

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



---

**Auditoria ao Município de Moimenta da Beira**

---

**Proc. n.º 2013/180/A3/138**

**Relatório n.º 2083/2014**

*dezembro de 2014*

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

### FICHA TÉCNICA

|                            |  |
|----------------------------|--|
| <b>NATUREZA</b>            | Auditoria Financeira   |
| <b>ENTIDADE AUDITADA</b>   | Município de Moimenta da Beira   |
| <b>FUNDAMENTO</b>          | Plano de Atividades da Inspeção-Geral de Finanças (IGF). A presente auditoria está inserida no âmbito do Projeto "Controlo do Endividamento e da Situação Financeira da Administração Local Autárquica".   |
| <b>ÂMBITO</b>              | As verificações efetuadas reportaram-se ao período compreendido entre 1/jan/2009 e 31/dez/2011, sendo atualizadas, sempre que possível, para 2012.   |
| <b>OBJETIVOS</b>           | <p>A presente auditoria teve como objetivos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Avaliação da qualidade da informação constante da prestação de contas do exercício de 2011;</li> <li>• Análise do comportamento do Município em termos de execução orçamental no último triénio (2009/2011), avaliação da evolução do endividamento municipal 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;</li> <li>• Controlo do cumprimento pelo Município, no final do ano de 2011, do regime do endividamento previsto na Lei das Finanças Locais e na Lei do Orçamento de Estado desse ano, quer na vertente dos empréstimos, quer de endividamento líquido;</li> <li>• Verificação, no final de 2011, da posição do Município em termos de equilíbrios conjuntural e estrutural (saneamento e reequilíbrios financeiros);</li> <li>• Conhecimento do sistema de controlo interno instituído em relação a vários aspetos do endividamento e sua avaliação em termos de adequação e eficácia.</li> </ul> <p>Foi ainda considerado o ano 2012, nos casos em que os objetivos o permitiram.</p> |
| <b>METODOLOGIA</b>         | A presente auditoria baseou-se na metodologia e instrumentos de trabalho consubstanciados no guião " <i>Avaliação do Endividamento Municipal</i> ", adotado pela IGF, com as atualizações que decorrem das alterações legislativas mais recentes.  |
| <b>CONTRADITÓRIO</b>       | Foi realizado contraditório formal institucional, nos termos do artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 276/2007, de 31/jul.  |
| <b>CICLO DE REALIZAÇÃO</b> | fev/2013 a jun/2013  |
| <b>DIREÇÃO</b>             | CdE – Alexandre Amado  |
| <b>EQUIPA</b>              | <p><b>Coordenação:</b> CdE – Paula Duarte</p> <p><b>Execução:</b> Inspetor – Amílcar Salgado</p>   |

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

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

**PARECER:**

Concordo.

Os orçamentos do MMB, entre 2009/2012, foram sistematicamente empolados ao nível das receitas orçamentais, em especial, de capital ( 2012: taxa de execução, respetivamente, de 59% e 46% ), 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€ 7,6 ).

Foi violado entre 2009/2012, o princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial, o que espelha uma gestão orçamental desequilibrada.

A dívida municipal, não obstante ter diminuído entre 2009/2012 ( cerca de M€ 2,4 e 18% ), continuava a evidenciar, no final do último ano, um nível materialmente relevante ( M€ 11 ) e desadequado face ao seu quadro financeiro.

Não obstante o recurso ao PREDE, o MMB continuava a apresentar, em 2012, uma situação financeira de CP desequilibrada, com um significativo saldo real negativo de operações orçamentais ( M€ 5,7 ) e elevados PMP a terceiros e a fornecedores ( 477 e 363 dias ), de que decorreram relevantes custos financeiros ( juros de mora pagos, entre 2009/2012, de m€ 243 ).

O MMB violou o limite especial de EL de 2011, mas cumpriu, no ano seguinte, todos os limites legais de endividamento, situação que é suscetível de gerar responsabilidade financeira sancionatória.

À consideração superior.

*Direção operacional*

Assinado por: **ALEXANDRE VIRGÍLIO TOMÁS**

**AMADO**

Num. de Identificação Civil: BI081020708

Data: 2014.12.23 16:55:05 GMT Standard Time



**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 58 (pontos 4.1 a 4.3).

(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  
14:54:09 +01'00'

## SUMÁRIO EXECUTIVO

Atendendo às evidências obtidas e à sua análise, **os principais resultados da auditoria ao Município de Moimenta da Beira (MMB)**, que abrangeu o período compreendido entre **2009 a 2012** ( com especial incidência sobre os documentos de prestação de contas do penúltimo ano ), são, em síntese, os seguintes:

### 1. Evolução das grandezas que integram os balanços do MMB

**1.1. Diminuiu, entre 2009/2012, o grau de dependência da Autarquia dos capitais alheios exigíveis para financiamento do ativo** ( passou de 25% para 21% ), **mantendo-se estável o correspondente peso dos fundos próprios** ( entre 46% e 47% ).

Diminuição, entre 2009/2012, do grau de dependência de capitais alheios para financiamento do ativo

### 2. Fiabilidade da informação financeira ao nível do passivo exigível e insuficiências ao nível de outra informação contabilística

**2.1. A análise realizada indicia que os balanços do MMB de 2009/2012 já refletiam, com um elevado grau de fiabilidade, nas rubricas do passivo exigível, a sua situação financeira, dada a reduzida materialidade das correções efetuadas pela IGF no ano analisado ( 2011: m€ 2,2 ), bem como do seu peso na dívida total de operações orçamentais ( 0,05% ).**

Fiabilidade da informação financeira relativa ao passivo exigível

No entanto, **persistiam outras insuficiências ao nível da adoção do POCAL com repercussões na qualidade e fiabilidade de informação orçamental, financeira e económica, de que destacamos a não utilização, de forma sistemática e abrangente, das contas relativas a compromissos de exercícios futuros e a inexistência de contabilidade de custos.**

Insuficiências ao nível da utilização das contas de compromissos de exercícios futuros e inexistência de contabilidade de custos

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

**3.1. A receita global disponível do MMB importou, no quadriénio de 2009/2012, respetivamente, em MC 15, MC 10,3, MC 10,3 e MC 11,2** ( evolução negativa de 25% ), valores que **incluíam a arrecadação de empréstimos** no montante de m€ 5,3, m€ 750, m€ 275 e m€ 800.

Receita global disponível em 2012: MC 11,2

**3.2. A Autarquia manteve, entre 2009/2012, uma prática sistemática de empolamento da previsão das receitas orçamentais, em termos globais** ( 2012: taxa de execução de 59% ) e, **em especial, na componente de capital** ( 2012: taxa de execução de 46% ), o que contraria o objetivo visado pelas regras previsionais do POCAL.

Empolamento sistemático das receitas orçamentais globais e, em especial, de capital (taxas de execução em 2012, respetivamente, de 59% e 46%)

**Face aos valores previstos, não foram arrecadadas, no período de 2010/2013, receitas nos montantes, respetivamente, de MC 8,6, MC 10,7, MC 8,7 e MC 7,7.**

Deste procedimento decorre um elevado risco ( embora decrescente ) **para o equilíbrio e a sustentabilidade financeira da entidade, já que permitia e potenciava, através da criação artificial de uma situação de aparente equilíbrio orçamental, a realização e/ou existência de elevados montantes de despesa** ( 2012: MC 7,6 ) **para além da efetiva capacidade do MMB para promover o seu pagamento atempado.**

Orçamentos com elevado risco ao nível da sua execução  
Realização/existência de despesa muito acima da capacidade financeira do MMB

**3.3. Violação, em 2009, do princípio do equilíbrio orçamental corrente previsto no POCAL**, sendo que tal facto, suscetível, em abstrato, de gerar responsabilidade financeira, já é do conhecimento do Tribunal de Contas e pode ser justificado pela utilização do capital dos empréstimos PREDE.

Violação, em 2009, do princípio do equilíbrio orçamental corrente

**3.4. Violação reiterada, entre 2009/2012, do princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial** ( execução global do ano ), o que espelha a concretização, ao nível da execução orçamental, do indicado risco e uma consequente gestão orçamental desequilibrada, com uma efetiva realização e/ou existência de despesas muito acima da real capacidade financeira do MMB para fazer face, atempadamente, aos compromissos assumidos.

Violação, reiterada, do princípio do equilíbrio orçamental, em sentido substancial

O resultado desta análise seria ainda mais negativo caso o MMB não tivesse utilizado, em 2009, o capital dos empréstimos PREDE, através dos quais foram transformados MC 4,8 de " outras dívidas a terceiros " de CP em dívida financeira de MLP.

**3.5. O MMB, no mesmo período, apresentava reduzidas margens de manobra** ( 2012: 2,5% ) ao nível da gestão financeira, designadamente para fazer face às despesas municipais que não se encontravam, à partida, já "vinculadas", situação que ainda seria mais negativa caso não tivesse sido utilizado, como já referimos, o capital dos empréstimos PREDE e refletisse adequadamente os compromissos de exercícios futuros.

Reduzidas margens de manobra para fazer face às despesas não vinculadas

**3.6. Em síntese, a Autarquia, entre 2009/2012, elaborou e aprovou documentos previsionais que não refletiam a real expectativa da execução orçamental e não efetuou uma gestão orçamental prudente e equilibrada, de que resultasse a exigível articulação e compatibilização entre o nível de realização e/ou existência de despesas e a efetiva cobrança da receita.**

Gestão orçamental desequilibrada

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

**4.1. A dívida municipal, corrigida pela IGF, apesar de ter diminuído entre 2009 e 2012** ( cerca de MC 2,4 e 18% ), por força, em especial, do decréscimo da dívida de EMLP ( MC 3,6 e 42%, passando para MC 5 ) e do aumento das outras dívidas a terceiros ( MC 1,6 e 36%, passando para MC 6 ), importava, no final do último ano, em MC 11.

Dívida global, no final de 2012, de MC 11

**4.2. A dívida global do MMB apresentou, ao longo do quadriénio referido, um nível materialmente relevante e desproporcionado face ao seu quadro financeiro** ( em especial, às suas receitas ), sendo de salientar que em 2012 persistia um:

Dívida total com um nível materialmente relevante e desadequado ao quadro financeiro do MMB

- ✓ **Significativo período de recuperação da dívida total tendo em conta as receitas regulares** expurgadas das despesas rígidas e vinculadas ( 24 meses );
- ✓ **Relevante valor da dívida municipal " per capita " ( € 1 073 ).**

Período de recuperação da dívida total em 2012 de 24 meses

Relevante valor da dívida municipal " per capita " € (2012: € 1 073)

Refira-se, ainda, a materialidade da dívida de EMLP e o seu peso significativo na dívida total ( 2012: MC 5 e 46% ), bem como o

crescimento do respetivo serviço da dívida entre 2009/2012 ( de M€ 1,1 para M€ 1,3 ), sendo, ainda, **expectável que aumente nos próximos anos**, dada a materialidade ( M€ 1,9 ) do empréstimo que estava em período de carência no final do indicado exercício.

Acresce, ainda, no final de 2012, **o valor ( m€ 713 ) de compromissos assumidos no exercício e ainda não faturados** que, no futuro, iriam agravar a dívida municipal, pelo que, face ao crescimento do resultado deste indicador, **a situação financeira municipal é mais negativa do que aquela que decorre somente da consideração da dívida já existente.**

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

**4.3.** No que respeita à dívida de **ECP**, o MMB **não tinha qualquer stock em dívida no final de 2011 e de 2012**, mas, em 13/fev/2009, contratou um ECP, no valor de m€600, que, ao contrário do previsto, não foi amortizado até ao final desse exercício.

O contrato foi submetido, em 30/dez/2009, a fiscalização prévia do TC, que, após esclarecimento prestado pela MMB no sentido de que o mesmo já estava liquidado, devolveu o processo por "*inutilidade e extemporaneidade*".

**4.4.** Acresce que, não obstante a adesão, em 2009, ao PREDE ( e a consequente transformação de M€ 4,8 de dívida comercial/administrativa de CP em financeira de MLP ), **o MMB evidenciou, ao longo do quadriénio, uma situação financeira de CP negativa e desequilibrada**, com:

- ✓ **Relevantes e sistemáticos saldos reais negativos de operações orçamentais** ( 2012: **MC 5,7** ), de que decorre a oneração indevida de orçamentos futuros;
- ✓ **PMP a terceiros e a fornecedores elevados e bem superiores ao dos parâmetros legais** ( em 2012, respetivamente, 477 e 363 dias );
- ✓ **Violação reiterada da regra do equilíbrio financeiro mínimo** ( indicadores de liquidez ), com um desajustamento sistemático entre as dívidas de CP e a correspondente liquidez do ativo, em especial, com as disponibilidades.

**Em consequência da situação descrita e dos consequentes atrasos no pagamento a terceiros, a Autarquia suportou elevados custos financeiros** ( juros de mora pagos, entre 2009/2012, de **m€ 243** ), estando, ainda, **em dívida**, no final de 2012, **m€ 187** .

**4.5.** No final de 2012, **o MMB evidenciava**, de acordo com os parâmetros legais, **uma situação de desequilíbrio financeiro conjuntural**, o que justificaria o recurso a um plano de saneamento financeiro, **tendo, no entanto, aderido ao PAEL, que tem uma finalidade idêntica.**

**Expectável aumento do serviço da dívida de EMLP**

**Elevado e crescente valor dos compromissos assumidos e ainda não faturados no final de 2012 ( m€ 713 )**

**Situação financeira de CP desequilibrada, mesmo após a adesão ao PREDE**

**2012: saldo real negativo de operações orçamentais de MC 5,7**

**PMP a terceiros e fornecedores muito acima dos parâmetros legais (2012: 477 e 363 dias)**

**Violação da regra do equilíbrio financeiro mínimo**

**Juros de mora pagos entre 2009/2012 de m€ 243**

**Desequilíbrio financeiro conjuntural no final de 2012, mas com adesão ao PAEL**

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

5.1. O MMB aderiu, em 2009, ao PREDE, tendo obtido um financiamento total no montante de **m€ 4,8**.

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

- ✓ Na **dívida a fornecedores**: em 2011 e 2012, **menos m€ 67 e m€ 59** ( correspondentes à soma dos quatro trimestres de cada ano ), **valores que resultam da exclusão da dívida relativa a cauções e da consideração das diferenças apuradas** no procedimento de reconciliação de saldos;
- ✓ Nas **aquisições de bens e serviços**: em 2011, **menos m€ 61** ( soma dos quatro trimestres do ano ), que **não respeitam** a eventos relacionados com **aquisições a título oneroso**.

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

Consequentemente, **os PMP apurados pela IGF e DGAL são divergentes**, variando as diferenças entre -8 dias ( 2008 ) e 290 dias ( 2010 ), o que se **reflete sobre a determinação dos objetivos anuais a atingir em matéria de redução do PMP e**, eventualmente, **ao nível dos resultados alcançados**.

5.3. De acordo com o apuramento da IGF, **o MMB não atingiu, em 2009, 2010 e 2012, os objetivos contratualmente estabelecidos para o PMP, tendo-os cumprido apenas em 2011**.

Consequentemente, **de acordo com a IGF, a taxa de juro base remuneratória do capital mutuado pelo Estado** deveria ser, oportunamente, **acrescida de 0,8 pontos percentuais** ( 2009: 0,2 pp; 2010: 0,3 pp; 2011: 0 pp; 2012: 0,3 pp ).

5.4. **O MMB, nos anos analisados, não contribui totalmente para a prossecução dos objetivos**, tanto de âmbito específico como geral, subjacentes à **conceção do PREDE**, já que **não**:

- ✓ **Reduziu sistematicamente o PMP** de acordo com o previsto legalmente;
- ✓ **Diminuiu**, nos anos imediatos, de forma duradoura, **as " outras dívidas a terceiros "**, em montante pelo menos equivalente ao do capital dos EMLP.

Incorreções nas grandezas consideradas pela DGAL para o apuramento do PMP

PMP diferentes dos divulgados pela DGAL

Acréscimo de 0,7 pp na taxa de juro base remuneratória do empréstimo do Estado

Não contribuição para os objetivos subjacentes ao PREDE



## 6. Violação do limite de endividamento líquido previsto na LOE de 2011, mas cumprimento de todos os limites legais de 2012

**6.1.** No final de 2011, o MMB (considerando, também, as restantes entidades relevantes) violou o limite legal de EL previsto na LOE desse ano, mas cumpriu o limite legal de EMLP previsto na referida LOE, bem como o de ECP consagrado na Lei das Finanças Locais.

Por sua vez, em 2012, cumpriu todos os limites legais de endividamento.

A violação do limite especial de EL de 2011 é suscetível, em abstrato, de ser sancionada:

- ✓ Em termos tutelares administrativos e financeiros;
- ✓ Através da dedução nas transferências do Estado do montante do excesso de EL.

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

Ao contrário, em sede financeira, a apreciação e valorização dos factos é da competência do Ministério Público junto do Tribunal de Contas, a quem serão comunicados através de uma informação autónoma, sendo a eventual responsabilidade imputável

**6.2.** A informação reportada à DGAL pelo MMB, para apurar e controlar os limites legais de endividamento, não refletia, com inteira fiabilidade, a sua situação no final de 2011 e 2012, pois foi apurada uma diferença, para menos, ao nível do EL, de, respetivamente, m€ 119 e m€ 93.

Tal diferença resultou das correções efetuadas pela IGF à informação financeira do MMB e da omissão e/ou incorreção de prestação de dados das restantes entidades relevantes, que, no entanto, não tiveram quaisquer implicações sobre as conclusões retiradas em matéria de (in)cumprimento dos referidos limites.

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

## 7. Contributo para o défice do subsector das autarquias locais

**7.1.** Em 2011 e 2012, a Autarquia, em termos autónomos, contribuiu, de forma positiva, para o défice do subsector das autarquias locais, uma vez que, entre 1/jan e 31/dez daquele ano, diminuiu o EL (sem exceções) em cerca de, respetivamente, m€ 212 e m€ 569.

Violação do limite especial de EL de 2011

Cumprimento de todos os limites legais de endividamento em 2012

Eventual responsabilidade financeira

Prestação de informação incompleta à DGAL em 2012

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

Em 2011 e 2012 contributo positivo para o défice público

## 8. Fragilidades ao nível da Norma de Controlo Interno e do Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas

**8.1. A Norma de Controlo Interno em vigor encontra-se desatualizada** face à reestruturação dos serviços municipais, efetuada na sequência da alteração do quadro legal, para além de que não existe um departamento específico ou pessoa responsável pela função controlo.

**8.2. Ao nível dos procedimentos contabilísticos e de controlo interno** salientamos a incorreta divulgação no balanço da maturidade das dívidas do Município e insuficiências ao nível da gestão e controlo de imobilizado e das existências.

**8.3. Ao nível do Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas**, salientamos algumas fragilidades:

- ✓ Não foi remetido à IGF;
- ✓ Inexistência de um serviço/elemento responsável pela função de monitorização e acompanhamento;
- ✓ Falta de previsão dos termos e prazos em que deverá ocorrer a sua revisão/alteração periódica ou dos condicionalismos que possam justificar pontualmente esse facto;
- ✓ Reduzido grau de aplicação do Plano, estando aplicadas menos de um terço das medidas previstas.

## 9. Principais recomendações

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

- ✓ Fiabilidade da informação contabilística, em especial, no que respeita às contas relativas aos compromissos de exercícios futuros;
- ✓ Elaboração de orçamentos rigorosos, designadamente ao nível da receita prevista, visando a manutenção de uma gestão orçamental prudente, equilibrada e sustentável;
- ✓ Restabelecimento do equilíbrio financeiro da Autarquia, nomeadamente numa perspetiva de CP, através da adoção de medidas concretas que reduzam a despesa e a dívida dessa natureza;
- ✓ Adequado reporte de informação financeira à DGAL, atento o papel esta entidade 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 da Norma de Controlo Interno e do Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas.

Fragilidades ao nível dos procedimentos contabilísticos e de controlo interno

Principais recomendações

## ÍNDICE

|  |           |
|--|-----------|
| <b>LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS .....</b>  | <b>9</b>  |
| <b>LISTA DE QUADROS.....</b>   | <b>10</b> |
| <b>LISTA DE GRÁFICOS .....</b>   | <b>10</b> |
| <b>1. INTRODUÇÃO.....</b>  | <b>11</b> |
| <b>1.1. ORIGEM E OBJETIVOS .....</b>   | <b>11</b> |
| <b>1.3. CONTRADITÓRIO INSTITUCIONAL.....</b>   | <b>12</b> |
| <b>2. RESULTADOS DA AÇÃO .....</b>   | <b>12</b> |
| <b>2.1.DOCUMENTOS DE PRESTAÇÃO DE CONTAS DE 2009 A 2012 .....</b>  | <b>12</b> |
| <b>2.1.1.EVOLUÇÃO DOS BALANÇOS .....</b>   | <b>12</b> |
| <b>2.1.2. FIABILIDADE DA INFORMAÇÃO FINANCEIRA .....</b>   | <b>14</b> |
| <b>2.2.EXECUÇÃO ORÇAMENTAL, DÍVIDA MUNICIPAL E SITUAÇÃO FINANCEIRA ( 2009/2012 ) ..</b>  | <b>15</b> |
| <b>2.2.1. EXECUÇÃO ORÇAMENTAL.....</b>   | <b>15</b> |
| <b>2.2.2. DÍVIDA MUNICIPAL E APRECIACÃO DA SITUAÇÃO FINANCEIRA ( 2009/2012 ) .....</b>   | <b>21</b> |
| <b>2.2.3. PROGRAMA DE REGULARIZAÇÃO EXTRAORDINÁRIA DE DÍVIDAS DO ESTADO .....</b>  | <b>30</b> |
| <b>2.3.LIMITES LEGAIS DE ENDIVIDAMENTO DE 2011 E 2012.....</b>   | <b>35</b> |
| <b>2.3.1. APURAMENTO DOS LIMITES DE ENDIVIDAMENTO DE 2011/2012 ( DGAL E IGF ) .....</b>  | <b>35</b> |
| <b>2.3.2. ENTIDADES RELEVANTES PARA OS LIMITES LEGAIS DE 2011 E 2012 .....</b>   | <b>37</b> |
| <b>2.3.3. CONTROLO DOS LIMITES ESPECIAIS DE ENDIVIDAMENTO LÍQUIDO DE 2011 E 2012 .....</b>                                       | <b>39</b> |
| <b>2.3.4. CONTROLO DE LIMITE ESPECIAL DOS EMPRÉSTIMOS DE MÉDIO E LONGO PRAZO.....</b>  | <b>42</b> |
| <b>2.3.5. CONTROLO DO LIMITE DOS EMPRÉSTIMOS DE CURTO PRAZO PREVISTO NA LFL .....</b>  | <b>43</b> |
| <b>2.3.7. CONTRIBUTO PARA O DÉFICE DO SUBSETOR DAS AUTARQUIAS LOCAIS.....</b>  | <b>44</b> |
| <b>2.3.8. APRECIACÃO FINAL.....</b>  | <b>45</b> |
| <b>2.4.SANEAMENTO E REEQUILÍBRIO FINANCEIROS NO FINAL DE 2011 E 2012.....</b>  | <b>45</b> |
| <b>2.5.CONTROLO INTERNO, PROCEDIMENTOS CONTABILÍSTICOS E<br/>PLANO DE GESTÃO DE RISCOS DE CORRUPÇÃO E INFRAÇÕES CONEXAS.....</b> | <b>47</b> |
| <b>3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES .....</b>   | <b>48</b> |
| <b>4. PROPOSTAS.....</b>   | <b>58</b> |
| <b>ANEXOS ( Fls. 1 a 83 )</b>  |           |

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

|               |   |
|---------------|---|
| <b>Cfr</b>    | Confrontar  |
| <b>CIMD</b>   | Comunidade Intermunicipal do Douro  |
| <b>AIRC</b>   | Associação Informática Região Centro                                      |
| <b>AMVDS</b>  | Associação de Municípios do Vale do Douro Sul                             |
| <b>CP</b>     | Curto Prazo   |
| <b>DGAL</b>   | Direção-Geral das Autarquias Locais                                       |
| <b>DGTF</b>   | Direção-Geral do Tesouro e Finanças                                       |
| <b>DL</b>     | Decreto-Lei   |
| <b>ECP</b>    | Empréstimos de Curto Prazo  |
| <b>EL</b>     | Endividamento Líquido   |
| <b>EMLP</b>   | Empréstimos de Médio / Longo Prazos                                       |
| <b>IGF</b>    | Inspeção-Geral de Finanças  |
| <b>LFL</b>    | Lei das Finanças Locais   |
| <b>LOE</b>    | Lei do Orçamento de Estado  |
| <b>MC</b>     | Milhões de euros  |
| <b>mC</b>     | Milhares de euros   |
| <b>MLP</b>    | Médio e Longo Prazos  |
| <b>MMB</b>    | Município de Moimenta da Beira  |
| <b>OO</b>     | Operações Orçamentais   |
| <b>OT</b>     | Operações de Tesouraria   |
| <b>PAEL</b>   | Programa de Apoio à Economia Local  |
| <b>PMP</b>    | Prazo Médio de Pagamento  |
| <b>POCAL</b>  | Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais                      |
| <b>pp</b>     | Pontos percentuais  |
| <b>PREDE</b>  | Plano de Regularização Extraordinária de Dívidas do Estado                |
| <b>RJAEPL</b> | Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local e das Participações Locais |
| <b>RJSEL</b>  | Regime Jurídico do Sector Empresarial Local                               |
| <b>SROC</b>   | Sociedade de Revisores Oficiais de Contas                                 |

### LISTA DE QUADROS

|                  |   |
|------------------|---|
| <b>Quadro 1</b>  | Evolução das componentes dos balanços                                     |
| <b>Quadro 2</b>  | Síntese das correções efetuadas ao balanço de 2011                        |
| <b>Quadro 3</b>  | Evolução e taxas de execução da receita e despesa municipal               |
| <b>Quadro 4</b>  | Despesa orçamental prevista sem efetiva cobertura pela receita disponível |
| <b>Quadro 5</b>  | Equilíbrio orçamental em sentido substancial                              |
| <b>Quadro 6</b>  | Vinculação orçamental – quadriénio 2009/2012                              |
| <b>Quadro 7</b>  | Composição e evolução da dívida corrigida pela IGF                        |
| <b>Quadro 8</b>  | Compromissos assumidos / despesas faturadas ( ou equivalente )            |
| <b>Quadro 9</b>  | Saldos reais de operações orçamentais                                     |
| <b>Quadro 10</b> | Prazos médios de pagamento  |
| <b>Quadro 11</b> | Indicadores de liquidez   |
| <b>Quadro 12</b> | Indicadores de endividamento  |
| <b>Quadro 13</b> | Indicadores de imobilizações  |
| <b>Quadro 14</b> | Dívida a fornecedores a excluir/acrescer no apuramento do PMP             |
| <b>Quadro 15</b> | Aquisições de bens e serviços a excluir/acrescer no apuramento do PMP     |
| <b>Quadro 16</b> | PREDE – Controlo dos objetivos 2009/2012                                  |
| <b>Quadro 17</b> | PREDE – Evolução das outras dívidas a terceiros ( 2008/2012 )             |
| <b>Quadro 18</b> | Limites especiais de EL para 2011 e 2012                                  |
| <b>Quadro 19</b> | Limites especiais de EMLP para 2011 e 2012                                |
| <b>Quadro 20</b> | Limites de ECP - 2011 e 2012  |
| <b>Quadro 21</b> | Entidades abrangidas pelo conceito de Endividamento Líquido Total         |
| <b>Quadro 22</b> | Controlo do limite especial de EL de 2011 e 2012                          |
| <b>Quadro 23</b> | Controlo do limite especial de EMLP de 2011 e 2012                        |
| <b>Quadro 24</b> | Diferença no reporte de EL de 2011 e 2012 ( DGAL/IGF )                    |
| <b>Quadro 25</b> | Evolução do endividamento líquido do MMB – 2011 e 2012                    |
| <b>Quadro 26</b> | Reequilíbrio e saneamento financeiros                                     |

### LISTA DE GRÁFICOS

|                  |  |
|------------------|--|
| <b>Gráfico 1</b> | Evolução dos PMP a fornecedores entre 2008 a 2011 ( IGF / DGAL ) |
|------------------|--|

## 1. INTRODUÇÃO

### 1.1. ORIGEM E OBJETIVOS

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

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

|   |   |
|---|---|
| 1 | Avaliação da qualidade da informação constante da prestação de contas do exercício de 2011.   |
| 2 | Análise do comportamento do Município em termos de execução orçamental no último quadriénio(2009/2012), avaliação da evolução do endividamento municipal no mesmo período, designadamente em termos de empréstimos, leasing 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, do regime do endividamento previsto na Lei das Finanças Locais <sup>1</sup> e na Lei do Orçamento de Estado desses anos <sup>2</sup> , quer na vertente dos empréstimos, quer de endividamento líquido.   |
| 4 | Verificação, no final de 2011 e 2012, da posição do Município em termos de equilíbrios conjuntural e estrutural (saneamento e reequilíbrio financeiros).  |
| 5 | Conhecimento do sistema de controlo interno instituído em relação a vários aspectos do endividamento e sua avaliação em termos de adequação e eficácia.   |

**Embora a auditoria incidisse**, inicialmente, como referimos, **sobre os anos 2009/2011**, atendendo ao período temporal em que decorreu, foi ainda considerada na análise, nos casos em que os objetivos definidos o permitiram, a **informação financeira relativa ao final do exercício de 2012** <sup>3</sup>.

Para além disso, procedeu-se à apreciação do Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas, especialmente nas áreas relacionadas com o objeto da presente auditoria.

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

<sup>2</sup> Art. 53º da Lei n.º 55-A/2010, de 31/dez (alterado pelo art. 2º da Lei n.º 60-A/2011, de 30/nov).

<sup>3</sup> Ainda que não especialmente validada pela IGF, pois o ano sobre o qual incidiu o trabalho desta entidade ao nível do controlo da qualidade da informação prestada pelo MMB foi, como decorre dos objetivos referidos, o de 2011. Todavia, a referida atualização tornou-se necessária face à verificação do incumprimento, no referido exercício, do limite especial de endividamento líquido ( cfr. item 2.3.3. ), situação que é suscetível de gerar responsabilidades financeira e tutelar-administrativa, a não ser que tenha ocorrido, quanto à última sede referida, facto julgado justificativo ou regularização superveniente ( cfr. art. 8º, n.º 1, al. d), e art. 9º, al. g), ambos da Lei n.º 27/96, de 1/ago ).

## 1.2. METODOLOGIA E CONDICIONALISMOS

**1.2.1.** A presente ação de controlo baseou-se na metodologia e instrumentos de trabalho consubstanciados no guião " Avaliação do Endividamento Municipal ", sintetizados nos Anexos ( a fls. 1 a 9 ), tendo o trabalho de auditoria englobado a:

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

Anexos, a fls. 1 a 9

**1.2.2.** Na realização desta ação de controlo destaca-se a boa colaboração recebida dos eleitos locais e trabalhadores da Autarquia, em especial dos afetos à Divisão Financeira, bem como das entidades externas abrangidas pela análise dos limites do endividamento do MMB.

## 1.3. CONTRADITÓRIO INSTITUCIONAL

**1.3.1.** O projeto de relatório foi submetido a contraditório institucional da Autarquia, constando a resposta dos Anexos a este documento ( a fls. 76 a 83 ).

No referido contraditório, o MMB tece algumas considerações e apresenta justificações para as asserções produzidas pela IGF, sem, no entanto, discordar das mesmas.

Anexos, a fls. 76 a 83

O Município destaca, ainda, que " (...) através do seu executivo eleito em 11 de Outubro de 2009, tem tido como preocupação fundamental e principal, o objetivo estratégico de reduzir o seu passivo, equilibrar a sua tesouraria e consequentemente cumprir, o mais rapidamente possível toda a legislação em vigor (...) ".

Anexos, a fls. 76

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

## 2. RESULTADOS DA AÇÃO

### 2.1. DOCUMENTOS DE PRESTAÇÃO DE CONTAS DE 2009 A 2012

#### 2.1.1. EVOLUÇÃO DOS BALANÇOS

**2.1.1.1. As componentes dos balanços do MMB no quadriénio 2009/2012, após as correções da IGF,** apresentaram os seguintes valores e evolução:

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

Un: euro

| DESCRIÇÃO                    | 2009                 | 2010                 | 2011                 | 2012                 | VARIACÃO NO QUADRIÉNIO |            |
|------------------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|------------------------|------------|
|                              |                      |                      |                      |                      | Montante               | %          |
| Acréscimos e diferimentos    | 287 201,17           | 4 030,13             | 34 172,90            | 246 365,67           | - 40 835,50            | -14%       |
| Restante Ativo               | 52 738 563,47        | 50 296 235,79        | 51 796 468,49        | 51 885 994,68        | - 852 568,79           | -2%        |
| <b>ATIVO TOTAL</b>           | <b>53 025 764,64</b> | <b>50 300 265,92</b> | <b>51 830 641,39</b> | <b>52 132 360,35</b> | <b>- 893 404,29</b>    | <b>-2%</b> |
| Dívidas a terceiros          | 13 413 114,10        | 12 139 185,32        | 12 221 212,03        | 11 055 422,51        | - 2 357 691,59         | -18%       |
| Provisões                    | 5 424,75             | 5 424,75             | 5 424,75             | 116 690,25           | 111 265,50             | 2051%      |
| Acréscimos e diferimentos    | 15 105 612,42        | 15 093 152,40        | 15 633 036,90        | 16 577 624,17        | 1 472 011,75           | 10%        |
| <b>PASSIVO TOTAL</b>         | <b>28 524 151,27</b> | <b>27 237 762,47</b> | <b>27 859 673,68</b> | <b>27 749 736,93</b> | <b>- 774 414,34</b>    | <b>-3%</b> |
| Património                   | 21 069 245,76        | 21 069 245,76        | 21 069 245,76        | 21 069 245,76        | 0,00                   | 0%         |
| Restantes Fundos Próprios    | 3 432 367,61         | 1 993 257,69         | 2 901 721,95         | 3 313 377,66         | - 118 989,95           | -3%        |
| <b>FUND. PRÓPRIOS TOTAIS</b> | <b>24 501 613,37</b> | <b>23 062 503,45</b> | <b>23 970 967,71</b> | <b>24 382 623,42</b> | <b>- 118 989,95</b>    | <b>0%</b>  |

Fonte: Balanços 2009, 2010, 2011 e 2012 corrigidos pela IGF

Anexos, a fls. 17 e 18

Assim, constatamos que no triénio em apreciação:

- ✓ O **ativo** apresentou uma **evolução desfavorável**, com um **decréscimo de 2%**, que resultou, designadamente, de uma redução das **imobilizações corpóreas** ( - 41% ) e das existências ( -71% ), rubricas que contribuíram, respetivamente, em 1383% e 24% para a variação total, evolução que superou o acréscimo dos **bens de domínio público** ( 53%, com um peso na variação total de 1260% );
- ✓ O **passivo** teve um comportamento idêntico, mas de magnitude ligeiramente superior, já que sofreu um **decréscimo de 3%**, que resultou da redução verificada na rubrica de **dívidas a terceiros de médio e longo prazo** ( -55%, com um peso na variação total de 614% ), evolução que superou o acréscimo das **dívidas a terceiros de curto prazo** ( 50%, com um peso na variação total de 310% );
- ✓ Os **fundos próprios apresentaram uma evolução nula**, tendo as variações ocorrido, quase exclusivamente, ao nível da passagem dos resultados líquidos para resultados transitados.

**2.1.1.2.** Em síntese:

**Diminuiu o grau de dependência do MMB do passivo exigível para financiamento do ativo** ( passou de 25% para 21% ), tendo-se mantido **estável o correspondente peso dos fundos próprios** ( entre os 46% e 47% ).



## 2.1.2. FIABILIDADE DA INFORMAÇÃO FINANCEIRA

**2.1.2.1.** Do trabalho realizado<sup>4</sup>, com o propósito de aferir sobre a **qualidade da informação financeira produzida pelo MMB no ano de 2011**, resultaram as seguintes **correções aos dados constantes do respetivo balanço**:

**Quadro 2 – Síntese das correções efetuadas ao balanço de 2011**

Un: Euro

| COMPONENTES DO BALANÇO | CONTAS                 | 2011     |          |            |          |
|------------------------|------------------------|----------|----------|------------|----------|
|                        |                        | Débito   | Crédito  | Saldo      |          |
|                        |                        |          |          | Valor      | D/C      |
| <b>FUNDOS PRÓPRIOS</b> | 88/59 - Resultados     | 2 241,12 |          | - 2 241,12 | <b>D</b> |
| <b>PASSIVO</b>         | 22X - Fornecedores c/c |          | 2 241,12 | 2 241,12   | <b>C</b> |

Anexos, a fls. 10

A **correção efetuada, para mais**, na **dívida comercial/administrativa** diz respeito a duas notas de débito de juros que se encontravam omitidas no passivo exigível, que representam 0,05% da dívida de curto prazo constante do balanço ( com exceção da de empréstimos de médio e longo prazos exigíveis no exercício seguinte ).

Anexos, a fls.13 e 14

**2.1.2.2.** Para além disso, atendendo ao disposto no Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais ( **POCAL**<sup>5</sup> ), constatámos a **existência de insuficiências** com repercussões ao nível da qualidade e fiabilidade da **informação orçamental, financeira e económica elaborada pelo MMB**, em especial, as que respeitam:

- ✓ A não utilização, de forma sistemática e abrangente, das contas relativas a compromissos de exercícios futuros ( 04 e 05 );
- ✓ À inexistência da contabilidade de custos;
- ✓ Ao facto de os bens de domínio público adquiridos antes da entrada em vigor do POCAL ainda não terem sido objeto de total inventariação;
- ✓ À falta de apuramento e reconhecimento contabilístico do valor dos investimentos efetuados por administração direta.

### 2.1.2.3. Em síntese:

<sup>4</sup> Foram reconciliadas:

- ✓ As entidades financeiras que concederam empréstimos de médio e longo prazos ( MLP ) ao MMB ( Caixa Geral de Depósitos, Banco Português de Investimento e Caixa de Crédito Agrícola Mutuo ), cuja informação externa foi facultada diretamente pelo município.
- ✓ Em termos dos outros credores ( fornecedores c/c, fornecedores de imobilizado e outros ), 28 entidades, cujos créditos totalizavam, no final de 2011, cerca de M€ 4,7, que representavam 80% da dívida daquela natureza refletida contabilisticamente, tendo obtido 100% das respostas.

De referir ainda que apenas foi circularizada e reconciliada a informação financeira do ano de 2011, pelo que, no que respeita a 2009 e 2010, utilizámos, na análise efetuada, a informação que consta dos documentos de prestação de contas corrigida de eventuais diferenças apuradas pela IGF no exercício de 2011, mas reportáveis a exercícios anteriores.

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

**A análise realizada indicia que os balanços do MMB de 2009/2012 já refletiam, com um elevado grau de fiabilidade, nas rubricas do passivo exigível, a sua situação financeira, dada a reduzida materialidade das correções efetuadas pela IGF no ano analisado ( 2011: m€ 2,2, que representam 0,05% da dívida total ), mas persistiam algumas fragilidades ao nível da adoção do POCAL, de que destacamos a não utilização, adequada e sistemática das contas de compromissos de exercícios futuros e inexistência de contabilidade de custos.**

No que respeita à fiabilidade da informação, o MMB, no contraditório, limita-se a enfatizar " (...) que da auditoria realizada apenas foram efetuadas correções pela IGF às contas do município no ano 2011 no valor de 2 241,12 €, valor este não considerado como relevante face ao valor global das contas do município."

Anexos, a fls. 79 e 80

## 2.2. EXECUÇÃO ORÇAMENTAL, DÍVIDA MUNICIPAL E SITUAÇÃO FINANCEIRA ( 2009/2012 )

### 2.2.1. EXECUÇÃO ORÇAMENTAL

2.2.1.1. No quadriénio de 2009/2012, as **receitas cobradas e as despesas pagas** tiveram a evolução expressa no quadro seguinte:

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

| RUBRICAS                           | PREVISÃO / EXECUÇÃO<br>(valores absolutos) |                   |                   |                   |                   |                   |                   |                   | PREVISÃO / EXECUÇÃO<br>(%) |            |            |            | VARIACÃO DA<br>EXECUÇÃO NO<br>QUADRIÉNIO |               |
|------------------------------------|--|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|----------------------------|------------|------------|------------|--|---------------|
|                                    | 2009                                       |                   | 2010              |                   | 2011              |                   | 2012              |                   |                            |            |            |            |  |               |
|                                    | PREVISÃO                                   | EXECUÇÃO          | PREVISÃO          | EXECUÇÃO          | PREVISÃO          | EXECUÇÃO          | PREVISÃO          | EXECUÇÃO          | 2009                       | 2010       | 2011       | 2012       | (%)                                      | (pp)          |
| 1 - Saldo inicial                  | 0  | 20 257            | 122 433           | 122 433           | 76 518            | 76 518            | 103 349           | 103 349           | -                          | 100%       | 100%       | 100%       | 410%                                     | -             |
| 2 - Repos. não abat. nos pagam.    | 0  | 0                 | 500               | 211               | 0                 | 0                 | 0                 | 859               | -                          | 42%        | -          | -          | -  | -             |
| 3 - Receita Corrente               | 9 937 250                                  | 6 577 496         | 8 795 315         | 6 920 116         | 8 974 197         | 6 920 742         | 8 992 560         | 6 594 832         | 66%                        | 79%        | 77%        | 73%        | 0%                                       | 7 pp          |
| 4 - Despesa Corrente               | 10 160 817                                 | 8 387 552         | 8 873 557         | 5 689 839         | 9 668 139         | 6 113 717         | 10 148 017        | 6 025 778         | 83%                        | 64%        | 63%        | 59%        | -28%                                     | - 23 pp       |
| 5 - Receita de Capital             | 13 628 000                                 | 8 371 039         | 12 066 821        | 3 244 605         | 9 975 803         | 3 303 977         | 9 756 940         | 4 495 138         | 61%                        | 27%        | 33%        | 46%        | -46%                                     | - 15 pp       |
| 6 - Despesa de Capital             | 13 404 433                                 | 6 458 805         | 12 111 512        | 4 521 008         | 9 281 861         | 4 084 171         | 8 601 983         | 4 928 523         | 48%                        | 37%        | 44%        | 57%        | -24%                                     | 9 pp          |
| <b>7 - Receita Total (1+2+3+5)</b> | <b>23 565 250</b>                          | <b>14 968 791</b> | <b>20 985 069</b> | <b>10 287 365</b> | <b>19 026 518</b> | <b>10 301 236</b> | <b>18 852 849</b> | <b>11 194 177</b> | <b>64%</b>                 | <b>49%</b> | <b>54%</b> | <b>59%</b> | <b>-25%</b>                              | <b>- 4 pp</b> |
| <b>8 - Despesa Total (4+6)</b>     | <b>23 565 250</b>                          | <b>14 846 358</b> | <b>20 985 069</b> | <b>10 210 847</b> | <b>18 950 000</b> | <b>10 197 888</b> | <b>18 750 000</b> | <b>10 954 301</b> | <b>63%</b>                 | <b>49%</b> | <b>54%</b> | <b>58%</b> | <b>-26%</b>                              | <b>- 5 pp</b> |

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

Anexos, a fls. 19 a 21

A **receita total disponível** ( incluindo o saldo orçamental transitado da gerência anterior ), cujo montante, **em 2012**, foi de **M€ 11,2**, **diminuiu cerca de 25%**, devido, quase exclusivamente, ao decréscimo verificado na rubrica de **receitas de capital** ( com uma evolução negativa de 46% ), designadamente por força da rubrica de **passivos financeiros** ( com uma redução de M€ 4,5 ).

Realce-se, no entanto, que **as referidas receitas incluíam**, em cada um dos anos de

2009 a 2012, a **utilização de empréstimos** ( receitas não efetivas ) no montante de, respetivamente, M€ 5,3 <sup>6</sup>, m€ 750, m€ 275 e m€ 800, sem as quais as receitas daqueles exercícios seriam de M€ 9,7, M€ 9,5, M€ 10 e M€ 10,4.

Em sentido idêntico evoluiu a **despesa municipal total** paga ( **-26%** ), que passou de **M€ 14,8** para **M€ 10,9**, sobretudo em resultado da evolução das rubricas **de aquisição de bens de capital, aquisição de bens e serviços e de despesas com o pessoal**, que diminuíram, respetivamente, M€ 1,7 ( -39% ), M€ 1,5 ( -39% ) e m€ 598 ( -19% ).

**2.2.1.2.** No mesmo período, o **grau de execução orçamental da receita total disponível decresceu de 64% para 59%**, evolução que decorreu, essencialmente, da variação negativa da taxa de execução **das receitas de capital** ( que **passou de 61% para 46%** ).

Realce-se que, **face aos valores previstos, não foram arrecadadas, nos anos de 2009/2012, receitas totais no montante de M€ 8,6, M€ 10,7, M€ 8,7 e M€ 7,7** respetivamente, resultando esta situação essencialmente das seguintes rubricas:

- ✓ “ **10.03.07. - Participação comunitária em projetos cofinanciados** ”, com verbas não executadas de, respetivamente, M€ 3,7, M€ 8,3, M€ 5,5 e M€ 4,3, que contribuíram em 43%, 78%, 63% e 56% para o desvio total verificado;
- ✓ “ **05. – Rendimentos de propriedade** ”, com verbas não executadas de, respetivamente, M€ 1,1, M€ 2,2, M€ 2,3 e M€ 2,2 que contribuíram em 12%, 20%, 26% e 29% para o desvio total verificado
- ✓ “ **09. – Venda de bens de investimento** ”, com verbas não executadas de, respetivamente, M€ 1,2, m€ 354, m€ 425 e M€ 1, que contribuíram em 13%, 3%, 5% e 14% para o desvio total verificado.

Anexos, a fls. 19

Existiu, assim, entre 2009/2012, uma **prática reiterada de empolamento na previsão das receitas orçamentais, que evidenciaram reduzidos índices de execução em termos globais** ( máximo de 64% em 2009 ), **em especial na componente de capital** ( 2012: 46% ), o que contraria o objetivo visado pelas regras previsionais consagradas no POCAL.

**2.2.1.3.** Os **desvios registados**, no quadriénio 2009/2012, **na execução da receita orçamental prevista** permitiam, **em sede de realização das despesas**, a seguinte situação:

<sup>6</sup> Em 2009, o MMB contratou e utilizou dois empréstimos, no montante de M€ 4,8, ao abrigo do Programa de Regularização Extraordinária de Dívidas do Estado ( PREDE ), que foi aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros ( RCM ) n.º 191-A/2008, resultando o respetivo regime legal da conjugação daquele documento com a RCM n.º 34/2008, publicadas no Diário da República ( DR ) 1ª série de, respetivamente, 27/nov e 22/fev, ( cfr. item 2.2.3 ).

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

Un. Euro

| RUBRICAS                                   | EXERCÍCIOS         |                     |                    |                    | % DE COBERTURA DA DESPESA PREVISTA (42) <sup>100</sup> |      |      |      |
|--|--------------------|---------------------|--------------------|--------------------|--|------|------|------|
|  | 2009               | 2010                | 2011               | 2012               | 2009   | 2010 | 2011 | 2012 |
| 1 - Receita total efectivamente disponível | 14 968 791         | 10 287 365          | 10 301 236         | 11 194 177         |  |      |      |      |
| 2 - Despesa orçamental prevista            | 23 565 250         | 20 985 069          | 18 950 000         | 18 750 000         | 64%  | 49%  | 54%  | 60%  |
| <b>Diferença (1-2)</b>                     | <b>- 8 596 459</b> | <b>- 10 697 704</b> | <b>- 8 648 764</b> | <b>- 7 555 823</b> |  |      |      |      |

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

Anexos, a fls. 21

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

Tal **risco**, que evoluiu de forma irregular ao longo do período analisado, **diminuiu entre 2010 e 2012**, mas, no último ano indicado, a prática adotada continuava a permitir que aquela situação ocorresse relativamente a um montante materialmente muito relevante ( **M€ 7,6** ), valor que corresponde a cerca de 67% da respetiva receita total disponível

Acresce que, em qualquer um dos anos, a situação em apreço não pode ser justificada apenas pelas dívidas de natureza administrativa/comercial de curto prazo ( CP ) transitadas de exercícios anteriores, já que, segundo a informação financeira da Autarquia, essas dívidas importavam, no início de cada um dos anos do quadriénio 2009/2012, em, respetivamente, M€ 5,1, M€ 4,4, M€ 4,5 e M€ 5,9.

Deste modo, através do mencionado empolamento, **possibilitou-se a realização, em 2012, de "nova despesa" no montante de, pelo menos, cerca de M€ 1,7<sup>7</sup>**, relativamente à qual não existia uma efetiva capacidade de pagamento.

**A execução orçamental dos anos de 2009/2012 comportava um elevado risco, pois possibilitava a realização/existência de despesa muito para além da efetiva capacidade do MMB para promover o seu pagamento atempado (2012: M€ 7,6), potenciando, assim, uma gestão orçamental desequilibrada.**

**2.2.1.4. Em 2009, o valor das receitas correntes cobradas foi inferior, em € 1 810 057<sup>8</sup>, ao das despesas pagas da mesma natureza<sup>9</sup>**, 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. 22 (coluna 5)

<sup>7</sup> Diferença entre a " Despesa orçamental prevista sem efetiva cobertura pela receita disponível ", no valor de M€ 7,6, e o montante de " outras dívidas a terceiros " de CP transitadas, de acordo com a respetiva prestação de contas, do exercício de 2011 ( M€ 5,9 ).

<sup>8</sup> Diferença entre as receitas correntes cobradas nesse ano ( € 6 577 496 ) e as despesas correntes pagas no mesmo exercício ( € 8 387 552 ).

<sup>9</sup> A taxa de cobertura das despesas correntes pelas receitas correntes foi de 78%.

Tal situação que, em abstrato, seria 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 ), resulta, no entanto, da **utilização**, nesse exercício do capital dos empréstimos contratados ao abrigo do **PREDE**, no montante de M€ 4,8, contabilizado como receita de capital e parcialmente afeto ao pagamento de despesas correntes ( ainda que tais verbas tenham sido aplicadas, essencialmente, no pagamento de despesas de capital ).

Face ao exposto, não se justifica realizar qualquer outra diligência sobre esta matéria, até porque o Tribunal de Contas ( a entidade responsável pela efetivação de eventuais responsabilidades financeiras sancionatórias ) já conhece a situação no âmbito do exercício das suas competências ao nível da verificação dos documentos de prestação de contas.

**2.2.1.5.** No que respeita à verificação do cumprimento do princípio do **equilíbrio orçamental** numa **perspetiva substancial** <sup>10</sup>, os resultados apurados foram os seguintes:

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

| Ano  | Execução Autónoma do Ano | Execução Global no Ano |
|------|--------------------------|------------------------|
| 2009 | 105,9%                   | 77,8%                  |
| 2010 | 98,0%                    | 69,7%                  |
| 2011 | 88,7%                    | 64,1%                  |
| 2012 | 100,5%                   | 66,2%                  |

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

Anexos, a fls. 22 ( em especial, colunas 9 e 10 ) e 2 ( metodologia )

Verifica-se, deste modo, que a **Autarquia apenas respeitou o princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial nos anos de 2009 e 2012 e somente atendendo à execução autónoma do ano, tendo-o violado, em qualquer das perspetivas, em todos os restantes exercícios analisados**, o que espelha uma execução orçamental muito desequilibrada ao longo de todo o período analisado.

Salienta-se, ainda, que o **resultado desta análise seria bastante mais negativo caso o MMB não tivesse utilizado, em 2009, o capital dos empréstimos contraídos no âmbito do PREDE**, através da qual foi transformado o montante de **M€ 4,8** de " outras dívidas a terceiros " em dívida financeira de MLP, grandeza que, por isso, deixou de influenciar o resultado deste indicador, ao mesmo tempo que justifica o cumprimento deste princípio verificado em 2009 ao nível da execução autónoma do ano.

Refira-se que, **em 2012**, não obstante a manutenção de uma situação orçamental desequilibrada, o resultado ao nível da execução autónoma do ano espelha uma evolução positiva da situação ( designadamente quanto se atende, de forma independente, à execução do orçamento de cada exercício ), que terá na sua base alguma contenção na realização de despesas nesse ano face aos anteriores.

<sup>10</sup> Isto é, entrando também em consideração, entre outros aspetos, com a receita disponível e com a despesa realizada e faturada, mas ainda não paga ( cfr. alínea b) do ponto 1.2. da metodologia, Anexo a fls. 2 ).

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

**A violação sistemática, nos anos de 2009/2012, do princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial espelha uma gestão orçamental desequilibrada ( desadequação entre receitas e despesas ), materializada na realização/existência de despesas muito acima da real capacidade financeira do MMB para fazer face, atempadamente, aos compromissos assumidos, situação que ainda seria mais negativa caso não tivesse recorrido ao PREDE.**

**2.2.1.6.** No quadriénio 2009/2012, a relação entre as **disponibilidades orçamentais** e o valor de algumas **despesas obrigatórias e de compromissos já assumidos**, foi a seguinte:

**Quadro 6 - Vinculação orçamental <sup>11</sup> - quadriénio 2009/2012**

Lm: euro

| DESCRIÇÃO   | EXECUÇÃO          |                   |                   |                   |
|---|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
|   | 2009              | 2010              | 2011              | 2012              |
| 1 - Despesas com pessoal  | 3 172 034         | 2 889 017         | 2 984 532         | 2 573 743         |
| 2 - Encargos relativos à dívida financeira (amort. e juros)                           | 1 704 094         | 2 355 538         | 1 608 006         | 2 131 538         |
| 3 - Outras dívidas a terceiros de CP transitada do ano anterior                       | 5 121 451         | 4 386 712         | 4 547 759         | 5 874 908         |
| 4 - Compromissos já assumidos no final do exercício anterior e ainda não faturados *  | 11 129            | 0                 | 281 083           | 334 930           |
| 5 - Compromissos já assumidos para o exercício no final do anterior (contas 04 e 05 ) | 0                 | 0                 | 0                 | 0                 |
| <b>6 - TOTAL (1+2+3+4+5)</b>  | <b>10 008 708</b> | <b>9 631 267</b>  | <b>9 421 380</b>  | <b>10 915 119</b> |
| <b>7 - DISPONIBILIDADES ORÇAMENTAIS **</b>  | <b>14 968 791</b> | <b>10 287 365</b> | <b>10 301 236</b> | <b>11 194 177</b> |
| <b>8 - DIFERENÇA (7-6)</b>  | <b>4 960 083</b>  | <b>656 098</b>    | <b>879 856</b>    | <b>279 058</b>    |
| <b>9 - PERCENTAGEM DA RECEITA NÃO VINCULADA (8/7*100)</b>                             | <b>33,1</b>       | <b>6,4</b>        | <b>8,5</b>        | <b>2,5</b>        |

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

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

Fonte: Documentos de prestação de contas e correções da IGF

Anexos, a fls. 27 e 28

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

Tal situação espelha, em qualquer caso, a **acentuada rigidez existente ao nível da despesa orçamental** atendendo ao nível das receitas orçamentais, com a consequente **redução quase integral, da margem de atuação da Autarquia ao nível da sua gestão financeira**

<sup>11</sup> Cfr. alínea b) do ponto 1.2. da metodologia, Anexo a fls. 2.

Salienta-se, ainda, que o resultado desta análise seria **muito mais negativa caso a Autarquia:**

- ✓ **Não tivesse utilizado, em 2009, o capital dos empréstimos contraídos no âmbito do PREDE**, através da qual foi transformado o montante de **MC 4,8** de "outras dívidas a terceiros" em dívida financeira de MLP, valor que, por isso, aumentou o valor das receitas do referido exercício e diminuiu o montante das "outras dívidas a terceiros" existentes no início de cada um dos anos seguintes, parâmetros que influenciam os resultados deste indicador;
- ✓ **Refletisse** adequadamente os **compromissos de exercícios futuros** ( cfr. supra item 2.1.3. ).

**O MMB, não obstante a utilização do capital dos empréstimos PREDE, apresenta uma elevada e crescente rigidez ao nível das despesas orçamentais, com uma nula ou quase inexistente margem de manobra para fazer face às demais despesas municipais que, à partida, não se encontravam já "vinculadas".**

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

- ✓ **A percentagem de despesas orçamentais pagas por receitas próprias** ( passou de 16% para 23% ), bem como o **peso destas últimas na receita total cobrada** ( passou de 16% para 23% ).
- ✓ O **peso dos fundos municipais no total da despesa paga** ( cerca de 10 pontos percentuais, passando para 50% );
- ✓ **A proporção dos compromissos assumidos para o exercício no total nas despesas realizadas e faturadas** ( de 98% para 104% ), ao contrário do **peso das despesas totais pagas nos compromissos assumidos para o exercício que diminuiu** ( passou de 79% para 62% ).

Anexos, a fls. 30 e 31 (indicadores 1 a 24, em especial, 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**, a Autarquia **apresentou uma gestão orçamental desequilibrada, violando, de forma significativa e recorrente, o princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial** ( execução global do ano ).

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

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

Da prática descrita decorre, ainda, que **os documentos previsionais não refletiam a real expectativa de execução orçamental do MMB, 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 órgãos autárquicos <sup>12</sup>.

## 2.2.2. DÍVIDA MUNICIPAL E APRECIAÇÃO DA SITUAÇÃO FINANCEIRA ( 2009/2012 )

**2.2.2.1. A dívida global do MMB de operações orçamentais ( OO ), incluindo as correções efetuadas pela IGF ao ano de 2011 ( cfr. item 2.1.1.1. ), importava, no quadriénio de 2009/2012, nos seguintes montantes:**

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

Un: Euro

| Descrição                        | 2009              |                   | 2010             |              | 2011              |                   | 2012               |               | Variação 2009/2012 |  |
|----------------------------------|-------------------|-------------------|------------------|--------------|-------------------|-------------------|--------------------|---------------|--------------------|--|
|                                  | Prest. Contas     | Prest. Contas     | Prest. Contas    | Correc. IGF  | Total             | Prest. Contas     | Valor              | %             |                    |  |
| - EMLP                           | 8 624 342         | 7 433 863         | 6 212 757        | 0            | 6 212 757         | 4 993 822         | - 3 630 519        | -42,1%        |                    |  |
| Dívida Financeira - ECP          | 300 000           | 0                 | 0                | 0            | 0                 | 0                 | - 300 000          | -100,0%       |                    |  |
| - Leasing                        | 64 125            | 41 892            | 18 825           | 0            | 18 825            | 0                 | - 64 125           | -100,0%       |                    |  |
| <b>Subtotal</b>                  | <b>8 988 466</b>  | <b>7 475 756</b>  |                  |              | <b>6 231 582</b>  | <b>4 993 822</b>  | <b>- 3 994 644</b> | <b>-30,7%</b> |                    |  |
| Outras dívidas a terceiros - MLP | 0                 | 0                 | 0                | 0            | 0                 | 0                 | 0                  | -             |                    |  |
| - CP                             | 4 386 712         | 4 547 759         | 5 872 667        | 2 241        | 5 874 908         | 5 959 703         | 1 572 991          | 35,9%         |                    |  |
| <b>Subtotal</b>                  | <b>4 386 712</b>  | <b>4 547 759</b>  | <b>5 872 667</b> | <b>2 241</b> | <b>5 874 908</b>  | <b>5 959 703</b>  | <b>1 572 991</b>   | <b>35,9%</b>  |                    |  |
| <b>Total</b>                     | <b>13 375 178</b> | <b>12 023 514</b> | <b>5 872 667</b> | <b>2 241</b> | <b>12 106 490</b> | <b>10 953 525</b> | <b>- 2 421 653</b> | <b>-18,1%</b> |                    |  |

Fonte: Documentos de prestação de contas e correções da IGF

Anexos, a fls. 25

Assim, **entre 2009/2012, a dívida municipal de operações orçamentais decresceu M€ 2,4 ( 18% ), passando de M€ 13,4 para M€ 11, evolução que resulta de um decréscimo de M€ 4 da dívida financeira ( -31% ) e de um aumento significativo das " outras dívidas a terceiros " ( M€ 1,6 e 36% ).**

Refira-se, ainda, que, ao longo do quadriénio, o **período de recuperação da dívida total da Autarquia** <sup>13</sup> **é significativo, mas decrescente**, tendo passado de:

- ✓ **19 para 16 meses** ( manteve-se relativamente estável no período analisado ), tendo em conta as **receitas próprias regulares**;

<sup>12</sup> A elaboração pelos municípios de orçamentos transparentes e com previsões rigorosas e fundamentadas, independentemente de se tratar ou não de rubricas de receita para as quais existe regra previsional no POICAL, constitui um dos pressupostos para uma gestão financeira equilibrada e sustentável, designadamente em termos da manutenção de níveis de dívida administrativa/comercial materialmente pouco relevantes e adequados ao quadro financeiro do ente público local ( ou, noutros termos, que preveja dotações orçamentais que permitam a realização de despesas, cujo pagamento atempado seja comportável com as disponibilidades financeiras existentes na Autarquia ).

<sup>13</sup> Resulta da estimativa do número de meses em que a Autarquia é capaz de pagar as suas dívidas com base num conjunto de receitas próprias regulares, abatidas ou não de algumas despesas rígidas e vinculadas ( pessoal, juros de EMLP e leasing ), admitindo alguma estabilidade nas grandezas consideradas.



- ✓ **32 para 24 meses, quando se expurga ao valor daquelas receitas o das despesas rígidas e vinculadas.**

Anexos, a fls. 24 (indicadores 26 a 31, em especial, 26 e 29)

Por seu turno, **a taxa de cobertura da dívida municipal pela receita total disponível diminuiu** 10 pp de 2009 para 2012 ( de **112% para 102%** ), passando tais taxas para 72% e 95% caso não se considere a receita relativa aos passivos financeiros.

Assim, em qualquer um dos anos, caso não se considere o valor das receitas relativas a passivos financeiros, **não bastaria a totalidade da receita do MMB de um exercício para solver toda a dívida municipal** ( ainda que não se desconheça que parte da dívida referida tem a natureza de médio e longo prazos ).

Anexos, a fls. 24 (indicador 22)

Naquele período, **a dívida municipal per capita também diminuiu**, passando de **€ 1 310** para **€ 1 073**, evidenciando, ainda assim, **um valor muito significativo.**

Anexos, a fls. 24 (indicador 25)

Em sentido contrário, o **peso da dívida municipal em sentido lato na despesa total paga registou um incremento de 10 pp** ( passou de 90% para 100% ).

Anexos, a fls. 24 (indicador 21)

No quadriénio em análise, **o peso da dívida de MLP** ( que integra apenas dívida financeira ) **na dívida total**, apesar de ter diminuído, **continua a evidenciar um resultado significativo** ( 2012: 46% ).

Anexos, a fls. 25

**2.2.2.1.1.** Acresce que da comparação, nos exercícios de 2009 a 2012, entre os compromissos assumidos no exercício e a soma das despesas pagas com o montante das outras dívidas a terceiros ( de curto prazo ), resulta o seguinte:

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

| DESCRIÇÃO  | 2009             | 2010           | 2011           | 2012           |
|--|------------------|----------------|----------------|----------------|
| 1 - Compromissos totais assumidos para o exercício           | 18 829 885       | 15 039 689     | 16 407 726     | 17 627 361     |
| 2 - Despesas totais pagas                                    | 14 846 358       | 10 210 847     | 10 197 888     | 10 954 301     |
| 3 - Outras dívidas a terceiros de CP transitadas (exceto OT) | 4 386 712        | 4 547 759      | 5 874 908      | 5 959 703      |
| <b>4 - Diferença [1-(2+3)]</b>                               | <b>- 403 184</b> | <b>281 083</b> | <b>334 930</b> | <b>713 357</b> |
| 5 - Adiantamentos de clientes, contribuintes e utentes       | 57 260           |                |                |                |
| <b>5 - Diferença final (4+5)</b>                             | <b>- 345 924</b> | <b>281 083</b> | <b>334 930</b> | <b>713 357</b> |

Fonte: Documentos de prestação de contas da Autarquia

Anexos, a fls. 23 e 24 (indicadores orçamentais 17 e 18)

Ora, atendendo a que, de acordo com 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, a situação resultante do quadro anterior, evidencia, no ano de **2009**, a existência de despesas realizadas ( em anos anteriores ou no próprio exercício ), relativamente às quais não foi efetuado o correspondente compromisso.

**Mostram-se**, por isso, **violados os princípios e regras orçamentais relativos à execução do orçamento**, designadamente o previsto na alínea d) do ponto 2.3.4.2. das Considerações Técnicas do POCAL.

No entanto, os valores em causa não são materialmente muito relevantes, e, por outro lado, a existência de dívida faturada ( ou equivalente ) sem o prévio registo do compromisso respetivo decorre do conjunto de decisões tomadas, ao longo do ano indicado ou em período anterior, pelos órgãos e entidades legalmente competentes para autorizarem a realização da despesa, ou seja, ao nível dos municípios, a Assembleia e Câmara Municipais, o presidente do órgão executivo e, por delegação, os vereadores e mesmo os dirigentes municipais.

O objetivo e a natureza da análise realizada nesta auditoria ( abrangente e genérico ) não permite a identificação e a imputação subjetiva, a um indivíduo ou a um órgão, da responsabilidade, quer direta quer subsidiária, pela ocorrência da situação descrita <sup>14</sup>.

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, sem prejuízo de a autarquia dever acautelar, de futuro, esta situação.

Saliente-se, por fim, que o **valor dos compromissos já assumidos no final dos anos 2010/2012 e ainda não faturados** ( ou equivalente ) repercute-se, em regra, num futuro próximo, no correspondente aumento global da dívida da Autarquia <sup>15</sup>, pelo que, atendendo ao crescimento do resultado deste indicador, a evolução da situação financeira municipal não é tão positiva como aquela que decorre somente da consideração da dívida já existente.

**2.2.2.1.2.** Em síntese:

**A dívida global do MMB, apesar de ter decrescido, continuava a importar, no final de 2012, num valor materialmente relevante ( M€ 11 ) e desproporcionado face ao seu quadro financeiro, pois persistia um significativo período de recuperação dívida total com base nas receitas regulares abatidas das despesas rígidas e vinculadas ( 24 meses ), ainda que não englobasse o montante de compromissos assumidos e ainda não faturados ou equivalente existente no final daquele ano ( m€ 713 ).**

A Autarquia, em sede de contraditório, realça que, em 2013, a redução, face a 2009, da dívida municipal foi ainda mais acentuada, pois essa grandeza diminuiu cerca de 29% ( M€ 3,9 ).

Acrescenta ainda que que tal evolução ocorreu não obstante a redução das " (...) suas transferências oriundas do Orçamento de Estado, o que demonstra ainda mais o esforço realizado (...) ".

Anexos, a fls. 76 a 78

<sup>14</sup> 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.

<sup>15</sup> Atendendo o disposto no ponto 2.6.1. do POCAL, os compromissos assumidos já vinculam o MMB perante terceiros.

**2.2.2.2.** O **stock da dívida de EMLP ascendia, no final dos anos de 2009/2012**, respetivamente, a **€ 8 624 342, € 7 433 863, € 6 212 757 e € 4 993 822** (decorrendo, no final de 2012, da execução de dezassete contratos), evolução que traduz um **decréscimo** naquele período de cerca de **MC 3,6 ( 42% )**.

Anexos, a fls. 25

O correspondente **serviço da dívida** ( amortizações e juros ), por seu turno, registou um acréscimo ( passou de **MC 1,1** para **MC 1,3** ), na mesma linha que o seu **peso na despesa municipal paga** ( passou de 7%, para 12% ).

Anexos, a fls. 23 e 26 (indicador 13)

No final de 2012, existia **um EMLP** ( celebrado ao abrigo do PREDE ) **em período de carência**, que perfazia um capital **utilizado de MC 1,9** ( representa 30% do total da dívida desta natureza ), pelo que, ainda que se mantenha o atual quadro da dívida desta natureza, o respetivo **serviço da dívida tenderá a crescer nos próximos anos**<sup>16</sup>.

**O stock da dívida de EMLP diminuiu significativamente no quadriénio de 2009/2012 ( M€ 3,6 e 42% ), ainda que o serviço da dívida tenha registado uma trajetória inversa, sendo, no entanto, expetável que cresça nos próximos anos, dada a materialidade do empréstimo que ainda está em período de carência.**

**2.2.2.3.** No que respeita à dívida de **empréstimos de CP** ( ECP ), o MMB **não tinha qualquer stock em dívida no final dos exercícios de 2011 e de 2012.**

No entanto, em **13/fev/2009**, foi contratado um ECP, no valor de € 600 000, junto do Millennium BCP, estando previsto no referido contrato que seria integralmente amortizado até ao final desse ano.

Todavia, o referido ECP não foi amortizado até àquela data, tendo a Autarquia solicitado prorrogação do prazo para 13/fev/2010, que acabou por ser liquidado em 26/fev/2010, **vigorando, assim, durante mais do que um exercício orçamental.**

Em 30/dez/2009, o processo foi submetido a fiscalização prévia do Tribunal de Contas ( TC ) entidade que, face à informação prestada pelo MMB em 10/mar/2010 de que o referido ECP já se encontrava liquidado, devolveu o processo por "*inutilidade e extemporaneidade*".

Anexos, a fls. 74

Face ao exposto, não se justifica realizar qualquer outra diligência sobre esta matéria, atendendo, em especial, a que o Tribunal de Contas ( a entidade responsável pela efetivação de eventuais responsabilidades financeiras sancionatórias ) já conhece e tomou posição sobre os factos em apreço.

<sup>16</sup> Dos dezassete contratos de EMLP em dívida, no final de 2012, cerca de quatro ( que representam menos de 1% do total em dívida em 2012 ) ficarão saldados até ao final de 2013.

**2.2.2.4. O MMB tem recorrido a financiamento**, ainda que em valores pouco significativos, através da celebração de **contratos de locação financeira**, **não apresentando, no final de 2012, qualquer capital em dívida.**

Anexos, a fls. 25

**2.2.2.5. As " outras dívidas a terceiros " ( dívida administrativa/comercial ), decorrentes de operações orçamentais, aumentaram, entre 2009/2012, de forma significativa ( M€ 1,6 e 36% ), passando de € 4 386 712 para € 5 959 703.**

Realce-se que tal **evolução negativa ocorreu não obstante a adesão ao PREDE**, em 2009, através do qual foram **transformados M€ 4,8 de dívida desta natureza em dívida financeira de MLP.**

Por fim, o **peso dessas dívidas na despesa total realizada também aumentou**, tendo passado de **23% para 35%.**

Anexos, a fls. 24 (indicador 20)

**2.2.2.5.1.** A evolução, entre 2009/2012, da **relação entre o saldo final de operações orçamentais e as outras dívidas a terceiros ( originariamente de CP )** foi a que se evidencia no quadro seguinte:

**Quadro 9 – Saldos reais de operações orçamentais**

| DESCRIÇÃO  | Lm: euro           |                    |                    |                    |
|--|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|
|  | 2009               | 2010               | 2011               | 2012               |
| 1 - Saldo final de operações orçamentais                         | 122 433            | 76 518             | 103 349            | 239 876            |
| 2 - Outras dívidas a terceiros originariamente de CP (exceto OT) | 4 386 712          | 4 547 759          | 5 874 908          | 5 959 703          |
| <b>Diferença (1-2)</b>   | <b>- 4 264 278</b> | <b>- 4 471 241</b> | <b>- 5 771 560</b> | <b>- 5 719 827</b> |

Fonte: documentos de prestação de contas

Anexos, a fls. 24 (indicador 19)

Assim, **o MMB apresentou, entre 2009 e 2012, sistemáticos saldos reais negativos de operações orçamentais**, o que evidencia e confirma a sua falta de **capacidade para fazer face**, atempadamente, **ao pagamento das " outras dívidas a terceiros " originariamente de CP.**

A evolução ocorrida no quadriénio espelha **uma perda de capacidade de**, pelo menos, **M€ 1,5, para fazer face aos compromissos desta natureza e uma crescente oneração indevida dos orçamentos futuros**, com **a transferência de dívida assumida que devia ser paga por um dado orçamento anual para os subsequentes.**

Acresce que, caso não tivesse sido transformado, **no âmbito do PREDE, M€ 4,8 de outras dívidas a terceiros em dívida financeira de MLP ( montante que, por isso, deixou de ser considerado neste indicador ) os resultados negativos deste indicador seriam muito mais relevantes** no final de cada exercício e, conseqüentemente, **a situação financeira do MMB numa perspetiva de CP seria ainda mais desequilibrada.**

**A situação financeira de CP do MMB foi, ao longo do quadriénio, sistematicamente muito negativa ( saldo real negativo de OO em 2012 de MC 5,7 ), com uma perda significativa entre 2009/2012 de capacidade para fazer face aos compromissos dessa natureza ( MC 1,5 ), não obstante a transformação, em 2009, de MC 4,8 de dívida comercial/administrativa em financeira, do que resulta a oneração indevida dos orçamentos futuros.**

**2.2.2.5.2.** Os prazos médios de pagamento ( **PMP** ) a terceiros, segundo os indicadores adotados pela IGF <sup>17</sup>, evoluíram da seguinte forma:

**Quadro 10 – Prazos médios de pagamento**

| INDICADORES  | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | VARIAÇÃO NO QUADRIÉNIO |
|--|------|------|------|------|------------------------|
| Prazo médio de pagamento                                   | 256  | 376  | 498  | 477  | 221                    |
| Prazo médio de pagamento (incluindo aquisições em leasing) | 176  | 294  | 298  | 352  | 176                    |
| Prazo médio de pagamento de imobilizado                    | 231  | 420  | 267  | 195  | -36                    |

Fonte: balanços, demonstrações de resultados e balancetes finais

Anexos, a fls. 27 (indicadores 4 a 6)

O **PMP a terceiros aumentou**, no quadriénio, **221 dias**, situando-se, **no final de 2012**, em **477 dias**, valor que **excede, de forma significativa, os parâmetros legalmente previstos** <sup>18</sup>, sendo, ainda, de realçar que essa situação seria muito mais negativa caso o MMB não tivesse recorrido aos empréstimos PREDE.

De acordo com a **fórmula adotada** na Resolução de Conselho de Ministros ( RCM ) n.º 34/2008, de 14/fev <sup>19</sup>, **o PMP a fornecedores, no final de 2011 e 2012, era**, segundo a:

- ✓ Direção-Geral das Autarquias Locais ( DGAL ) <sup>20</sup>, respetivamente, de **247 e 370 dias**;
- ✓ IGF, respetivamente, **251 e 363 dias** <sup>21</sup>.

Anexos, a fls. 62 e 63

<sup>17</sup> A IGF efetua o apuramento do PMP a terceiros ( e não apenas a fornecedores/empregadores ) com base numa metodologia distinta da que decorre da Resolução de Conselho de Ministros ( RCM ) n.º 34/2008 ( cuja análise consta do item seguinte ).

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

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

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

<sup>20</sup> De acordo com a listagem publicada pela DGAL, baseada em dados reportados pelas autarquias locais através do SIAL, extraídos a 29/abr/2013.

<sup>21</sup> PMP a fornecedores apurados pela IGF, com base na mesma metodologia, no âmbito da análise ao PREDE para efeitos de controlo dos objetivos de redução dos PMP ( cfr. item 2.2.3 ).

A diferença entre os resultados apurados pelas DGAL e IGF deve-se ao facto de termos incluído nos cálculos as correções<sup>22</sup> e ajustamentos<sup>23</sup> efetuados à informação financeira do MMB ( cfr. item 2.2.3 ).

A Autarquia, apesar da transformação de um elevado montante de dívida administrativa/comercial em financeira ( M€ 4,8 ), **continuava a apresentar, no final de 2012, PMP a terceiros e a fornecedores crescentes e bem superiores aos parâmetros legalmente previstos** ( respetivamente, **477 e 363 dias** ).

2.2.2.6. Da análise à **situação financeira de CP da Autarquia** com base na **informação patrimonial result**a, quanto aos **indicadores de liquidez**<sup>24</sup>, o seguinte:

**Quadro 11 – Indicadores de liquidez**

| INDICADORES       | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | VARIAÇÃO NO QUADRIÉNIO |
|-------------------|------|------|------|------|------------------------|
| Liquidez geral    | 29%  | 35%  | 30%  | 23%  | <b>-6,13</b>           |
| Liquidez reduzida | 23%  | 33%  | 29%  | 22%  | <b>-0,99</b>           |
| Liquidez imediata | 5%   | 4%   | 4%   | 5%   | <b>-0,15</b>           |

Fonte: Balanços, demonstrações de resultados e balancetes finais

Anexos, a fls. 27 (indicadores 1 a 3)

Assim, os **indicadores de liquidez** apresentam, em todos os anos, resultados muito **aquém dos parâmetros** geralmente tidos como referência **de uma situação de equilíbrio financeiro de curto prazo**, mostrando-se **desrespeitada**, de forma significativa, **a regra do equilíbrio financeiro mínimo**<sup>25</sup>, não obstante a já referida transformação, em 2009, de M€ 4,8 de dívida desta natureza em financeira de MLP.

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

Os resultados apurados não são mais do que a consequência direta e necessária da **violação sistemática do princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial** ( no que respeita à execução global do ano ), a que aludimos no item 2.2.1.4., pois, se fosse efetuada uma gestão orçamental efetivamente equilibrada, qualquer dos **indicadores de liquidez** apresentaria um resultado dentro dos parâmetros mínimos aceitáveis.

<sup>22</sup> Decorrentes dos resultados dos processos de circularização, reconciliação e dos testes realizados.

<sup>23</sup> Cfr. no item 2.2.3.2. a sua discriminação e fundamentação.

<sup>24</sup> Que se destinam a medir a capacidade da entidade para solver atempadamente os seus compromissos de CP.

<sup>25</sup> Segundo a qual o ativo circulante de CP deverá ser - pelo menos - de montante idêntico ao das dívidas de CP e que se justifica, de um modo especial, no que respeita às autarquias locais, atendendo ao princípio do equilíbrio orçamental que se encontra legalmente consagrado.

O **MMB evidenciava uma estrutura financeira de CP desequilibrada**, com **incumprimento da regra do equilíbrio financeiro mínimo** ( não obstante a transformação de M€ 4,8 de dívida desta natureza em financeira de MLP ), o que espelha e confirma **as dificuldades existentes para solver atempadamente os seus compromissos desta natureza**.

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

- ✓ Celebrem **acordos de pagamento** com o MMB e **contratos de factoring** com entidades financeiras, cuja dívida ascende, no final de 2012, a, respetivamente, M€ 1,4 e m€ 371;
- ✓ Tenham **liquidado juros de mora**, no período de **2009/2012**, de, pelo menos, **m€ 430**, tendo sido **pagos m€ 243** e estando ainda **em dívida, no final de 2012**, cerca de **m€ 187**.

Anexos, a fls. 70 a 72

**2.2.2.8.** A situação da Autarquia em termos de **endividamento**, quando abordada, de forma articulada com as demais componentes do balanço ( ativo líquido e passivo total ), apresenta a seguinte evolução:

**Quadro 12 – Indicadores de endividamento**

| INDICADORES   | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | VARIAÇÃO NO QUADRIÉNIO |
|---|------|------|------|------|------------------------|
| Endividamento (passivo / ativo líquido)                         | 54%  | 54%  | 54%  | 53%  | -0,56                  |
| Estrutura de Endividamento I (dívidas MLP / passivo)            | 30%  | 27%  | 22%  | 14%  | -16,30                 |
| Estrutura de Endividamento II (dívida financeira MLP / passivo) | 30%  | 27%  | 22%  | 14%  | -16,30                 |
| Estrutura de Endividamento III (dívidas de CP / passivo)        | 17%  | 17%  | 22%  | 26%  | 9,11                   |

Fonte: Balanços de 2009 a 2012

Anexos, a fls. 27 ( indicadores 9 a 12 )

Segundo este conjunto de indicadores verifica-se que:

- ✓ **Manteve-se relativamente estável** o peso do **passivo no ativo líquido** ( indicador " Endividamento " ), que se situou, em 2012, em 53%;
- ✓ **Aumentou o peso das dívidas de CP no passivo** ( indicador " Estrutura de Endividamento III " ) e diminuiu o das **dívidas de MLP no passivo** ( indicadores " Estrutura de Endividamento I e II " ), o que evidencia o **agravamento da pressão exercida sobre a tesouraria municipal**.

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

**Quadro 13 – Indicadores de imobilizações**

| INDICADORES  | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | VARIAÇÃO NO QUADRIÉNIO |
|--|------|------|------|------|------------------------|
| <b>Indicador das imobilizações I</b><br>(capitais permanentes / imobilizado líquido)     | 65%  | 63%  | 60%  | 56%  | <b>-8,28</b>           |
| <b>Indicador das imobilizações II</b><br>(capitais alheios de MLP / imobilizado líquido) | 17%  | 15%  | 12%  | 8%   | <b>-9,10</b>           |
| <b>Indicador das imobilizações III</b><br>(capitais alheios CP / imobilizado líquido)    | 9%   | 10%  | 12%  | 14%  | <b>4,98</b>            |

Fonte: Balanços de 2009 a 2012

Anexos, a fls. 27 ( indicadores 7 a 8 )

Os resultados destes rácios mostram que, no final de 2012, **o imobilizado continua a ser principalmente financiado**, como é desejável, **por capitais permanentes**<sup>26</sup> ( indicador das imobilizações I ), que são compostos maioritariamente por fundos próprios ( apenas 8% de capitais alheios de MLP - indicador de imobilizações II ), tendo, porém, o grau de cobertura por capitais alheios de CP aumentado 5 pp ( indicador de imobilizações III ).

**2.2.2.9. Em síntese, o MMB, no quadriénio 2009/2012:**

Apresentou **níveis de endividamento global decrescentes**, mas que, no final de **2012, continuava a importar num valor materialmente relevante ( M€ 10,9 ) e desproporcionado face ao seu quadro financeiro**, sendo, ainda, de salientar:

- ✓ O **elevado período de recuperação da dívida municipal** tendo em conta as receitas regulares expurgadas das despesas rígidas e vinculadas ( **24 meses** );
- ✓ O **significativo peso da dívida de MLP na dívida total ( 46% )**.
- ✓ Uma **situação financeira de CP negativa e desequilibrada**, não obstante a transformação, em 2009, de M€ 4,8 de dívida administrativa/comercial em financeira, **com**:
  - **Sistemáticos e crescentes saldos reais negativos de operações orçamentais ( 2012: M€ 5,7 )**;
  - **PMP a terceiros e a fornecedores bem superiores aos parâmetros legalmente previstos ( 2012, respetivamente, 477 e 363 dias )**;
  - **Violação da regra do equilíbrio financeiro mínimo, com um desajustamento contínuo entre as dívidas de CP e correspondente liquidez do ativo, em especial, das disponibilidades ( indicadores de liquidez )**;

<sup>26</sup> Ou seja, por fundos próprios e financiamentos de médio e longo prazos.



- **Elevados custos financeiros ( liquidação, nos anos de 2009/2012, de juros de mora de, pelo menos, m€ 430, tendo sido pagos m€ 243, estando, em dívida, no final de 2012, m€ 187 ).**

A este quadro financeiro acrescia, no final de 2012, o valor ( m€ 713 ) de compromissos assumidos no exercício e ainda não faturados ( ou equivalente ), que, no futuro, iriam agravar o endividamento municipal, pelo que, face ao crescimento do resultado deste indicador, a situação financeira municipal é mais negativa do que aquela que decorre somente da consideração da dívida já existente.

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

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

**2.2.3.1.** O MMB levou a cabo, em 2009, através da adesão ao PREDE, uma operação de consolidação da dívida comercial/administrativa, beneficiando do acesso a financiamento através do recurso a dois EMLP com um **capital total de € 4 778 861**, integralmente arrecadado e utilizado nesse ano.

Ao Estado Português, através da **Direcção-Geral do Tesouro e Finanças ( DGTF )**, correspondeu, enquanto mutuante, o valor de **€ 1 911 861**, e à **Caixa de Crédito Agrícola Mutuo**, a parte restante, ou seja, **€ 2 867 317**, tendo ambos os empréstimos obtido o **visto prévio do Tribunal de Contas em 28/mai/2009**.

**2.2.3.2.** Da adesão ao Programa **decorrem metas para os Municípios ao nível da evolução** ( em regra, redução ) **do PMP** ( no próprio ano da contratação e nos anos subsequentes ), calculado pela Direcção-Geral das Autarquias Locais ( DGAL ) nos termos da RCM n.º 34/2008 <sup>27</sup>, estando previstas **consequências ao nível da variação da taxa de juro do empréstimo contratado com o Estado**, em caso de superação/(in)cumprimento desses objetivos.

As validações realizadas pela IGF, relativamente aos anos de 2008 a 2012, revelaram **algumas incorreções nas grandezas consideradas** pela DGAL **para o apuramento dos PMP a fornecedores**, que divulga na sua página eletrónica <sup>28</sup> e que servem de base à definição e controlo dos objetivos previstos no PREDE nessa matéria e às respetivas consequências ao nível da variação da taxa de juro.

Saliente-se, ainda, que os **PMP** considerados nesta análise **para os anos de 2008 a 2010**, bem como a **aferição do cumprimento dos respetivos objetivos em termos**

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

<sup>28</sup> <http://www.portalautarquico.pt>.

de PREDE e a consequente variação da taxa de juro, decorrem da análise efetuada pela IGF na **Informação n.º 1949/2012**<sup>29</sup>, evidenciando-se, no presente trabalho de auditoria, apenas as correções/ajustamentos efetuados nos anos de 2011 e 2012.

Anexos, a fls. 61A

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

**2.2.3.2.1.** Quanto às **dívidas a fornecedores**<sup>30</sup>, **efetuámos as correções** que constam do quadro seguinte:

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

| NAS DÍVIDAS A FORNECEDORES |  | CONTA | CORREÇÕES<br>(somatório das correções efetuadas nos 4 trimestres) |                 |
|----------------------------|--|-------|---|-----------------|
| N.º Ord.                   | Descrição  |       | 2011  | 2012            |
| 1                          | Dívida relativa a cauções                            | 2613  | - 69 222  | - 58 551        |
| 2                          | Correções à informação do Município (circularização) | -     | 2 241   |                 |
| <b>Total</b>               |  |       | <b>- 66 981</b>   | <b>- 58 551</b> |

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

Anexos, a fls. 62

As referidas diferenças resultam dos seguintes factos:

- ✓ **Para menos**, nos anos de **2011 a 2012, pela exclusão** dos saldos trimestrais credores da conta 2613 – Dívida relativa a cauções, contemplada pela metodologia da DGAL<sup>31</sup>, mas que respeita a dívidas relativas a operações de tesouraria e não a dívida de natureza orçamental, cujos montantes ao serem considerados, distorcem o resultado deste indicador.
- ✓ **Para mais**, no ano de **2011, pelas correções** efetuadas pela IGF no âmbito das diferenças apuradas na reconciliação das dívidas a fornecedores e empreiteiros, cujo registo, a ter sido efetuado de forma adequada e atempada, se repercutiria no saldo das contas relevantes para o apuramento do PMP.

<sup>29</sup> Esta informação evidencia os resultados da avaliação global efetuada pela IGF a todos os municípios aderentes aos PPTH/PREDE ( 108 ) até ao final do exercício de 2010, sendo anexados a este relatório um mapa do qual consta o conjunto de correções/ajustamentos efetuado pela IGF no recálculo do PMP de 2008 a 2010 e das consequências ao nível da variação da taxa de juro do capital mutuado pelo Estado ( cfr. Anexos a fls. 32A).

<sup>30</sup> A DGAL, em nota explicativa constante das primeiras publicitações do PMP dos municípios, referia " (...) que as dívidas a fornecedores são o resultado da soma dos saldos credores das contas 22, 252, 261, 265, 266 e 267, que traduzem as dívidas existentes no final de cada trimestre.", acrescentando ainda que " (...) nas contas 22 e 261 não foram consideradas as contas 229 e 2619, uma vez que as mesmas não traduzem dívidas, mas sim créditos. "

<sup>31</sup> Que, em nota explicativa constante das primeiras publicitações do PMP dos municípios, referia " (...) que as dívidas a fornecedores são o resultado da soma dos saldos credores das contas 22, 252, 261, 265, 266 e 267, que traduzem as dívidas existentes no final de cada trimestre.", acrescentando ainda que " (...) nas contas 22 e 261 não foram consideradas as contas 229 e 2619, uma vez que as mesmas não traduzem dívidas, mas sim créditos. "

**2.2.3.2.2.** Por sua vez, ao nível das **aquisições de bens e serviços, identificámos um conjunto de situações que**, ao contrário do que decorre da metodologia adotada pela DGAL<sup>32</sup> na sequência do disposto no ponto 7, al. c), de RCM n.º 34/2008, **não deviam ter sido consideradas no apuramento do PMP**, a saber:

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

Um Euro

| NAS AQUISIÇÕES DE BENS E SERVIÇOS |   | CLASSE      | CORREÇÕES<br>[somatório das correções efetuadas nos 4 trimestres] |          |
|-----------------------------------|---|-------------|---|----------|
| N.º Ord.                          | Descrição   |             | 2011  | 2012     |
| 1                                 | Transferências das contas de imobilizado em curso para as correspondentes contas de imobilizado | Imobilizado | - 62 554  | 0        |
| 2                                 | Correções à informação do Município (circularização)  | -           | 1 279   | 0        |
| <b>Total</b>                      |   |             | <b>- 61 274</b>   | <b>0</b> |

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

Anexo, a fls. 62

Tais divergências resultam, por um lado, do acréscimo das diferenças apuradas no procedimento de circularização/reconciliação desenvolvido pela IGF e, por outro lado, de **montantes lançados a débito ao nível das contas de imobilizado** (relevantes para o PMP), com origem em **transferências da conta de imobilizado em curso**, pelo que, **não respeitam a aquisições a título oneroso**.

De facto, com a consideração, em **simultâneo**, no apuramento do valor das **aquisições de imobilizado de determinado trimestre**, dos eventos registados **a débito nas contas de imobilizado e imobilizado em curso** (corpóreo) **está-se a duplicar e a incluir valores de períodos diferentes**<sup>33</sup>, pois tais montantes já foram tidos em conta, no trimestre correto, quando do seu reflexo contabilístico inicial (em imobilizado em curso).

**2.2.3.2.3.** Em síntese, como resulta dos dois últimos itens, efetuámos **algumas correções** aos valores considerados pela **DGAL para o apuramento do PMP**, pois, **tendo em vista a obtenção de um resultado fiável**, tem de ser considerado:

- ✓ Por um lado, as dívidas e as aquisições relevantes para o indicador que resultam das correções efetuadas pela IGF no âmbito do procedimento de circularização e reconciliação;
- ✓ Por outro lado, apenas as aquisições a título oneroso efetuadas no período a que respeita o apuramento.

De facto, tais eventos, a não serem corrigidos, **adulteram o resultado do indicador, contribuindo, caso sejam materialmente relevantes e apresentem uma grande variação entre os vários anos, para o apuramento de um PMP sem qualquer**

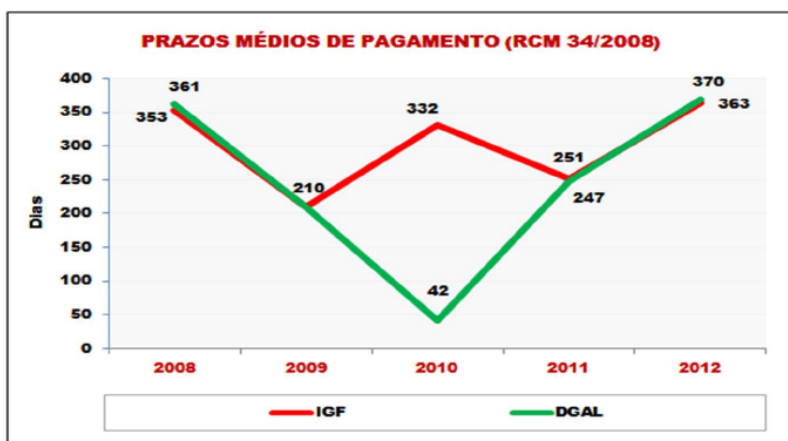
<sup>32</sup> Que, na nota explicativa a que já aludimos, referia " (...) que as aquisições de bens e serviços (A) são obtidas através da soma dos movimentos a débito da conta 31, não considerando o débito das contas 317 e 318 e subtraindo os movimentos a crédito das referidas contas, com o saldo devedor da conta 62 e os movimentos a débito das contas 42, 442, 445 e 45, obtendo-se assim as aquisições efetuadas ao longo de cada trimestre."

<sup>33</sup> As transferências efetuadas num trimestre, das contas de imobilizado em curso para a respetiva conta de imobilizado, podem corresponder a aquisições realizadas em período muito diferente (podendo mesmo acumular aquisições de vários anos), que, face às instruções da DGAL, serão indevidamente tratadas como se fossem aquisições do trimestre em causa.

**aderência à realidade**, o que também **impossibilita uma efetiva comparação deste indicador ao longo do tempo**.

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

**Gráfico 1 – Evolução dos PMP a fornecedores entre 2008 a 2012 ( IGF / DGAL )**



Anexos, a fls. 62, 63 e 68

Salientamos que, nos anos em análise, **as diferenças variam entre -8 ( 2008 ) e 290 ( 2010 ) dias**, o que **distorce, no âmbito do PREDE**, qualquer **análise que tenha subjacente os dados daquela Direção-Geral**, nomeadamente sobre a determinação dos objetivos anuais a atingir em matéria de evolução ( em regra, redução ) do PMP, e, eventualmente, ao nível da aferição dos resultados alcançados.

**2.2.3.4.** Nos anos de **2009 a 2012**, as indicadas divergências **repercutem-se sobre a determinação dos objetivos a atingir em matéria de evolução** ( em regra, redução ) **do PMP e a aferição dos seus resultados**, conforme se evidencia de seguida:

**Quadro 16 – PREDE – Controlo dos objetivos 2009/2012**

| DESCRIÇÃO                               | 2009                           |                                | 2010                           |                              | 2011                         |                                | 2012                           |                                |                         |
|---|--------------------------------|--------------------------------|--------------------------------|------------------------------|------------------------------|--------------------------------|--------------------------------|--------------------------------|-------------------------|
|   | IGF                            | DGAL                           | IGF                            | DGAL                         | IGF                          | DGAL                           | IGF                            | DGAL                           |                         |
| Objetivo Prazo Médio de Pagamento (PMP) | Superação                      |                                | <= 157 dias                    | <= 157 dias                  | <= 248 dias                  | <= 30 dias                     | <= 187 dias                    | <= 184 dias                    |                         |
|   | Cumprimento                    | <= 182 dias                    | <= 190 dias                    | => 158 dias <= 179 dias      | => 158 dias <= 179 dias      | => 249 dias <= 282 dias        | => 30 dias <= 30 dias          | => 188 dias <= 213 dias        | => 185 dias <= 210 dias |
|   | Incumprimento                  | => 182 dias                    | => 190 dias                    | => 180 dias                  | => 180 dias                  | => 283 dias                    | => 30 dias                     | => 214 dias                    | => 211 dias             |
| PMP verificado                          | 210 dias                       | 210 dias                       | 332 dias                       | 42 dias                      | 251 dias                     | 247 dias                       | 363 dias                       | 370 dias                       |                         |
| Variação do PMP face ao ano anterior    | - 143 dias                     | - 151 dias                     | 122 dias                       | - 168 dias                   | - 81 dias                    | 205 dias                       | 112 dias                       | 123 dias                       |                         |
| Grau de cumprimento do objetivo         | Incumprimento / Redução do PMP | Incumprimento / Redução do PMP | Incumprimento / Aumento do PMP | Cumprimento / Redução do PMP | Cumprimento / Redução do PMP | Incumprimento / Aumento do PMP | Incumprimento / Aumento do PMP | Incumprimento / Aumento do PMP |                         |
| Consequência na taxa de Juro            | Acréscimo de 0,2 pp            | Acréscimo de 0,2 pp            | Acréscimo de 0,3 pp            | Redução de 0,2 pp            | Sem impacto                  | Acréscimo de 0,3 pp            | Acréscimo de 0,3 pp            | Acréscimo de 0,3 pp            |                         |

Anexos, a fls. 64 a 67

<sup>34</sup> Ainda que, como já referimos, com base na fórmula de cálculo do PMP alterada pelo Despacho n.º 9870/2009 do Ministro de Estado e das Finanças.

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

Considerando os dados apurados pelas referidas entidades, verificámos, **ao nível dos objetivos do PMP** <sup>35</sup>:

- ✓ **DGAL: Cumprimento em 2010 e incumprimento em 2009, 2011 e 2012** ( com redução do indicador em 2009 e aumento nos restantes anos );
- ✓ **IGF: Cumprimento em 2011 e incumprimento em 2009, 2010 e 2012** ( com redução do indicador em 2009 e aumento nos restantes anos ).

Deste modo, tendo em conta os exercícios de 2009/2011 e de acordo com os pontos 43 a 45 da referida RCM, **a taxa de juro base remuneratória do capital mutuado pelo Estado no âmbito do PREDE deveria ser oportunamente acrescida de:**

- ✓ **DGAL:** de **0,6 pp** ( 2009: 0,2 pp; 2010: - 0,2 pp; 2011: 0,3 pp; 2012: 0,3 pp );
- ✓ **IGF:** de **0,8 pp** ( 2009: 0,2 pp; 2010: 0,3 pp; 2011: 0 pp; 2012: 0,3 pp ).

Refira-se que, relativamente **a 2009/2011, a DGTF já comunicou ao MMB um aumento global da taxa de juro base remuneratória do capital mutuado pelo Estado de 0,3 pp** ( 2009: 0,2 pp; 2010: - 0,2 pp; 2011: 0,3 pp ) <sup>36</sup>.

Anexos, a fls. 67A

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

- ✓ Por um lado, podemos afirmar, atendendo a que o **Estado criou o PREDE sob a premissa de que a redução dos PMP** " (...) nas transações comerciais na economia portuguesa para níveis próximos dos padrões internacionais melhorará o ambiente de negócios, reduzindo custos de financiamento e de transação, introduzindo maior transparência na fixação de preços, criando condições para uma mais sã concorrência (...) " <sup>37</sup>, que **o MMB não contribuiu totalmente**, nos anos analisados, **para a prossecução desse objetivo específico;**
- ✓ Por outro lado, o MMB também **não concorreu para o objetivo de âmbito geral**, pois **não obstante a adesão ao PREDE** e a consequente **utilização integral do capital dos empréstimos contratados ( M€ 4,8 )**, a evolução das **" outras dívidas a terceiros "** até ao final de 2012 foi a seguinte:

**Quadro 17 – PREDE – Evolução das outras dívidas a terceiros ( 2008/2012 )**

Un: euro

| Descrição   | 2008      | 2009      | 2010      | 2011      | 2012      |
|---|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| <b>(A) - Outras dívidas a terceiros</b>   | 5 121 451 | 4 386 712 | 4 547 759 | 5 874 908 | 5 959 703 |
| <b>(B) - Variação face ao ano anterior ao da contratação dos empréstimos PREDE</b>                        |           | - 734 739 | - 573 692 | 753 457   | 838 252   |
| <b>(C) - Empréstimos PREDE (capital utilizado)</b>  |           |           | 4 778 861 |           |           |
| <b>(D) - Variação (sem PREDE) face ao ano anterior ao da contratação dos empréstimos PREDE ((B) -(C))</b> |           | 4 044 122 | 4 205 169 | 5 532 318 | 5 617 113 |

Anexos, a fls. 25 e 34

<sup>35</sup> Pontos 39, 44, 45 e 9 da referida RCM n.º 34/2008.

<sup>36</sup> Através do ofício 200.20.16/DSAF/DGE/PRED I.

<sup>37</sup> Preâmbulo da já mencionada RCM n.º 34/2008.

Assim, tendo como base o **início de 2009**, as **" outras dívidas a terceiros "** apenas **diminuíram, no final de 2009 e 2010**, respetivamente, **m€ 735 e m€ 574** e, em **2011 e 2012**, voltaram a **crescer**, respetivamente, **m€ 753 e m€ 838**.

Ora, **através dos referidos contratos**, o MMB **transformou M€ 4,8 de dívida administrativa/comercial em financeira**, sem os quais **a componente de " outras dívidas a terceiros "** teria sofrido, **naquele período** ( entre o início de 2009 e o final de 2012 ), **um aumento de cerca de M€ 5,6**.

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

Com efeito, do **recurso a este Programa não resultou**, ao contrário do que seria expectável, **uma diminuição duradoura do nível das " outras dívidas a terceiros "** em montante pelo menos equivalente ao do capital dos referidos **EMLP**, mas antes **uma duplicação do endividamento total** da Autarquia **num valor significativo ( M€ 4,8 )**.

Em síntese:

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

### **2.3. LIMITES LEGAIS DE ENDIVIDAMENTO DE 2011 E 2012**

#### **2.3.1. APURAMENTO DOS LIMITES DE ENDIVIDAMENTO DE 2011/2012 ( DGAL E IGF )**

**2.3.1.1.** Para o ano de **2011 e 2012**<sup>38</sup>, a **DGAL divulgou** os valores dos **limites especiais de endividamento líquido ( EL ) e de EMLP**, previstos nas respetivas Leis do Orçamento do Estado ( LEO ), respetivamente, no art. 53º da Lei n.º 55-A/2010, de 31/dez, e no art. 66º da Lei n.º 64-A/2011, de 30/dez.

Na sequência da auditoria e ainda que seguindo a mesma metodologia adotada por aquela entidade, **efetuámos correções**<sup>39</sup> **no EL do Município de 2010 e 2011**, que, conseqüentemente, **tiveram impacto no apuramento do limite de EL de 2012**.

<sup>38</sup> Ainda que a nossa análise e controlo incida sobre os limites do ano 2012, em matéria de EL atendendo, por um lado, à interpretação efetuada pela DGAL ( que tem subjacente uma sequência, articulação e dependência entre os limites de 2011 e 2012 ) e, por outro lado, ao facto de termos efetuado correções na informação financeira do MMB que se refletem sobre o referido limite nos dois exercícios indicados, para apurar o seu montante no último ano temos de espelhar o impacto sucessivo das correções sobre os dois anos a que aludimos ( cfr. infra ).

<sup>39</sup> As correções efetuadas tiveram origem, por um lado, nas diferenças apuradas na circularização de fornecedores e empregados e, por outro lado, na consideração do EL das restantes entidades relevantes ( para além do MMB ) que foram omitidas pela Autarquia à DGAL.

Assim, os **limites especiais de EL** <sup>40</sup>, considerados pela **IGF** como parâmetro para a verificação do cumprimento do respetivo quadro legal, são os seguintes:

**Quadro 18 – Limites especiais de EL para 2011 e 2012**

Un: Euro

| ANO  | DESCRIÇÃO | ENDIVIDAMENTO LIQUIDO                    |           |                     |                  |               |
|------|-----------|--|-----------|---------------------|------------------|---------------|
|      |           | LIMITE LEGAL DE REFERÊNCIA <sup>a)</sup> |           | MONTANTES EM 31/JAN | CORREÇÕES DA IGF | LIMITE DO ANO |
|      |           | LFL (ano 2010)                           | LOE_2011  |                     |                  |               |
| 2011 | DGAL      | 8 704 340                                |           | 9 690 060           |                  | 9 591 488     |
|      | IGF       | 8 704 340                                |           | 9 690 060           | - 111 688        | 9 490 969     |
| 2012 | DGAL      |  | 9 591 488 | 9 651 573           |                  | 9 585 480     |
|      | IGF       |  | 9 490 969 | 9 532 329           | - 119 244        | 9 486 833     |

<sup>a)</sup> No que respeita a 2011 os limites indicados decorrem do art. n.º 37.º da LFL, quando, no que concerne a 2012, resultam do disposto no art.º 53.º da LOE\_2011.

Anexos, a fls. 30 e 47

O mesmo não se verificou, no entanto, com o limite especial de EMLP <sup>41</sup>, tendo a **IGF adotado os valores divulgados pela DGAL**, que indicamos no quadro seguinte:

<sup>40</sup> 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 LFL ) foi apurado nos seguintes termos:

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

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 9-B, 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.

<sup>41</sup> O limite especial de EMLP de 2012 ( art. 66º da Lei n.º 64-A/2011, de 30/dez, e art. 58º do DL n.º 32/2012, de 13/fev ) resulta, 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.º 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 anterior sobre a interpretação efetuada pela DGAL quanto aos limites legais de endividamento líquido de 2012.

**Quadro 19 – Limites especiais de EMLP para 2011 e 2012**

Un: Euro

| ANO  | DESCRIÇÃO | EMPRÉSTIMOS DE MÉDIO/LONGO PRAZOS |           |                    |                  |         | LIMITE DO ANO |
|------|-----------|-----------------------------------|-----------|--------------------|------------------|---------|---------------|
|      |           | LIMITE LEGAL DE REFERÊNCIA a)     |           | MONTANTES EM T/JAN | CORREÇÕES DA IGF | RATEIO  |               |
|      |           | LFL (ano 2010)                    | LOE_2011  |                    |                  |         |               |
| 2011 | DGAL      | 6 963 472                         |           | 6 787 117          |                  | 39 254  | 6 826 371     |
|      | IGF       | 6 963 472                         |           | 6 787 117          | 0                | 39 254  | 6 826 371     |
| 2012 | DGAL      |                                   | 6 826 371 | 5 037 149          |                  | 741 191 | 5 778 340     |
|      | IGF       |                                   | 6 826 371 | 5 037 149          | 0                | 741 191 | 5 778 340     |

a) No que respeita a 2011 os limites indicados decorrem do art. n.º 39.º da LFL, quando, no que concerne a 2012, resultam do disposto no art.º 53.º da LOE\_2011.

Anexos, a fls. 30 e 47

Por sua vez, no que se refere aos **limites de ECP de 2011 e 2012, previsto no art. 39.º, n.º 1, da LFL**, a IGF<sup>42</sup> apurou o seguinte:

**Quadro 20 – Limites de ECP - 2011 e 2012**

Un: Euro

| Ano  | BASE DE CÁLCULO (RECEITAS) | LIMITE DE ECP - LFL |
|------|----------------------------|---------------------|
| (1)  | (2)                        | (3)=(2)*10%         |
| 2011 | 6 556 280                  | 655 628             |
| 2012 | 6 211 575                  | 621 158             |

Anexos, a fls. 29 e 46

**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<sup>43</sup>, eram suscetíveis de relevar, para efeitos de limites de endividamento do MMB dos anos de **2011 e 2012, para além do Município**, as seguintes entidades:

- ✓ **ARMVT - Associação Regional de Municípios do Vale do Távora**
- ✓ **CIMD - Comunidade Intermunicipal Douro;**
- ✓ **AMVDS - Associação Municípios do Vale do Douro Sul;**
- ✓ **AMPCH - Associação de Municípios Portugueses do Centro Histórico;**
- ✓ **Efor Beiras, Lda.;**
- ✓ **Matadouro Regional do Vale Douro Sul, SA.**

Anexos, a fls. 26 e 45

<sup>42</sup> A DGAL, nos exercícios anteriores, considerou, para o apuramento dos limites legais previstos na Lei das Finanças Locais, o valor de receitas relativas ao Fundo de Equilíbrio Financeiro ( FEF ) e Imposto sobre os Rendimentos das Pessoas Singulares ( IRS ) previstos no Orçamento de Estado ( OE ) de cada um dos anos, quando, de acordo com o quadro legal, aquelas receitas são do ano imediatamente anterior ao que respeitam os limites ( cfr. arts. 37º e 39º da LFL ).

Todavia, atendendo, pelas razões já apresentadas, a IGF adotou, nesta auditoria, os montantes das receitas de acordo com os anos que têm vindo a ser considerados pela DGAL.

<sup>43</sup> Consagrado no art. 36.º, n.º 2, alíneas a) e b).



No que respeita às entidades associativas **ARMVT – Associação Regional de Municípios do Vale do Távora** e **AMPCH – Associação de Municípios Portugueses do Centro Histórico** e à empresa **Matadouro Regional do Vale do Douro Sul, SA**, não foi facultada, mesmo após várias insistências junto destas e do Município, qualquer informação financeira destas entidades, pelo que não as pudemos considerar na análise efetuada<sup>44</sup>.

Acresce que, o endividamento das **entidades de natureza empresarial** participadas pelos Municípios **apenas releva para efeitos dos respetivos limites legais caso não apresentem resultados equilibrados**, de acordo, respetivamente, em 2011 e 2012, com o Regime Jurídico do Sector Empresarial Local ( RJSEL )<sup>45</sup> e o Regime Jurídico da Atividade Empresarial e das Participações Locais ( RJAEP L )<sup>46</sup>.

O cumprimento da indicada **regra de equilíbrio pode ser aferido numa ótica anual ou plurianual** ( cfr., no ano de 2011, art. 31.º, n.ºs. 2 e 5, do RJSEL e, para 2012, art. 40º, n.º 5, do RJAEP L ), sendo necessário, neste último caso, a **apresentação de um plano previsional à IGF**, o que **não se verificou relativamente à empresa Efor Beiras, Lda**.

Ora, aplicando, relativamente **aos exercícios de 2011 e 2012, a regra de equilíbrio anual de contas**<sup>47 48</sup>, verificámos que aquela empresa **apresenta contas equilibradas**<sup>49</sup>, pelo que **fica excluída**, naqueles anos, **do perímetro das entidades relevantes para os limites de endividamento municipal**.

Anexos, a fls. 42 e 58

**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:

<sup>44</sup> Esta omissão limita a análise da IGF, mas não podemos deixar de referir que, atendendo ao quadro legal vigente nesta matéria nos anos de 2010/2012, só teria impacto na abordagem efetuada caso existisse uma variação significativa das grandezas relevantes para os limites de endividamento entre o início e final de cada ano.

<sup>45</sup> Em conformidade com o art.º 36º, n.º 2, al. b), parte final, da LFL, e art.º 31.º e 32.º, n.º 1, do RJSEL aprovado pela Lei n.º 53-F/2006, de 29/dez, alterada pelo art.º 28.º da Lei n.º 67-A/2007, de 31/dez e pelos art.ºs. 33.º e 54.º da Lei n.º 64-A/2008, de 31/dez ( entretanto revogado pela Lei n.º 50/2012, de 31/ago ).

<sup>46</sup> 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 RJAEP L, aprovado pela Lei n.º 50/2012, de 31/ago, que revogou o indicado na nota anterior.

<sup>47</sup> Prevista, relativamente a 2011, no art. 31.º, n.º 2, do RJSEL, sendo que esta se considera cumprida desde que " (...) o resultado de exploração anual operacional acrescido dos financeiros (...) " apresente saldo nulo ou credor ou, caso isso não aconteça, o Município transfira para a empresa, até ao final do mês seguinte à data de encerramento das suas contas, o montante necessário à reposição do equilíbrio ( cfr. art. 31.º, n.ºs 2 a 4, do RJSEL ).

<sup>48</sup> Consagrada, quanto a 2012, no 40.º, n.º 2, do RJAEP L, sendo que esta se considera cumprida desde que o resultado líquido antes de impostos não se apresente negativo ou, caso isso não aconteça, o Município transfira para a empresa, até ao final do mês seguinte à data de encerramento das suas contas, o montante necessário à reposição do equilíbrio ( cfr. art. 40.º, n.ºs 2 a 4, do RJAEP L ).

<sup>49</sup> Pois da conjugação das componentes relevantes resulta um saldo credor.

**Quadro 21 - Entidades abrangidas pelo conceito de endividamento líquido total**

| IDENTIFICAÇÃO   | LIMITES  |              | % IMPUTÁVEL AO MUNICÍPIO |
|---|--|--------------|--------------------------|
|   | EMPRÉSTIMOS  | END. LÍQUIDO |                          |
| MUNICÍPIO DE MOIMENTA DA BEIRA                          | SIM  | SIM          | 100,00%                  |
| AMVDS - Ass. Municípios do Vale do Douro Sul            | SIM  | SIM          | EMLP: 11,11% e EL: 10%   |
| CIM Douro   | SIM  | SIM          | 5,26%                    |
| Efore Beiras, Lda                                       | NÃO  | NÃO          | 30,00%                   |
| ARMVT - Ass. Regional de Municípios do Vale do Távora   | Não foi facultada, mesmo após várias insistências junto destas e do Município, qualquer informação financeira destas entidades, pelo que não as podemos considerar na análise efetuada |              |                          |
| AMPCH - Ass. Municípios Portugueses do Centro Histórico |  |              |                          |
| Matadouro Regional do Vale Douro Sul, SA                |  |              |                          |

Anexos, a fls. 28 e 45

Refira-se, desde já, que a **informação definitiva prestada** pelo **MMB à DGAL**, relativamente aos **exercícios em causa**, para efeitos de **acompanhamento e controlo do endividamento municipal**, respeita apenas à Autarquia, nada se dizendo quanto às restantes entidades abrangidas pelo conceito de endividamento líquido total.

**2.3.3. CONTROLO DOS LIMITES ESPECIAIS DE ENDIVIDAMENTO LÍQUIDO DE 2011 E 2012**

**2.3.3.1.** Em **2011 e 2012**, o **MMB**, em conjunto com as restantes entidades relevantes, **apresentou, no que concerne aos limites especiais de EL previstos nas LOE**, a seguinte situação:

**Quadro 22 – Controlo do limite especial de EL de 2011 e 2012**

Un: Euro

| EXERCÍCIO | LIMITE ESPECIAL |           | EL RELEVANTE EM 31/12 |           | COMPARAÇÃO ENTRE O LIMITE E O EL RELEVANTE EM 31/12 DE CADA ANO |                 | % DE UTILIZAÇÃO DO LIMITE EM 31/12 |                 |
|-----------|-----------------|-----------|-----------------------|-----------|---|-----------------|------------------------------------|-----------------|
|           | 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      | 9 591 488       | 9 490 969 | 9 651 573             | 9 532 329 | - 60 085  | - 41 360        | 100,6%                             | 100,4%          |
| 2012      | 9 585 480       | 9 486 833 | 9 234 795             | 9 141 832 | 350 685   | 345 001         | 96,3%                              | 96,4%           |

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

Anexos, a fls. 28 a 58

Relativamente a esta matéria, a Autarquia, no contraditório, refere que efetuou uma reclamação à DGAL relativamente ao cálculo do limite de 2011, que, em seu entender, "(...) foi objeto de subtração de 10% do valor do excesso do ano anterior o equivalente a 98 572,00 €, situação esta que proporcionou uma violação no valor de 60 085 €. Caso tal não ocorresse o município mesmo nesta situação não violaria o limite, tendo uma margem de 38 487 €."

Anexos, a fls. 79

Da informação disponível no SIAL decorre, sem margem para dúvidas, que a DGAL não aceitou a reclamação do Município, pois mantém o valor do limite alegadamente contestado.

Acresce que, de acordo com o quadro legal ( cfr. nota 40 ), o limite especial de EL de 2011 para os municípios que não cumprissem, no final de 2010, o limite de EL previsto no art. 37º da LFL ( como acontecia com o MMB ), resultava da diferença entre o valor do EL no final de 2010 e 10% do excesso que se verificava naquela data face ao respetivo limite legal.

Ora, o limite de EL para 2011, apurado pela DGAL e pela IGF, decorre exatamente da interpretação e metodologia indicada, pelo que não se justifica qualquer alteração nas asserções produzidas em matéria de incumprimento dos limites legais de EL de 2011.

**2.3.3.2.** Assim, o **MMB, em 2011**, independentemente de se considerar os valores da DGAL ou da IGF <sup>50</sup>, **violou o limite especial de EL**, com uma taxa de utilização, respetivamente, de **100,6%** e **100,4%**.

Por sua vez, **em 2012**, o MMB cumpriu o **limite especial de EL** ( também independentemente de se considerar os valores da DGAL ou da IGF ), apresentando, no final do exercício, uma taxa de utilização, em ambos os casos, de **96%**.

**2.3.3.3.** Ora, a **violação do limite legal em 2011 é suscetível**, em abstrato, **de ser sancionado em termos tutelares administrativos e financeiros**, de harmonia com o disposto, respetivamente, no art. 9.º, al. g), e art. 10.º, n.º 1. al. d), ambos da Lei n.º 27/96, de 1/ago, e no art. 65.º, n.º 1, al. f), da LOPTC <sup>51</sup> ( cfr. infra o que se dirá sobre esta matéria ).

Para além disso, da referida situação também pode decorrer a aplicação **sanção** prevista no **art. 5º, n.º 4, da LFL** <sup>52</sup>, que é concretizada através de uma dedução nas transferências do Estado, mais concretamente no Fundo de Equilíbrio Financeiro ( FEF ), do montante do excesso de EL ( € 41 360 ).

**2.3.3.3.1.** Todavia, em **sede tutelar administrativa**, na parte final do citado art. 9º, al. g), da Lei n.º 27/96, de 1/ago, afirma-se, relativamente ao facto ilícito descrito, que as respetivas sanções tutelares administrativas podem ser impostas " (...) *salvo ocorrência de facto julgado justificativo ou regularização superveniente.* " <sup>53</sup>.

Assim, previamente à apresentação de uma proposta no sentido de ser instaurada uma ação desta natureza, deve ser averiguado a eventual existência de factos julgados justificativos, bem como, tendo em conta que também efetuámos o controlo do limite de endividamento de 2012, a eventual regularização superveniente desta situação no final do último ano indicado.

Ora, **no ano de 2012**, o **MMB passou**, de facto, **a cumprir o limite legal**, verificando-se, por isso, a condição prevista na parte final do referido art. 9º, al. g), da referida Lei, ou seja, **a exclusão da aplicação da sanção em caso de regularização**

<sup>50</sup> Cfr. infra, no item 2.3.6.1., a justificação para a indicada divergência entre a IGF e a DGAL.

<sup>51</sup> Lei n.º 98/97, de 26/ago ( Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas ).

<sup>52</sup> Através de uma interpretação sistemática e que atende à unidade do sistema jurídico e aos objetivos prosseguidos, a única que permite garantir a eficácia do disposto art. 5º, n.º 4, da LFL, relativamente às situações de incumprimento da obrigação legal de redução do excesso de endividamento ocorridas a partir de 2008.

<sup>53</sup> O mesmo não se passando, no entanto, no que respeita à responsabilidade financeira ( cfr. infra ).

**superveniente da situação**, pelo que **não estão reunidos os pressupostos para propor uma ação no sentido de efetivar a eventual responsabilidade tutelar administrativa**, não se justificando, por isso, efetuar qualquer outra diligência.

**2.3.3.3.2.** Ao contrário, **em sede financeira**, a **apreciação e valorização dos factos descritos**, que, como referimos, são suscetíveis de integrar o ilícito previsto e punido pelo art. 65.º, n.º 1, al. f), da LOPTC, **é da competência do Ministério Público junto do Tribunal de Contas** ( cfr. art. 89.º, n.ºs 1, al. c) e 2, da Lei n.º 98/97, de 26/ago ), **a quem**, após a realização dos contraditórios institucional e pessoal, **serão comunicados através de uma informação autónoma**.

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

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

Assim, refira-se que o Município não teria violado o limite especial de EL para 2011 caso tivesse sido apurado de acordo com o regime consagrado inicialmente na LOE\_2011 ( EL registado em 30/set/2010 ), pois, segundo a comunicação da DGAL, era de € 9 980 121, quando apresentou, no final do exercício, um EL € 9 532 329.

Anexos, a fls. 30 e 30A

Ora, a alteração da data de referência para o cálculo do limite especial de endividamento de 2011 e, no caso do MMB, a conseqüente redução significativa de respetivo valor ( menos € 388 633, passando, de acordo com a DGAL, para € 9 591 488 ), já surge na parte final desse ano ( Lei n.º 60-A/2011, de 30/nov ), o que tornaria, em qualquer caso, muito difícil o cumprimento do novo limite legal por parte da Autarquia, dado o pequeno período temporal existente para efetuar um ajustamento tão significativo.

De qualquer modo, a eventual responsabilidade associada à violação daquele limite especial é imputável

**2.3.3.3.3.** Finalmente, quanto à **sanção prevista no art. 5º, n.º 4, da LFL**, refira-se, por um lado, que, ao que tudo indica, ainda não foi efetuada qualquer redução nas transferências, e, por outro lado, que, por força do disposto no art. 19º, n.º 2, do DL n.º 38/2008, de 7/mar, tal penalização cessa, nomeadamente, quando passa a ser cumprido o limite legal, como se verificou no presente caso em 2012.

**2.3.3.4.** Em síntese:

**O MMB, no que respeita aos limites de EL:**

- ✓ **Violou, em 2011, o limite previsto na respetiva LOE**, situação que é suscetível de gerar responsabilidade tutelar administrativa e financeira, bem como a possibilidade de redução nas transferências do Estado no montante de cerca de m€ 41;
- ✓ **Cumpriu, em 2012, o limite previsto na respetiva LOE**, do que resulta, face à regularização superveniente da situação, a exclusão da suscetibilidade de aplicação da sanção em sede tutelar administrativa decorrente da violação no ano de 2011, bem como da redução nas transferências do Estado.

**2.3.4. CONTROLO DE LIMITE ESPECIAL DOS EMPRÉSTIMOS DE MÉDIO E LONGO PRAZO**

**2.3.4.1.** No final de 2011<sup>54</sup> e 2012, o comportamento do **MMB em termos dos limites especiais de EMLP** previstos nas LOE foi o seguinte:

**Quadro 23 – Controlo do limite especial de EMLP de 2011 e 2012**

Lrn Euro

| EXERCÍCIO | LIMITE ESPECIAL |           | STOCK DE EMLP RELEVANTE EM 31/12 |           | COMPARAÇÃO ENTRE O LIMITE E O STOCK DE EMLP RELEVANTE EM 31/12 DE CADA ANO |                 | % DE UTILIZAÇÃO DO LIMITE EM 31/12 |                 |
|-----------|-----------------|-----------|----------------------------------|-----------|--|-----------------|------------------------------------|-----------------|
|           | 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      | 6 826 371       | 6 826 371 | 5 037 149                        | 5 037 149 | 1 789 222  | 1 789 222       | 74%                                | 74%             |
| 2012      | 5 778 340       | 5 778 340 | 3 968 573                        | 3 968 573 | 1 809 767  | 1 809 767       | 69%                                | 69%             |

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

Anexos, a fls. 30 a 33 e 47 a 50

Assim, **o MMB cumpriu, em 2011 e 2012, o limite especial de EMLP previsto nas LOE desses exercícios**, com uma percentagem de utilização de, respetivamente, **74% e 69%**.

Refira-se, ainda, que, em 2011 e 2012, os **empréstimos excecionados deste limite legal** ( e também do de EL ) perfazem, um total de, respetivamente, **MC 1,2 e MC 1,1**, tendo um peso de 20% e 21% na dívida total dos EMLP, pelo que os valores que estão a ser considerados para o limite em apreço são inferiores ao da dívida total dessa natureza.

Anexos, a fls. 39

<sup>54</sup> Cfr. Respetivamente, art.º 53.º da LOE\_2011 ( alterado pelo art.º 2º da Lei n.º 60-A/2011, de 30/nov ) e art.º 66.º da Lei n.º 64-B/2011, de 30/dez. No entanto, quanto ao respetivo limite para 2011, a DGAL não efetuou qualquer atualização no respetivo cálculo ( ao contrário do que se verificou quanto ao de EL ), uma vez que continuou a considerar a data indicada na LOE ( 30/set/2010 ) como limite e não a da Lei n.º 60-A/2011, de 30/nov ( 31/dez/2011 ).

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

**2.3.5.1. A Autarquia cumpriu, em 2011 e 2012, o limite legal de ECP previsto na LFL<sup>55</sup>, pois, em conjunto com as restantes entidades consideradas, não apresentou qualquer stock em dívida desta natureza.**

Anexos, a fls. 39

**2.3.6. CONTROLO DA INFORMAÇÃO PRESTADA À DGAL NOS ANOS 2011 E 2012**

**2.3.6.1. O MMB cumpriu 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.

Todavia, os dados transmitidos pelo Município à DGAL **não refletiam, com inteira fiabilidade, a sua situação em matéria de limite de EL dos anos de 2011 e 2012**, tendo-se apurado **as seguintes diferenças:**

**Quadro 24 – Diferença no reporte de EL de 2011 e 2012 ( DGAL/IGF )**

Uts. Euro

| Descrição                                | 2011              |                       |                                | 2011              |                       |                                |
|--|-------------------|-----------------------|--------------------------------|-------------------|-----------------------|--------------------------------|
|  | Comunicado à DGAL | Considerados pela IGF | Diferenças a) (Reflexos no EL) | Comunicado à DGAL | Considerados pela IGF | Diferenças a) (Reflexos no EL) |
| (1)                                      | (2)               | (3)                   | (4)=(3)-(2)                    | (5)               | (6)                   | (7)=(6)-(5)                    |
| <b>1 - ENDIVIDAMENTO LÍQUIDO b)</b>      | 10 827 181,09     | 10 707 936,89         | - 119 244,20                   | 10 260 044,39     | 10 167 081,06         | - 92 963,33                    |
| <b>2 - OUTRA INFORMAÇÃO RELEVANTE c)</b> | 1 175 607,87      | 1 175 607,87          | 0,00                           | 1 025 249,09      | 1 025 249,09          | 0,00                           |
| <b>3 - END. LIQ. RELEVANTE (1-2)</b>     | 9 651 573,22      | 9 532 329,02          | - 119 244,20                   | 9 234 795,30      | 9 141 831,97          | - 92 963,33                    |

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 excepcionados, quando relativamente às restantes entidades já consta apenas o EL relevante, ou seja, nomeadamente sem os EMLP excepcionados.

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

Anexos, a fls. 43, 44, 59 e 60

Estas divergências, em 2011 e 2012, **para menos, de**, respetivamente, **€ 119 244 e € 92 963**, entre os valores reportados pelo MMB à DGAL e os apurados pela IGF, resultaram:

- ✓ Das correções efetuadas pela IGF à informação financeira do MMB ( cfr. item 2.1.1. );
- ✓ Dos valores de EL das restantes entidades abrangidas pelo conceito de endividamento líquido que não foram comunicados à DGAL e relativamente às quais a IGF conseguiu obter informação ( pois, como já referimos, não foi possível obter informação sobre três entidades suscetíveis de relevar para os limites de endividamento ).

A Autarquia, no contraditório, justifica a não consideração de algumas entidades

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

consideradas pela IGF como relevantes para os limites legais com os seguintes argumentos:

- ✓ As AMVDS, CIMD e Efor Beiras, Lda. apresentavam contas equilibradas;
- ✓ Relativamente às ARMVT, AMPCH e ao Matadouro Regional do Vale Douro Sul, SA não existia informação financeira disponível.

Anexos, a fls. 79 e 80

Ora, de acordo com o quadro legal vigente nos anos em análise ( referido na análise efetuada pela IGF ), as associações de municípios, ao contrário do que decorre da afirmação produzida pela Autarquia, relevam sempre para os limites legais de endividamento municipal, independentemente dos resultados que apresentem.

Com efeito, tal questão, no contexto em apreço, apenas se põe ao nível das empresas locais e participadas, que, de facto, quando apresentam contas equilibradas nos termos legalmente previstos, como foi o caso da Efore Beiras, Lda., não contribuem para os referidos limites legais.

Para além disso, no presente caso, a IGF também não entrou em consideração com os dados das ARMVT e AMPCH, bem como Matadouro Regional do Vale Douro Sul, SA, pois, não obstante as diligências realizadas, não teve acesso, como o próprio Município, à respetiva informação financeira ( cfr. item 2.3.2.1.).

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

### 2.3.7. CONTRIBUTO PARA O DÉFICE DO SUBSETOR DAS AUTARQUIAS LOCAIS

**2.3.7.1.** Ao longo dos exercícios de **2011 e 2012**, a **evolução autónoma da situação do MMB** ( não incluindo qualquer outra entidade relevante ) **em termos de EL** ( sem considerar qualquer exceção ) foi a seguinte:

**Quadro 25 – Evolução do EL do MMB - 2011 e 2012**

Un: Euro

| DESCRIÇÃO         | EVOLUÇÃO DO ENDIVIDAMENTO LÍQUIDO<br>(sem exceções) |                      |                      | VARIÇÃO ENTRE 1/JAN E 31/DEZ |                     |
|-------------------|---|----------------------|----------------------|------------------------------|---------------------|
|                   | 31/dez/2010   | 31/dez/2011          | 31/dez/2012          | 2011                         | 2012                |
| (1)               | (2)   | (3)                  | (4)                  | (5)-(3)-(2)                  | (6)-(4)-(3)         |
| BALANCETES DO MMB | 11 041 493,77                                       | 10 827 181,09        | 10 260 044,39        | - 214 312,68                 | - 567 136,70        |
| CORREÇÕES DA IGF  | 0,00  | 2 241,12             | 0,00                 | 2 241,12                     | - 2 241,12          |
| <b>TOTAIS</b>     | <b>11 041 493,77</b>                                | <b>10 829 422,21</b> | <b>10 260 044,39</b> | <b>- 212 071,56</b>          | <b>- 569 377,82</b> |

**Fonte:** Balancetes finais do MMB, comunicações à DGAL e correções IGF

Anexos, a fls. 11, 12, 32, 33, 36, 48, 49 e 51

Assim, o **MMB** contribuiu, em **2011 e 2012**, positivamente para o **défice do subsector das autarquias locais**, uma vez que, entre 1/jan e 31/dez daqueles anos, **reduziu o seu EL** ( sem exceções ) em cerca de, respetivamente, m€ 212 e m€ 569.

### 2.3.8. APRECIÇÃO FINAL

#### 2.3.8.1. Em síntese, relativamente aos anos de 2011 e 2012:

##### O MMB:

- ✓ **Cumpriu todos os limites legais de EMLP e de ECP;**
- ✓ **Violou, em 2011, o limite de EL, mas passou a cumpri-lo em 2012, situação que é suscetível de gerar responsabilidade financeira sancionatória;**
- ✓ **Reportou à DGAL a informação relativa ao endividamento**, em especial, a relevante para os respetivos limites legais, a qual, no entanto, **não refletia, com inteira fiabilidade, a sua situação**, pois foram apuradas **diferenças, para mais, de m€ 92 ao nível do EL** ( não obstante não ter sido possível obter a informação de três entidades ), facto este que não teve qualquer reflexo sobre a conclusão global retirada em matéria de (in)cumprimento daquele limite de endividamento municipal;
- ✓ **Contribuiu de forma positiva para o défice do subsector das autarquias locais**, pois **diminuiu o seu EL** ( sem exceções ) em cerca de **m€ 569**.

A Autarquia, no contraditório, afirma que " (...) o ano 2009, pode considerar-se como "péssimo" (...). Posteriormente, a evolução nos anos seguintes revelou uma trajetória descendente, verificando-se que o município passou a cumprir os limites de endividamento de MLP e foi minorando o excesso do endividamento líquido. "

Anexos, a fls. 79

## 2.4. SANEAMENTO E REEQUILÍBRIO FINANCEIROS NO FINAL DE 2011 E 2012

2.4.1. No **final de 2011 e 2012**, face aos parâmetros legalmente estabelecidos, a **situação do MMB**, em termos de **reequilíbrio**<sup>56</sup> e **saneamento**<sup>57</sup> **financeiros**, era a seguinte:

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

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



**Quadro 26 – Reequilíbrio e saneamento financeiros – 2011 e 2012**

| INDICADORES   | SITUAÇÃO FINAL |               | PADRÕES LEGAIS DE REFERÊNCIA DE DESEQUILÍBRIO |  |             |  |   |
|---|----------------|---------------|---|--|-------------|--|---|
|   | 2011           | 2012          | ESTRUTURAL                                    |  | CONJUNTURAL |  |   |
| 1 EL (relevante para o limite) em 31/12/2012 /<br>Receitas relevantes para o cálculo do limite legal                        | 100            | 145%          | 147%  | > 175%<br>(art. 8º, n.º 1, al. b))               | -           | > 125%<br>(art. 3º, n.º 4, al. a))               | X |
| 2 Dívidas a fornecedores em 31/12/2012 /<br>Receitas totais do ano de 2011  | 100            | 58%           | 58%   | > 50%<br>(art. 8º, n.º 1, al. c))                | X           | > 40%<br>(art. 3º, n.º 4, al. b))                | X |
| 3 Passivos financeiros do Município em 31/12/2012 (de EL) /<br>Receitas totais do ano de 2012                               | 100            | 124%          | 109%  | > a 300%<br>(art. 8º, n.º 1, al. d))             | -           | > a 200%<br>(art. 3º, n.º 4, al. c))             | - |
| 4 Prazo médio de pagamento<br>(Resolução do Conselho de Ministros n.º 34/2008)  |                | 251           | 363   | > 6 meses (180 dias)<br>(art. 8º, n.º 1, al. e)) | X           | > 6 meses (180 dias)<br>(art. 3º, n.º 4, al. d)) | X |
| 5 Capital em dívida de EMLP (relevante para o limite) em 31/12/2012 /<br>Receitas relevantes para o cálculo do limite legal | 100            | 77%           | 64%   | > 100%<br>(art. 8º, n.º 1, al. a))               | -           |  |   |
| 6 Cumprimento da obrigação de redução do excesso de EL<br>(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<br>(relevante para o limite legal)                        |                | NÃO APLICÁVEL |   | (art. 8º, n.º 1, al. f))                         | -           |  |   |

Anexos, a fls. 68 e 69

Deste modo, em 2011 e 2012, face aos indicadores previstos no DL n.º 38/2008, de 7/mar (indicados no quadro sob o título de "padrões legais de referência")<sup>58</sup>, a Autarquia, no contexto do diploma em apreço:

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

Estão, no entanto, reunidas os pressupostos legais (verifica-se a condição prevista no art. 41º n.º 3, al. a), da LFL – cfr. indicador 2 do quadro anterior) para que a situação de desequilíbrio financeiro estrutural ou de rutura financeira pudesse ser declarada, ainda que a título subsidiário, pelo Governo, o que, ao que sabemos, não ocorreu até ao momento.

Todavia, em nosso entender, tal declaração não se justifica no presente caso, atendendo, por um lado, que o exercício dessa competência tem uma natureza subsidiária e, por outro lado, que não estão reunidas as condições exigíveis para que sejam os próprios órgãos autárquicos a declarar essa situação.

**2.4.2.** Refira-se, ainda, que tal situação ocorre não obstante a Autarquia já ter beneficiado de financiamento de montante significativo no âmbito do PREDE (€ 2,8).

O município também aderiu, entretanto, ao Programa de Apoio à Economia Local (PAEL), criado pela Lei n.º 43/2012, de 28/ago, sendo o valor de empréstimo contratado de € 2,4, o qual tem 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).

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

**2.4.3.** Em síntese, face aos parâmetros legalmente estabelecidos:

O MMB **apresenta**, de acordo com o quadro legal, uma **situação de desequilíbrio financeiro conjuntural, o que justificaria o recurso a um plano de saneamento financeiro, mas aderiu, entretanto, ao PAEL, que tem uma finalidade idêntica.**

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

**2.5.1.** O MMB, para além de um **Regulamento de Organização dos Serviços Municipais**<sup>59</sup>, tem também em vigor uma **Norma de Controlo Interno**, os quais contemplam um conjunto de regras definidoras de políticas, métodos e procedimentos de controlo.

Porém, a referida norma encontra-se desajustada da atual orgânica dos serviços, razão pela qual está a ser revista.

**A Autarquia** também **aprovou**, por deliberação da Câmara Municipal de 20/jan/2010, o **Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas**, tendo-o remetido ao Conselho de Prevenção da Corrupção ( CPC ), ao Tribunal de Contas e à inspeção setorial ( ex-IGAL ), mas, ao contrário do estipulado na Recomendação n.º 1/2009<sup>60</sup> do CPC, não o deu a conhecer a todos os " (...) *órgãos de superintendência, tutela e controlo* ", uma vez que não foi remetido à IGF.

O MMB não dispõe de nenhum departamento específico ou elemento responsável pela função controlo.

**2.5.2.** Do trabalho realizado, em especial através da utilização de questionários e da realização de testes de conformidade e substantivos, resultam algumas fragilidades ao nível do controlo interno e do tratamento contabilístico de alguns eventos nas áreas do património e do endividamento, a saber:

- ✓ Não divulga, no passivo de curto prazo do balanço, o valor das dívidas relativas a contratos de EMLP cujo pagamento se vence em cada um dos anos imediatos;
- ✓ Não é utilizado qualquer *software* específico para a gestão e controlo do imobilizado e das existências, sendo este efetuadas apenas através de uma folha de cálculo;
- ✓ Não existem fichas individuais dos bens inventariados do ativo imobilizado nem são efetuadas, periodicamente, verificações físicas dos mesmos;
- ✓ Não se encontram reduzidos a escrito os mecanismos de articulação entre os vários serviços intervenientes nas áreas do imobilizado e existências.

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

<sup>59</sup> Publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 9, de 11/jan/2011, pp. 2755/2766.

<sup>60</sup> Publicada no DR, 2ª Série, em 22/jul.

- ✓ Inexistência de um serviço/elemento responsável pela função de monitorização e acompanhamento, não tendo sido elaborado qualquer relatório até ao final da presente auditoria no terreno;
- ✓ Falta de previsão dos termos e prazos em que deverá ocorrer a sua revisão/alteração periódica ou dos condicionalismos que possam justificar pontualmente esse facto;
- ✓ Reduzido grau de aplicação do Plano, estando aplicadas menos de um terço das medidas previstas.

### 3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

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

| 3.1. DOCUMENTOS DE PRESTAÇÃO DE CONTAS DE 2009 A 2012   |          |   |
|---|----------|---|
| CONCLUSÕES  | Itens    | RECOMENDAÇÕES   |
| <p><b>3.1.1.</b> A evolução das grandezas que integram os <b>balanços do MMB</b>, após as correções da IGF, revela, no quadriénio de 2009/2012:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ O <b>decrécimo do grau de dependência do passivo exigível para financiamento do ativo</b> ( de 25% para 21% );</li> <li>✓ A manutenção <b>do correspondente peso dos fundos próprios</b> ( entre 46% e 47% ).</li> </ul> | 2.1.1    |   |
| <p><b>3.1.2.</b> A análise realizada indicia que os <b>balanços</b> do MMB de 2009/2012 <b>já refletiam, com um elevado grau de fiabilidade</b>, nas rubricas do <b>passivo exigível, a sua situação financeira, dada a reduzida materialidade das correções efetuadas</b> pela IGF no ano analisado ( <b>2011: mC 2,2</b> ), bem como do seu peso da dívida total de operações orçamentais ( 0,05% ).</p>            | 2.1.2.1. | <p><b>A)</b> A regularização, ao nível da informação contabilística do MMB, das variações patrimoniais omitidas, caso ainda não tenham sido corrigidas.</p>                                       |
| <p><b>3.1.2.1.</b> Existiam <b>outras insuficiências ao nível da adoção do POCAL com repercussões ao nível da qualidade e fiabilidade de informação orçamental, financeira e económica</b>, de que destacamos a <b>não utilização</b>, de forma sistemática e abrangente, <b>das contas relativas a compromissos de exercícios futuros</b> e a <b>inexistência de contabilidade de custos</b>.</p>                    | 2.1.2.2. | <p><b>B)</b> Utilização, de forma sistemática e adequada, das contas relativas a compromissos de exercícios futuros.</p> <p><b>C)</b> Implementação do subsistema de contabilidade de custos.</p> |

**3.2. EXECUÇÃO ORÇAMENTAL, DÍVIDA MUNICIPAL E SITUAÇÃO FINANCEIRA ( 2009/2012 )**

| CONCLUSÕES  | Itens    | RECOMENDAÇÕES  |
|---|----------|--|
| <p><b>3.2.1. A receita global disponível</b> do MMB importou, nos <b>anos de 2009/2012</b>, respetivamente, em <b>€ 14 968 791, € 10 287 365, € 10 301 236</b> e <b>€ 11 194 177</b> ( incluindo a arrecadação de empréstimos de, respetivamente, M€ 5,3, m€ 750, m€ 275 e m€ 800 ).</p>  | 2.2.1.1. |  |
| <p><b>3.2.1.1. Prática sistemática</b>, ao longo do quadriénio, <b>de empolamento na previsão das receitas orçamentais</b> ( 2012: taxa de execução de 59% ), <b>em especial de capital</b> ( taxa de execução, em 2012, de 46% ), <b>o que contraria o objetivo visado pelas regras previsionais do POCAL.</b></p> <p><b>Face aos valores previstos, não foram arrecadadas</b>, no período de 2009/2012, <b>receitas totais</b> nos montantes de <b>M€ 8,6, M€ 10,7, M€ 8,7 e M€ 7,7</b>, respetivamente.</p> <p>Através do referido expediente, <b>o MMB criou, de forma artificial</b>, ao nível da execução orçamental, <b>a possibilidade de realização e/ou existência de um montante relevante de despesa</b> ( 2012: <b>M€ 7,6</b> ) <b>sem que existissem meios monetários disponíveis para efetuar o seu pagamento atempado.</b></p> <p>Assim, <b>a execução de qualquer dos orçamentos comportava um elevado risco</b>, permitindo e potenciando uma gestão orçamental desequilibrada.</p> | 2.2.1.1. | <p><b>D)</b> Elaboração rigorosa dos orçamentos de receita:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Fundamentando, de forma adequada, todas as rubricas previstas, independentemente de estarem ou não sujeitas no POCAL a regra previsional ( e, em especial, nos casos em que o valor a orçamentar traduza uma evolução atípica – crescimento – da receita face ao seu histórico de cobrança efetiva ).</li> <li>✓ Considerando apenas as que apresentem um elevado grau de probabilidade em termos de cobrança efetiva.</li> </ul> |
| <p><b>3.2.1.2. Violação</b>, em <b>2009</b>, do <b>princípio do equilíbrio orçamental corrente previsto no POCAL</b>, sendo que tal facto, suscetível, em abstrato, de gerar responsabilidade financeira, já é do conhecimento do TC e pode ser justificado pela utilização do capital dos empréstimos PREDE.</p>   | 2.2.1.4. | <p><b>E)</b> Cumprimento do princípio do equilíbrio orçamental corrente previsto no POCAL.</p>   |
| <p><b>3.2.1.3. Violação reiterada</b>, entre <b>2009/2012</b>, do <b>princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial</b>, o que <b>espelha</b>, na sequência da concretização do risco a que aludimos, <b>uma execução orçamental desequilibrada</b>, materializada</p>   | 2.2.1.5. | <p><b>F)</b> Execução prudente do orçamento de despesa, com base na cobrança efetiva das receitas e não apenas na sua previsão orçamental, de modo a garantir um efetivo equilíbrio orçamental e, assim, o pagamento atempado dos seus compromissos.</p>   |

| CONCLUSÕES  | Itens               | RECOMENDAÇÕES  |
|---|---------------------|--|
| <p>na efetiva <b>realização e/ou existência de despesas muito acima da real capacidade financeira do MMB para fazer face, atempadamente, aos compromissos assumidos.</b></p> <p>O resultado desta análise seria ainda mais negativo caso o MMB não tivesse utilizado, em 2009, o capital dos empréstimos PREDE, com a consequente transformação de MC 4,8 de "outras dívidas a terceiros" em dívida financeira de MLP, que, por isso, deixou de influenciar o resultado deste indicador.</p>  | 2.2.1.5.            | <p><b>G)</b> Acompanhamento e controlo rigoroso e contínuo dos níveis de execução orçamental, devendo ser dada especial atenção às despesas variáveis e não obrigatórias.</p> <p><b>H)</b> Cumprimento das regras previstas na Lei n.º 8/2012, de 21/fev, em especial, no que concerne à proibição de assunção de compromissos sem fundos disponíveis.</p> |
| <p><b>3.2.1.4.</b> O <b>MMB apresentava, especialmente em 2012, uma ínfima ou mesmo nula ( 2,5% ) margem de manobra ao nível da gestão financeira, designadamente para fazer face às despesas municipais que não se encontravam, à partida, já "vinculadas".</b></p> <p>A <b>despesa orçamental evidenciou, entre 2009/2012, uma forte rigidez atendendo ao nível das correspondentes receitas,</b> resultado que ainda se agravaria caso não tivesse sido utilizado o capital dos empréstimos PREDE.</p>   | 2.2.1.4.            | Cfr. recomendações <b>F)</b> .   |
| <p><b>3.2.1.5.</b> Em síntese, entre 2009/2012, o <b>MMB:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Elaborou e aprovou <b>documentos previsionais que não refletiam a real expectativa da execução orçamental,</b> não podendo, por isso, constituir um eficaz instrumento de gestão, nem servir de base a uma análise rigorosa quanto à eficácia da sua execução;</li> <li>✓ <b>Não manteve uma gestão orçamental prudente e equilibrada</b> de que resultasse a exigível articulação e compatibilização entre o nível de realização/existência da despesa e a real cobrança da receita.</li> </ul> | 2.2.1.5. e 2.2.1.6. | Cfr. recomendações <b>F)</b> a <b>H)</b> .   |
| <p><b>3.2.2.</b> A <b>dívida global do MMB de OO</b> ( corrigida pela IGF ), apesar da <b>redução ocorrida entre 2009/2012 ( MC 2,4 e 18% )</b>, mantinha, no final do último ano, <b>um nível materialmente relevante ( MC 11 )</b> e desproporcionado do seu quadro financeiro, sendo, ainda, de salientar:</p>   | 2.2.2.1. a 2.2.2.4. | <p><b>I)</b> Acompanhamento e controlo rigorosos da evolução e da assunção despesa e 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>  |

| CONCLUSÕES  | Itens                          | RECOMENDAÇÕES  |
|---|--------------------------------|--|
| <p>✓ O <b>significativo</b>, ainda que decrescente, <b>período de recuperação da dívida municipal</b> tendo em conta as receitas regulares expurgadas das despesas rígidas e vinculada ( <b>2012: 24 meses</b> );</p> <p>✓ O <b>aumento do peso da dívida municipal em sentido lato na despesa total paga</b> ( de 90% para 100% );</p> <p>✓ O <b>peso da dívida de MLP na dívida total</b>, apesar de ter diminuído, <b>continua a registar alguma relevância</b> ( 2012: 46% );</p> <p>✓ <b>Relevante valor da dívida municipal " per capita "</b> ( 2012: <b>€ 1 073</b> ).</p> <p>Acresce, ainda, que, no final de 2012, o valor dos <b>compromissos assumidos</b> e ainda não faturados ( <b>m€ 713</b> ), que em regra, repercutem-se, no futuro, na dívida, pelo que, atendendo ao crescimento do resultado deste indicador, a evolução da situação financeira municipal não é tão positiva como aquela que decorre somente da consideração da dívida já existente.</p> <p>Estes factos <b>repercutem-se e condicionam a gestão orçamental dos exercícios futuros</b>.</p> | <p>2.2.2.1. a<br/>2.2.2.4.</p> | <p><b>J)</b> Realização de novos investimentos deverá ter sempre subjacente uma análise de custo/benefício, que integre, de forma sistemática, a previsão dos custos, a suportar pelo MMB, com a sua exploração, manutenção e conservação.</p> <p><b>K)</b> Assunção de compromissos, com repercussões em exercícios futuros, precedida de análise rigorosa, detalhada e ponderada, levando em conta a dimensão intergeracional das decisões político-financeiras.</p> |
| <p><b>3.2.3.</b> O <b>stock da dívida de EMLP</b>, reportado ao final de 2009/2012, <b>evoluiu positivamente</b>, tendo passado de <b>€ 8 624 342</b> para <b>€ 4 993 822</b> ( menos M€ 3,6 e 42% ).</p> <p>Por seu turno, o <b>serviço da dívida registou um acréscimo</b> ( passou de M€ 1,1 para m€ 1,3), sendo, ainda, <b>expectável que aumente nos próximos anos</b> dada a materialidade ( M€ 1,9 ) e o peso do empréstimo que estava em período de carência no final do período indicado.</p>  | <p>2.2.2.2.</p>                |  |
| <p><b>3.2.3.1.</b> No que respeita à dívida de <b>ECP</b>, o MMB <b>não tinha qualquer stock em dívida no final de 2011 e de 2012</b>.</p> <p>Constatámos, no entanto, que a Autarquia contratou, em 13/fev/2009, um ECP, no valor de m€600, o qual, ao contrário do previsto, não foi amortizado até ao final desse exercício.</p>   | <p>2.2.2.3.</p>                |  |

| CONCLUSÕES   | Itens                   | RECOMENDAÇÕES  |
|--|-------------------------|--|
| <p>O contrato foi submetido, em 30/dez/2009, a fiscalização prévia do TC, que, após esclarecimento prestado pela MMB no sentido de que o mesmo já estava liquidado, devolveu o processo por "inutilidade e extemporaneidade".</p> <p>Face ao conhecimento dos factos descritos pelo TC, não se justifica a realização de qualquer outra diligência quanto a esta matéria.</p>  | 2.2.2.3.                |  |
| <p><b>3.2.4.</b> A dívida resultante dos contratos de locação financeira apresentou, de forma sistemática, valores pouco significativos, não existindo qualquer montante em dívida no final de 2012.</p>   | 2.2.2.4.                |  |
| <p><b>3.2.5.</b> As "outras dívidas a terceiros" de OO aumentaram, de forma significativa, entre 2009/2012 (MC 1,6 e 36%), atingindo cerca de MC 6, não obstante a transformação e consolidação, em 2009, de MC 4,8 (PREDE) de dívida desta natureza em financeira.</p> <p><b>A situação financeira de CP do MMB foi, ao longo do quadriénio, negativa e desequilibrada,</b> com:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ <b>Sistemáticos e relevantes saldos reais negativos de OO</b> (2012: MC 5,7);</li> <li>✓ <b>Uma perda significativa,</b> entre 2009/2012, de capacidade para fazer face aos compromissos desta natureza (de, pelo menos, MC 1,5);</li> <li>✓ <b>PMP a terceiros e a fornecedores elevados e bem superiores aos parâmetros legalmente previstos</b> (2012: 477 e 363 dias);</li> <li>✓ <b>Violação reiterada da regra do equilíbrio financeiro mínimo</b> (indicadores de liquidez), com um desajustamento sistemático entre as dívidas de CP e a correspondente liquidez do ativo, em especial, com as disponibilidades;</li> <li>✓ <b>Elevados custos financeiros (liquidação,</b> nos anos de 2009/2012, de juros de mora de, pelo menos, mC 430, tendo sido pagos mC 243, estando, ainda, em dívida, no final de 2012, mC 187).</li> </ul> | 2.2.2.5<br>a<br>2.2.2.5 | <p><b>L)</b> Implementação de medidas que contribuam para o restabelecimento do equilíbrio financeiro do MMB, em especial de CP, o que pressupõe, designadamente, a:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Otimização da cobrança das receitas municipais (através da atualização das taxas e preços praticados e da fixação das taxas dos impostos municipais);</li> <li>✓ Racionalização da despesa realizada através, nomeadamente, da:             <ul style="list-style-type: none"> <li>• Análise e ponderação sistemáticas da necessidade e utilidade das despesas a realizar;</li> <li>• Adoção, ainda que não prevista legalmente, do instrumento da cativação das despesas, consagrando regras de execução orçamental, que incluam a identificação das rubricas da despesa e as percentagens a cativar, bem como a competência para a sua descativação.</li> </ul> </li> </ul> <p><b>M)</b> 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> |

| CONCLUSÕES  | Itens                            | RECOMENDAÇÕES   |
|---|----------------------------------|---|
| <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>2.2.2.5<br/>a<br/>2.2.2.9</p> | <p><b>N)</b> Acompanhamento e controlo rigorosos da evolução e da assunção de nova dívida comercial/administrativa, de modo a conter e adequar o seu montante às receitas municipais efetivamente disponíveis ( isto é, após a dedução das despesas fixas e rígidas ), salvaguardando, assim, o pagamento atempado das obrigações de CP.</p> <p><b>O)</b> 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> |
| <p><b>3.2.6.</b> O MMB <b>contratou e utilizou</b>, em 2009, <b>dois empréstimos ao abrigo do PREDE</b>, no montante total de <b>MC 4,8</b>.</p>  | <p>2.2.3.1. a<br/>2.2.3.3.</p>   |   |
| <p><b>3.2.6.1.</b> Foram identificadas, entre 2008 e 2012, <b>incorreções nas grandezas consideradas pela DGAL para o apuramento do PMP a fornecedores</b> ( RCM 34/2008 ), tendo a IGF considerado:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Na <b>dívida a fornecedores</b>: em 2011 e 2012, <b>menos m€ 67 e m€ 59</b> ( que correspondem à soma dos quatro trimestres de cada ano ), valores que resultam da <b>exclusão da dívida relativa a caucões</b> e da <b>consideração das diferenças apuradas</b> no procedimento de reconciliação de saldos;</li> <li>✓ Nas <b>aquisições de bens e serviços</b>: em 2011, <b>menos m€ 61</b>, que não respeitam a eventos relacionados com aquisições a título oneroso.</li> </ul> <p>Quanto a <b>2008 a 2010</b>, os valores considerados decorrem da análise global aos referidos Programas efetuada pela IGF através da Informação n.º 1949/2012.</p> <p>Consequentemente, <b>os PMP apurados pela IGF e DGAL são divergentes</b>, variando as diferenças entre -8 dias ( 2008 ) e 290 dias ( 2010 ), o que se <b>reflete sobre a determinação dos objetivos anuais a atingir em matéria de redução do PMP e</b>, eventualmente, <b>ao nível da aferição dos resultados alcançados</b>.</p> | <p>2.2.3.1. a<br/>2.2.3.3.</p>   |   |



| CONCLUSÕES   | Itens    | RECOMENDAÇÕES  |
|--|----------|--|
| <p><b>3.2.6.2.</b> Face aos diferentes objetivos, que resultam das análises da IGF e DGAL, para a evolução do PMP, verificámos, nos anos de 2009/2012, quanto ao PREDE:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ <b>DGAL: Cumprimento em 2010 e incumprimento em 2009, 2011 e 2012</b> ( com redução do indicador em 2009 e aumento nos restantes anos );</li> <li>✓ <b>IGF: Cumprimento em 2011 e incumprimento em 2009, 2010 e 2012</b> ( com redução do indicador em 2009 e aumento nos restantes anos ).</li> </ul> <p>Deste modo, considerando os <b>exercícios de 2009/2012</b>, a partir do termo da primeira metade do EMLP do Estado, ou seja, 2014, a <b>respetiva taxa de juro base remuneratória do capital mutuado</b> deveria ser <b>acrescida</b>:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ <b>DGAL: 0,6 pp</b> ( 2009: 0,2 pp; 2010: -0,2 pp; 2011: 0,3 pp; 2012: 0,3 pp );</li> <li>✓ <b>IGF: 0,8 pp</b> ( 2009: 0,2 pp; 2010: 0,3 pp; 2011: 0 pp; 2012: 0,3 pp ).</li> </ul> | 2.2.3.4. | <p><b>P)</b> Adoção de mecanismos que salvaguardem o cumprimento efetivo dos objetivos fixados no PREDE, nomeadamente a redução anual do PMP, com os quais o MMB se comprometeu de forma expressa.</p> |
| <p><b>3.2.6.3.</b> O MMB, nos anos analisados, não contribuiu totalmente para a prossecução dos objetivos, de âmbito específico e geral, subjacentes à conceção e adesão ao PREDE, pois não:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ <b>Reduziu sistematicamente os PMP</b> de acordo com o previsto;</li> <li>✓ <b>Diminuiu, de forma duradoura, as outras dívidas a terceiros, em valor pelo menos equivalente ao dos EMLP</b>, tendo antes ocorrido uma duplicação da sua dívida total num valor significativo ( MC 4,8 ).</li> </ul>  | 2.2.3.5. | <p>Cfr. recomendações <b>K)</b> a <b>O)</b>.</p>   |

### 3.3. LIMITES LEGAIS DE ENDIVIDAMENTO MUNICIPAL EM 2011 E 2012

| CONCLUSÕES   | Itens   | RECOMENDAÇÕES |
|--|---------|---------------|
| <p><b>3.3.1.</b> Em 2011 e 2012 foram criados, pelas LOE desses anos, <b>limites especiais de EL e de EMLP</b>, que, <b>após as correções da IGF</b> quanto ao limite indicado em primeiro lugar, importavam respetivamente, em:</p> | 2.3.1.1 |               |

| CONCLUSÕES  | Itens     | RECOMENDAÇÕES   |
|---|-----------|---|
| <p>✓ <b>2011: € 9 490 969 e € 6 826 371;</b><br/>           ✓ <b>2012: € 9 486 833 e € 5 778 340.</b><br/>           Por sua vez, <b>os limites de ECP para 2011 e 2012, previstos na LFL,</b> eram de, respetivamente, <b>€ 655 628 e € 621 158.</b></p>   | 2.3.1.1   |   |
| <p><b>3.3.1.1.</b> Atendendo ao conceito de endividamento líquido total, o <b>perímetro relevante, para aferir do cumprimento dos limites legais de endividamento municipal de 2011 e 2012</b> era suscetível de englobar, <b>além do Município,</b> as seguintes <b>seis entidades:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Associação Regional de Municípios do Vale do Távora;</li> <li>✓ Associação de Municípios Portugueses do Centro Histórico;</li> <li>✓ Comunidade Intermunicipal do Douro;</li> <li>✓ Associação de Municípios do Vale do Douro Sul;</li> <li>✓ Efor Beiras, Lda; e</li> <li>✓ Matadouro Regional do Vale do Douro Sul, SA.</li> </ul> <p>Todavia, mesmo após as diversas diligências efetuadas, não foi facultada qualquer informação financeira relativa às duas primeiras entidades associativas e à última empresa indicadas.</p> <p>Por sua vez, a empresa Efor Beiras, Lda. <b>não releva,</b> naqueles anos, <b>para os limites em apreço,</b> pois apresentava equilíbrio de contas, segundo, respetivamente, o RJSEL e o RJAEPL.</p> | 2.3.1.2.1 |   |
| <p><b>3.3.1.2.</b> O <b>MMB,</b> independentemente de se considerar os valores da DGAL ou da IGF, <b>violou, em 2011, o limite especial de EL,</b> com uma taxa de utilização de, respetivamente, 100,6% e 100,4%.</p> <p>Porém, <b>no final do exercício de 2012, o MMB passou a cumprir o limite especial de EL,</b> apresentando uma taxa de utilização de 96%</p> <p><b>3.3.1.3.</b> A <b>violação do limite de EL de 2011 é suscetível de ser sancionada:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Em <b>termos tutelares administrativos e financeiros;</b></li> <li>✓ Através da <b>dedução nas transferências do Estado do montante do excesso de EL.</b></li> </ul>  | 2.3.3.1   | <p><b>Q)</b> Cumprimento integral e sistemático, no futuro, do quadro legal vigente em matéria de limites de endividamento municipal.</p> |

| CONCLUSÕES  | Itens                          | RECOMENDAÇÕES   |
|---|--------------------------------|---|
| <p><b>Em termos tutelares administrativos, a regularização superveniente da situação é causa de exclusão da sanção,</b> o que se verificou no presente caso, pelo que não justifica qualquer outra diligência nesta sede.</p> <p>O mesmo acontece quanto à suscetibilidade de redução no valor das transferências.</p> <p>Ao contrário, <b>em sede financeira, a apreciação e valorização dos factos é da competência do Ministério Público junto do Tribunal de Contas,</b> a quem devem serão comunicados através de uma informação autónoma, sendo a eventual responsabilidade <b>imputável</b> [REDACTED]</p>   | <p>2.3.3.1</p>                 |   |
| <p><b>3.3.1.4.</b> Verificou-se, ainda, <b>nos anos de 2011 e 2012, o cumprimento dos limites especiais de EMLP e de ECP previsto na LFL.</b></p> <p>Realce-se, no entanto, que os <b>empréstimos excepcionados do limite legal de EMLP</b> ( e também do de EL ) perfazem, um total de, respetivamente, <b>MC 1,2 e MC 1,1,</b> tendo um peso significativo ( <b>de 20%</b> ) na dívida total desta natureza.</p>  | <p>2.3.4.1. e<br/>2.3.5.1.</p> | <p><b>R)</b> A análise da situação financeira da Autarquia e a tomada de decisões neste âmbito não deve ser circunscrita aos limites legais de endividamento, já que, em última instância, com as exceções que o regime previsto comporta, poderá estar a ser cumprida, num plano estritamente formal, a norma reguladora, quando, na verdade, não existe capacidade financeira.</p>  |
| <p><b>3.3.1.5.</b> O <b>MMB cumpriu,</b> nos anos de 2011 e 2012, <b>a obrigação de prestação periódica de informação à DGAL</b> para efeitos do apuramento e controlo da evolução do seu endividamento, em especial, dos respetivos limites legais.</p> <p>No entanto, a <b>informação reportada não refletia, com inteira fiabilidade, a sua situação nesta matéria,</b> pois apenas era reportada a informação do próprio Município.</p> <p>Do trabalho efetuado resultaram <b>diferenças, para menos, ao nível do EL,</b> de, respetivamente, <b>mC 119 e mC 93 e não foi possível,</b> muito embora as diversas diligências realizadas, <b>obter a informação de três entidades.</b></p> <p>Todavia, as divergências verificadas não tiveram qualquer reflexo nas conclusões globais retiradas em matéria de (in)cumprimento dos limites de endividamento municipal.</p> | <p>2.3.6.1.<br/>2.3.6.2.</p>   | <p><b>S)</b> Prestação de informação rigorosa à DGAL para efeitos de acompanhamento e controlo do endividamento, o que resultará, designadamente, de uma maior fiabilidade da informação decorrente dos registos contabilísticos do MMB e da comunicação da informação de todas as entidades relevantes.</p> <p><b>T)</b> Criação de procedimentos periódicos de circularização, recolha e validação de informação, que inclua todo 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> |

| CONCLUSÕES  | Itens    | RECOMENDAÇÕES |
|---|----------|---------------|
| <b>3.3.2.</b> Em <b>2011</b> e <b>2012</b> , o MMB <b>contribuiu positivamente para o défice do subsector das autarquias locais</b> , uma vez que, entre 1/jan e 31/dez daqueles anos, <b>diminuiu o seu EL</b> ( sem exceções ) em cerca de, respetivamente, <b>m€ 212</b> e <b>m€ 569</b> . | 2.3.7.1. |               |

#### 3.4. SANEAMENTO E REEQUILÍBRIO FINANCEIROS NO FINAL DE 2011 E 2012

| CONCLUSÕES  | Itens            | RECOMENDAÇÕES  |
|---|------------------|--|
| <b>3.4.1.</b> O MMB apresentava, no final de 2011 e 2012, <b>uma situação de desequilíbrio financeiro conjuntural</b> , o que justificaria o recurso a um plano de saneamento financeiro, <b>mas aderiu</b> , entretanto, <b>ao PAEL, que tem uma finalidade idêntica</b> . | 2.4.1.<br>2.4.2. | <b>U)</b> Criação dos instrumentos necessários à monitorização e cumprimento das obrigações resultantes do PAEL e do respetivo Plano de Ajustamento. |

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

| CONCLUSÕES   | Itens            | RECOMENDAÇÕES   |
|--|------------------|---|
| <p><b>3.5.1.</b> A Norma de Controlo Interno em vigor encontra-se desatualizada face à reestruturação dos serviços municipais, efetuada na sequência da alteração do quadro legal.</p> <p><b>3.5.2.</b> Do trabalho de campo efetuado resulta um conjunto de fragilidades ao nível do controlo interno e do tratamento contabilístico de alguns eventos nas áreas objeto da auditoria, de que destacamos as seguintes:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ A inexistência de um departamento específico ou pessoa responsável pela função controlo;</li> <li>✓ Não foi divulgado no Passivo de CP do balanço o valor das amortizações da dívida de contratos de empréstimos de MLP, cujo pagamento se vence em cada um dos anos imediatos.</li> <li>✓ Não é utilizado qualquer <i>software</i> específico para a gestão e controlo do imobilizado e das existências.</li> </ul> | 2.5.1.<br>2.5.2. | <p><b>V)</b> Conclusão da revisão da Norma de Controlo Interno.</p> <p><b>W)</b> Criação de um departamento ou pessoa responsável pela função de controlo interno, bem como centralizar os procedimentos destinados a contratar num único serviço.</p> <p><b>X)</b> Adequada divulgação, no CP do balanço, dos valores relativos a EMLP exigíveis no exercício seguinte, ainda que mantendo a denominação da conta que espelha a natureza originária deste passivo.</p> <p><b>Y)</b> Adoção de procedimentos que permitam efetivar a gestão e controlo dos ativos municipais.</p> |

| CONCLUSÕES  | Itens | RECOMENDAÇÕES  |
|---|-------|--|
| <p><b>3.5.3.</b> Da análise ao Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas, salientamos algumas fragilidades:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Não foi remetido à IGF;</li> <li>✓ Inexistência de um serviço/elemento responsável pela função de monitorização e acompanhamento;</li> <li>✓ Falta de previsão dos termos e prazos em que deverá ocorrer a sua revisão/alteração periódica ou dos condicionalismos que possam justificar pontualmente esse facto;</li> <li>✓ Reduzido grau de implementação do Plano, estando aplicadas menos de um terço das medidas previstas.</li> </ul> | 2.5.3 | <p><b>Z)</b> Envio formal do Plano a todas as entidades previstas na Recomendação n.º 1/2009 do CPC, para as quais ainda não foi remetido, designadamente, à IGF.</p> <p><b>AA)</b> Revisão do Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas, de modo a prever um responsável pela função de monitorização e acompanhamento e a definição dos termos/prazos em que deverá ocorrer a sua revisão/alteração.</p> <p><b>BB)</b> Aplicação integral das medidas previstas no Plano.</p> |

#### 4. PROPOSTAS

**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, atentas as matérias objeto de acompanhamento por esta entidade.

**4.1.2.** O envio do presente relatório e respetivos anexos ao Senhor Presidente da Câmara Municipal de Moimenta da Beira, a 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 Moimenta da Beira informe a IGF, no prazo de 60 dias a contar da data de receção do presente relatório, do estado de operacionalização das recomendações efetuadas e remeta as atas dos órgãos municipais que evidenciem que foi dado conhecimento aos mesmos do presente relatório.

Inspeção-Geral de Finanças,

*Pela equipa*

Assinado por: **PAULA IDALINA GARCIA DUARTE**

Num. de Identificação Civil: B1109866665

Data: 2014.12.23 16:18:32 GMT Standard Time

Localização: CdE

