nomeadamente as infraestruturas de água e saneamento existentes na Península de Tróia, recebendo, para esse efeito, apoio da Infratróia, EM na identificação dos equipamentos existentes e da Macedo, Caldas & Bento, SROC quanto ao processo de valorização e inventariação*".

Anexos, a fls. 133

Acerca da recomendação efetuada pela IGF no sentido da conclusão do inventário do património municipal, o MG, em contraditório, refere que a aceita e informa que " (...) *esta é uma situação que apesar de urgente, obedece a um conjunto de regras e critérios, nomeadamente, quanto à sua valorização (principalmente dos bens de domínio público sem registos patrimoniais), sendo um trabalho que o Município se encontra a desenvolver, dentro das suas possibilidades e pelos seus meios, com o apoio da SROC.* "

Anexos, a fls. 141

⁷ 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.

2.1.1.3. Em síntese, nos **exercícios de 2010/2013**:

Os Balanços do MG não refletiam, com inteira fiabilidade, em algumas rubricas do passivo exigível, a sua situação financeira, ainda que as diferenças apuradas para mais de, respetivamente, m€ 5, m€ 57, m€ 102 e m€ 41 sejam materialmente pouco relevantes, e representassem, em 2012, apenas 2% da dívida de natureza administrativa/comercial (de curto prazo e médio e longo prazos) refletida contabilisticamente.

2.1.2. EVOLUÇÃO DOS BALANÇOS CORRIGIDOS DE 2010 A 2013

2.1.2.1. As **componentes dos balanços**, incluindo as correções da IGF⁸, apresentaram, no quadriénio 2010/2013, os seguintes valores e evolução:

Quadro 2 – Evolução das componentes dos balanços municipais (2010/2013)

Un: euro

DESCRIÇÃO	2010	2011	2012	2013	VARIÇÃO NO QUADRIÉNIO	
					Montante	%
ACRÉSCIMOS E DIFERIMENTOS	1 587 293,21	1 634 773,92	4 312 787,17	5 227 190,65	3 639 897,44	229%
RESTANTE ATIVO	50 341 806,63	56 624 031,83	56 246 511,05	55 867 273,81	5 525 467,18	11%
ATIVO TOTAL	51 929 099,84	58 258 805,75	60 559 298,22	61 094 464,46	9 165 364,62	18%
DÍVIDAS A TERCEIROS	11 823 314,93	14 293 258,82	14 168 770,09	14 059 357,16	2 236 042,23	19%
PROVISÕES	565 000,00	565 000,00	565 000,00	860 200,00	295 200,00	52%
ACRÉSCIMOS E DIFERIMENTOS	7 318 695,19	11 844 076,65	10 515 238,94	10 449 542,70	3 130 847,51	43%
PASSIVO TOTAL	19 707 010,12	26 702 335,47	25 249 009,03	25 369 099,86	5 662 089,74	29%
PATRIMÓNIO	23 985 268,39	30 583 852,38	31 549 653,66	31 554 290,03	7 569 021,64	32%
RESTANTES FUND. PRÓPRIOS	8 236 821,33	972 617,90	3 760 635,53	4 171 074,57	- 4 065 746,76	-49%
FUND. PRÓPRIOS TOTAIS	32 222 089,72	31 556 470,28	35 310 289,19	35 725 364,60	3 503 274,88	11%

Fonte: Balanços de 2010 a 2013

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

- ✓ **O ativo** apresentou uma **evolução positiva**, com um **crescimento de 18% (M€ 9,2)**, que resultou, essencialmente, do aumento dos " bens do domínio público " (61%) e dos " acréscimos e diferimentos " (229%), que contribuíram, respetivamente, em 77% e 40% para a variação total, não obstante a diminuição das " imobilizações corpóreas " e dos " depósitos e caixa ", em 6% e 34% (que corresponderam a 22% e 7% da referida variação).

⁸ As correções descritas no item 2.1.1.1. foram introduzidas nos balanços de 2010/2013 do MG, 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.

- ✓ **O passivo, evoluiu de forma negativa**, pois **aumentou 29% (M€ 5,7)**, em resultado, sobretudo, do incremento verificado nas rubricas de " *acréscimos e deferimentos* " (43%) e das " *dívidas a terceiros de curto prazo* " (82%), que contribuiriam em, respetivamente, 55% e 30% para a variação total.
- ✓ **Os fundos próprios cresceram cerca de 11% (M€ 3,5)**, o que decorreu, fundamentalmente, da evolução verificada ao nível do " *património* " (32%) e dos " *resultados transitados* " (1 866%), com um peso de, respetivamente, 216% e 63% na variação total, não obstante a acentuada diminuição do " *resultado líquido do exercício* " (97%), cuja contribuição para a variação total foi de 191%.

Anexos, a fls. 26 e 27

2.1.2.2. Em síntese no quadriénio de 2010/2013:

Manteve-se o grau de dependência do MG de capitais alheios exigíveis⁹ para financiamento do ativo (24%), tendo-se registado uma **diminuição do correspondente peso dos fundos próprios** (de 62% para 58%), contrariamente **aos acréscimos e diferimentos que aumentaram** (de 14% para 17%).

2.2. EXECUÇÃO ORÇAMENTAL, DÍVIDA MUNICIPAL E SITUAÇÃO FINANCEIRA (2010/2013)

2.2.1. EXECUÇÃO ORÇAMENTAL

2.2.1.1. No **quadriénio de 2010/2013**, as **receitas previstas/cobradas e as despesas previstas/pagas** tiveram a evolução expressa no quadro seguinte:

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

Un Euro

RUBRICAS	VALORES ABSOLUTOS (execução)				VARIACÃO DA EXECUÇÃO NO QUADRIÉNIO (%)	PREVISÃO / EXECUÇÃO			
	2010	2011	2012	2013		2010	2011	2012	2013
1 - Saldo inicial	4 937 366	1 516 250	967 747	1 086 716	-78%	100%	100%	100%	100%
2 - Reposições não abatidas nos pagamentos	0	0	0	0	0%	0%	0%	0%	0%
3 - Receita Corrente	22 394 606	13 874 743	14 275 409	16 858 490	-25%	92%	82%	92%	106%
4 - Despesa Corrente	16 394 906	15 293 882	14 115 779	14 999 504	-9%	86%	87%	85%	91%
5 - Receita de Capital	3 021 831	5 947 934	3 856 123	3 043 710	1%	35%	52%	35%	41%
6 - Despesa de Capital	12 442 647	5 077 298	3 896 783	5 106 120	-59%	66%	42%	34%	64%
7 - Receita Total Disponível (1+2+3+5)	30 353 803	21 338 927	19 099 279	20 988 916	-31%	80%	72%	69%	86%
8 - Despesa Total (4+6)	28 837 553	20 371 180	18 012 563	20 105 624	-30%	76%	68%	65%	82%

Fonte: Mapas de controlo orçamental e mapas de fluxos de caixa de 2010 a 2013

⁹ Passivo total menos acréscimos e diferimentos.

Anexos, a fls. 28 a 30

A **receita total disponível** (que inclui o saldo orçamental transitado da gerência anterior) **teve uma diminuição**, no quadriénio de 2010/2013, de cerca de **ME 9,4 (31%)**, devido, essencialmente, ao decréscimo verificado na rubrica **Taxas, Multas e Outras Penalidades**¹⁰ e no **saldo orçamental da gerência**, respetivamente, em **ME 7,9** e **ME 3,9** (90% e 78%).

Realce-se, no entanto, que, no período em análise, **as referidas receitas incluíam a utilização de empréstimos** (receitas não efetivas), nos montante de, respetivamente, **€ 15 943, € 888 813, € 75 000 e € 1 477 043**.

Assim, não considerando, em cada um dos anos, os referidos montantes, a receita total disponível do MG seria de, respetivamente, **€ 30 337 860, € 20 450 114, € 19 024 279 e € 19 511 873**, e a evolução da receita total disponível mais acentuada (**-36%**).

No mesmo sentido evoluiu a **despesa municipal total** paga (**-30%**), que passou de **ME 28,8** para **ME 20,1**, em resultado, sobretudo, da evolução das rubricas de **aquisição de bens de capital e de bens e serviços**, que diminuíram, respetivamente, **ME 7,9** (68%) e **m€ 922** (17%).

2.2.1.2. No **quadriénio 2010/2013**, o **grau de execução orçamental da receita total disponível cresceu de 80% para 86%** (ainda que, em 2011 e 2012, as taxas tenham sido mais reduzidas, de 72% e 69%), **evolução que decorreu tanto da variação da taxa de execução das receitas correntes como de capital** (que aumentaram respetivamente de 92% para 106% e de 35% para 41%).

Realce-se que, **face aos valores previstos, não foram arrecadadas**, naquele período, **receitas globais no montante de**, respetivamente, **ME 7,4, ME 8,5, ME 8,4, e ME 3,5**, resultando esta situação, essencialmente das seguintes rubricas:

- ✓ “ **09 - Venda de bens de investimento** ”, com verbas não executadas de, respetivamente, **ME 1,7, ME 1,3, ME 2,3 e ME 2,7**, que contribuíram em 22%, 15%, 27% e 32% para o desvio total verificado;
- ✓ “ **10.03.07. - Participação comunitária em projetos cofinanciados** ”, com verbas não executadas de, respetivamente, **ME 2, ME 2,4, ME 2,3 e m€ 781**, que contribuíram em 27%, 28%, 27% e 9% para o desvio total verificado;
- ✓ “ **12 - Passivos Financeiros** ”, com verbas não executadas de, respetivamente, **ME 1,6, ME 1,4, ME 2,3 e m€ 615**, que contribuíram em 22%, 16%, 27% e 7%

¹⁰ De acordo com os serviços do MG a diminuição desta receita ficou a dever-se “(...) ao facto de terem entrado de forma extraordinária, em 2010, os valores provenientes de taxas de loteamento, na Freguesia do Carvalhal, maioritariamente por parte do grupo Herdade da Comporta, previsto no desenvolvimento daquele projeto turístico (...)”.

para o desvio total verificado.

Anexos, a fls. 28

Existiu, assim, no quadriénio de **2010/2013**, apesar da evolução positiva verificada (**2013: 86%**), uma **prática reiterada de empolamento na previsão das receitas orçamentais, que evidenciam reduzidos índices de execução em termos globais (2011: 72% e 2012: 69%)** e, em especial, **na vertente de capital (2013: 41%)**, o que contraria o objetivo visado pelas regras previsionais consagradas no POCAL.

Em sede de contraditório, o MG vem alegar que não entende a referência no relatório à prática reiterada de empolamento na previsão das receitas orçamentais, porquanto:

- ✓ " O Município viu crescer a sua execução orçamental da receita para valores acima dos 85%, execução indicada como aceitável e exigível pelo novo Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais (Número 3 do Artigo 56º da Lei 73/2013 de 03 de Setembro). "; e
- ✓ Verificou-se uma "(...) evolução positiva indicada em 2.2.1.2, colocando a execução numa posição de cumprimento e ao facto de a verificar-se uma situação de empolamento, a mesma, não dependeu da ação direta da autarquia, mas de fatores que esta não controla, visto que se sabe que a execução em pleno das rubricas de receita indicadas (09-Venda de Bens de Investimento, 10.03.07 – Participação comunitária e projetos co-financiados e 12 – Passivos Financeiros), não dependem em exclusivo do Município (...)".

O MG acrescenta ainda que: " Quanto à venda de bens de investimento, foi utilizado o princípio da prudência, tendo sido estimados valores baixos (tendo em conta a relação entre potencial de venda/conjuntura económica) chegando a valores a receber na ordem dos 30% a 35% do total do Património vendável existente no Município. Por fim, no caso da Participação Comunitária em Projectos Co-financiados, foram colocados os valores exatos a arrecadar pelo Município e que foi devidamente comunicado/confirmado pelas entidades competentes que deveriam, em tempo útil, ter transferido as verbas previstas, não devendo, desta forma, ser atribuída culpa a quem já é penalizado pela não receção atempada e legítima destes valores, por fatores que lhe são alheios, com todos os constrangimentos daí decorrentes. ".

Anexos, a fls. 134

Sobre a matéria em apreço, salientamos a evolução muito positiva verificada de 2011 para 2013, em que a taxa de execução da receita orçamental subiu de 72% para 86%, percentagem esta que, como o MG refere, se encontra ligeiramente acima da que consta (85%) do art. 56.º, n.º 3, na Lei 73/2013 de 3/set (novo Regime Financeiro das

Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais) relativo ao alerta precoce de desvios ¹¹.

Todavia, os montantes da previsão e execução orçamentais e respetivas taxas de execução, apresentados no projeto de relatório pela IGF, não são contestados no contraditório, não sendo, por conseguinte, negado que, no período em análise, e particularmente entre 2010/2012 tal prática permitia a realização de despesas no montante, muito significativo, de cerca de, respetivamente, M€ 7,4, M€ 8,5 e M€ 8,4 (ainda que em 2013 tal montante tenha decrescido para M€ 3,5), para o pagamento das quais não havia, de facto, disponibilidades financeiras.

Assim, a materialidade da despesa suscetível de ser realizada sem efetiva cobertura pela receita cobrada, particularmente entre 2010 e 2012, revela que a receita orçamental se encontrava empolada, isto é, que os orçamentos do MG, naqueles exercícios, foram elaborados, de forma sistemática, com base em expetativas otimistas ao nível das receitas previstas.

Já no que se refere a 2013, como vem sendo repetido, a situação melhorou substancialmente, ainda que na vertente de capital, a execução se situe nos 41%, percentagem que se queda por valores abaixo do desejável e que contrariam o objetivo visado pelas regras previsionais consagradas no POCAL.

Assim, principalmente no que se refere à previsão de receitas relacionadas com a venda de bens de investimento, por encerrar níveis elevados de incerteza na cobrança, deverá ser sempre suportada numa expetativa fundamentada de realização.

Relativamente a eventuais atrasos, por parte do Estado, nas transferências de capital relativas a investimentos cuja despesa já tenha sido faturada, pelos fornecedores/empreiteiros, ao Município, admitimos que possam ter contribuído para a situação verificada, ainda que o MG não tenha indicado qual o impacto dessa situação.

Ao nível da recomendação da IGF sobre a elaboração rigorosa dos orçamentos de receita, o MG refere que aceita:

" (...) as recomendações efetuadas, informando-se que apesar de se considerar que o empolamento verificado ocorreu por força de circunstâncias alheias ao Município, o Orçamento de Receita para o ano de 2015, apresenta nas rubricas referidas no relatório, valores reduzidos, por força da alteração legislativa que veio alterar o cálculo do apuramento previsional da venda de bens de Investimento, bem como, apresenta apenas os saldos finais das últimas candidaturas ao QREN, não havendo receitas de passivos financeiros, que vão para além do financiamento de curto prazo, no valor de 500 mil euros, que foi aprovado pela AM na sua última reunião e que vai entrar no Orçamento em 2015.

Anexos, a fls. 141

¹¹ O n.º 3 do citado art. refere que " No caso de o município registar durante dois anos consecutivos uma taxa de execução da receita prevista no orçamento respetivo inferior a 85 % são informadas as entidades referidas no n.º 1. "

Pelo exposto e dado que, em momento algum, o MG contesta os números apurados e aceita as recomendações formuladas pela IGF, mantêm-se todas as asserções produzidas.

2.2.1.3. Os desvios registados, no quadriénio 2010/2013, **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 (1/2)*100			
	2010	2011	2012	2013	2010	2011	2012	2013
1 - Receita total efetivamente disponível	30 353 803	21 338 927	19 099 279	20 988 916	80%	72%	68%	86%
2 - Despesa orçamental prevista	37 784 801	29 801 520	27 890 350	24 527 577				
Diferença (1-2)	- 7 430 998	- 8 462 593	- 8 791 071	- 3 538 661				

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

Anexos, a fls. 30

Assim, ao longo do indicado quadriénio, o **MG, através do empolamento das receitas orçamentais criou**, de forma artificial, a **possibilidade da realização e/ou existência de um elevado montante de despesas para o pagamento das quais não existiam**, de facto, **disponibilidades financeiras**.

Realce-se que **tal risco decresceu significativamente (M€ 3,9) no quadriénio em análise**, de **M€ 7,4** para **M€ 3,5**, valor que ainda assim, representa, em 2013, **17% da receita efetivamente disponível**.

Acresce que a **situação descrita, de 2010 a 2012, não pode ser apenas justificada pelas dívidas de natureza administrativa/comercial de curto prazo (CP) transitadas de exercícios anteriores**, já que, segundo a informação financeira do MG, essas dívidas cifravam-se, no início de cada ano, em, respetivamente, **m€ 804, M€ 1,7 e M€ 4,4**.

Deste modo, através do referido empolamento, criou-se a possibilidade de realizar, nesses anos, "**nova despesa**" nos montantes, respetivamente, de, pelo menos, **M€ 6,6, M€ 6,8 e M€ 4,4**¹², relativamente às quais não existia uma efetiva capacidade de pagamento.

Refira-se que **em 2013**, a " Despesa orçamental prevista sem efetiva cobertura pela receita disponível " importava num montante inferior (**M€ 3,5**) ao da dívida administrativa/comercial de CP transitada de 2012 (**M€ 3,9**), **o que evidencia a melhoria da situação e a redução do risco existente ao nível da execução orçamental face à prática de empolamento orçamental**.

¹² Diferença, no triénio 2010/2012, entre a " Despesa orçamental prevista sem efetiva cobertura pela receita disponível ", no valor de, respetivamente, M€ 7,4, M€ 8,5 e M€ 8,8 e o montante de " outras dívidas a terceiros " de CP transitadas (deduzido de credores de operações não orçamentais e das correções da IGF), de acordo com a respetiva prestação de contas, de respetivamente, m€ 804, M€ 1,7 e M€ 4,4.

A **execução dos orçamentos relativos aos anos de 2010/2013 comportava um elevado risco**, pois **possibilitava a realização e/ou existência de despesa muito para além da efetiva capacidade financeira do MG para promover o seu pagamento atempado** (M€ 7,4, M€ 8,5, M€ 8,8 e M€ 3,5), **potenciando**, por isso, **uma gestão orçamental desequilibrada**, saliente-se, no entanto, a melhoria verificada no último exercício.

Em contraditório, o MG refere que " (...) apesar dos constrangimentos que impediram que a execução da receita fosse totalmente cumprida, o risco criado pelo desvio que esta situação originou decresceu significativamente no período em análise, sendo minimizada, dentro do possível, a possibilidade de realização de "nova despesa" sem a devida cobertura da receita. ", e salienta ainda a observação da IGF, de que a melhoria é ainda mais evidente em 2013.

Anexos, a fls. 135

2.2.1.4. No que respeita à **verificação do cumprimento do princípio do equilíbrio orçamental numa perspetiva substancial**¹³, os resultados dos indicadores adotados pela IGF foram os seguintes:

Quadro 5 – Equilíbrio orçamental em sentido substancial

Ano	Execução Autónoma do Ano	Execução Global no Ano
2010	97,92%	97,98%
2011	86,13%	86,28%
2012	96,74%	82,27%
2013	102,62%	89,73%

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

Anexos, a fls. 31 (em especial, colunas 9 e 10) e 2 (metodologia)

Verifica-se, deste modo, que a **Autarquia violou, nos anos de 2010/2013, de forma sistemática, o princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial, ao nível da execução global do ano e autónoma, com exceção, ano de 2013**, no que se refere a esta última.

Assim, 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 insuficientes para cobrir as despesas faturadas ou equivalentes** (pagas e não pagas).

¹³ Isto é, entrando também em consideração, entre outros aspetos, com a receita disponível e com a despesa realizada e faturada, mas ainda não paga (cfr. alínea b), do ponto 1.2. do Anexo da " metodologia ", em anexo a fls. 1 a 10).

Em contraditório, o MG, em relação ao **equilíbrio orçamental em sentido substancial**, alega que "(...)foi o mesmo **sistematicamente cumprido** e apenas se afirma o contrario, dada a perspetiva da análise da IGF apontar para um equilíbrio orçamental "substancial" levando em linha de conta outros fatores não previstos para o cumprimento do princípio do equilíbrio orçamental consagrado no POCAL, pelo que apenas assim se pode afirmar o seu incumprimento (que mesmo assim é cumprido em 2013). Assim, apesar de ser, a par de outras, uma leitura possível, em sede de análise, optou a IGF por verificar a substancialidade do equilíbrio apesar de não ser esta a análise consagrada no POCAL".

Anexos, a fls. 136

Sobre este assunto, refira-se que a análise efetuada pela IGF compreendeu uma perspetiva material (execução do orçamento de receitas cobradas e despesas faturadas pagas e por pagar), não se restringindo a uma ótica meramente formal (previsão orçamental ou consideração apenas da relação entre as receitas disponíveis e as despesas pagas), no âmbito da qual se verifica efetivamente o cumprimento da lei sobre esta matéria, aspeto que não foi questionado na auditoria.

De qualquer modo, quanto a esta temática, importa referir que o desenvolvimento das atividades pelos municípios está sujeito ao cumprimento de um regime orçamental específico legalmente consagrado, de que salientamos o princípio do equilíbrio orçamental e o facto de todas as despesas terem de ser previamente cabimentadas e comprometidas.

Ora, o equilíbrio orçamental não pode ser visto em termos meramente formais, ou seja, com base na simples previsão de receitas de valor superior às despesas ou no pagamento efetivo de despesas em montante inferior ao das receitas cobradas (quer de natureza corrente, quer totais).

De facto, por um lado, é fácil prever receitas que cubram as despesas (basta empolar o orçamento de receitas ou, de outro modo, ter expectativas otimistas de receitas em todos os exercícios) e, por outro lado, como é óbvio, nunca é possível pagar um montante de despesas de valor superior ao das receitas disponíveis ¹⁴ (saldo inicial mais receitas cobradas no exercício), pelo que a aferição do cumprimento do princípio do equilíbrio segundo estas duas perspetivas tem um interesse muito reduzido.

Assim, para ter algum significado e atingir o seu objetivo, o cumprimento do princípio do equilíbrio tem de ser aferido ao nível da execução orçamental concreta e considerando, como já referimos, não apenas as despesas pagas, mas também as realizadas e faturadas (ou equivalente) que ficaram por pagar.

Nesta perspetiva, o cumprimento do princípio do equilíbrio orçamental exige que, em cada exercício, se verifique uma estreita articulação entre o montante das receitas efetivamente disponíveis e as despesas assumidas e faturadas no exercício (e não apenas as pagas), ou seja, impõe, no limite, que o saldo orçamental de disponibilidades cubra as

¹⁴ É evidente que, dada a alteração que se tem vindo a verificar ao nível da estrutura das despesas dos municípios (o acentuar das despesas correntes), podem ocorrer algumas dificuldades no cumprimento do princípio do equilíbrio corrente, ainda que entendido apenas em termos de receitas cobradas e despesas pagas.

despesas orçamentais por pagar ¹⁵, abordagem que está subjacente à análise efetuada pela IGF através do princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial.

Saliente-se, ainda, que a acumulação sucessiva de dívidas cabimentadas e comprometidas com base em orçamentos passados, vai condicionar necessariamente e de forma indevida os orçamentos subsequentes e a atuação do Município, em especial ao nível de novos investimentos.

Sobre as recomendações efetuadas pela IGF nestas matérias, o MG, em contraditório, refere que as aceita e informa que " (...) ao longo do ano de 2014, a execução do orçamento de despesa obedeceu a critérios que visaram obter um maior equilíbrio orçamental e a recuperação de dívida, procurou-se aumentar o rigor e o nível de eficiência e critério nas escolhas que importaram em realização de novas despesas para o Município.

Informa-se ainda, que como medidas de controlo foram já criadas duas Comissões de Acompanhamento para efetuar o controlo necessário destas matérias, nomeadamente, a Comissão de Acompanhamento da Gestão de Compromissos, constituída pelo Vereador do Pelouro, Chefe da Divisão de Recursos Humanos, Administração e Finanças e o Coordenador Técnico da Secção de Aprovisionamento e Compras, que verificam e validam todas as propostas dos serviços, quanto ao interesse, oportunidade e custo das aquisições a realizar.

A segunda, denominada de Comissão de Gestão de Pagamentos a Fornecedores (existente há mais de dois anos), é constituída pelo Chefe da Divisão de Recursos Humanos, Administração e Finanças, por uma funcionária da Secção Administrativa de Contabilidade e pelo responsável pela Tesouraria do Município e reúne todas as Terças-Feiras de manhã, definindo um plano semanal de pagamentos a fornecedores e outros credores, tendo por base critérios pré-definidos, bem como o saldo de Tesouraria existente. É efetuado também, à Terça-Feira, à tarde, pela Secção de Contabilidade, um atendimento telefónico, onde é dado conhecimento do plano de pagamentos semanal e outra informações solicitadas, na maioria das vezes sobre a previsão de pagamentos a efetuar pelo Município. "

Anexos, a fls. 141 e 142

Mantemos, por isso, todas as asserções produzidas sobre esta matéria.

A violação sistemática, nos anos de 2010/2013, do princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial (execução global no ano), reflete uma gestão orçamental desequilibrada materializada na realização e/ou existência de despesas acima da capacidade financeira do MG para fazer face, atempadamente, aos compromissos assumidos perante terceiros.

¹⁵ Que mantêm a natureza de CP, acrescida da variação, face ao ano anterior, da eventual componente de " outras dívidas a terceiros " de MLP.

2.2.1.5. No ano de 2011, **o valor das receitas correntes cobradas foi inferior ao das despesas pagas da mesma natureza**¹⁶ (em € 1 419 139), situação que evidencia a **violação do princípio do equilíbrio orçamental corrente**, previsto na alínea e) do ponto 3.1.1. do POCAL.

Anexos, a fls. 31 (coluna 5)

Sobre esta situação, o MG esclareceu que, embora o montante de receita corrente orçamentado em 2011 (€ 16 944 140) tenha obedecido às regras previsionais do POCAL, a sua execução decresceu significativamente¹⁷ (passou de € 22 394 606, em 2010, para € 13 874 743, em 2011) " (...) *por força do abrandamento económico verificado numa altura de forte crise económica* ", não tendo sido suficiente para as despesas correntes executadas.

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

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

Relativamente a esta matéria, o MG, em contraditório refere que " (...) *por circunstâncias que o Município não controla, nomeadamente por força do abrandamento económico verificado num ano de forte crise económica, que levou a que não fossem arrecadadas as receitas correntes previstas, maioritariamente provenientes do Imposto Municipal sobre Transmissões, onde o negócio entre privados surge como o principal impulsionador deste imposto e que foi claramente condicionado pela retração económica verificada em 2011. Não obstante este fator que não deve ser imputado ao Município, esta situação foi devidamente relatada no Relatório e Contas de 2011, tendo de acordo com a certificação legal de contas e o relatório dos auditores externos (SROC) sido nesta matéria cumprido parcialmente o princípio do equilíbrio orçamental dado que os recursos totais foram suficientes para fazer face às despesas totais, tendo apenas as receitas correntes sido insuficientes para fazer face às despesas da mesma natureza.* "

Anexos, a fls. 135 e 136

No que se refere à recomendação efetuada pela IGF nesta matéria, o MG declara que a aceita "(...) *informando-se que o ano de 2011, foi o único em que, de forma isolada, se violou este princípio, facto que não voltou a acontecer até agora.* "

¹⁶ A taxa de cobertura das despesas correntes pelas receitas correntes foi, em 2011, de 91%.

¹⁷ Relembre-se, conforme já referido anteriormente, o decréscimo (de 2010 para 2011, de M€ 7,4), dos montantes executados na rubrica *Taxas, Multas e Outras Penalidades* (por força da arrecadação extraordinária, em 2010, de taxas provenientes de um loteamento da Herdade da Comporta).

Anexos, a fls. 142

2.2.1.6. No **quadriénio 2010/2013**, a relação entre as **disponibilidades orçamentais** e o valor de algumas **despesas obrigatórias e de compromissos já assumidos**, foi a seguinte:

Quadro 6 - Vinculação orçamental ¹⁸

Un: euro

DESCRIÇÃO	EXECUÇÃO			
	2010	2011	2012	2013
1 - Despesas com pessoal	8 974 968	8 853 739	7 945 508	8 772 677
2 - Encargos relativos à dívida financeira (amort. e juros)	960 247	1 230 480	981 915	997 259
3 - Outras dívidas a terceiros de CP transitada do ano anterior	803 778	1 719 316	4 473 278	3 996 766
4 - Compromissos já assumidos no final do exercício anterior e ainda não faturados *	1 498 707	1 868 255	1 827 029	730 229
5 - Compromissos já assumidos para o exercício no final do anterior (contas 04 e 05)	0	0	0	1 284 746
6 - TOTAL (1+2+3+4+5)	12 237 700	13 671 790	15 227 730	15 781 677
7 - DISPONIBILIDADES ORÇAMENTAIS **	30 353 803	21 338 927	19 099 279	20 988 916
8 - DIFERENÇA (7-6)	18 116 103	7 667 137	3 871 548	5 207 239
9 - PERCENTAGEM DA RECEITA NÃO VINCULADA (8/7*100)	59,7	35,9	20,3	24,8

* 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** (e especialmente, de 2011 a 2013), o montante **global das receitas orçamentais encontrava-se substancialmente comprometido**, face apenas **a um conjunto** ¹⁹ **de despesas certas**, que, em regra, **se repetem em todos os exercícios e que apresentam um elevado grau de inflexibilidade**.

Verifica-se, assim, uma **forte rigidez na despesa orçamental**, facto que, atendendo ao nível das receitas orçamentais disponíveis, implica a **redução da margem de atuação da Autarquia ao nível da sua gestão financeira**.

O **MG**, especialmente entre 2011/2013, **dispunha**, em termos financeiros, **de uma reduzida margem de manobra para fazer face às demais despesas municipais que não se encontravam, à partida, já " vinculadas "** (2012: 20% e 2013: 25%), situação que **introduz uma forte rigidez na despesa orçamental**.

Em contraditório, o MG refere que, aceita a recomendação formulada pela IGF acerca da ponderação de medidas, ao nível da racionalização da despesa e informa "(...) *que a*

¹⁸ Cfr., alínea b), do ponto 1.2. do Anexo da "metodologia", a fls. 1 a 10.

¹⁹ 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.

racionalização da despesa municipal, tem sido uma das principais preocupações deste Executivo Municipal, podendo verificar-se quer na execução orçamental do ano de 2014, quer no Orçamento "realista" proposto para 2015, cuja redução de despesa foi de cerca de 2 milhões de euros em relação ao Orçamento proposto para 2014 e de menos 4 milhões de euros em relação ao Orçamento proposto para 2013.

Anexos, a fls. 142

2.2.1.7. A análise, através de um conjunto de indicadores, à **execução orçamental** do MG, reportada aos **anos de 2010/2013**, permite-nos concluir o seguinte:

- ✓ **A taxa de cobertura da despesa total paga pela receita total disponível diminuiu ligeiramente** (passou de 105% para 104%);
- ✓ **Reduziu a percentagem de despesas orçamentais pagas por receitas próprias** (passou de 58% para 52%) bem como o **peso destas últimas na receita total cobrada** (passou de 65% para 53%);
- ✓ **Aumentou o peso dos fundos municipais no total da despesa paga** (de 25% para 32%);e
- ✓ **Diminuiu a proporção dos compromissos assumidos para o exercício no total das despesas realizadas e faturadas** (passou de 106% para 99%), assim como o **peso das despesas totais pagas nos compromissos assumidos para o exercício que diminuiu** (de 89% para 86%).

Anexos, a fls. 32 e 33 (indicadores 1 a 24 em especial, 1, 4, 7, 8, 17 e 18)

2.2.1.8. Em síntese, no quadriénio em análise:

Na sequência da **concretização do risco associado à prática sistemática de empolamento das receitas orçamentais**, o **MG** apresentou uma **gestão orçamental desequilibrada, violando, de forma reiterada, o princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial** (nomeadamente, na execução global no ano), ainda que se tenha verificado uma evolução positiva da situação em 2013 (em termos autónomos).

Sobre este aspeto, o MG refere em contraditório que: "*O desvio verificado entre a previsão e a execução das receitas municipais (e que apesar de ficar aquém da expectativa atingiu, como referido, no quadriénio uma execução acima dos 85%), teve como principal constrangimento, possibilitar orçamentalmente a execução de mais algumas despesas, visto o grau de execução das despesas se ter apresentado superior à efetiva arrecadação de receitas no Município (cuja previsão foi efetuada de acordo com o POCAL).*

Foi, desta forma, penalizado o Município por este desequilíbrio, que, mesmo assim, conseguiu sistematicamente cumprir o princípio do equilíbrio orçamental (à exceção do ano de 2011). "

Anexos, a fls. 136

Atento o princípio da universalidade, a Autarquia **não manteve uma gestão orçamental de que resultasse a exigível articulação e compatibilização entre o nível de realização/existência da despesa** (e não somente o seu pagamento) 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 ²⁰.

2.2.2. DÍVIDA MUNICIPAL E APRECIACÃO DA SITUAÇÃO FINANCEIRA (2010/2013)

2.2.2.1. A dívida global do MG relativa a operações orçamentais (OO), incluindo as correções efetuadas pela IGF (cfr. *item 2.1.1.1.*), **importava**, nos exercícios de 2010/2013, **nos seguintes montantes:**

Quadro 7 – Composição e evolução da dívida corrigida pela IGF

Um euro

Descrição	2010			2011			2012			2013			Taxa de Variação 2010 / 2013
	Prest. Contas	Correc. IGF	Total										
- EMLP	9 002 625	0	9 002 625	8 899 140	0	8 899 140	8 230 520	0	8 230 520	8 877 129		8 877 129	-1,4%
- ECP	0	0	0	0	0	0	0	0	0			0	
- Leasing	306 239	0	306 239	205 829	0	205 829	104 706	0	104 706	11 622		11 622	-96,2%
Antecipação de receitas: MLP a)	0	2 469 276	2 469 276	0	2 303 064	2 303 064	0	2 130 066	2 130 066	0	1 947 783	1 947 783	-21,1%
Subtotal	9 308 865	2 469 276	11 778 141	9 104 969	2 303 064	11 408 033	8 335 226	2 130 066	10 465 291	8 888 750	1 947 783	10 836 534	-11,1%
Outras dívidas a terceiros - MLP	423 437	0	423 437	312 277	0	312 277	1 519 151	0	1 519 151	1 370 156		1 370 156	223,6%
- CP	1 714 155	5 161	1 719 316	4 415 884	57 395	4 473 278	3 894 559	102 206	3 996 766	3 393 613	41 220	3 434 833	99,8%
Subtotal	2 137 592	5 161	2 142 753	4 728 161	57 395	4 785 556	5 413 710	102 206	5 515 916	4 763 769	41 220	4 804 989	124,2%
Total	11 446 457	2 474 437	13 920 894	13 833 130	2 360 459	16 193 589	13 748 936	2 232 272	15 981 207	13 652 519	1 989 003	15 641 522	12,4%

Fonte: Documentos de Prestação de Contas e extrattractos bancários relativos à movimentação do processo de antecipação de receitas

Anexos, a fls. 34

²⁰ 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).

Assim, no quadriénio em apreço (2010/2013), **a dívida municipal**, incluindo o saldo em dívida, no final de cada exercício, de uma operação de antecipação de receitas ²¹, **cresceu** cerca de **M€ 1,7** (12%), passando de **M€ 13,9** para **M€ 15,6**.

Para tal evolução **contribuiu exclusivamente o aumento (M€ 2,7 e 124%)** das **" outras dívidas a terceiros "** (de CP e de MLP), pois a **" dívida financeira "** **diminuiu (m€ 942 e 11%)**.

Em sede de contraditório, o MG alegou que *" (...) verifica-se um aumento da dívida global, visto se ter considerado como dívida do Município, os valores previstos no acordo com a CGD, para a antecipação de receitas contratadas e a receber proveniente de rendas da EDP, onde a EDP assume, substituindo o Município, o pagamento prestacional dos valores antecipados e em dívida à CGD, pagando diretamente a esta os valores que teria de pagar ao Município, portanto, se é uma dívida do Município (por este ser responsável caso a EDP não cumpra os pagamentos à CGD), o Município tem uma dívida no mesmo valor a receber da EDP (que em caso de incumprimento com a CGD passará a ser reclamado diretamente pelo Município), anulando sempre o seu efeito, o que esta análise não reflete e que deve ser tida em conta quer na dívida (a pagar/a receber), quer no endividamento. "*

Anexos, a fls. 136

Das asserções produzidas pelo MG salienta-se a que respeita ao facto de ter havido um aumento da dívida global por força da consideração, por parte da IGF, da dívida para com a CGD, em resultado do processo de antecipação de receitas.

Ora, não obstante a dívida total do MG passar a ser superior à que consta da sua prestação de contas, para efeitos da análise ²² da sua dívida total, em todos os anos analisados, por força da inclusão do montante em dívida à CGD, a verdade é que, em termos de evolução no quadriénio, apenas as outras dívidas a terceiros (de CP e de MLP) contribuíram exclusivamente para o aumento verificado (de M€ 2,7 e 124%) pois a **" dívida financeira "** (que integra a dívida à CGD aqui considerada pela IGF), inclusivamente, diminuiu (m€ 942 e 11%).

Assim, em termos de variação da dívida global do MG, a consideração da dívida à CGD em todos os anos do período analisado, foi favorável, diminuiu m€ 521 (de € 2 469 276 para € 1 947 783), pelo que a sua não consideração teria implicado uma apreciação ainda

²¹ Esta operação não se encontra refletida contabilisticamente ao nível das dívidas a terceiros, mas apenas em contas de proveitos e de custos diferidos.

Todavia, considerámos, para efeitos da análise que se segue, o respetivo saldo em dívida, no final de cada exercício, como dívida financeira municipal, atendendo a que se trata de uma dívida a uma entidade bancária e que o risco da eventual incobrabilidade dos créditos futuros cedidos permaneceu na Autarquia (cfr. infra 2.2.2.4.).

Não promovemos, no entanto, qualquer alteração nos balanços municipais relativamente a este evento atendendo a que o registo efetuado pela Autarquia segue de perto a solução apresentada pelo SATAPOCAL numa brochura (n.º 4) intitulada de " Contabilização das operações que decorrem de um contrato de *factoring* ".

²² Refira-se que não foi efetuada pela IGF, nem sugerida qualquer correção às contas do MG na sequência da consideração como dívida financeira da dívida para com a CGD (em resultado do processo de antecipação de receitas), uma vez que aqueles montantes, no período em análise, apenas foram tidos em conta para efeitos da análise da dívida global da Autarquia.

mais desfavorável, em termos de um aumento superior da dívida global da Autarquia no quadriénio em análise (teria sido de M€ 2,2, em vez de M€ 1,7).

Já no que respeita ao argumento avançado pelo MG de que, , à semelhança da referida dívida, o seu direito sobre a EDP relativamente às rendas a cobrar da distribuição em baixa tensão decorrentes da concessão deveria ser considerado para que, dessa forma, o efeito fosse nulo (porque teríamos um passivo e um ativo em simultâneo), não podemos aceitar.

De facto, quando do processo de antecipação de receitas, o ativo foi aumentado pela entrada do dinheiro adiantado pela CGD, pelo que o passivo que estamos a considerar nesta análise, já teve a sua contrapartida ou o seu impacto, em termos de ativo nesse momento.

Saliente-se que o passivo, eventualmente na vertente de outras dívidas a terceiros de CP, diminuiu, nessa sequência (pelo facto de ter sido utilizado o montante adiantado pela CGD), derivando daí, de facto, uma nova dívida para com aquela instituição financeira.

De qualquer modo, poderá sempre o MG refletir na sua contabilidade o evento relacionado com a concessão à EDP da distribuição em baixa, de acordo com as regras contabilísticas em vigor nesse momento.

Face ao exposto, mantêm-se, assim, todas as asserções produzidas, bem como as conclusões e recomendações formuladas.

Refira-se que, ao longo dos anos analisados, o período **de recuperação da dívida total da Autarquia** ²³, **evoluiu negativamente**, importando **em 2013**:

- ✓ **11 meses** (com um aumento de cerca de 4 meses face a 2010) considerando **as receitas próprias regulares**;
- ✓ **2 anos** (com um aumento de cerca de 1 ano face a 2010), **caso se expurgue do valor daquelas receitas as despesas rígidas e vinculadas**.

Anexos, a fls. 33 (indicadores 26 a 31, em especial, 26 e 29)

Por sua vez, **não obstante a diminuição da taxa de cobertura da dívida municipal pela receita total disponível** (cerca de **84 pp**), que **passou de 218%** ²⁴ para **134%** (sendo a redução ainda mais significativa **caso não se considere a receita proveniente dos passivos financeiros, de 218%** para **125%**), **o montante global da receita do MG**, em todos os anos analisados, **era suficiente para solver a totalidade da dívida municipal**.

Anexos, a fls. 33 (indicadores 22 e 23)

²³ 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.

²⁴ Relembre-se, conforme já referido anteriormente, a arrecadação de uma receita extraordinária, em 2010, relativa a taxas provenientes de um loteamento da Herdade da Comporta.

Sobre este aspeto, o MG refere, em contraditório que: " (...) apesar das dificuldades evidenciadas nos anos em análise, período coincidente com uma das mais graves crises económicas a nível Mundial, o Município nunca deixou de solver os seus compromissos perante terceiros. ".

Anexos, a fls. 137

De facto, entre **2010/2013**, as disponibilidades orçamentais representaram cerca de **218%, 132%, 120% e 134%** da dívida global do município no final do respetivo ano, percentagens que passam para **218%, 126%, 119% e 125%**, caso não se considere a receita proveniente dos passivos financeiros.

O peso da dívida municipal, em sentido lato, na despesa total paga aumentou **significativamente** (passou de 48% para 78%), o mesmo sucedendo com a **dívida municipal per capita** que passou de **€ 939 para € 1 055**.

Anexos, a fls. 33 (indicadores 21 e 25)

Refira-se, ainda, que, **no final de 2013**, a **dívida de médio e longo prazos** (que, integra dívida relativa a empréstimos, a um processo de antecipação de receitas e a administrativa/comercial), **apresenta um valor materialmente relevante (M€ 12,2) e um peso significativo na dívida total (de 78%)**, situação que se repercute e condiciona a gestão orçamental de exercícios futuros.

Anexos, a fls. 34 e 35

Por fim, a **comparação**, nos **anos de 2010 a 2013**, 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)

Un: euro

DESCRIÇÃO	2010	2011	2012	2013
1 - Compromissos totais assumidos para o exercício	32 425 123	26 671 487	22 739 557	23 297 333
2 - Despesas totais pagas	28 837 553	20 371 180	18 012 563	20 105 624
3 - Outras dívidas a terceiros de CP transitadas (exceto OT)	1 719 316	4 473 278	3 996 766	3 434 833
Diferença [1-(2+3)]	1 868 255	1 827 029	730 229	- 243 124

Anexos, a fls. 33 (indicadores orçamentais 17 e 18)

Deste modo, entre o final de 2010 e de 2012, **diminuiu, significativamente** (de **M€ 1,9** para **m€ 730**), o **valor dos compromissos já assumidos e ainda não faturados** (ou equivalente), **que iriam repercutir-se**, num futuro próximo, **na dívida do MG** ²⁵, o que não obstante evidenciar uma evolução positiva da situação financeira, **é mais negativa da que decorre da simples análise da evolução da dívida municipal naquele período.**

²⁵ 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 MG perante terceiros.

Já em 2013, o saldo negativo indicia a **realização de despesas relativamente às quais não foi efetuado o correspondente compromisso, mostrando-se, por isso, violados os princípios e regras de execução orçamental** (cfr. alínea d) do ponto 2.3.4.2. das Considerações Técnicas do POCAL), situação que é suscetível de configurar um ilícito de natureza financeira, de harmonia com o disposto no art. 65º, n.º 1, al. b), da LOPTC ²⁶.

No entanto, segundo informação prestada pelos serviços do MG, tais situações ficaram a dever-se, na sua maioria, ao facto de terem sido refletidos (no final do exercício) na contabilidade patrimonial ²⁷, para maior fiabilidade da informação, diversos eventos sem que tenha sido efetuado o exigível reflexo orçamental.

Em relação a esta situação, o MG corrobora, no contraditório, estas afirmações: " *Esta situação decorre, na sua maioria, do registo no final do ano de dívida na contabilidade patrimonial, no sentido de registar, em rigor, toda a dívida existente.*

Pelo que são depois registados todos os documentos no orçamento do ano em que efetivamente são pagos, de acordo com o previsto na alínea g) do ponto 2.3.4.2 do POCAL. "

Anexos, a fls. 137

De qualquer modo, a eventual existência de dívida faturada (ou equivalente) sem, pelo menos, o prévio registo do compromisso respetivo, decorre de um conjunto de decisões tomadas ao longo do quadriénio em análise ou em período anterior, pelos sucessivos órgãos e entidades legalmente competentes para autorizarem a realização da despesa, ou seja, ao nível dos municípios, a Assembleia e a Câmara Municipais, o presidente do órgão executivo e, por delegação, os vereadores e mesmo os dirigentes municipais.

Nessa conformidade, o âmbito e a profundidade da presente auditoria não permitem, conforme consta dos objetivos da ação, a identificação e a imputação objetiva, a um indivíduo ou a um órgão em concreto, da responsabilidade, quer direta quer subsidiária, pela ocorrência da situação descrita ²⁸.

Assim sendo, atendendo ao disposto nos arts. 67º, n.º 3, e 62º, em especial, o seu n.º 2, da LOPTC, e dado que o carácter difuso da responsabilidade envolvida não viabiliza a sua efetivação, não se justifica a realização de qualquer outra diligência sobre esta matéria.

Em síntese:

A dívida global do MG, entre 2010 e 2013, incluindo o saldo em dívida de uma operação de antecipação de receitas, aumentou M€ 1,7 (12,4%), passando para um valor materialmente relevante de M€ 15,6, verificando-se um significativo período de recuperação da dívida total com base nas receitas regulares abatidas das despesas rígidas e vinculadas (2 anos), assim como, de dívida " per capita " (€ 1 055).

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

²⁷ Através de nota de lançamento.

²⁸ O que exigiria uma apreciação exaustiva e casuística aos procedimentos adotados na realização de toda a despesa que se encontrasse em dívida (de curto prazo) no final de cada exercício.

2.2.2.2. O **stock da dívida de empréstimos de médio e longo prazo (EMLP)**, reportado **ao final dos anos de 2010/2013**, ascendia, respetivamente, a **€ 9 002 625, € 8 899 140, € 8 230 520 e € 8 877 129** (decorrendo, no final de 2012 e de 2013, de respetivamente, quinze e dezasseis contratos), evolução que traduz um **decréscimo** de cerca de **m€ 125 (1,4%)**.

Anexos, a fls. 23 e 34

Por outro lado, no mesmo período, o inerente **serviço da dívida** (amortizações e juros) **aumentou m€ 85 e 10% (passou de m€ 848 para m€ 933)**, no mesmo sentido que o **seu peso na despesa municipal paga** (passou de 3% para 5%).

Anexos, a fls. 32 (indicador 13) e 35

Acresce que, em 2013, foi utilizado um EMLP, contratado ao abrigo do Programa de Apoio à Economia Local (PAEL)²⁹, no montante de **€ 1 477 120**, sem qualquer período de carência.

Assim, atendendo ao quadro de EMLP existente, no final de 2013, **é previsível o aumento**, no futuro próximo, **do serviço da dívida**.

O **stock da dívida de EMLP decresceu no quadriénio de 2010/2013** cerca de **m€ 125 (1,4%)**, tendo o respetivo **serviço da dívida aumentado m€ 85 (10%)**, sendo **expectável que continue a crescer nos próximos anos**, atendendo ao quadro de EMLP existente, no final de 2013, que inclui o empréstimo utilizado ao abrigo do PAEL (**M€ 1,5**), sem período de carência.

2.2.2.3. Nos anos **2011, 2012 e 2013**, o MG contratou com a Caixa Agrícola, anualmente, a possibilidade de **utilização de empréstimos de curto prazo** até ao montante de **€ 750 000**.

O MG viria a recorrer a este tipo de financiamento, nos anos 2011 e 2012, respetivamente, nos montantes de **€ 300 000 e € 75 000**, tendo amortizado a totalidade do capital em dívida até ao final do próprio ano em que contratou/utilizou os referidos empréstimos.

2.2.2.4. Por seu turno, a **dívida financeira** decorrente da celebração de **contratos de locação financeira**, além de apresentar valores pouco significativos no quadriénio em análise, **diminuiu** cerca de **96%** (passou de € 306 239 para € 11 622).

Anexos, a fls. 34

O respetivo **serviço da dívida** decresceu, igualmente, ao longo desse período **43%**, tendo passado de € 112 074 para € 64 188 .

Anexos, a fls. 35

2.2.2.5. Em 10/ago/2005, o **MG concretizou um processo de antecipação de receitas**, com um consórcio de bancos formado pela Caixa Geral de Depósitos, SA e pela

²⁹ Nos termos previstos na Lei n.º 43/2012, de 28/ago, regulamentada pela Portaria n.º 281-A/2012, de 14/set.

Caixa - Banco de Investimento, SA, no âmbito do qual procedeu à **cedência de créditos futuros e vincendos**, respeitantes a **17 anos**³⁰, inerentes a **parte das rendas de distribuição em baixa tensão**, detidas perante a EDP Distribuição, SA.

As principais características desta operação, que **deu lugar a uma entrada nos cofres do MG do montante global líquido de € 2 960 050**³¹, constam do quadro seguinte:

Quadro 9 – Caracterização do processo de antecipação de receitas

Un: euro

Receitas da operação		Custos/obrigações associados à operação	
(1) - Valor dos créditos do MG sobre a EDP	5 000 000	(4) - Comissão de Desconto	1 536 092
(2) - Preço de compra dos créditos cedidos (1)-(4)	3 463 908	(5) - Comissão de Montagem	36 663
(2-A) - Pagamento inicial ((2) X 95%)	3 290 713	Total de custos associados à operação	1 572 755
(2-B) - Valor final ((2) X 5%)	173 195		
(3) - Valor líquido disponibilizado ao MG (2-A) -(5)-(6)	2 960 050	(6) Conta margem (Garantia - Cláusula quinta do contrato)	294 000

Fonte: Documentos de Prestação de Contas e cópia do contrato de antecipação de receitas

Anexos, a fls. 36 a 67

Este contrato, cujos movimentos contabilísticos são apenas refletidos em contas de proveitos e custos diferidos, **foi celebrado como forma de contornar os limites de endividamento municipal**, conforme se retira claramente da justificação apresentada para a realização desta operação: "(...) limitado, que continua, o aumento do endividamento das autarquias por via do recurso ao crédito bancário, dificultando a execução de investimentos (...) "³².

Com a celebração deste contrato, **a Autarquia deixou de arrecadar, anualmente**³³, **um relevante valor de receitas relativas aos créditos cedidos** (num total de **M€ 5**), acabando por **suportar significativos custos financeiros** (cerca de, **M€ 1,6**), a saber:

- ✓ **Comissão de desconto - € 1 536 092;**
- ✓ **Comissão de montagem - € 36 663;**

Assim, **para além de o MG suportar custos materialmente muito relevantes com esta operação, condicionou e comprometeu de forma muito significativa os orçamentos futuros**, pois deixou de arrecadar, anualmente, um relevante valor de receitas relativas aos créditos cedidos.

³⁰ Refira-se que, no processo de consulta ao mercado, o prazo inicial era de 20 anos.

³¹ Valor creditado pelo consórcio das mencionadas instituições financeiras em 28/set/2005.

³² Tal propósito é expressamente assumido, na informação subscrita pelo Diretor do DAF, na proposta de consulta ao mercado para aquisição do serviço em causa (cfr. Anexos, a fls. 70 e 71).

³³ Desde 2005 e até 2022.

Importa, ainda, referir que **o risco da eventual incobrável dos créditos futuros cedidos permaneceu na Autarquia**³⁴, pelo que **estamos perante uma verdadeira dívida municipal no que respeita ao valor adiantado pelas entidades financeiras e ainda não amortizado pelo MG**³⁵, que importava, no final de cada ano do quadriénio de 2010/2013, nos montantes de, respetivamente, **€ 2 469 276, € 2 303 064, € 2 130 066 e € 1 947 783**, conforme consta do quadro seguinte:

Quadro 10 – Amortizações efetuadas, custos suportados e dívida existente 2010/2013

Urt: euro

Descrição	Valor em dívida inicial	Σ de 2005 a 2009	2010	2011	2012	2013	Total do Quadriénio	Total Acumulado
		(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6) = Σ (2) a (5)	(7) = (1) + (6)
Juros	3 290 713	591 528	120 793	112 695	106 448	97 165	437 101	1 028 629
Comissão de gestão		21 250	5 000	5 000	5 000	5 000	20 000	41 250
Amortização		662 783	158 654	166 212	172 999	182 282	680 147	1 342 930
Capital em dívida = Valor em dívida inicial - Amortização		2 627 930	2 469 276	2 303 064	2 130 066	1 947 783		

Fonte: Documentos de Prestação de Contas, ficheiro extra contabilístico facultado pelo MG e extratos bancários

Anexos, a fls. 68 a 71

Destacam-se, ainda, os montantes imputados ao MG, no quadriénio de 2010/2013 e desde o início da operação até 31/dez/2013, a título de;

- ✓ **Juros acumulados**, respetivamente, de **€ 437 101** e **€ 1 028 629**; e
- ✓ **Comissão de gestão**³⁶, respetivamente, de **m€ 20** e **m€ 41,5**.

A situação descrita é suscetível **de colocar em causa uma efetiva aplicação do princípio da equidade intergeracional**³⁷, pois **repercute-se e condiciona a gestão orçamental de exercícios futuros**, e, assim, **a capacidade financeira do MG para prosseguir as suas atribuições e competências**.

³⁴ Cfr. Cláusulas quarta e sétima do contrato.

³⁵ Cfr. Ainda que o pagamento das rendas, em falta, seja efetuado pela EDP.

³⁶ Cfr. n.º 3 da cláusula décima do contrato, onde consta a obrigatoriedade do pagamento por parte da Autarquia de uma comissão de m€ 5 / ano.

³⁷ Tal princípio encontra-se, atualmente, previsto nos art.ºs 3º, n.º2, alínea f); 9º e 48º da Lei n.º 73/2013, de 03/set (sendo de salientar que já na anterior Lei n.º 2/2007, de 15/jan, constava do art. 4º, n.º 3 e art. 35º).

Refira-se, no entanto, que já na Revisão Constitucional de 1989, resultava expressamente que o Orçamento poderia ser estruturado por programas, estando assim implícita a necessidade da apresentação da despesa por atividades ser complementada por mapas plurianuais, tendo em vista uma projeção eficiente da afetação dos fundos públicos.

Por outro lado, a alteração introduzida pela Lei n.º 48/2004, de 24/ago à Lei de Enquadramento Orçamental (Lei n.º 91/2001, de 20/ago), passou a prever que o Orçamento do Estado está subordinado ao princípio da equidade na distribuição dos benefícios e custos entre gerações.

Por fim, na ótica do endividamento municipal, o citado princípio pressupõe uma distribuição equilibrada dos respetivos custos entre gerações de modo a não sobrecarregar as gerações futuras com os custos inerentes ao serviço da dívida.

Da arrecadação por parte do MG, em 2005, de um valor significativo (cerca de M€ 3,3) proveniente de um processo de antecipação de receitas futuras, respeitantes a 17 anos (no montante de M€ 5) resultou uma nova dívida municipal (em 2013: M€ 1,9), elevados custos para a Autarquia (até 2013: M€ 1) e o comprometimento dos orçamentos futuros, pondo, assim em causa a aplicação do princípio da equidade intergeracional.

2.2.2.6. As “**outras dívidas a terceiros**” (dívida administrativa/comercial), decorrentes de operações orçamentais, **cresceram, entre 2010/2013, cerca de M€ 2,7 (124%), tendo passado para € 4 804 989.**

Anexos, a fls. 34

Refira-se que, **uma grande parte das “outras dívidas a terceiros” foi divulgada no passivo de MLP³⁸ do balanço** e perfazia, no final de cada um dos anos de 2010 a 2013, respetivamente, **€ 423 437, € 312 277, € 1 519 151 e € 1 370 156** (correspondendo a 20%, 7%, 28% e 29% da dívida global desta natureza).

O **peso das dívidas em análise**, de natureza originária de curto prazo (que também incluem, por força dos acordos celebrados, a exigível a MLP), **na despesa total realizada pela Autarquia aumentou cerca de 12,4 pontos percentuais³⁹**, tendo passado de 7% para 19%.

Anexos, a fls. 33 (indicador 20)

2.2.2.6.1. A evolução, no quadriénio em análise, 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 11 – Saldos reais de operações orçamentais

Un: euro

DESCRIÇÃO	2010	2011	2012	2013
1 - Saldo final de operações orçamentais	1 516 250	967 747	1 086 716	883 292
2 - Outras dívidas a terceiros originariamente de CP (exceto OT)	2 142 753	4 785 556	5 515 916	4 804 989
Diferença (1-2)	- 626 503	- 3 817 809	- 4 429 200	- 3 921 696

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

Anexos, a fls. 33 (indicador 19)

O **MG apresentou**, nos anos de 2010 a 2013, **relevantes e sistemáticos saldos reais negativos de operações orçamentais**, o que evidencia e confirma **a existência de uma manifesta incapacidade para fazer face, atempadamente, ao pagamento das “outras dívidas a terceiros” originariamente de CP.**

Refira-se que, **em 2013, o mencionado saldo negativo corresponde a 21% da**

³⁸ Por respeitar a dívida cuja exigibilidade, embora fosse originariamente de CP, passou a ser, em parte, exigível a MLP, nomeadamente, por força de acordos de pagamento celebrados (por ex. com a AGDA - Aguas Públicas do Alentejo, S.A.).

³⁹ pp.

receita municipal desse exercício (expurgada do saldo inicial e da proveniente de passivos financeiros).

Desta situação, decorre a **oneração 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.**

O MG, em contraditório, alega que "(...) *nas Outras Dívidas a Terceiros estão também a crescer os compromissos assumidos para exercícios futuros, o que dada a plurianualidade do Plano de Investimentos, faz registar no exercício alguns investimentos que o Município se compromete executar no ano seguinte (ou em anos seguintes), o que não significa que esses investimentos tenham de ser obrigatoriamente suportados pelo saldo de operações orçamentais (gerência), podem apenas obedecer a um planeamento para os investimentos programados em determinadas fases do ano a suportar por receitas do próprio ano, pelo que esta análise pode não ser direta, no entanto, a ser efetuada apenas a relação direta entre os saldos transitados (gerência/compromissos e dívida), de facto, o chamado saldo "real" é negativo.*"

Anexos, a fls. 138

O MG não põe em causa os montantes constantes da análise efetuada pela IGF e concorda que o saldo real de operações orçamentais é, de facto, negativo, pelo que nos abstermos de formular quaisquer outras considerações.

A situação financeira de CP do MG foi, ao longo do quadriénio, negativa e desequilibrada, com sistemáticos e relevantes saldos reais negativos de operações orçamentais (2013: M€ 3,9), que espelha a sua incapacidade para fazer atempadamente ao pagamento das "outras dívidas a terceiros" originariamente de CP e provocam a oneração indevida dos orçamentos de exercícios futuros.

2.2.2.6.2. Os prazos médios de pagamento (PMP) a terceiros, segundo os indicadores adotados pela IGF ⁴⁰, evoluíram da seguinte forma:

Quadro 12 – Prazo médio de pagamento

INDICADORES	2010	2011	2012	2013	VARIAÇÃO NO QUADRIÉNIO
Prazo médio de pagamento	40	141	214	185	145
Prazo médio de pagamento (incluindo aquisições em leasing)	46	147	218	185	139
Prazo médio de pagamento de imobilizado	33	199	369	17	-16

Fonte: Documentos de Prestação de Contas

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

⁴⁰ A IGF efetua o apuramento do PMP a terceiros (e não apenas a fornecedores/empregados) com base numa metodologia distinta da que decorre da Resolução de Conselho de Ministros (RCM) n.º 34/2008 (cuja análise consta 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. 72.

Assim, **no quadriénio, o PMP a terceiros da Autarquia apresentou valores crescentes e que excedem, de forma significativa, os parâmetros legalmente previstos**⁴¹, situando-se, **no final de 2013, em 185 dias (mais 145 dias do que em 2010)**, mesmo após a utilização, nesse ano, do EMLP (M€ 1,5) utilizado ao abrigo do PAEL.

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

Por sua vez, de acordo com a fórmula adotada na RCM n.º 34/2008⁴², **o PMP a fornecedores, no final de 2012 e 2013, era, de acordo com a informação prestada pela DGAL, respetivamente, 75 e 124 dias**⁴³, resultados bem diferentes dos **apurados pela IGF (155 e 186 dias)**.

Anexos, a fls. 73 a 76

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 fornecedores⁴⁴ ou das aquisições de bens e serviços⁴⁵) 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**, relativamente aos anos de 2012 e 2013, **as seguintes correções relativamente aos valores considerados pela DGAL:**

✓ **Dívidas a fornecedores:**

- **Para menos (em 2012: € 209 405 e 2013: € 237 131)**, decorrente da **exclusão dos saldos credores da subconta relativa a cauções em dinheiro prestadas por fornecedores/empreiteiros**⁴⁶; e
- **Para mais (em 2012: € 1 322 609 e 2013: € 1 261 623)** no âmbito das **diferenças apuradas na reconciliação dos saldos das dívidas a fornecedores e empreiteiros**⁴⁷, e correção aos saldos relativos a **dívidas a**

⁴¹ 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).

⁴² 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.

⁴³ De acordo com a listagem publicada pela DGAL, baseada em dados reportados pelas autarquias locais através do SIIAL, extraídos a 29/set/2014.

⁴⁴ 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. "

⁴⁵ 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. "

⁴⁶ Refletidos na conta " 261 Fornecedores de imobilizado " (2612), mas que, dada a sua natureza, não devem ser considerados para efeitos de apuramento do PMP.

⁴⁷ Cujo registo, a ter sido efetuado de forma adequada e atempada, se repercutiria no saldo das contas relevantes para o apuramento do PMP.

fornecedores que inicialmente tinham uma natureza de curto prazo, não obstante possam ter sido entretanto transformadas em dívidas de MLP, por acordo entre as partes.

✓ **Aquisições de bens e serviços:**

- **Para menos** (em **2012: € 10 210 223** e **2013: € 1 134 051**), resultantes **da exclusão dos montantes lançados a débito ao nível das contas de imobilizado** (relevantes para o apuramento do PMP segundo a metodologia prevista na RCM e adotada DGAL) **com origem em transferências das correspondentes contas de imobilizado em curso** ⁴⁸, e que, por isso, **não respeitam a aquisições a título oneroso;**
- **Para mais** (em **2012: € 4 940** e **2013: € 4 940**) resultantes do procedimento de **circularização/reconciliação de saldos de terceiros** (contrapartida da dívida reconhecida).

Anexos, a fls. 77

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 MG, **para o apuramento de um PMP sem qualquer aderência à realidade**, o que também **impossibilita uma efetiva comparação deste indicador ao longo do tempo.**

Em sede de contraditório, o MG invocou a diferença de critérios entre a DGAL e a IGF para o apuramento do PMP, sobretudo no que se refere à inclusão, por parte desta Inspeção, da dívida comercial e administrativa de MLP (originariamente de CP, que, por acordo foi transformada em MLP) no cálculo do PMP, conforme infra:

" Da análise efetuada pela IGF o PMP evolui negativamente ao longo do período em análise, análise mais negativa do que a efetuada pela DGAL sobre a mesma matéria, visto os critérios terem sido diferentes, da mesma forma que é considerado para o PMP os acordos de pagamento com fornecedores, acordos estes, que tinham como objetivo reestruturar a dívida, passando compromissos de C/P para o M/L Prazo, no sentido de aliviar a pressão de C/P e dar condições de governabilidade aos Municípios.

Se era intenção transformar dívida de C/P em M/L Prazo, a mesma deveria ser considerada sob este ponto de vista, o que não se verifica, pois se por um lado se permite (e até obriga através do PAEL) a reestruturar dívida, por acordo (ou contrato no caso do PAEL), para o médio e em alguns casos longo prazo (que inclui os empréstimos PAEL), por outro, não se deixa de atribuir esse ónus ao curto prazo, como se de uma dívida de curto prazo se continuasse a tratar, continuando a contar para os limites de dívida e endividamento de curto prazo. "

⁴⁸ 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).

Anexos, a fls. 138

Ora, sobre as afirmações do MG acerca da não inclusão da dívida de natureza comercial/administrativa, originariamente de CP, que por acordo, foi transformada em MLP, cumpre-nos referir que se tal acontecesse podíamos ter no limite um PMP de zero dias (ou seja, um aparente "pronto pagamento"), em virtude da transformação de toda a dívida de CP daquela natureza em MLP, quando na realidade a dívida permanecia na Autarquia e tinha de ser paga.

Desta forma, não nos parece que seja de aceitar o entendimento do MG sobre esta situação, pelo que mantemos todas as asserções produzidas.

Por fim, ainda transcrevemos infra o que o MG refere sobre esta matéria:

" (...) desde a entrada da Lei 8/2012 de 21 de Fevereiro (Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso), que veio romper, nesta matéria, com o passado, deixando, no entanto, em dado momento, um histórico que passa a ter outras regras, o que não obstante a isto, se encontra o Município **a cumprir, nunca violando, o limite imposto no mapa dos PA's (Pagamentos em Atraso), ou seja, em tempo algum viu aumentar o valor de dívida com mais de 90 dias, reflectido no mapa dos PA's, no entanto, dentro deste stock de dívida (que tem vindo a diminuir progressivamente) existem faturas com muita antiguidade, ou seja, cumprimos, na gestão de pagamentos, os 90 dias, no entanto, temos menos dívida mas há mais tempo em dívida o que para efeito da contagem da média para o PMP desvirtua a situação, colocando-a num contexto mais gravoso do que o que na realidade existe. "**

Anexos, a fls. 139

A Autarquia continuava a apresentar, no final de **2013, PMP a terceiros e a fornecedores (RCM n.º 34/2008) muito superiores aos parâmetros legalmente previstos, respetivamente, 185 e 186 dias, mesmo após a utilização, nesse ano, do EMLP (M€ 1,5) PAEL.**

2.2.2.6.3. Da análise à **situação financeira de CP da Autarquia** com base na **informação patrimonial resulta**, quanto aos **indicadores de liquidez**⁴⁹, o seguinte

Quadro 13 – Indicadores de liquidez

INDICADORES	2010	2011	2012	2013	VARIAÇÃO NO QUADRIÉNIO
Liquidez geral	117%	113%	75%	78%	-39,25
Liquidez reduzida	107%	109%	71%	73%	-33,73
Liquidez imediata	90%	28%	33%	33%	-57,43

Fonte: Balanços, Demonstrações de resultados e Balancetes Finais

⁴⁹ Que se destinam a medir a capacidade da entidade para solver atempadamente os seus compromissos de CP.

Anexos, a fls. 72

Assim, estes **rácios evidenciam**, no quadriénio em análise, uma evolução negativa acentuada, com resultados, essencialmente, nos anos de 2012 e 2013, **muito distantes dos parâmetros de referência** para uma **situação de equilíbrio financeiro de curto prazo** ⁵⁰, mostrando-se **desrespeitada a regra do equilíbrio financeiro mínimo** ⁵¹.

De facto, **não existe**, especialmente nos anos de 2012 e 2013, **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 e do equilíbrio corrente**, a que aludimos nos *itens 2.2.1.4. e 2.2.1.5.*, pois, se a gestão orçamental tivesse sido realmente equilibrada, qualquer dos **indicadores de liquidez** apresentaria, necessariamente, um resultado dentro dos parâmetros mínimos aceitáveis.

O MG apresenta, essencialmente, nos anos de 2012 e 2013, fruto de uma evolução negativa ocorrida no quadriénio, uma **estrutura financeira de CP desequilibrada**, com **incumprimento da regra do equilíbrio financeiro mínimo**, situação que espelha e confirma as dificuldades existentes para solver atempadamente os seus compromissos dessa natureza.

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

- ✓ Efetuem, com frequência, **acordos de regularização de dívida** ⁵² com a Autarquia, que ascendiam, **no final de 2012, a M€ 1,8;**

Anexos, a fls. 78

- ✓ Celebrem contratos de *factoring* com entidades financeiras, que **consubstanciavam, no final de 2012, uma dívida, de M€ 1,4;**

Anexos, a fls. 79

- ✓ Tenham **liquidado e recebido da Autarquia, no triénio de 2010/2012**, valores relativos a **juros de mora**, de pelo menos, **m€ 146** estando, ainda, **em dívida, no final de 2012, m€ 39.**

Anexos, a fls. 80

⁵⁰ Cfr., para este efeito, o disposto nas " Observações " tecidas relativamente a cada um destes três indicadores – Anexos, a fls. 34 (indicadores 1 a 3).

⁵¹ 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.

⁵² Segundo informação prestada pelo MG, em 2012, foram realizados sete acordos desta natureza.

Quadro 14 – Juros liquidados e pagos relativos a atrasos nos pagamentos

Un: euro

EXERCÍCIOS	VALORES REFLETIDOS CONTABILISTICAMENTE			VALORES FATURADOS E OMITIDOS NA CONTABILIDADE	VALORES TOTAIS EM DÍVIDA NO FINAL DO EXERCÍCIO	
	JUROS PAGOS		JUROS EM DÍVIDA NO FINAL DO EXERCÍCIO		MONTANTE	VARIÇÃO
	NO ANO	VARIÇÃO				
2010	2 668,95		61,00	376,90	437,90	
2011	56 444,37	2015%	458,62	37 879,91	38 338,53	8655%
2012	86 702,27	54%	38 995,44	450,96	39 446,40	3%
TOTAL	145 815,59					
VARIÇÃO 2010/2012	84 033,32	3149%			39 008,50	8908%

2.2.2.7. A situação do MG 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 15 – Indicadores de endividamento

INDICADORES	2010	2011	2012	2013	VARIÇÃO NO QUADRIÉNIO
Endividamento (passivo / ativo líquido)	38%	46%	42%	42%	3,57
Estrutura de Endividamento I (dívidas MLP / passivo)	49%	35%	39%	40%	-8,95
Estrutura de Endividamento II (dívida financeira MLP / passivo)	47%	34%	33%	35%	-12,20
Estrutura de Endividamento III (dívidas de CP / passivo)	11%	18%	17%	15%	4,37

Fonte: Balanços de 2010 a 2013

Anexos, a fls. 72 (indicadores 10 a 13)

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

- ✓ **Aumentou o peso do passivo no ativo líquido** (indicador “ Endividamento ”), que se situou, em 2013, em 42%;
- ✓ **Diminuiu o peso das dívidas de MLP** (totais e de natureza financeira) **no passivo** (indicadores “ Estruturas de Endividamento I e II ”), respetivamente, em 9% e 12%.
- ✓ **Aumentou o peso das dívidas CP no passivo** (indicadores “ Estruturas de Endividamento III ”), em 4 pp, perfazendo, em 2013, 15%.

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

Quadro 16 – Indicadores de imobilizações

INDICADORES	2010	2011	2012	2013	VARIAÇÃO NO QUADRIÉNIO
Indicador das imobilizações I (capitais permanentes / imobilizado líquido)	88%	80%	85%	87%	-0,69
Indicador das imobilizações II (capitais alheios de MLP / imobilizado líquido)	20%	18%	19%	19%	-0,93
Indicador das imobilizações III (capitais alheios CP / imobilizado líquido)	4%	10%	8%	7%	2,82

Fonte: Balanços de 2010 a 2013

Anexos, a fls. 72 (indicadores 7 a 9)

Os resultados destes rácios mostram que **o imobilizado tem sido financiado principalmente**, como é desejável, **por capitais permanentes**⁵³ (**Indicador das Imobilizações I**), que são compostos, maioritariamente, por fundos próprios (em 2013, apenas 19% de capitais alheios de MLP - **Indicadores das Imobilizações II**), confinando-se o grau de cobertura por capitais alheios de CP a um nível reduzido (em 2013, 7%), não obstante o acréscimo de cerca de 3 pp (**indicador de imobilizações III**).

2.2.2.9. Em síntese, entre 2010/2013:

A **dívida global do MG**, incluindo o saldo em dívida de uma operação de antecipação de receitas, **evoluiu negativamente, tendo aumentado cerca de M€ 1,7 (12,4%), importando, no final de 2013, em M€ 15,6, montante materialmente relevante**, sendo de salientar:

- ✓ **O elevado período de recuperação da dívida municipal** tendo em conta as receitas regulares expurgadas das despesas rígidas e vinculadas (2013: **2 anos**);
- ✓ **A manutenção de um relevante e crescente valor da dívida municipal " per capita "** (2013: **€ 1 055**);
- ✓ **A materialidade da dívida de MLP (2013: M€ 12,2) e o significativo peso na dívida total (2013: 78%);**
- ✓ **Uma situação financeira de CP com evolução negativa e desequilibrada, e:**
 - **Relevantes e sistemáticos saldos reais negativos de operações orçamentais (2013: M€ 3,9);**
 - **PMP a terceiros e a fornecedores (RCM n.º 34/2008)**

⁵³ Ou seja, por fundos próprios e financiamentos de MLP.

elevados e que ultrapassam os parâmetros legais (2013: respetivamente, 185 e 186 dias);

- **Violação, em 2012 e 2013, 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;
- **Custos financeiros relativos a atrasos no pagamento a fornecedores** (no quadriénio de 2010/2013: juros de mora liquidados e pagos no montante de m€ 146).

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

Sobre as recomendações formuladas pela IGF sobre a dívida global, o MG, em contraditório, refere que as aceita e informa:

" Aceitam-se as recomendações efetuadas, reiterando estas como umas das principais preocupações deste Executivo Municipal, tendo sido já criado mecanismos de controlo (...), e proposto dois documentos previsionais, dentro deste ciclo autárquico, que procuraram reduzir progressivamente a despesa global do Município (...), redimensionando e racionalizando o sentido das prioridades à efetiva capacidade económica e financeira do Município. " e informa igualmente que " (...) já foi revista e atualizada a tabela de taxas do Município, ao mesmo tempo que, do lado da despesa, foram tomadas as medidas indicadas no ponto 3.2.1.2. Quanto à redução de dívida, temos vindo a reduzir quer o stock de dívida, quer as novas despesas do Município. Quanto ao PMP "real", o mesmo, está dentro do prazo legal, o PMP está influenciado negativamente por uma pequena parte da dívida com muita antiguidade que se encontra dentro do mapa dos PA's e que em 2015 será regularizada. "

Anexos, a fls. 142

2.3. LIMITES LEGAIS DE ENDIVIDAMENTO MUNICIPAL DE 2011 E 2012

2.3.1. APURAMENTO DOS LIMITES LEGAIS (DGAL E IGF)

2.3.1.1. A **DGAL divulgou** para os exercícios de **2011 e 2012**, os **limites especiais de endividamento líquido (EL) e de empréstimos de médio e longo prazo (EMLP)** previstos nas respetivas Leis do Orçamento de Estado (LOE) (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. 81 a 84

Na sequência da presente auditoria e ainda que seguindo a mesma metodologia adotada por aquela entidade, **efetuámos correções nos limites, quer do EL, quer dos EMLP, de 2010 e 2011**⁵⁴, que, conseqüentemente, atendendo ao quadro legal vigente, **tiveram impacto no cálculo do respetivo limite dos anos seguintes**⁵⁵.

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

Quadro 17 – Limites especiais de EL para 2011⁵⁶ e 2012⁵⁷

Un: euro

ANO	DESCRIÇÃO	ENDIVIDAMENTO LÍQUIDO				
		LIMITE LEGAL DE REFERÊNCIA a)		MONTANTES EM 31/12	CORREÇÕES DA IGF	LIMITE DO ANO
		LFL (ano 2010)	LOE_2011			
2011	DGAL	19 766 866		6 843 371		6 843 371
	IGF	19 766 866		6 843 371	3 761 324	10 604 695
2012	DGAL		6 843 371	6 785 421		6 785 421
	IGF		10 604 695	6 785 421	2 791 040	9 576 461

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 MG de 2010 e 2011 e auditoria da IGF

Anexos, a fls. 81, 82, 85, 87, 94, 97 e 98

⁵⁴ 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 MG) cuja informação foi incorretamente reportada ou omitida pela Autarquia na comunicação à DGAL, via SIIAL.

⁵⁵ 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 MG, 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.

⁵⁶ 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, de acordo com a informação da DGAL, 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.

⁵⁷ 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.

O mesmo se verificou com os limites especiais de EMLP, tendo a IGF efetuado correções aos valores divulgados pela DGAL, que indicamos no quadro seguinte:

Quadro 18 – Limites especiais de EMLP para 2011⁵⁸ / 2012⁵⁹

Lr. euro

ANO	DESCRIÇÃO	EMPRÉSTIMOS DE MÉDIO/LONGO PRAZOS						
		LIMITE LEGAL DE REFERÊNCIA a)		MONTANTES DE REFERÊNCIA		CORREÇÕES DA IGF	RATEIO	LIMITE DO ANO
		LFL (ano 2010)	LOE_2011	A 30/SET/2010	A 1/JAN/2012			
2011	DGAL	15 813 492		7 436 009			1 864 714	9 300 723
	IGF	15 813 492		7 436 009		288 398	1 864 714	9 589 121
2012	DGAL		9 300 723		7 595 622		706 344	8 301 965
	IGF		9 589 121		7 595 622	- 38 582	706 344	8 263 383

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 MG de 2010 e 2011

Anexos, a fls. 81, 83, 84,86, 97 e 98

Por sua vez, no que se refere ao **limite de ECP de 2011 e 2012, previsto no art. 39º, n.º 1, da LFL**, a IGF⁶⁰ apurou os seguintes montantes:

⁵⁸ 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.º 2, da LFL: *Stock* de EMLP relevante em 30/set/2010 + valor atribuído no rateio (até ao valor máximo permitido pelo limite da LFL de 2010).

⁵⁹ 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.

⁶⁰ 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 tem vindo a ser considerado pela DGAL.

Quadro 19 – Limite de ECP de 2011 / 2012

Un: Euro

ANOS	BASE DE CÁLCULO - RECEITAS	LIMITE DE ECP - LFL
(1)	(2)	(3)=(2)*10%
2011	11 577 120	1 157 712
2012	10 223 465	1 022 346

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

Anexos, a fls. 96

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

2.3.2.1. De acordo com o conceito de **endividamento líquido total** previsto na LFL ⁶¹ eram suscetíveis de relevar, para os limites legais de endividamento do MG dos anos de 2011 e 2012, **para além do Município**, as seguintes entidades:

- ✓ **Quatro associações de municípios:** AMAGRA - Associação de Municípios Alentejanos para a Gestão Regional do Ambiente, AMBAAL - Associação dos Municípios do Baixo Alentejo e Alentejo Litoral, CIMAL - Comunidade Intermunicipal do Alentejo Litoral, AMPV - Associação de Municípios Portugueses do Vinho;
- ✓ **Quatro entidades de natureza empresarial:** AMBILITAL - Investimentos Ambientais no Alentejo, E.I.M., REGI - Planeamento e Desenvolvimento Regional, E.I.M., INFRATRÓIA - Infraestruturas de Troia, E.M., SAP - Serviço de Apoio a Praias, E.M. ⁶².

Anexos, a fls. 95

Todavia, o endividamento das **entidades de natureza empresarial** participadas pelos Municípios **apenas releva para efeitos dos respetivos limites legais caso as entidades não apresentem resultados equilibrados**, de harmonia, em 2011 e 2012, com o RJSEL ⁶³ e RJAEPL ⁶⁴, 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 das entidades de natureza empresarial referidas.

Ora, aplicando, relativamente aos exercícios de 2011 e 2012, a **regra de equilíbrio anual de contas** ⁶⁵⁻⁶⁶, verificámos que a **AMBILITAL, E.I.M.** e a **INFRATRÓIA -**

⁶¹ Consagrado no art. 36.º, n.º 2, al.s a) e b).

⁶² Empresa foi dissolvida em 27/set/2013.

⁶³ 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.

⁶⁴ 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.

⁶⁵ 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

Infraestruturas de Troia, E.M. apresentam contas equilibradas, não contribuindo, por isso, para os limites do endividamento municipal.

Anexos, a fls. 116 e 119

2.3.2.2. 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** constam do quadro seguinte:

Quadro 20 - Entidades abrangidas pelo conceito de endividamento líquido total

IDENTIFICAÇÃO	LIMITES		% IMPUTÁVEL AO MUNICÍPIO	
	EMPRÉSTIMOS	ENDIVIDAMENTO LÍQUIDO	2011	2012
MUNICÍPIO DE GRÂNDOLA	SIM	SIM	100,00%	100,00%
AMAGRA - Associação de Municípios Alentejanos para a Gestão Regional do Ambiente	SIM	SIM	14,29%	14,29%
AMBAAL - Associação dos Municípios do Baixo Alentejo e Alentejo Litoral	SIM	SIM	2,20%	2,20%
CIMAL - Comunidade Intermunicipal do Alentejo Litoral	SIM	SIM	15,2%; 14,8% e 20,0%	15,2%; 14,8% e 20,0%
AMPV - Associação de Municípios Portugueses do Vinho	SIM	SIM	1,24%	1,17%
AMBILITAL - Investimentos Ambientais no Alentejo, EIM	NÃO	NÃO	7,29%	7,29%
INFRATRÓIA - Infraestruturas de Troia, EM	NÃO	NÃO	74,10%	74,10%
SAP - Serviço de Apoio a Praias, EM	SIM	SIM	51,00%	51,00%
REGI - Planeamento e Desenvolvimento Regional, EIM	SIM	SIM	20,00%	20,00%

Anexos, a fls. 95

2.3.3. CONTROLO DOS LIMITES ESPECIAIS DE EL DE 2011 E 2012

2.3.3.1. Em **2011 e 2012**, o comportamento do **MG**, em conjunto com as restantes entidades relevantes, **no que concerne aos limites especiais de EL previstos nas LOE dos respetivos anos**, foi o seguinte:

Quadro 21 – Limites especiais de EL de 2011 / 2012

Un: Euro

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	6 843 371	10 604 695	6 785 421	9 576 461	57 950	1 028 234	99%	90%
2012	6 785 421	9 576 461	6 436 744	8 800 822	348 677	775 639	95%	92%

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

Anexos, a fls. 97 a 99, 102, 106, 108, 110, 112, 114, 116, 117, 119, 120, 122, 123 e 125

de encerramento das suas contas, o montante necessário à reposição do equilíbrio (cfr. art. 31.º, n.ºs 2 a 4, do RJSEL).

⁶⁶ Regra consagrada, quanto a 2012, no art. 40.º, n.º 2, do RJAEP, 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).

Assim, o **MG cumpriu, em 2011 e 2012, os limites especiais de EL**, com taxas de utilização de, respetivamente, **90%** e **92%** (DGAL: 99% e 95%) ⁶⁷.

Refira-se, no entanto, que os valores de endividamento líquido, em 2011 e 2012, subjacentes à análise anterior são inferiores aos evidenciados pelo MG, pois, existe um montante de **EMLP excecionados** de cerca de, respetivamente, **MC 1,8** e **MC 1,7**.

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

2.3.4.1. Nos dois anos analisados, o comportamento do **MG, em termos dos limites especiais de EMLP** ⁶⁸ previstos nas respetivas LOE, foi o seguinte:

Quadro 22 – Limites especiais de EMLP de 2011 / 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	9 300 723	9 589 121	7 595 622	7 557 039	1 705 101	2 032 082	82%	79%
2012	8 301 965	8 263 383	6 984 392	6 951 919	1 317 573	1 311 463	84%	84%

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

Anexos, a fls. 97, 98, 100, 105, 107, 109, 111, 113, 115, 116, 118, 119, 121, 122, 124 e 125

Assim, **nos anos em análise, o MG respeitou o limite especial de EMLP**, com taxas de utilização de, respetivamente, **79%** e **84%** (DGAL: 82% e 84%).

Saliente-se, como já foi referido, que os **empréstimos excecionados deste limite legal**, assim como do limite de EL, **perfaziam, em termos absolutos**, no final de 2011 e 2012, **MC 1,8** e **MC 1,7**, tendo um peso de, respetivamente, **20,3%** e **20,5%** na dívida total de EMLP.

Anexos, a fls. 101

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

2.3.5.1. O **MG cumpriu, nos anos de 2011 e 2012, o limite legal de ECP** ⁶⁹ definido na LFL, pois apresentou, em conjunto com as restantes entidades relevantes, a seguinte situação:

⁶⁷ 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 saldo da conta 2749 e do EL de entidades que foram omitidas pelo MG no reporte à DGAL ou da incorreta comunicação dos montantes relevantes.

⁶⁸ 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.

⁶⁹ Previsto no art. 39º, n.º 1, da LFL.

Quadro 23 – Limite de CP de 2011/2012

Un: Euro

EXERCÍCIO	LIMITE LEGAL	STOCK DE ECP RELEVANTE		% DE UTILIZAÇÃO DO LIMITE	
		STOCK MÁXIMO RELEVANTE DE ECP NO ANO DE 2012	STOCK DE ECP RELEVANTE EM 31/12/2012	% DE UTILIZAÇÃO MÁXIMA DO LIMITE AO LONGO DO ANO	% DE UTILIZAÇÃO DO LIMITE EM 31/12/2012
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(3)/(2)*100	(6)=(4)/(2)*100
2011	1 157 712	509 869	6 655	44%	1%
2012	1 022 346	81 655	6 050	8%	1%

Refira-se que, no final de 2011 e 2012, apenas a AMBAAL detinha dívidas de ECP, determinando percentagens de utilização de cerca de 1% face ao limite legal.

Anexos, a fls. 96 e 100

2.3.6. Em síntese:

O MG, nos anos de 2011 e 2012, respeitou os limites de EL, EMLP e de ECP.

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

2.3.7.1. O MG **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, ao nível do EL e dos EMLP:**

Quadro 24 – 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 (Reflexos para o endividamento líquido) ^{a)}
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(4)-(3)
2011	1 - ENDIVIDAMENTO LÍQUIDO ^{b)}	8 593 222,00	11 384 262,18	2 791 040,18
	2 - OUTRA INFORMAÇÃO RELEVANTE ^{c)}	1 807 801,31	1 807 801,31	0,00
	3 - END. LIQ. RELEVANTE (1-2)	6 785 420,69	9 576 460,87	2 791 040,18
2012	1 - ENDIVIDAMENTO LÍQUIDO ^{b)}	8 121 354,95	10 540 331,08	2 418 976,13
	2 - OUTRA INFORMAÇÃO RELEVANTE ^{c)}	1 684 611,43	1 739 509,38	54 897,95
	3 - END. LIQ. RELEVANTE (1-2)	6 436 743,52	8 800 821,70	2 364 078,18

^{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 31/12/08, 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 MG e informação circularizada junto das restantes entidades relevantes para os limites de endividamento municipal, bem como as comunicações do MG à DGAL

Anexos, a fls. 85, 98, 99, 105 e 126

Estas divergências, **para mais**, de cerca de **MC 2,8** e **MC 2,4**, entre os valores reportados pelo MG 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 saldo da conta 2749 – Outros proveitos diferidos, por não se tratar de subsídios ao investimento, mas, essencialmente, da dívida à CGD decorrente do processo de antecipação de receitas;
- ✓ Não comunicação (AMPV) ou reporte incorreto de diversas entidades (AMAGRA, AMBAAL, CIMAL, SAP e REGI).

Ao **nível dos EMLP** também foram apuradas as seguintes diferenças:

Quadro 25 – Diferença total de EMLP (DGAL/IGF) de 2011/2012

Un: Euro

Ano	Descrição	Valores comunicados pelo Município à DGAL	Valores considerados pela IGF	Diferenças (IGF/DGAL)
(1)	(1)	(2)	(3)	(4)=(3)-(2)
2011	1 - STOCK DE EMLP E DE ECP (neste último caso das entidades SPA e em dívida em 31/Dez) a)	9 403 422,85	9 364 840,56	- 38 582,29
	2 - STOCK DE EMLP DO MUNICÍPIO EXCECIONADO DO LIMITE LEGAL	1 807 801,31	1 807 801,31	0,00
	3 - STOCK DE EMLP RELEVANTE (1-2)	7 595 621,54	7 557 039,25	- 38 582,29
2012	1 - STOCK DE EMLP E DE ECP (neste último caso das entidades SPA e em dívida em 31/Dez) a)	8 669 003,76	8 636 530,68	- 32 473,08
	2 - STOCK DE EMLP DO MUNICÍPIO EXCECIONADO DO LIMITE LEGAL	1 684 611,43	1 684 611,43	0,00
	3 - STOCK DE EMLP RELEVANTE (1-2)	6 984 392,33	6 951 919,25	- 32 473,08

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

Anexos, a fls. 86, 98, 100 e 127

Estas divergências, **para menos**, de **€ 38 582** e **€ 32 473**, decorrem dos valores de EMLP incorretamente comunicados pelo MG à DGAL, relativamente à CIMAL.

Saliente-se, aliás, 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, não reflete, com total fiabilidade, a situação do MG, pois foram apuradas diferenças, para mais, ao nível do EL (MC 2,8 e MC 2,4), e, para menos, relativamente ao EMLP (m€ 38,6 e m€ 32,5),

factos que, no entanto, não tiveram qualquer implicação sobre as conclusões globais retiradas em matéria de (in)cumprimento dos referidos limites.

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

2.3.8.1. Nos **exercícios de 2011 e 2012**, a **evolução autónoma da situação do MG** (não incluindo qualquer outra entidade relevante) **em termos de endividamento líquido** (sem considerar qualquer exceção) foi a seguinte:

Quadro 26 – Evolução do endividamento líquido do MG 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 MG	12 408 561,56	11 207 135,83	10 421 790,11	- 1 201 425,73	- 785 345,72
CORREÇÕES DA IGF	5 160,89	57 394,67	102 206,29	52 233,78	44 811,62
TOTAIS	12 413 722,45	11 264 530,50	10 523 996,40	- 1 149 191,95	- 740 534,10

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

Anexos, a fls. 102 e 103

Assim, o **MG contribuiu**, em 2011 e 2012, de forma **positiva, para o défice do subsector das autarquias locais**, uma vez que, entre 1/jan e 31/dez, daqueles anos, **diminuiu o seu EL (sem exceções) em cerca de**, respetivamente, **M€ 1,1 e m€ 741**.

2.3.9. APRECIACÃO FINAL

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

O MG:

- ✓ **Cumpriu os limites legais de EL, EMLP e de ECP;**
- ✓ **Reportou à DGAL** informação relevante para apurar e controlar **os limites legais de endividamento**, a qual, no entanto, **não reflete, com total fiabilidade**, a situação do MG, pois **foram apuradas diferenças, para mais, ao nível do EL (M€ 2,8 e M€ 2,4), e, para menos, relativamente ao EMLP (m€ 38,6 e m€ 32,5),** factos que não tiveram qualquer implicação sobre as conclusões globais retiradas em matéria de (in)cumprimento dos referidos limites;
- ✓ **Contribuiu de forma positiva**, para o **défice do subsector das autarquias locais**, uma vez que, **daqueles anos, diminuiu o seu EL (sem exceções) em cerca de M€ 1,1 e m€ 741**.

O MG, em contraditório, aceita as recomendações relativas à análise da situação financeira tendo em conta toda a dívida da Autarquia e não apenas a relevante para os limites legais e à prestação de informação rigorosa à DGAL, conforme infra:

" (...) o Município respeitou todos os limites de endividamento, apesar disso vai ter em conta a relação entre estes limites e a existência de capacidade financeira para fazer face aos compromissos assumidos. "

Anexos, a fls. 143

" (...) encontrando-se o Município a cumprir a obrigação de prestação de informação periódica à DGAL, através do sistema de informação SIAL, a qualidade da informação prestada decorre do acompanhamento efetuado pelos técnicos do Município, e devidamente auditada pela SROC que acompanha regularmente o Município e periodicamente indica qual a circularização a Terceiros que devemos efetuar ".

Anexos, a fls. 143

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**⁷⁰ e **saneamento**⁷¹ **financeiros**, era a seguinte:

Quadro 27 – Saneamento e reequilíbrio financeiros

INDICADORES	SITUAÇÃO FINAL DE 2012	PADRÕES LEGAIS DE REFERÊNCIA DE DESEQUILÍBRIO		
		ESTRUTURAL	CONJUNTURAL	
1 EL (relevante para o limite) em 31/12/2011 / Receitas relevantes para o cálculo do limite legal	* 100	86%	> 175% (art. 8º, n.º 1, al. b))	> 125% (art. 3º, n.º 4, al. a))
2 Dívidas a fornecedores em 31/12/2011 / Receitas totais do ano de 2010	* 100	28%	> 50% (art. 8º, n.º 1, al. c))	> 40% (art. 3º, n.º 4, al. b))
3 Passivos financeiros do Município em 31/12/2011 (de EL) / Receitas totais do ano de 2011	* 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)		155	> 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 (relevante para o limite) em 31/12/2011 / Receitas relevantes para o cálculo do limite legal	* 100	68%	> 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. 129

2.4.2. 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")⁷², a **Autarquia**, no contexto do diploma em apreço:

⁷⁰ Cfr. art. 8.º, do DL n.º 38/2008, de 7/mar.

⁷¹ Cfr. art. 3, n.º 4, do DL n.º 38/2008, de 7/mar.

⁷² 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.).

Não apresentava no final de 2012, de acordo com o quadro legal, uma **situação de desequilíbrio financeiro conjuntural nem estrutural, não justificando o recurso a um plano de saneamento financeiro.**

2.4.3. Saliente-se, por fim que, o MG **aderiu ao Programa de Apoio à Economia Local (PAEL)**, tendo o valor final do empréstimo sido utilizado em 2013, no montante de **MC 1,5**, o qual teve como objetivo o pagamento de dívidas vencidas há mais de 90 dias, reportadas a 31/mar/2012, e registadas no Sistema Integrado de Informação da Administração Local (SIIAL).

No que se refere à recomendação de criação dos instrumentos necessários à monitorização e cumprimento das obrigações resultantes da adesão ao PAEL e do respetivo Plano de Ajustamento, o MG, em contraditório, refere que aceita a recomendação e que " (...) *tem prestado informação regular à AM sobre o ponto de situação do PAEL.* ".

Anexos, a fls. 143

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 MG⁷³, estabelece um conjunto de regras definidoras de políticas, métodos e procedimentos de controlo e contém regras ou procedimentos relativos à área do endividamento da Autarquia. Todavia, encontra-se **desatualizada, face ao regulamento de organização dos serviços municipais da CMG**, atualmente em vigor⁷⁴.

Sobre este aspeto, o MG refere, em contraditório, que " (...) *pretende efetuar brevemente uma atualização à Norma de Controlo Interno, criando para o efeito um serviço responsável pelo trabalho a desenvolver neste regulamento, que em outros regulamentos a criar.* ".

Anexos, a fls. 143

Refira-se, ainda, que o MG **não dispõe de nenhum departamento específico ou elemento responsável pela função de controlo interno.**

A Autarquia, em contraditório, refere que aceita as recomendações formuladas sobre a revisão da NCI e sobre a criação de uma estrutura ou designação de um responsável pela função de controlo interno, e elucida que " (...) *pretende em 2015 criar um serviço responsável pela função de controlo interno, que para além da revisão da NCI, irá rever ou elaborar outros regulamentos municipais e acompanhar a sua implementação/aplicação.* ".

Anexos, a fls. 143

2.5.2. Do trabalho de campo realizado⁷⁵ **decorreram algumas fragilidades ao nível do sistema de controlo interno e dos procedimentos contabilísticos**, de que destacamos as seguintes:

- ✓ O MG não constitui provisões para depreciação de existências, nos termos do

⁷³ Aprovada pela Câmara Municipal de Grândola (CMG) em 28/set/2005.

⁷⁴ Cujas publicação ocorreu no DR, II série, N.º96, de 20/mai/2014.

⁷⁵ Em especial através da utilização de questionários e da realização de testes de conformidade e substantivos

POCAL, nem foi efetuada uma análise das situações que podiam levar à sua eventual criação;

- ✓ 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;
- ✓ Não foram elaborados os mapas relativos às transferências correntes e de capital – receita ⁷⁶ ;
- ✓ Inobservância das instruções emitidas pelo SATAPOCAL ⁷⁷ sobre a elaboração do mapa do Ativo Bruto (Nota Explicativa de ago/2010).

Anexos, a fls. 130

Sobre estes aspetos, o MG aceita, em contraditório, as recomendações formuladas pela IGF e informa que " (...) que serão tidas em conta, no sentido da sua aplicação imediata, dado se tratarem de pequenos ajustamentos técnicos que registamos como fator acrescentador da qualidade da informação que o Município pretende apresentar. "

Anexos, a fls. 143

2.5.3. No que respeita ao **Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas**, não houve qualquer evolução nesta matéria face a análise efetuada na anterior auditoria da IGF ⁷⁸.

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 2013

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
3.1.1. Os balanços do MG, de 2010 a 2013, não refletiam, com inteira fiabilidade, em algumas rubricas do passivo exigível, a sua situação financeira, tendo sido apuradas pela IGF diferenças, ainda que materialmente pouco relevantes, para mais, de, respetivamente, m€ 5, m€ 57, m€ 102 e m€ 41.	2.1.1.1. e 2.1.1.3.	A) A regularização imediata, ao nível da informação contabilística da Autarquia, das variações patrimoniais que estavam omitidas, caso não tenham sido entretanto corrigidas.
3.1.1.1. Existiam outras insuficiências com repercussões ao nível da qualidade e fiabilidade de informação financeira do Município, de que destacamos a falta de inventariação da totalidade dos bens do ativo imobilizado, designadamente os bens de domínio público.	2.1.1.2.	B) Conclusão do inventário do património municipal.

⁷⁶ Previstos, respetivamente, nos pontos 8.3.4.4. e 8.3.4.5., do POCAL.

⁷⁷ Subgrupo de Apoio Técnico na Aplicação do POCAL.

⁷⁸ Auditoria ao Município de Grândola, no âmbito do " Controlo do Urbanismo na Administração Local Autárquica –Lisboa e Sul " (Proc. n.º 2013/173/A5/551).

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p>3.1.1.2. A evolução das grandezas que integram os balanços, após as correções da IGF, revela, no quadriénio 2010/2013:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ A manutenção do grau de dependência de capitais alheios para financiamento do ativo (24%) e a diminuição do peso dos fundos próprios (de 62% para 58%); ✓ O aumento do peso dos acréscimos e diferimentos (de 14% para 17%). 	<p>2.1.2.1. e 2.1.2.2.</p>	

3.2. EXECUÇÃO ORÇAMENTAL, DÍVIDA MUNICIPAL E SITUAÇÃO FINANCEIRA (2010/2013)

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p>3.2.1. A receita total disponível do MG importou, nos exercícios de 2010/2013, respetivamente, em MC 30, MC 21, MC 19 e MC 21, tendo, assim, diminuído naquele período cerca de MC 9,4 (31%).</p> <p>No entanto, tais montantes incluem a utilização do capital de EMLP (receitas não efetivas) cerca de, respetivamente, m€ 16, m€ 889, m€ 75 e MC 1,5, sem as quais a variação da receita total seria mais acentuada (redução de 36%).</p>	<p>2.2.1.1.</p>	
<p>3.2.1.1. Prática reiterada, ainda que se tenha verificado uma evolução positiva, no quadriénio de 2010/2013 (2013: 86%), de empolamento na previsão das receitas orçamentais, que evidenciam reduzidos índices de execução em termos globais (2011: 72%, 2012: 69%) e, em especial, na vertente de capital (2013: 41%), o que contraria o objetivo visado pelas regras previsionais consagradas no POCAL.</p> <p>Face aos valores previstos, não foram arrecadadas, naquele período, receitas globais no montante de MC 7,4, MC 8,5, MC 8,4 e MC 3,5, respetivamente.</p> <p>Através do referido expediente, o MG criou, de forma artificial, ao nível da execução orçamental, a possibilidade de realização e/ou existência de um montante elevado de despesa (2013: MC 3,5, que corresponde a 17% da respetiva receita total disponível) sem que existissem meios monetários disponíveis para efetuar o seu pagamento atempado.</p>	<p>2.2.1.1. a 2.2.1.3.</p>	<p>C) 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>D) Consequente utilização, se for caso disso, dos instrumentos relativos às modificações orçamentais previstos no POCAL.</p>

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
Assim, a execução de qualquer dos orçamentos , ainda que se tenha verificado uma melhoria, comportava um elevado risco, já que permitia e potenciava uma gestão orçamental desequilibrada.	2.2.1.1. a 2.2.1.3.	
3.2.1.2. Violação sistemática , entre 2010/2013, do princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial (ao nível da execução global no ano). Assim, o risco potencial a que aludimos, acabou por concretizar-se numa gestão orçamental desequilibrada , materializada na realização e/ou existência de despesas acima da capacidade financeira da Autarquia para fazer face, atempadamente, aos compromissos assumidos perante terceiros.	2.2.1.4.	E) 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. F) Acompanhamento e controlo rigoroso e contínuo dos níveis de execução orçamental, devendo ser dada especial atenção às despesas variáveis e não obrigatórias; e G) 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.
3.2.1.3. Violação , no ano de 2011, do princípio orçamental do equilíbrio corrente , previsto na alínea e) do ponto 3.1.1. do POCAL. Este facto, que é suscetível, em abstrato, de gerar responsabilidade financeira, decorre, sem margem para dúvidas, dos documentos de prestação de contas da Autarquia, pelo que sendo do conhecimento do TC, não se justifica realizar qualquer outra diligência sobre esta matéria.	2.2.1.5.	H) Cumprimento integral e sistemático, no futuro, do quadro legal vigente, em cada momento, em matéria princípios e regras orçamentais, designadamente do princípio do equilíbrio previsto na Lei n.º 73/2013, de 3/set.
3.2.1.4. O MG , especialmente entre 2011/2013, dispunha , em termos financeiros, de uma reduzida margem de manobra para fazer face às demais despesas municipais que não se encontravam, à partida, já "vinculadas" (36%, 20% e 25%), situação que introduz uma forte rigidez na despesa orçamental, atendendo ao nível das receitas orçamentais disponíveis.	2.2.1.6.	I) 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.
3.2.1.5. Em síntese, entre 2010/2013 , o MG: ✓ 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;	2.2.1.8.	Cfr. recomendações C) e I) .

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p>✓ 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).</p>	<p>2.2.1.8.</p>	
<p>3.2.2. A dívida global do MG de OO, no quadriénio de 2010/2013, incluindo o saldo em dívida de uma operação de antecipação de receitas, aumentou cerca de M€ 1,7 (12,4%), por força do acréscimo das outras dívidas a terceiros (M€ 2,7 e 124%), ainda que a dívida financeira tenha diminuído (m€ 942 e 11%), passando, no final de 2013, para o significativo montante de M€ 15,6, sendo de salientar:</p> <p>✓ O elevado período de recuperação da dívida municipal tendo em conta as receitas regulares expurgadas das despesas rígidas e vinculadas (2013: 2 anos);</p> <p>✓ A manutenção de um relevante e crescente valor da dívida municipal " per capita " (2013: € 1 055) ;</p> <p>✓ A materialidade da dívida de MLP (2013: M€ 12,2) e o significativo peso na dívida total (2013: 78%) ;</p> <p>Estes factos repercutem-se e condicionam, necessariamente, a gestão orçamental de exercícios futuros.</p>	<p>2.2.2.1.</p>	<p>J) 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>K) 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>L) 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>M) 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. Em 2013 foram realizadas despesas, relativamente às quais não foi efetuado o correspondente compromisso, mostrando-se, por isso, violados os princípios e regras de execução orçamental, situação que é suscetível de configurar um ilícito de natureza financeira.</p> <p>Todavia, atendendo ao carácter difuso da responsabilidade envolvida, à relação custo/benefício do seu apuramento, ao objetivo e à natureza da análise efetuada, não se justifica a realização de qualquer outra diligência.</p>	<p>2.2.2.1.</p>	

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p>3.2.2.2. O <i>stock</i> da dívida de EMLP decresceu, entre 2010/2013, cerca de m€ 125 (1,4%), passando para € 8 877 129.</p> <p>Ao contrário, o respetivo serviço da dívida aumentou 10%, importando, em 2013, em cerca de m€ 933, sendo expectável que continue a aumentar nos próximos anos, atendendo ao quadro de EMLP existente, no final de 2013, que inclui o empréstimo utilizado ao abrigo do PAEL (M€ 1,5), sem período de carência.</p>	2.2.2.2.	
<p>3.2.2.3. Apesar do MG ter contratado, entre 2011/2013, ECP não existia qualquer valor em dívida dessa natureza no final dos referidos anos.</p>	2.2.2.3.	
<p>3.2.2.4. A dívida resultante de contratos de locação, para além de ter diminuído 96%, entre 2010/2013, importou sempre em montantes materialmente pouco relevantes (passou de € 306 239 para € 11 622).</p>	2.2.2.4.	
<p>3.2.2.5. Em 2005, a Autarquia arrecadou uma receita muito significativa na sequência de um processo de antecipação de receitas futuras (M€ 3), a que correspondia, no final de 2010 a 2013, uma dívida de, respetivamente, M€ 2,5, M€ 2,3, M€ 2,1 e M€ 1,9.</p> <p>Desta operação resultaram elevados custos para a Autarquia (até 2013, M€ 1) e o comprometimento dos orçamentos futuros, tendo sido, dessa forma, posta em causa a aplicação do princípio da equidade intergeracional.</p>	2.2.2.5.	
<p>3.2.2.6. As outras dívidas a terceiros (de OO) cresceram, entre 2010/2013, cerca de M € 2,7 (124%), importando, no final do último ano, em € 4 804 989, tendo também crescido o seu peso na despesa total realizada (de 7% para 19%).</p> <p>A situação financeira de CP do MG manteve-se, no final de 2013, negativa e desequilibrada, com:</p>	2.2.2.6. a 2.2.2.9.	<p>N) Implementação de medidas que contribuam para o restabelecimento do equilíbrio financeiro do MG, em especial de CP, o que pressupõe, designadamente, a:</p> <p>✓ Otimização da cobrança das receitas municipais (através da atualização das taxas e preços praticados e da fixação das taxas dos impostos municipais);</p>

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p>✓ Relevantes e sistemáticos saldos reais negativos de OO (2013: M€ 3,9), de que decorre a oneração indevida dos orçamentos futuros;</p> <p>✓ PMP a terceiros e a fornecedores (RCM n.º 34/2008) elevados e que ultrapassam os parâmetros legais (2013: respetivamente, 185 e 186 dias);</p> <p>✓ Violação, em 2012 e 2013, 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;</p> <p>✓ Custos financeiros relativos a atrasos no pagamento a fornecedores (no quadriénio de 2010/2013: juros de mora liquidados e pagos no montante de m€ 146).</p> <p>Estas situações repercutem-se e condicionam a gestão orçamental de exercícios futuros, sendo de salientar que dos saldos reais negativos de operações orçamentais decorre a transferência indevida de dívida assumida e que devia ser paga por um determinado orçamento anual para os subsequentes.</p>		<p>✓ Racionalização da despesa realizada através, nomeadamente, da:</p> <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>O) Acompanhamento e controlo rigorosos da evolução e da assunção de nova dívida administrativa/comercial, 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>P) 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 (quanto ao EL), importavam, respetivamente, em:</p> <p>✓ EL - € 10 604 695 e € 9 576 461; e</p> <p>✓ EMLP - € 9 589 121 e € 8 263 383.</p> <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 € 1 157 712 e € 1 022 346, respetivamente.</p>	2.3.1.	

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<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 oito entidades:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Quatro associações de municípios (AMAGRA, AMBAAL, CIMAL, e AMPV); ✓ Quatro entidades de natureza empresarial (AMBILITAL, E.I.M, REGI, E.I.M., INFRATROIA, E.M. e SAP, E.M.). <p>Aplicando, relativamente aos exercícios de 2011 e 2012, a regra de equilíbrio anual de contas, verificámos que a AMBILITAL, E.I.M. e a INFRATRÓIA - Infraestruturas de Troia, E.M. apresentam contas equilibradas, não contribuindo, por isso, para os limites do endividamento municipal.</p>	<p>2.3.2.1.</p>	
<p>3.3.1.2. A Autarquia, nos anos de 2011 e 2012, respeitou os limites de EL, EMLP e de ECP.</p> <p>Saliente-se que, no referido período, estão excecionados dos limites legais de EMLP e EL, os montantes de cerca de M€ 1,8 e M€ 1,7, respetivamente, pelo que os valores que estão a ser considerados, para tais limites, são inferiores aos das respetivas grandezas.</p>	<p>2.3.3. a 2.3.6.</p>	<p>Q) A análise da situação financeira da Autarquia e a tomada de decisões neste âmbito não deva ser circunscrita, na vigência da LFL, aos limites legais de endividamento, já que, em última instância, com as exceções que o referido regime comportava, poderia estar a ser cumprida, num plano estritamente formal, a norma reguladora, quando, na verdade, não existia capacidade financeira para satisfazer, atempadamente, os compromissos assumidos.</p>
<p>3.3.1.3. O MG 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, em 2011 e 2012, não refletia, com inteira fiabilidade, a sua situação nesta matéria, pois foram apuradas diferenças, respetivamente, para mais, ao nível do EL (M€ 2,8 e M€ 2,4), e, para menos, relativamente ao EMLP (m€ 38,6 e m€ 32,5).</p>	<p>2.3.7.</p>	<p>R) 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 MG e da comunicação da informação de todas as entidades relevantes.</p>

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p>Estas diferenças resultaram:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ EL: Das correções efetuadas pela IGF, ao nível do passivo exigível, da inclusão do saldos da conta 2749 e da não comunicação ou do reporte incorreto de diversas entidades relevantes; ✓ EMLP: Do reporte incorreto de uma entidade relevante. <p>Todavia, as divergências verificadas acabaram por não ter repercussão sobre as conclusões globais retiradas em matéria de (in) cumprimento dos limites legais.</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>		<p>S) Criação de procedimentos periódicos de circularização, recolha e validação de informação, que inclua o conjunto de entidades suscetíveis de relevarem, em cada momento, para os limites de endividamento municipal, o que também permitirá o acompanhamento e controlo sistemáticos da posição da Autarquia nessa matéria.</p>
<p>3.3.2. O MG contribuiu, em 2011 e 2012, de forma positiva, para o défice do subsetor das autarquias locais, uma vez que, entre 1/jan e 31/dez, daqueles anos, diminuiu o seu EL (sem exceções) em cerca de, respetivamente, M€ 1,1 e m€ 741.</p>	2.3.8.	

3.4. SANEAMENTO E REEQUILÍBRIO FINANCEIROS NO FINAL DE 2012

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p>3.4.1. O MG não apresentava no final de 2012, de acordo com o quadro legal, uma situação de desequilíbrio financeiro conjuntural ou estrutural, não justificando o recurso a um plano de saneamento financeiro, contudo aderiu, entretanto, ao PAEL (utilizou cerca de M€ 1,5 em 2013).</p>	2.4.	<p>T) 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 não está articulada com o regulamento de organização dos serviços municipais da CMG, atualmente em vigor.</p> <p>A Autarquia não dispõe de nenhum departamento específico ou elemento responsável pela função de controlo interno.</p>	2.5.1.	<p>U) Revisão da NCI, de forma a efetuar a articulação e adequação com o atual regulamento de organização dos serviços municipais do MG.</p> <p>V) Criação de uma estrutura 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, de que destacamos as seguintes:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ O MG não constitui provisões para depreciação de existências, nos termos do POCAL, nem foi efetuada uma análise das situações que podiam levar à sua eventual criação; ✓ 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; ✓ Não foram elaborados os mapas relativos às transferências correntes e de capital – receita previstos no POCAL; ✓ Inobservância das instruções emitidas pelo SATAPOCAL quanto à elaboração do mapa do Ativo Bruto (Nota Explicativa de ago/2010). 	2.5.2.	<p>W) Análise das situações que poderiam conduzir à constituição de provisões para depreciação de existências e, conseqüentemente, à sua, eventual, criação.</p> <p>X) 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>Y) Adoção de <i>check-lists</i> que garantam a elaboração de todos os mapas previstos no POCAL, em termos de prestação de contas.</p> <p>Z) Adoção, no preenchimento do mapa do Ativo Bruto, das instruções do SATAPOCAL constante da mencionada Nota Explicativa.</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 Grândola, 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 Grândola 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,

Sónia Maria da Silveira Barbosa