

CONTROLO DO ENDIVIDAMENTO E DA SITUAÇÃO FINANCEIRA DA ADMINISTRAÇÃO LOCAL AUTÁRQUICA



Auditoria ao Município de Sesimbra

Proc. n.º 2012/182/A3/1264

Relatório n.º 2194/2014

Dezembro de 2014

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

FICHA TÉCNICA

NATUREZA	Auditoria Financeira
ENTIDADE AUDITADA	Município de Sesimbra
FUNDAMENTO	Plano de Atividades da Inspeção-Geral de Finanças (IGF). A presente auditoria está inserida no âmbito do Projeto "Controlo do Endividamento e da Situação Financeira da Administração Local Autárquica".
ÂMBITO	As verificações efetuadas reportaram-se ao período compreendido entre 1/jan/2009 e 31/dez/2011, todavia, foi ainda considerada na análise, nos casos em que os objetivos definidos o permitiram, a informação financeira relativa ao final do exercício de 2012.
OBJETIVOS	<p>A presente auditoria teve como objetivos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Avaliação da qualidade da informação constante da prestação de contas; • 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 no que respeita a empréstimos, <i>leasing</i> e outras dívidas a terceiros, e apreciação da sua situação financeira, em especial, de curto prazo; • Controlo do cumprimento, no final de 2011 e 2012, dos limites de endividamento previstos na Lei das Finanças Locais e na Lei do Orçamento de Estado para aquele ano; • Verificação, no final de 2011, da posição do Município em termos de equilíbrios conjuntural e estrutural (saneamento e reequilíbrios financeiros); • Conhecimento do sistema de controlo interno instituído em relação a vários aspetos do endividamento e sua avaliação em termos de adequação e eficácia.
METODOLOGIA	A presente auditoria baseou-se na metodologia e instrumentos de trabalho consubstanciados no guião " <i>Avaliação do Endividamento Municipal</i> ", adotado pela IGF, com as atualizações que decorrem das alterações legislativas mais recentes.
CONTRADITÓRIO	Foi realizado contraditório formal institucional, nos termos do artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 276/2007, de 31/jul.
CICLO DE REALIZAÇÃO	out/2012 a abr/2013
DIREÇÃO	CdE - Alexandre Amado
EQUIPA	Coordenação: CdE – Sónia Silva Barbosa Execução: Inspetora – Sara Danif

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 e saliento:

A falta de fiabilidade da informação financeira relativa, em especial, ao passivo exigível

O elevado e reiterado emolpamento, entre 2009/2012, das receitas orçamentais previstas nos orçamentos do MS que evidenciaram reduzidos índices de execução em termos globais (2012: 62%) e, em especial, na componente de capital (2012: 39%), o que possibilitava e potenciava, de forma artificial, a realização e/ou existência de significativos montantes de despesa para o pagamento dos quais não havia disponibilidades financeiras (2012: M€ 26,6).

A violação sistemática do princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial, o que espelha a concretização, ao nível da execução orçamental, do referido risco e a consequente existência de uma gestão orçamental desequilibrada.

O aumento da dívida municipal entre 2009/2012, atingindo, no final daquele último ano, um montante materialmente relevante (M€ 36,1) e desproporcionado face ao seu quadro financeiro, em especial, do nível das receitas.

A manutenção de uma permanente situação financeira de curto prazo desequilibrada, com significativos saldos reais negativos de operações orçamentais (2012: M€ 20,6) e PMP a terceiros e fornecedores que ultrapassam largamente os parâmetros legais.

O incumprimento o quadro legal vigente ao nível da submissão de ECP a fiscalização prévia do Tribunal de Contas e a violação, no final de 2011, o limite legal de EL, sendo tais situações suscetíveis de gerarem responsabilidade financeira.

À consideração superior,

Direção operacional

Assinado por: **ALEXANDRE VIRGÍLIO TOMÁS AMADO**

Num. de Identificação Civil: BI081020708

Data: 2015.01.05 10:14:39 GMT Standard Time



DESPACHO:

Submeto o presente relatório à consideração de S. E. o Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento, salientando a minha concordância com as propostas de encaminhamento constantes dos pontos 4.1.1. a 4.1.3. (fls. 72).

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

Subinspetora-Geral

ANA PAULA
PEREIRA COSME
FRANCO BARATA
SALGUEIRO
2015.08.17 19:25:53
+01'00'

SUMÁRIO EXECUTIVO

Atendendo às evidências obtidas e à sua análise, os principais resultados da auditoria ao Município de Sesimbra (MS), que abrangeu o período compreendido entre 2009 e 2012 (com especial incidência, no que respeita à qualidade da informação, sobre os documentos de prestação de contas do penúltimo ano), são, em síntese, os seguintes:

1. Evolução das grandezas que integram os balanços do MS

1.1. Manteve-se, relativamente estável, entre 2009/2012, o grau de dependência do MS de capitais alheios exigíveis para financiamento do ativo (entre 25% e 26%), ainda que **tenha diminuído o correspondente peso dos fundos próprios** (de 74% para 68%).

Dependência de capitais alheios para financiamento do ativo (2012: 25%)

2. Falta de fiabilidade da informação financeira e insuficiências ao nível de outra informação exigida pelo POCAL

2.1. A **materialidade das correções efetuadas, para mais**, em especial, no **passivo exigível** (mC 736, mC 664 e mC 658, respetivamente, de 2009/2011), indicia que os **balanços do MS não refletem**, no período total analisado, **com inteira fiabilidade, a sua situação financeira**, ainda que seja de salientar a inexistência de diferenças decorrentes do procedimento de circularização e reconciliação dos saldos de terceiros.

Relevantes correções entre para mais no passivo exigível (2009/2011, respetivamente, mC 736, mC 664 e mC 657)

2.2. Saliente-se, ainda, as **omissões que persistem ao nível da inventariação e reconhecimento contabilístico de bens do ativo imobilizado**, bem como as fragilidades existentes ao nível dos registos nas contas de compromissos de exercícios futuros e da implementação da contabilidade de custos, sendo que estes dois últimos aspetos terão sido entretanto ultrapassados.

Omissões ao nível da inventariação de todo o património municipal

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

3.1. A **receita total disponível do MS** totalizou, nos anos de 2009/2012, respetivamente, **MC 44,5, MC 40,2, MC 38,8 e MC 42,9**, tendo **decrecido**, naquele período, **MC 1,6 (-4%)**.

Diminuição de 4% na receita global disponível

Foi, no entanto, **arrecadada**, naqueles anos, receita proveniente de **utilização do capital de empréstimos de MLP e ECP** no montante de, respetivamente, **MC 4,8, MC 2,8, MC 3,5 e MC 5,6**, sem a qual a referida variação teria sido, nesse período, de **-6%**.

3.2. O **MS manteve**, nos anos de 2009/2012, uma **prática elevada e reiterada e crescente de empolamento na previsão das receitas orçamentais**, que evidenciaram **reduzidos índices de execução em termos globais** (2012: 62%) e, em especial, na **componente de capital** (2012: 39%), o que **contraria o objetivo visado pelas regras previsionais consagradas no POCAL**.

Empolamento reiterado, elevado e crescente das receitas orçamentais totais, em especial de capital (2012: respetivamente, 62% e 39%)

Face aos valores previstos não foram arrecadadas receitas, naqueles

exercícios, de respetivamente, **MC 17,6, MC 24,3, MC 26,1 e MC 26,6.**

Desta situação decorria **um elevado e crescente risco para o equilíbrio e a sustentabilidade financeira do MS, 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 26,6, que corresponde a cerca de 62% da receita disponível) para além da efetiva capacidade do MS para promover o seu pagamento atempado.**

3.3. A violação reiterada e sistemática, entre 2009/2012, do princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial, o que espelha a concretização, ao nível da execução orçamental, do risco indicado anteriormente e uma consequente gestão orçamental desequilibrada, materializada na efetiva realização e/ou existência de despesas muito acima da real capacidade financeira do MB para fazer face, atempadamente, aos compromissos assumidos.

3.4. No MS, especialmente entre 2010/2012, o valor global das receitas orçamentais encontrava-se praticamente (2009, 2010 e 2012) ou totalmente comprometido (2011) face apenas a um conjunto de despesas certas, já " vinculadas " e com um elevado grau de inflexibilidade", não obstante a consideração nesta análise de apenas algumas das despesas certas e que se repetem anualmente e não serem registados os compromissos de exercícios futuros.

Esta situação introduz uma total rigidez na despesa orçamental, sendo, aliás, de salientar que caso **o MS, nos anos de 2010 a 2012, não tivesse empolado a previsão das suas receitas orçamentais, não estaria em condições de elaborar orçamentos que cumprissem formalmente o princípio do equilíbrio.**

3.5. Existência, entre 2009 e 2012, de despesas (respetivamente, MC 4,2, MC 2,3, MC 1,7 e MC 1,6), sem que tenha sido efetuado o exigível compromisso no exercício.

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

3.6. Em síntese, a Autarquia, em 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 real cobrança da receita.

4. Dívida municipal global desadequada face ao quadro financeiro e manutenção de uma situação financeira de CP desequilibrada

4.1. A dívida municipal do MS, corrigida pela IGF, aumentou, entre 2009/2012 (MC 5,6 e 18%), importando, no final do último ano, em cerca de MC 36,1, em resultado do simultâneo acréscimo verificado na

Orçamentos com elevado risco ao nível da sua execução,

Violação do princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial

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

Despesas sem prévia assunção do compromissos

Gestão orçamental desequilibrada

dívida administrativa/comercial de curto prazo (M€ 3,8 e 22%, passando para **MC 20,7**), e na **dívida financeira de médio e longo prazo** (M€ 1,8 e 13%).

4.2. A dívida global do MS apresentava assim, nos anos analisados, **um valor materialmente relevante e desproporcionado face ao seu quadro financeiro**, (em especial, às receitas orçamentais) sendo, de salientar **um nível materialmente relevante e desproporcionado atendendo ao seu quadro financeiro** (em especial, às suas receitas), sendo de salientar, por exemplo em 2011, o:

- ✓ **Elevado período de recuperação da dívida municipal** tendo em conta as receitas regulares expurgadas das despesas rígidas e vinculadas (**29 meses**);
- ✓ O facto de, ao contrário do que se verificava nos exercícios anteriores, **não bastar a totalidade de receita do exercício** (excluindo os passivos financeiros) **para solver a totalidade da dívida municipal (99%)**;
- ✓ **Significativo valor da dívida municipal " per capita "** (**€ 680**);
- ✓ **Considerável montante de dívida de MLP e do seu peso na despesa total paga (MC 14,6 e 37%)**.

Acresce que **o serviço da dívida** relativa aos EMLP tenderá **a crescer de forma relevante nos próximos anos**, atendendo **à materialidade dos EMLP que se encontravam em período de carência** (final de 2011) e **do contratado**, em 2012, **ao abrigo do PAEL** (sem período de carência).

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

4.3. A situação financeira de CP do MS foi, ao longo do período analisado, **negativa e desequilibrada**, com:

- ✓ **Relevantes e sistemáticos saldos reais negativos de operações orçamentais** (2012: **MC 20,6**);
- ✓ **Uma perda significativa**, entre 2009 e 2012, **da capacidade para fazer face aos compromissos** dessa natureza (**MC 3,7**);
- ✓ **PMP a terceiros e a fornecedores** (RCM n.º 34/2008) **acima dos parâmetros legalmente previstos** (2011, respetivamente, **380 e 368 dias**), tendo o último deles, de acordo com a DGAL, melhorado em 2013 (148 dias), ainda que por força da utilização do capital do EMLP do PAEL (M€ 8,9), continuando, mesmo assim, a evidenciar um resultado bem superior ao dos parâmetros legalmente previstos;
- ✓ **Violação**, em todos os exercícios, **da regra do equilíbrio financeiro mínimo** (indicadores de liquidez), existindo um claro e permanente **desajustamento** entre as **dívidas de CP** e a **correspondente liquidez do ativo, em especial das disponibilidades**.

Dívida municipal com um nível materialmente relevante e desadequado atendendo ao seu quadro financeiro (2012: MC 36,1)

Elevado período de recuperação da dívida total (2011: 29 meses)

Significativo valor da dívida municipal " per capita " (2011: € 680)

Saldos reais negativos de OO (2012: MC 20,6)

PMP a terceiros e a fornecedores acima dos parâmetros legais de referência (2011: 380 e 368 dias)

Desta situação **resultaram elevados custos financeiros para a Autarquia relativos a atrasos no pagamento a fornecedores** (juros de mora **liquidados**, entre 2009/2011, **no montante** de cerca de **m€ 789**, tendo sido **pagos m€ 358**).

Juros de mora pagos, no triénio de 2009/2011, de m€ 358

4.4. O MS apresentava, no final de 2011, de acordo com os parâmetros legais, **uma situação de desequilíbrio financeiro conjuntural**, o que **justificaria o recurso a um plano de saneamento financeiro**, mas aderiu, entretanto, em 2012, ao PAEL.

Desequilíbrio financeiro conjuntural em 2011, mas aderiu, entretanto, ao PAEL

5. ECP, celebrado em 2011, que consubstanciava dívida pública fundada e não foi submetido a fiscalização prévia do TC

5.1. O MS tinha, no final de 2011, **um stock em dívida de ECP de € 1 300 000**, resultante de um contrato celebrado em 21/fev/2011 (no valor de € 1 500 000), com um vencimento previsto para **21/fev/2012**, vigorando, por isso, desde o contrato inicial, **por mais do que um exercício orçamental**.

Do capital do empréstimo contratado (**MC 1,5**) foi **utilizado apenas o montante de MC 1,3**, valor que transitou em dívida no final do referido exercício, tendo sido integralmente amortizado em **15/fev/2012**.

Ora, de acordo com o art. 46º, n.º 1, al. a) da LOPTC, estão sujeitos à fiscalização prévia do TC "*Todos os actos de que resulte o aumento da dívida pública fundada (...)*", como é o caso, pois previa-se, logo no contrato inicial, que estivesse em vigor por mais de um exercício orçamental.

Assim, o facto de não ter sido submetido a fiscalização prévia do TC e a consequente inexistência de visto daquele órgão configura uma situação passível de eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do art. 65º, n.º 1, al. h), da LOPTC, **pelo que serão objeto de participação autónoma para aquele órgão jurisdicional**.

Incumprimento do quadro legal vigente em termos da utilização de ECP

A eventual responsabilidade associada à prática de tal ato é imputável

Eventual responsabilidade financeira

6. Violação, em 2011, do limite legal de EL e cumprimento, em 2012, de todos os limites legais de endividamento (EL, EMLP e ECP)

6.1. O MS, considerando, também, as restantes entidades relevantes:

- ✓ **Violou e cumpriu**, respetivamente, **em 2011 e 2012**, os **limites especiais de endividamento líquido (EL) previstos nas LOE respetivas**.
- ✓ **Cumpriu**, em 2011 e 2012, os **limites de empréstimos de médio e longo prazo (EMLP) previstos nas respetivas LOE**, bem como o de empréstimos de curto prazo (ECP) consagrado na Lei das Finanças Locais (LFL).

Violação e cumprimento, respetivamente, em 2011 e 2012, do limite especial de EL previsto na LOE

Refira-se, no entanto, que **os EMLP excecionados do respetivo limite legal e do de EL perfazem, em 2011 e 2012**, os montantes de, respetivamente, **MC 2,7 e MC 5**, pelo que os valores que estão a ser considerados são inferiores aos das respetivas grandezas.

6.2. A violação do referido limite 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.

Todavia, o **MS cumpriu, no final de 2012, todos os limites legais de endividamento, incluindo o de EL.**

Ora, **em termos tutelares administrativos**, de acordo com o quadro legal, a **regularização superveniente da situação**, como aconteceu no presente caso, **é causa de exclusão da sanção, implicando, ainda, a eventual cessação da efetivação de qualquer redução nas transferências do OE**, pelo que **não se justifica qualquer outra diligência nestas matérias.**

Por sua vez, ao nível da **redução nas transferências** ainda não foi tomada, ao que tudo indica, qualquer iniciativa nesta matéria, o que, em nosso entender, já não se justifica face à referida redução do excesso ocorrida em 2012

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

A eventual responsabilidade pela prática do facto descrito é **imputável**

6.3. A informação reportada à DGAL, relativa ao final de 2011 e 2012, não refletia, **com inteira fiabilidade, a situação do MS em termos de EL e de EMLP, tendo sido apuradas diferenças, para menos**, no primeiro caso de, respetivamente, de **MC 1,3 e mC 217**, e, no segundo caso, em 2011, **para menos, de MC 2,2** e, em 2012, **para mais, de mC 7.**

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

Refira-se, ainda, que não estão, aliás, consagradas, de forma integrada e sistematizada, em nenhum documento elaborado pelo MPR, quaisquer procedimentos específicos relativos à identificação das entidades

A violação do limite de EL de 2011 é passível, em abstrato, de ser sancionada em termos tutelares administrativos e financeiros

Eventual responsabilidade financeira

Prestação de informação incorreta à DGAL em 2011 e 2012

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

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. O **MS**, autonomamente considerado, **contribuiu em 2011 e 2012, respetivamente, de forma negativa e positiva, para o défice do subsector das autarquias locais**, uma vez que, entre 1/jan e 31/dez, daqueles anos, **aumentou e diminuiu o endividamento líquido** (sem exceções) em cerca de **MC 2,8 e MC 1,9**.

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

8. Fragilidades nos procedimentos contabilísticos e de controlo interno e no Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas

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

- ✓ A incorreta divulgação no balanço das dívidas do Município de acordo com a sua exigibilidade;
- ✓ As cauções e garantias prestadas (sob a forma documental) embora relevadas em contas de ordem, mas não estão arquivadas de forma autónoma, nem sob a responsabilidade de um funcionário ou à guarda do tesoureiro, estando dispersas pelos respetivos procedimentos de contratação.

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

8.2. Por sua vez, quanto ao **Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas**, as principais insuficiências detetadas têm a ver com a ausência de adoção de medidas concretas tendentes a assegurar a monitorização e revisão do Plano, sendo, no entanto, de referir que o MS informou, no contraditório, que já remeteu, em 24/abr/2014, uma nova versão do Plano.

9. Principais áreas das recomendações

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

- ✓ Fiabilidade da informação contabilística quanto, designadamente, ao adequado reconhecimento contabilístico do passivo exigível e dos bens municipais, bem como no que respeita às contas relativas a compromissos de exercícios futuros;
- ✓ Elaboração de orçamentos rigorosos, especialmente ao nível da receita prevista, visando uma gestão orçamental prudente, equilibrada e sustentável;
- ✓ Restabelecimento do reequilíbrio financeiro da Autarquia, designadamente, numa perspetiva de CP, através da adoção de medidas concretas que diminuam a despesa e a dívida municipal;
- ✓ Cumprimento, no futuro, do quadro legal vigente em cada momento em matéria de limites de endividamento municipal;

Principais áreas das recomendações

- ✓ Adequado reporte de informação financeira à DGAL, atento o papel que esta entidade tem em sede, designadamente, de acompanhamento e controlo dos limites de endividamento municipal;
- ✓ Criação dos instrumentos necessários à monitorização e cumprimento das obrigações resultantes do Plano de Ajustamento subjacente ao PAEL;
- ✓ Superação das fragilidades existentes ao nível dos procedimentos de controlo interno e contabilísticos e no Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas.

ÍNDICE

LISTA DE QUADROS	11
1. INTRODUÇÃO	12
1.1. ORIGEM E OBJETIVOS	12
1.2. METODOLOGIA E CONDICIONALISMOS	12
1.3. CONTRADITÓRIO	13
2. RESULTADOS DA AÇÃO	13
2.1. DOCUMENTOS DE PRESTAÇÃO DE CONTAS (2009 A 2012)	13
2.1.1. EVOLUÇÃO DOS BALANÇOS	13
2.1.2. FIABILIDADE DA INFORMAÇÃO FINANCEIRA	15
2.2. EXECUÇÃO ORÇAMENTAL, DÍVIDA MUNICIPAL E SITUAÇÃO FINANCEIRA (2009/2012) ...	20
2.2.1. EXECUÇÃO ORÇAMENTAL	20
2.2.2. DÍVIDA MUNICIPAL E APRECIÇÃO DA SITUAÇÃO FINANCEIRA (2009/2012)	31
2.3. LIMITES LEGAIS DE ENDIVIDAMENTO DE 2011 E 2012	44
2.3.1. APURAMENTO DOS LIMITES LEGAIS DE ENDIVIDAMENTO 2011/2012 (DGAL E IGF) ...	44
2.3.2. ENTIDADES RELEVANTES PARA OS LIMITES LEGAIS	47
2.3.3. CONTROLO DOS LIMITES ESPECIAIS DE ENDIVIDAMENTO LÍQUIDO DE 2011 E 2012	49
2.3.4. CONTROLO DO LIMITE DE EMPRÉSTIMOS DE MÉDIO/LONGO PRAZOS	53
2.3.5. CONTROLO DOS LIMITES DE EMPRÉSTIMOS DE CURTO PRAZO DE 2011 E 2012	53
2.3.6. CONTROLO DA INFORMAÇÃO PRESTADA À DGAL EM 2011 E 2012	54
2.3.7. CONTRIBUTO DO MS PARA O DÉFICE DO SUBSETOR DAS AUTARQUIAS LOCAIS	55
2.3.8. APRECIÇÃO FINAL	56
2.4. SANEAMENTO E REEQUILÍBRIO FINANCEIROS	57
2.5. CONTROLO INTERNO, PROCEDIMENTOS CONTABILÍSTICOS E PLANO DE GESTÃO DE RISCOS DE CORRUPÇÃO E INFRAÇÕES CONEXAS	58
3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	61
4. PROPOSTAS	71
ANEXOS (fls. 1 a 213)	

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AM	Associação de Municípios
AMRS	Associação de Municípios da Região de Setúbal
Cfr	Confrontar
CP	Curto Prazo
DGAL	Direção-Geral das Autarquias Locais
DGO	Direção-Geral do Orçamento
DGTF	Direção-Geral do Tesouro e Finanças
ECP	Empréstimos de Curto Prazo
EL	Endividamento Líquido
EMLP	Empréstimos de Médio e Longo Prazos
FEF	Fundo de Equilíbrio Financeiro
IGF	Inspeção-Geral de Finanças
IRS	Imposto sobre os Rendimentos das Pessoas Singulares
LFL	Lei das Finanças Locais
LOE	Lei do Orçamento de Estado
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
MC	Milhões de euros
mC	Milhares de euros
MS	Município de Sesimbra
MLP	Médio e Longo Prazos
OE	Orçamento de Estado
OO	Operações Orçamentais
OT	Operações de Tesouraria
PMP	Prazo Médio de Pagamento
POCAL	Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais
RCM	Resolução do Conselho de Ministros
RJSEL	Regime Jurídico do Setor Empresarial Local

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Evolução das componentes dos balanços (2009/2012).....	14
Quadro 2 – Síntese das correções efetuadas aos balanços do MS (2009/2011).....	15
Quadro 3 – Evolução e taxas de execução da receita e despesa municipal.....	21
Quadro 4 – Taxas de execução da receita e despesa municipal de 2012.....	22
Quadro 5 – Principais rubricas das receitas objeto de empolamento orçamental	23
Quadro 6 – Despesa orçamental prevista sem efetiva cobertura pela receita disponível	26
Quadro 7 – Equilíbrio orçamental em sentido substancial	27
Quadro 8 – Vinculação orçamental	28
Quadro 9 – Compromissos assumidos / despesas faturadas (ou equivalente).....	29
Quadro 10 – Composição e evolução da dívida corrigida pela IGF	32
Quadro 11 – Composição e evolução da dívida municipal em 2012	33
Quadro 12 – Saldos reais de operações orçamentais	38
Quadro 13 – Prazos médios de pagamento	39
Quadro 14 – Indicadores de liquidez.....	41
Quadro 15 – Indicadores de endividamento	42
Quadro 16 – Indicadores de imobilizações	42
Quadro 17 – Limites especiais de EL para 2011 e 2012	45
Quadro 18 – Limites especiais de EMLP para 2011 e 2012	46
Quadro 19 – Limites de ECP de 2011 e 2012.....	46
Quadro 20 – Entidades abrangidas pelo conceito de Endividamento Líquido Total	49
Quadro 21 – Controlo do limite especial de EL de 2011 e 2012	49
Quadro 22 – Controlo do limite especial de EMLP de 2011 e 2012.....	53
Quadro 23 – Controlo dos limites de ECP de 2011 e 2012	54
Quadro 24 – Diferença total de EL em 2011 e 2012 (DGAL/IGF).....	54
Quadro 25 – Diferença de EMLP em 2011 e 2012 (DGAL/IGF).....	55
Quadro 26 – Evolução de EL do MS em 2011 e 2012	56
Quadro 27 – Saneamento Reequilíbrio e financeiros – Controlo dos pressupostos legais	57

1. INTRODUÇÃO

1.1. ORIGEM E OBJETIVOS

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

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

1	Avaliação da qualidade da informação constante da prestação de contas do Município, relativa ao exercício de 2011.
2	Análise do comportamento do Município no que respeita à execução orçamental no último triénio (2009/2011), avaliação da evolução do seu endividamento no mesmo período, designadamente em termos de empréstimos, <i>leasing</i> e outras dívidas a terceiros, e apreciação da sua situação financeira, em especial, de curto prazo.
3	Controlo do cumprimento pelo Município, no final dos anos de 2011 e 2012, do regime de endividamento previsto na Lei das Finanças Locais ⁽¹⁾ e nas Leis do Orçamento de Estado desses anos ⁽²⁾ , quer na vertente dos empréstimos, quer de endividamento líquido.
4	Verificação, no final de 2011, da posição do Município em termos de equilíbrios conjuntural e estrutural (saneamento e reequilíbrio financeiros).
5	Conhecimento do sistema de controlo interno instituído no Município no que respeita a vários aspetos do endividamento e sua avaliação em termos de adequação e eficácia.

Embora a auditoria incidisse, como já 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** ³.

1.2. METODOLOGIA E CONDICIONALISMOS

1.2.1. A presente ação de controlo baseou-se na metodologia e instrumentos de trabalho consubstanciados no guião "*Avaliação do Endividamento Municipal*", tendo o

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

² 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) e Lei n.º 64-B/2011, de 30/dez.

³ Ainda que não especialmente validada pela IGF, pois o ano sobre o qual incidiu o trabalho desta auditoria ao nível do controlo da qualidade da informação prestada pelo MS foi, como decorre dos objetivos referidos, o de 2011. Acresce que a referida atualização tornou-se necessária face à verificação do incumprimento, em 2011, 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).

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 relacionados com a área analisada;
- ✓ Execução de procedimentos de circularização e reconciliação com entidades terceiras;
- ✓ Efetivação de testes de conformidade e substantivos.

Anexos, a fls. 1 a 10

Na realização desta ação de controlo, há que realçar a boa colaboração recebida dos eleitos locais e funcionários do Município de Sesimbra, em especial dos afetos à Divisão Administrativa e Financeira, bem como das entidades externas à Autarquia abrangidas pela análise dos limites de endividamento municipal.

1.3. CONTRADITÓRIO

1.3.1. O contraditório institucional da Autarquia ao projeto de relatório da IGF deu entrada nesta Inspeção-Geral em 25/set/2014 (entrada geral n.º 3831), através de um ofício subscrito pelo Senhor Presidente da Câmara Municipal.

Anexos, a fls. 102 a 213

A Autarquia, no contraditório apresentado, focou a sua análise nas conclusões e recomendações apresentadas no projeto de relatório, tendo informado das que já foram entretanto acolhidas e da adoção de diversas diligências com vista à regularização das restantes, mas também apresentou e fundamentou a sua discordância relativamente a algumas das asserções produzidas pela IGF, em especial, no que respeita aos factos suscetíveis de gerarem responsabilidade financeira.

Apresentou, ainda, diversas justificações para algumas das situações detetadas pela IGF, designadamente, sobre a falta de fiabilidade dos balanços, a não implementação da contabilidade de custos e a utilização das contas de compromissos de exercícios futuros, o empolamento dos orçamentos, a aprovação de uma nova norma de controlo interno, bem como do plano de gestão de riscos e infrações conexas.

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 (2009 A 2012)

2.1.1. EVOLUÇÃO DOS BALANÇOS

2.1.1.1. As diversas componentes dos balanços, após as correções efetuadas pela

IGF ⁴, apresentaram, **no triénio 2009/2012**, os seguintes valores e evolução:

Quadro 1 – Evolução das componentes dos balanços (2009/2012)

Urs. e.42

DESCRIÇÃO	2009	2010	2011	VARIACÃO NO TRIÉNIO		EXERCÍCIO DE 2012	VARIACÃO 2011/2012	
				Montante	%		Montante	%
ACRÉSCIMOS E DIFERIMENTOS	12 522 611,37	13 625 853,82	13 633 679,16	1 111 067,79	9%	890 757,99	- 12 742 921,17	-93%
RESTANTE ATIVO	128 954 294,93	130 891 655,38	129 594 792,59	640 497,66	0%	148 440 950,39	18 846 157,80	15%
ATIVO TOTAL	141 476 906,30	144 517 509,20	143 228 471,75	1 751 565,45	1%	149 331 708,38	6 103 236,63	4%
DÍVIDAS A TERCEIROS	31 802 393,14	33 502 166,42	36 819 445,07	5 017 051,93	16%	37 357 075,31	537 630,24	1%
PROVISÕES	0,00	0,00	0,00	0,00	0%	667 903,54	667 903,54	
ACRÉSCIMOS E DIFERIMENTOS	5 571 484,08	7 571 993,26	8 809 485,59	3 238 001,51	58%	12 835 716,44	4 026 230,85	46%
PASSIVO TOTAL	37 373 877,22	41 074 159,68	45 628 930,66	8 255 053,44	22%	50 860 695,29	5 231 764,63	11%
PATRIMÓNIO	66 415 684,33	66 312 408,23	66 231 902,25	- 183 782,08	0%	66 039 777,25	- 192 125,00	0%
RESTANTES FUND. PRÓPRIOS	37 687 344,75	37 130 941,29	31 367 638,84	- 6 319 705,91	-17%	32 431 235,84	1 063 597,00	3%
FUND. PRÓPRIOS TOTAIS	104 103 029,08	103 443 349,52	97 599 541,09	- 6 503 487,99	-6%	98 471 013,09	871 472,00	1%

Fonte: Balanços de 2009/2012 e auditoria da IGF

Anexos, a fls. 13 e 13-A

Podemos, assim, constatar que, **no triénio 2009/2011**:

- ✓ O **ativo cresceu, ainda que apenas em 1%**, evolução que resultou, essencialmente, do **aumento** das imobilizações corpóreas, dos acréscimos e diferimentos e das dívidas de terceiros de CP, não obstante a **diminuição** dos bens do domínio público (rubricas que contribuíram em, respetivamente, 78%, 63%, 41% e -70% para a variação total);
- ✓ O **passivo** evoluiu em sentido negativo, pois **aumentou 22%**, que resultou do significativo incremento das dívidas a terceiros de curto prazo (29%) e dos acréscimos e diferimentos (58%), ainda que as dívidas a terceiros de MLP tenham diminuído (-2%), rubricas que contribuíram para a variação total em, respetivamente, 64%, 39% e -3%;
- ✓ Os **fundos próprios diminuíram 6%**, para o que contribuiu, fundamentalmente, o resultado líquido do exercício (-164%) e a diminuição verificada ao nível dos resultados transitados (-43%), não obstante as reservas subsídios e doações terem aumentado em 28% (rubricas que contribuíram em, respetivamente, - 221%, -4% e 127% para a variação total).

Por sua vez, considerando **a variação entre 2011/2012**, ainda que por grandezas agregadas, foi a seguinte:

⁴ As correções descritas no item 2.1.2.1. foram introduzidas nos balanços de 2009/2011 do MS, e, quando relevantes, noutras grandezas consideradas na análise efetuada pela IGF, nomeadamente em termos de apuramento da dívida reconciliada, do prazo médio de pagamento e do endividamento líquido.

Relativamente ao exercício de 2012 não efetuámos qualquer retificação, correspondendo os valores constantes do quadro seguinte aos dos documentos de prestação de contas da Autarquia.

- ✓ O **ativo cresceu 4%**, evolução que resultou, essencialmente, da **diminuição dos acréscimos e diferimentos** e do **aumento** global das restantes componentes do ativo;
- ✓ O **passivo** evoluiu em sentido negativo, pois **aumentou 11%**, que resultou, principalmente, do significativo incremento dos acréscimos e diferimentos (46%) e da constituição de provisões;
- ✓ Os **fundos próprios aumentaram 1%**, para o que contribuiu especialmente os restantes fundos próprios (3%).

2.1.1.2. Em síntese, entre 2009 e 2012:

Manteve-se relativamente constante o grau de dependência do MS de capitais alheios exigíveis ⁵ para financiamento do ativo (entre 25% e 26%), tendo diminuído o correspondente peso dos fundos próprios (de 74% para 66%).

2.1.2. FIABILIDADE DA INFORMAÇÃO FINANCEIRA

2.1.2.1. Do trabalho realizado ⁶, com o objetivo de controlar a qualidade da informação financeira produzida pelo Município relativamente a 2011, resultou as seguintes correções aos dados constantes dos balanços de 2009/2011:

Quadro 2 – Síntese das correções efetuadas aos balanços do MS (2009/2011)

Un: Euro

COMPONENTES DO BALANÇO	CONTAS	2009				2010				2011			
		Débito	Crédito	Saldo		Débito	Crédito	Saldo		Débito	Crédito	Saldo	
				Valor	D/C			Valor	D/C			Valor	D/C
ATIVO	Investimentos financeiros - Partes de capital - Associações - (4111)		7 875,00	- 7 875,00	C		7 875,00	- 7 875,00	C		7 875,00	- 7 875,00	C
FUNDOS PRÓPRIOS	Património (51)	7 875,00		- 7 875,00	D	7 875,00		- 7 875,00	D	7 875,00		- 7 875,00	D
PASSIVO	Outros credores (200)		735 565,44	735 565,44	C		664 437,89	664 437,89	C		657 962,81	657 962,81	C
	Acrescimos de custos (2739)	735 565,44		- 735 565,44	D	664 437,89		- 664 437,89	D	657 962,81		- 657 962,81	D

Anexos, a fls. 11 e 12

⁵ Passivo total menos acréscimos e diferimentos.

⁶ Foram circularizados e reconciliados os saldos:

- ✓ Da totalidade das entidades financeiras com empréstimos de médio e longo prazo (EMLP), o montante em dívida, no final de 2011, contratados pelo MS (sete instituições - CGD, BES, BPI, BCP, Santander Totta, INH e IHRE), tendo por base documentos remetidos pelas referidas entidades.
- ✓ De diversos credores (fornecedores c/c, fornecedores de imobilizado e outros), num total de vinte entidades, cujos créditos totalizavam, no final de 2011, cerca de M€ 13,1 (65% da dívida daquela natureza refletida contabilisticamente).

De referir ainda que apenas foi reconciliada a informação financeira do ano de 2011, pelo que, no que respeita a 2009 e 2010, utilizámos a informação que consta dos documentos de prestação de contas corrigida de eventuais diferenças apuradas pela IGF no exercício de 2011, mas que já eram suscetíveis de afetar a informação económico-financeira dos exercícios anteriores.

Para além do procedimento de circularização/reconciliação, foram efetuados testes às contas de acréscimos e diferimentos e de investimentos financeiros, em todos os anos abrangidos pelo quadriénio analisado.

As **correções efetuadas aos balanços do MS**⁷, no triénio em análise, foram as seguintes:

- ✓ No **passivo exigível**, no montante, **para mais**⁸, respetivamente, de **m€ 735 565,44, € 664 437,89 e € 657 962,81**, relativas a faturas (ou documentos equivalentes) emitidas pelos fornecedores/empreiteiros/outros credores que, no final de cada exercício, estavam incorretamente reconhecidas na conta de acréscimos de custos;
- ✓ No **ativo** e nos **fundos próprios**, no valor, **para menos**, de **m€ 7 875**, em qualquer dos anos, relativas à eliminação do reconhecimento indevido em investimentos financeiros da alegada " participação " na Associação de Municípios da Região de Setúbal (AMRS).

Saliente-se, no entanto, que do **procedimento de circularização e reconciliação** dos saldos de **credores da Autarquia não resultaram quaisquer diferenças**.

A Autarquia, no contraditório, confirma esta situação, justificando a utilização do procedimento nos seguintes termos:

" As correções efetuadas pela IGF ao balanço do Município de Sesimbra, no passivo exigível, nos anos de 2009, 2010 e 2011, dizem respeito a faturas (ou documentos equivalentes) emitidas pelos fornecedores/empreiteiros/outros credores, que só foram recebidos nos serviços do Município após o dia 31 de Dezembro de cada ano, pelo que, não eram consideradas no mapa 8.3.6.2 Outras Dívidas a Terceiros, mas sim nos acréscimos de custos. "

A opção do Município de Sesimbra de só considerar no mapa dos encargos assumidos e não pagos constantes no mapa 8.3.6.2- Outras dívidas a terceiros, todas as faturas ou documentos equivalentes que foram registados no Sistema Documental da Autarquia utilizado até 31 de Dezembro de cada ano, está em conformidade com a prática institucionalizada desde muito antes da entrada em vigor do POCAL ou seja desde a vigência do DL n.º 341 de 21 de Julho de 1983. Tal procedimento, sempre foi utilizado na construção de tal mapa durante o mês de Janeiro do ano seguinte, para que o mesmo fosse sujeito a aprovação por parte da Câmara Municipal na segunda reunião de Câmara do mês de Fevereiro. Assim sendo, e para que tal fosse

⁷ E, sendo caso disso, noutras grandezas consideradas, para efeitos da análise que se segue.

⁸ Estes valores foram corrigidos na sequência da análise ao contraditório apresentado pelo MS e respetivos documentos, repercutindo-se essa modificação, como é evidente, sobre as grandezas relevantes de um conjunto diverso de indicadores e análises efetuadas pela IGF.

De facto, foram aceites as justificações e esclarecimentos apresentados pela Autarquia, pelo que foi diminuído, face ao projeto de relatório, o passivo exigível por contrapartida do aumento de acréscimos de custos, nos montantes de € 72 789,60 (2009 e 2010) e € 324 789,60 (2011).

Tal resultou do facto de o MS ter apresentado evidências de que estes valores correspondem " (...) a trocas de bens presentes por bens futuros (...), que não podem ser considerados como passivo exigível de credores, na medida que não irão obrigar à saída de um fluxo financeiro, mas sim à saída de um ativo fixo (...) " (Anexo a fls. 103).

possível existia a necessidade de criar critérios e procedimentos para os vários serviços municipais, pelo que foram produzidas Normas de Funcionamento constantes da Norma de Controlo Interno (NF 26 - Anexo n.º 1).

Refere, ainda, que "(...) esta opção pela data de 31 de Dezembro de cada ano, surge porque ao longo dos anos sempre existiram faturas ou documentos equivalentes recebidos após os primeiros dias de janeiro do ano seguinte. Não raras vezes várias faturas ou documentos equivalentes são rececionados nos serviços da autarquia durante os meses de Fevereiro e Março. Logicamente que a receção de faturas e documentos equivalentes muito após o início de cada ano, causa diversos constrangimentos, nomeadamente no apuramento do IVA do mês de Dezembro, que como é sabido tem que ser apurado e reportado até ao dia 10 de Fevereiro do ano seguinte.

Entende, também, o município que com este procedimento respeita os princípios contabilísticos da consistência⁹, da especialização¹⁰ (ou do acréscimo) e da materialidade¹¹.

Conclui, ainda, o MS que "(...) esta opção/critério, ou política contabilística, não contribuiu para qualquer alteração do cálculo dos limites de endividamento do Município, nem os saldos de credores da Autarquia sofreram quaisquer diferenças, como foi constatado pelo processo de circularização e reconciliação".

Anexos, a fls. 102 e 103

Ora, se, de facto, como alega a Autarquia, o procedimento adotado não tinha, até ao final de 2013, qualquer impacto ou relevância para efeitos dos limites legais de endividamento vigentes, nomeadamente do de endividamento líquido, o mesmo já não se poderá dizer no que se refere ao novo limite legal de endividamento ("dívida total de operações orçamentais") a que os municípios estão sujeitos a partir de 2014, com a Lei n.º 73/2013, de 3/set, pois os acréscimos e diferimentos não relevam para o indicado conceito.

De qualquer modo, esse não deve ser o argumento a invocar neste contexto, pois trata-se de um aspeto marginal, mas sim se o MS cumpria, como defende, os princípios e regras contabilísticas a que está sujeito (POCAL), de modo a que os seus documentos de prestação de contas apresentassem informação fiável para os vários interessados, de acordo com o enquadramento a que estava sujeito, o que não é o caso.

Com efeito, designadamente, no que refere aos princípios contabilísticos que invoca, os fundamentos do MS não são de acolher, senão vejamos:

⁹ De acordo com a autarquia porque " não está a ser alterada a política contabilística de um exercício para o outro".

¹⁰ Justificando " com a opção de registo das faturas ou documentos equivalentes rececionados após o dia 1 de Janeiro do ano seguinte nas contas de acréscimos de custos, são reconhecidos os custos obtidos ou incorridos no respetivo exercício económico e respetiva demonstração financeira a que respeitam".

¹¹ Uma vez que " todos os elementos materialmente relevantes que podiam afetar avaliações ou decisões dos Órgãos Autárquicos e outros utilizadores das demonstrações financeiras foram sendo evidenciados".

- ✓ Segundo o **princípio da consistência**, a entidade não deve alterar as suas políticas contabilísticas de um exercício para o outro, admitindo-se que, se o fizer e essa alteração tiver efeitos materialmente relevantes, então deve ser "*referida de acordo com o anexo às demonstrações financeiras (nota 8.2.1.)*", pelo que se conclui que essa alteração é possível, desde que devidamente identificada no anexo.

Ora, a questão em apreço não tem a ver com o princípio da consistência, que, aparentemente, na perspetiva da Autarquia, seria cumprido, ainda que um determinado evento fosse, com é o caso, sistematicamente tratado de forma incorreta em termos contabilísticos.

- ✓ Relativamente ao **princípio da especialização (ou do acréscimo)**, não podemos aceitar que ele seja invocado para situações desta natureza, pois embora o MS esteja a refletir, através do procedimento que adota, os custos dos eventos em causa nas demonstrações financeiras a que dizem respeito, a respetiva dívida também deveria ser reconhecida no mesmo exercício e não em acréscimos de custos.

De facto, na nota explicativa do POCAL à conta 27.3 Acréscimo de Custos refere-se que « *Esta conta serve de contrapartida aos custos a reconhecer no próprio exercício, ainda que não tenham documentação vinculativa, cuja despesa só venha a incorrer em exercícios ou exercício posteriores* », ou seja, esta conta apenas deve ser usadas nas situações exatamente opostas às que estão aqui em causa.

De qualquer modo, também não se pode afirmar, como consta do contraditório, que sendo, designadamente, faturas relativas à aquisição de imobilizado o princípio da especialização não possa estar em causa.

De facto, basta que as faturas, recebidas no ano seguinte, respeitem a imobilizado que foi concluído ainda no ano anterior, para que o mesmo já tivesse que ser reintegrado/amortizado nesse exercício (ainda que por duodécimos), em cumprimento do referido princípio da especialização.

- ✓ Já no que se ao **princípio da materialidade**, também não podemos estar de acordo que aqui seja invocado, pois, segundo o mesmo "*as demonstrações financeiras devem evidenciar todos os elementos que sejam relevantes e que possam afetar avaliações ou decisões dos órgãos das autarquias locais e dos interessados em geral*", o que neste caso não se verifica totalmente.

Com efeito, tais "elementos" constam do balanço, mas numa rubrica incorreta, pois deveriam estar refletidos numa conta do passivo exigível (dívida municipal) quando estão em acréscimos de custos, pelo que essa situação pode, de facto, afetar as apreciações e decisões dos interessados, atendendo sobretudo ao seu elevado montante.

Acresce, ainda, que tratando-se de uma entidade pública, o MS está, especialmente, sujeito ao cumprimento do princípio da legalidade, o que reduz, de algum modo, em entidades desta natureza, a relevância do princípio invocado.

Em síntese, os argumentos e justificações apresentados pela Autarquia não explicam a incorreção contabilística descrita, nem se centram, em nosso entender, nos aspetos relevantes, pois o que está em causa é o facto de o balanço da Autarquia, reportado ao final de cada ano, dever refletir, nas contas apropriadas, o conjunto de direitos e obrigações da entidade, ou seja, a sua situação financeira.

Aliás, se assim não for, o MS não está a respeitar, ao contrário do que afirma, o princípio da materialidade, nem a asserção da integralidade, pois, no seu balanço, o passivo não evidencia a totalidade das obrigações presentes, nas contas adequadas, ainda que o seu pagamento seja futuro, que são relevantes e podem afetar avaliações ou decisões dos órgãos autárquicos locais e/ou dos demais utilizadores da informação financeira.

Pelo que foi exposto, mantemos todas as asserções formuladas sobre esta matéria.

2.1.2.2. Acresce que, atendendo ao disposto no Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL)¹², **constatámos, ainda, a existência de outras insuficiências com repercussões ao nível da qualidade e fiabilidade da informação económico-financeira** elaborada pelo MS, das quais salientamos as seguintes:

- ✓ **As contas relativas a compromissos de exercícios futuros (04 e 05) não são utilizadas**, pelo que não está garantido o conhecimento, através da informação contabilística prevista no POCAL, do grau de vinculação para o futuro do MS ao nível da despesa orçamental.

A Autarquia, no contraditório, relativamente às recomendações da IGF no âmbito da utilização das contas de exercícios futuros, acrescenta que as mesmas passaram a ser utilizadas a partir de 2012 " (...) em virtude de ter sido disponibilizada através da aplicação informática da AIRC a possibilidade de registar os compromissos de exercícios futuros, decorrente da nova lei dos compromissos e dos pagamentos em atraso (...) ".

Anexos, a fls. 103

- ✓ Os bens móveis e imóveis do MS ainda não se encontram totalmente inventariados e, conseqüentemente, reconhecidos contabilisticamente¹³;

¹² Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais, 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.

¹³ Relativamente aos bens móveis do MS, os relativos aos livros da biblioteca e ao espólio dos Museus.

No que respeita aos bens imóveis:

- ✓ As redes de abastecimento de água e equipamentos do sistema (em alta);
- ✓ As redes de saneamento e equipamentos do sistema (em alta); e
- ✓ A rede viária municipal das freguesias de Santiago e Castelo.

Relativamente à não inventariação da totalidade dos bens propriedade de Município, o MS refere que:

" (...) tem constituído uma preocupação permanente do Departamento de Finanças e Património/Divisão de Gestão de Aprovisionamento e Património na sua concretização. No que respeita a bens ainda não inventariados, tais como as redes viárias das Freguesias do Castelo e de Santiago, alguns edifícios, outro tipo de infraestruturas entre outros bens, o procedimento que se optou foi que à medida do surgimento de empreitadas nesses bens, estes são inventariados com valor zero e lançado o respetivo valor da empreitada como grande beneficiação. Entre as dificuldades da inventariação que se verificam, a falta de meios humanos e informação dos serviços tem contribuído por tais atrasos, embora se registe uma melhor prestação de informação e inventariação de imobilizado ".

Anexos, a fls. 103 e 104

- ✓ A contabilidade de custos ainda não se encontra totalmente implementada ¹⁴.

Anexos, a fls. 77

Finalmente, relativamente à não implementação integral da contabilidade de custos, o MS informou, em sede de contraditório, que " No ano de 2013 foi finalizado o processo de implementação do subsistema da contabilidade de custos ".

Anexos, a fls. 104

2.1.2.3. Assim:

A **materialidade das correções efetuadas, para mais**, em especial, ao nível do **passivo exigível** de 2009/2011 (respetivamente, **m€ 736, m€ 664 e m€ 658**), indicia que os **balanços do MS não refletem**, no período total analisado, **com inteira fiabilidade**, nas rubricas a que aludimos anteriormente, **a sua situação económico-financeira**, ainda que seja de salientar a inexistência de diferenças decorrentes do procedimento de circularização e reconciliação dos saldos de terceiros.

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

2.2.1. EXECUÇÃO ORÇAMENTAL

2.2.1.1. No triénio de 2009/2011 ¹⁵, as **receitas cobradas e as despesas pagas** tiveram a evolução que se encontra expressa no quadro seguinte.

¹⁴ De facto, segundo os serviços da Autarquia, o subsistema de contabilidade de custos ainda não permite, por exemplo, o apuramento dos custos por funções, conforme exige o POCAL.

¹⁵ Cfr. infra a atualização efetuada relativamente ao exercício de 2012.

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

Un Euro

RUBRICAS	PREVISÃO / EXECUÇÃO (valores absolutos)						PREVISÃO / EXECUÇÃO (%)			VARIÇÃO DA EXECUÇÃO NO TRIÊNIO	
	2009		2010		2011		2009	2010	2011	(%)	(pp)
	PREVISÃO	EXECUÇÃO	PREVISÃO	EXECUÇÃO	PREVISÃO	EXECUÇÃO					
1 - Saldo inicial	234 178	234 178	29 713	29 713	23 748	23 748	100%	100%	100%	-90%	0 pp
2 - Repos. não abat. nos pagam.	6 900	6 327	13 080	2 766	8 915	5 981	92%	21%	67%	-5%	- 25 pp
3 - Receita Corrente	48 418 027	37 291 060	47 828 840	35 791 025	45 687 630	32 379 949	77%	75%	71%	-13%	- 6 pp
4 - Despesa Corrente	35 046 169	30 143 424	39 340 853	29 682 713	42 100 095	28 882 745	86%	75%	69%	-4%	- 17 pp
5 - Receita de Capital	13 426 124	6 989 166	16 831 823	4 376 265	19 194 140	6 414 165	52%	26%	33%	-8%	- 19 pp
6 - Despesa de Capital	27 039 060	14 347 593	25 332 890	10 493 306	22 790 590	9 932 837	53%	41%	44%	-31%	- 9 pp
7 - Receita Total (1+2+3+5)	62 085 229	44 520 730	64 703 456	40 199 768	64 914 433	38 823 844	72%	62%	60%	-13%	- 12 pp
8 - Despesa Total (4+6)	62 085 229	44 491 017	64 673 743	40 176 020	64 890 685	38 815 583	72%	62%	60%	-13%	- 12 pp

Fonte: Orçamentos finais e mapas de fluxos de caixa dos anos de 2009 a 2011

Anexos, a fls. 14 a 16

A **receita total disponível** (que inclui o saldo orçamental transitado da gerência anterior) totalizou, nos anos abrangidos no triénio em análise, respetivamente, **MC 44,5, MC 40,2 e MC 38,8**, tendo **decrescido MC 5,7 (-13%)**, devido quase exclusivamente à diminuição de receitas provenientes de taxas, multas e outras penalidades (MC 4,9) e de passivos financeiros (MC 1,3).

Realce-se, no entanto, que aquelas receitas incluíam a **utilização, em todos os anos do triénio, de empréstimos de médio e longo prazos e curto prazo** (receitas não efetivas), respetivamente, nos montantes, de **MC 4,8, MC 2,8 e MC 3,5**.

Assim, não considerando as mencionadas importâncias, **a receita total disponível, nos referidos anos, foi de, respetivamente, MC 39,7, MC 37,4 e MC 35,4**, pelo que ocorreu, de facto, no período em análise, **uma diminuição** desta grandeza **de 11%**.

No mesmo sentido evoluiu a **despesa municipal total paga (-13%)**, que passou de **MC 44,5** para **MC 38,8**, principalmente devido às despesas de capital (aquisição de bens de capital e passivos financeiros, que diminuíram, respetivamente, MC 2,3 e MC 2,1), e, em menor proporção, as relativas às despesas correntes (aquisição de bens e serviços e custos com o pessoal, com uma redução, respetivamente, de m€ 713 e m€ 362).

Em **2012**, a **evolução das receitas e despesas municipais** foi a seguinte:

Quadro 4 – Taxas de execução da receita e despesa municipal de 2012

Un: Euro

RUBRICAS	2012			2012 - VARIAÇÃO DA EXECUÇÃO					
	PREVISÃO / EXECUÇÃO			FACE A 2011			FACE A 2009		
	PREVISÃO	EXECUÇÃO	TAXA DE EXECUÇÃO	MONTANTE	(%)	(pp)	MONTANTE	(%)	(pp)
1 - Saldo inicial	8 261	8 261	100%	- 15 487	-65%	0 pp	- 225 917	-96%	0 pp
2 - Repos. não abat. nos pagam.	0	0		- 5 981	-100%	- 67 pp	- 6 327	-100%	- 92 pp
3 - Receita Corrente	44 321 117	33 015 919	74%	635 970	2%	4 pp	- 4 275 141	-11%	- 3 pp
4 - Despesa Corrente	42 560 098	28 092 275	66%	- 790 471	-3%	- 3 pp	- 2 051 149	-7%	- 20 pp
5 - Receita de Capital	25 173 373	9 874 233	39%	3 460 067	54%	6 pp	2 885 067	41%	- 13 pp
6 - Despesa de Capital	26 934 392	14 719 749	55%	4 786 912	48%	11 pp	372 156	3%	2 pp
7 - Receita Total (1+2+3+5)	69 502 751	42 898 413	62%	4 074 569	10%	2 pp	- 1 622 317	-4%	- 10 pp
8 - Despesa Total (4+6)	69 494 490	42 812 024	62%	3 996 442	10%	2 pp	- 1 678 993	-4%	- 10 pp

Assim, nesse exercício, **a receita total disponível teve**, respetivamente, **um acréscimo e uma diminuição, face a 2011** ¹⁶ e a **2009**, de cerca de, respetivamente, **de MC 4,1 e - MC 1,6** (10% e -4%), tendo ocorrido uma evolução idêntica **na despesa municipal paga**.

Todavia, as receitas totais de 2012 incluem a **utilização de empréstimos de médio e longo prazos e curto prazo** (receitas não efetivas) no montante de **MC 5,6**.

Assim, não considerando a mencionada importância, **a receita total disponível, naquele ano, foi de MC 37,3**, pelo que ocorreu, de facto, **no período em análise, face a 2009 e 2011**, respetivamente, **uma diminuição e aumento** dessa grandeza de **MC 2,4 e MC 1,9**.

2.2.1.2. No triénio 2009/2011 ¹⁷, o **grau de execução orçamental da receita total disponível apresentou valores decrescentes** (**72%, 62% e 60%**), evolução que decorreu da diminuição das já reduzidas taxas de execução da **receita corrente** (de **77%** para **71%**) e da **receita de capital** (de **52%** para **33%**).

Deste modo, **face aos valores previstos, não foram arrecadadas, nos anos de 2009/2011, receitas totais nos montantes**, respetivamente, **de MC 17,5, MC 24,5, MC 26,1**, montantes que englobam **receitas correntes de € 11,1, MC 12 e MC 13,3 e de capital de MC 6,4, MC 12,5 e MC 12,8**.

Estas situações resultam **essencialmente** das rubricas constantes do quadro seguinte:

¹⁶ Para o aumento verificado nas receitas de capital (de MC 3,5) contribuíram os passivos financeiros (empréstimos de CP e de MLP) e as transferências de capital, respetivamente em MC 2,1 e MC 1,4.

¹⁷ Cfr. infra a atualização efetuada relativamente ao exercício de 2012.

Quadro 5 – Principais rubricas das receitas objeto de empolamento orçamental

Un Euro

DESCRÇÃO	2009			2010			2011		
	Prevista	E executado	Contribuição para o desvio	Prevista	E executado	Contribuição para o desvio	Prevista	E executado	Contribuição para o desvio
Receitas Correntes									
01 - Impostos Diretos	15 346 400,00	13 397 086,33	11,10%				17 770 000,00	13 498 330,95	16,4%
04 - Taxas, Multas e O Penalidades	15 204 400,00	7 289 852,47	45,06%	13 682 140,00	2 747 253,44	44,63%	7 670 205,00	2 391 486,38	20,7%
07 - Venda de Bens e Serviços Correntes	10 503 740,00	9 462 814,56	5,93%	10 835 040,00	9 580 897,96	5,20%	13 172 755,00	9 927 767,76	12,4%
09 - Venda de Bens de Investimento	1 490 050,00	60 966,00	8,1%	3 364 000,00	170,00	13,7%	1 794 000,00	54 525,00	6,7%
Receitas de Capital									
10.03.07. - Participação comunitária em projectos co-financiados	1 446 170,00	665 005,85	4,4%	3 305 330,00	155 913,10	12,9%	1 960 862,00	1 164 435,48	3,1%
12 - Passivos Financeiros	8 273 048,77	4 780 781,97	19,9%	7 495 000,00	2 773 736,40	19,3%	11 109 062,94	3 473 184,57	29,3%

Em **2012**, a situação manteve-se muito negativa nesta matéria, ainda que tenha melhorado ligeiramente face a 2011, pois o grau de execução da receita global subiu apenas para 62% (mais 2 pp do que no ano anterior), sendo que o de capital se cifrou em 39% (mais 6 pp), ainda que tais resultados sejam piores que os de 2009 (cfr. quadros n.º 3 e n.º3-A).

Face aos valores previstos não foram arrecadadas, em 2012, receitas globais no montante de **MC 26,6**, quando em 2011 essa diferença importou, como já referimos, em **MC 26,1**.

O MS, nos anos de 2009/2012, teve uma prática sistemática e crescente de empolamento na previsão das receitas orçamentais, com reduzidos índices de execução (máximo de 72% em 2009 e, em 2012, de 62%), em especial, ao nível das de capital (máximo de 52% também em 2009 e, em 2012, de apenas 39%), o que contraria o objetivo visado pelas regras previsionais consagradas no POCAL.

Sobre a execução orçamental, o MS, no contraditório, refere que:

" (...) a preparação do orçamento do ano seguinte inicia-se em julho de cada ano com uma primeira estimativa das receitas e despesas que vão sendo ajustadas de acordo com as evoluções respetivas no decorrer do ano";

" A aprovação do Orçamento do ano seguinte ocorre antes do término da execução do Orçamento do ano imediatamente anterior, pelo que eventuais receitas não recebidas até final da gerência do orçamento em execução, não podem estar refletidas no orçamento entretanto aprovado para o ano seguinte, onde se incluem as eventuais reprogramações ou aprovações de candidaturas que tenham ocorrido em igual período".

Anexos, a fls. 104

Relativamente à identificação pela IGF das principais receitas que foram objeto de empolamento orçamental, o MS refere, quanto à rubrica relativa à " Participação comunitária em projetos cofinanciados ", que o empolamento resulta de que:

" Para se aferir se houve empolamento na previsão de receitas dever-se-ão também verificar os pressupostos que deram origem à sua inscrição. Há pois que analisar para cada um dos projetos e rubricas económicas que lhes estão associadas os valores que estavam previstos no momento da homologação das candidaturas, bem como de posteriores alterações/reprogramações às mesmas. Também têm influência os montantes que foram sendo arrecadados ao longo do tempo (...) "

A fim de comprovar as asserções acima transcritas, o MS apresenta uma série de exemplos de projetos financiados por fundos comunitários ¹⁸, nos quais, de acordo com a Autarquia, os valores previstos nos orçamentos em análise se encontram abaixo ou alinhados com o que era previsível receber de acordo com a candidatura.

Acrescenta, ainda, o MS algumas justificações para o empolamento do montante a arrecadar relativo a taxas urbanísticas que se prende com a *" (...) situação económica do País, o desenvolvimento dos processos relativos às AUGI's ¹⁹ sofreram atrasos, os quais tiveram grande influência ao nível da arrecadação das verbas respeitantes ao capítulo dos loteamentos e obras, tendo apenas sido arrecadadas nos anos de 2009 a 2012 receitas no valor de €6.598.599,84, quando estavam previstas arrecadar €17.255.547,52 relativos a taxas urbanísticas. "*

De igual forma, ao nível dos impostos diretos *" A comunicação das Finanças (...) apenas ocorreu em 2012 contendo tal documento os dados respeitantes aos anos anteriores como se pode verificar nos quadros anexos n.ºs 5. "*

Anexos, a fls. 104 a 112

Todavia, os montantes da previsão e execução orçamentais e respetivas taxas de execução, apresentados no projeto de relatório pela IGF, não são contestados no contraditório, não sendo, por conseguinte, negado que, no período em análise, e particularmente entre 2009/2012, tal prática permitia a realização de despesas no montante, muito significativo, de cerca de, respetivamente, M€ 17,4, M€ 24,5, M€ 26,1 e M€ 26,1, para o pagamento das quais não havia, de facto, disponibilidades financeiras.

Acresce que o MS, face à efetiva evolução do nível das receitas cobradas e da concretização ou não de projetos co-financiados, sempre poderia recorrer aos mecanismos previstos no POCAL ao nível das modificações orçamentais e, assim, prudentemente, efetuar um maior ajustamento entre receitas e despesas e, ao mesmo tempo, diminuir o risco significativo desta prática orçamental, o que não se verificou.

Assim, dada a materialidade da despesa suscetível de ser realizada sem uma efetiva

¹⁸ A saber: " projetos frente marítima de Sesimbra ", " requalificação da marginal de Sesimbra ", " requalificação urbana do núcleo antigo de Sesimbra ", " requalificação da fortaleza de Santiago - Museu do Mar ", " recuperação do edifício da Rua Dr. Aníbal Esmeriz ", " escola básica do 1.º Ciclo + jardim de infância do Pinhal do General ", " escola básica do 1.º ciclo + jardim de infância de Sampaio ", " recuperação do edifício da casa do Bispo ", " proteção e valorização da margem sul da lagoa de Albufeira ", " requalificação da praia do Moinho de Baixo ".

¹⁹ Áreas Urbanas de Génese Ilegal.

cobertura pela receita cobrada, reafirmamos que a receita orçamental se encontrava empolada, isto é, que os orçamentos do MS, em todos os exercícios analisados, foram elaborados com base em expectativas otimistas ao nível das receitas previstas (aspeto que, como já aludimos, não é posto em causa pelo Município, apesar de serem apontados alguns factos que estiveram na sua origem).

Sobre esta matéria, João Carvalho, Maria José Fernandes, Pedro Camões e Susana Jorge, em " Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses – 2006 ", 2008, fls. 85, afirmam que " *Em oposição a esta situação há os orçamentos **empolados** com inscrição de receitas sobreavaliadas ou **com níveis elevados de incerteza na cobrança.*** " (o sublinhado a **bold** é nosso), o que é o caso de situações a que alude a Autarquia.

De qualquer modo, em nosso entender, o argumento mais marcante no sentido de afirmar que se verificava uma prática de empolamento orçamental das receitas resulta não só do facto de tal situação se repetir em todos os exercícios (e de forma crescente), mas principalmente tendo em conta que o MS, face aos níveis de cobrança efetiva da receita, não manteve uma gestão orçamental harmonizada na execução e realização da despesa.

Com efeito, se a Autarquia não pretendia, de facto, empolar os seus orçamentos de receitas e com isso realizar despesa sem uma efetiva cobertura na receita cobrada, então seria de esperar que existisse uma efetiva articulação e compatibilização entre os montantes da receita efetivamente cobrada e da despesa realizada, o que não acontece.

Sobre a matéria das expectativas orçamentais, parece-nos ainda importante transcrever o que afirma José Antonio Mallado Rodríguez, em " *Las dificultades en la Tesorería Local* ", V Jornada de Trabajo sobre Contabilidad Publica, Universidade de Málaga, 1999 (fls. 32):

" A questão é concreta, se ao comprometer as despesas a autarquia tem em consideração ou não, o grau de execução do orçamento da receita. A resposta é claramente negativa, pelo menos ao nível das entidades competentes para decidirem da despesa.

O orçamento da despesa aparece como o valor autorizado que deve ser gasto no exercício, entendendo-se que o dinheiro orçamentado é dinheiro disponível e devido ao órgão que gere e compromete a despesa. Não existe nenhum limite para comprometer despesas se estas estiverem previamente orçamentadas. A questão de quando se pagarão?, não afecta em nada o órgão decisor, provocando assim, que o orçamento de despesa tenda a executar-se no seu máximo grau com independência das limitações de tesouraria.

(...) pode falar-se de uma disfunção ao nível da decisão no sistema de orçamento local, disfunção, que mais adiante, denominaremos por falsas expectativas orçamentais. Estas falsas expectativas agravam a desvinculação e colapsam a tesouraria. "

Assim, uma vez que a Autarquia não põe em causa as afirmações produzidas pela IGF, apenas apresenta uma justificação, mantemos, por isso, todas as asserções formuladas sobre esta matéria.

2.2.1.3. Os desvios registados na execução da receita orçamental prevista permitiam, nos anos de 2009/2012, ao nível da realização das despesas, a seguinte situação:

Quadro 6 – Despesa orçamental prevista sem efetiva cobertura pela receita disponível

Un Euro

RUBRICAS	EXERCÍCIOS				% DE COBERTURA DA DESPESA PREVISTA <i>(123)*100</i>			
	2009	2010	2011	2012	2009	2010	2011	2012
1 - Receita total efetivamente disponível	44 520 730	40 199 768	38 823 844	42 898 413	72%	62%	60%	62%
2 - Despesa orçamental prevista	62 085 229	64 673 743	64 890 685	69 494 490				
Diferença (1-2)	- 17 564 499	- 24 473 975	- 26 066 841	- 26 596 077				

Fonte: Orçamentos finais e mapas de fluxos de caixa

Anexos, a fls. 16

Assim, no quadriénio de 2009/2012, através do empolamento das receitas orçamentais, **o MS criou, de forma artificial, a possibilidade da realização/existência de um elevado montante de despesas para o pagamento das quais não havia, de facto, disponibilidades financeiras.**

Realce-se que **tal risco, ainda que mantendo-se em valores materialmente relevantes em todos os exercícios, aumentou significativamente em 2011 e 2012 face a 2009 (de M€ 17,6, respetivamente para M€ 26,1 e M€ 26,6),** valor que corresponde, nos últimos exercícios, a cerca de 60% e 62 % da receita efetivamente disponível.

A situação descrita **não pode ser apenas justificada pelas dívidas de natureza administrativa/comercial de curto prazo transitadas de exercícios anteriores,** designadamente em **2011 e 2012,** pois, de acordo com a informação financeira da Autarquia, essas dívidas cifravam-se, no início de cada um desses anos, em **M€ 18,6 e M€ 20,3.**

Assim, **através da referida sobreavaliação das receitas, criou-se a possibilidade realização, em 2011 e 2012, " nova despesa " no montante de, pelo menos, cerca de M€ 7,5²⁰ e M€ 6,3²¹ relativamente aos quais não existia uma efetiva capacidade de pagamento por parte da Autarquia.**

A execução dos orçamentos relativos aos anos de 2009/2012

²⁰ Diferença entre a " Despesa orçamental prevista sem efetiva cobertura pela receita disponível ", no valor de M€ 26,07, e o montante de " outras dívidas a terceiros " de CP transitadas, de acordo com a respetiva prestação de contas, do exercício de 2010 (m€ 18,6).

²¹ Diferença entre a " Despesa orçamental prevista sem efetiva cobertura pela receita disponível ", no valor de M€ 26,6, e o montante de " outras dívidas a terceiros " de CP transitadas, de acordo com a respetiva prestação de contas, do exercício de 2011 (m€ 20,3).

comportava um elevado risco, pois possibilitava a realização/existência de um elevado montante de despesa muito para além da efetiva capacidade do MS para promover o seu pagamento atempado (2011 e 2012, respetivamente, M€ 26,1 e M€ 26,6), potenciando, por isso, uma gestão desequilibrada.

2.2.1.4. No que respeita à verificação do cumprimento do princípio do **equilíbrio orçamental** numa **perspetiva substancial** ²², os resultados foram os seguintes:

Quadro 7 – Equilíbrio orçamental em sentido substancial

Ano	Execução Autónoma do Ano	Execução Global no Ano
2009	86,22%	72,48%
2010	94,56%	67,66%
2011	95,68%	64,93%
2012	96,82%	67,52%

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

Anexos, a fls. 17 (em especial, colunas 9 e 10) e fls. 2 (metodologia)

Verifica-se, deste modo, que a Autarquia **violou**, entre os **anos de 2009/2012, de forma reiterada, o princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial** (ao nível da execução autónoma e global do ano), ainda que com alguma evolução positiva no resultado do último rácio indicado.

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

No exercício do direito de contraditório, o MS refere a este propósito que " *O controlo dos níveis de execução orçamental é acompanhado e efetuado mensalmente, através de mapas elaborados pelo serviço de contabilidade.* " e que se encontra a cumprir com as " *regras previstas* " na Lei 8/2012, de 21/fev, Decreto-lei n.º 127/2012, de 21/jun e no POCAL.

Anexos, a fls. 112

Ora, tais factos não são questionados e/ou abrangidos pela intervenção da IGF, pelo que mantemos as asserções produzidas.

²² Isto é, entrando também em consideração, entre outros aspetos, com a receita disponível e com a despesa realizada e faturada, mas ainda não paga (cfr. alínea b) do ponto 1.2. do anexo da "metodologia", a fls. 2).

O incumprimento sistemático do princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial espelha, na sequência da concretização do risco a que aludimos, uma execução orçamental desequilibrada (significativa desadequação entre receitas e despesas) e a realização e/ou existência de despesas muito acima da real capacidade financeira do MS para fazer face, atempadamente, aos compromissos assumidos perante terceiros.

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

Quadro 8 – Vinculação orçamental ²³

Un. euro

DESCRIÇÃO	EXECUÇÃO			
	2009	2010	2011	2012
1 - Despesas com pessoal	18 046 174	18 766 838	17 683 894	15 760 272
2 - Encargos relativos à dívida financeira (amort. e juros)	4 375 555	3 713 205	2 038 195	5 230 197
3 - Outras dívidas a terceiros de CP transitada do ano anterior	10 060 007	16 934 619	19 241 299	20 975 950
4 - Compromissos já assumidos no final do exercício anterior e ainda não faturados *	3 544 617	0	0	0
5 - Compromissos já assumidos para o exercício no final do anterior (contas 04 e 05)	0	0	0	0
6 - TOTAL (1+2+3+4+5)	36 026 353	39 414 661	38 963 388	41 966 419
7 - DISPONIBILIDADES ORÇAMENTAIS **	44 520 730	40 199 768	38 823 844	42 898 413
8 - DIFERENÇA (7-6)	8 494 377	785 107	- 139 545	931 994
9 - PORCENTAGEM DA RECEITA NÃO VINCULADA (8/7*100)	19,1	2,0	-0,4	2,2

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

Fonte: Orçamentos finais, mapas de fluxos de caixa e dívida administrativa corrigida

Assim, no início de **qualquer dos anos do triénio em análise, o valor global das receitas orçamentais encontrava-se praticamente (2009, 2010 e 2012) ou totalmente comprometido (2011) face apenas a um conjunto de despesas certas e com um elevado grau de inflexibilidade.**

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

Aliás, **o MS se, nos anos de 2010 a 2012, não tivesse empolado**, de forma muito relevante, a **previsão das suas receitas orçamentais, não estaria em condições de elaborar orçamentos que cumprissem formalmente o princípio do equilíbrio**, visto que não existiam, de facto, receitas suficientes que possibilitassem sequer a

²³ Cfr. alínea b) do ponto 1.2. do anexo da "metodologia", a fls. 2.

previsão das referidas despesas e dos compromissos já assumidos anteriormente.

Acresce que o resultado desta análise só não é mais negativo porque a Autarquia **não refletia, até ao final de 2011, adequadamente os compromissos de exercícios futuros** (cfr. supra item 2.1.1.2.).

O MS apresentava uma forte rigidez ao nível da despesa orçamental atendendo ao nível das receitas orçamentais, pois dispunha de uma reduzida (2009, 2010 e 2012) ou mesmo inexistente (2011) margem de manobra para fazer face às demais despesas municipais que não se encontravam, à partida, já " vinculadas ".

2.2.1.6. Da comparação, nos anos 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), decorre o seguinte:

Quadro 9 – Compromissos assumidos / despesas faturadas (ou equivalente)

DESCRIÇÃO	Un. euro			
	2009	2010	2011	2012
1 - Compromissos totais assumidos para o exercício	57 276 496	57 141 582	58 072 469	61 895 584
2 - Despesas totais pagas	44 491 017	40 176 020	38 815 583	42 812 024
3 - Outras dívidas a terceiros de CP transitadas (exceto OT)	16 934 619	19 241 299	20 975 950	20 726 446
Diferença [1-(2+3)]	- 4 149 140	- 2 275 737	- 1 719 063	- 1 642 886

Anexos, a fls. 19 (indicadores orçamentais 17 e 18) e 20

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, **os resultados apurados**, em todos os anos, **indicam a realização de despesas** (respetivamente, cerca de M€ 4,2, M€ 2,3, M€ 1,7 e M€ 1,6) **sem que tenha sido efetuado o exigível compromisso no exercício**, ainda que seja de referir a **evolução positiva ocorrida no período em análise**.

Em princípio, tal situação **espelha a violação de princípios e regras orçamentais relativos à execução do orçamento** ²⁴, **sendo suscetível de configurar um ilícito de natureza financeira**, de harmonia com o disposto no art. 65º, n.º 1, al. b), da LOPTC ²⁵.

Segundo informação prestada pelos serviços do MS, tal facto deve-se a diversas situações (nomeadamente, relativas a dívidas à ADSE, Simarsul, SA e EDP, SA) que se encontram relevadas contabilisticamente, em termos patrimoniais, na conta de faturas em receção e conferência, mas relativamente às quais não foi efetuado o adequado

²⁴ Designadamente o previsto na alínea d) do ponto 2.3.4.2. das Considerações Técnicas do POCAL.

²⁵ Lei n.º 98/97, de 26/ago (Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas).

reflexo na contabilidade orçamental.

Aliás, por exemplo no final de 2011, os acordos de pagamento celebrados com fornecedores perfaziam o montante de **M€ 3,5**, ou seja, um valor superior ao da diferença apurada no quadro anterior relativamente a esse ano.

Ora, não obstante a referida dívida estar refletida em termos patrimoniais na sua totalidade, a nível orçamental apenas devem constar os montantes exigíveis em cada ano, o que é suscetível de justificar a diferença apurada.

Acresce que os serviços do MS referiram que tem havido a preocupação e têm sido desenvolvidos todos os esforços no sentido de regularizar essas situações, conforme se pode constatar pela **decrecente materialidade das situações em causa**, nos anos analisados.

Refira-se, por fim, quanto a esta matéria, que a existência de dívida faturada (ou equivalente) sem, pelo menos, 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.

Ora, 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 ²⁶.

Assim sendo, atendendo ao disposto nos arts. 67º, n.º 3, e 62º, em especial, o seu n.º 2, da LOPTC, dado que o carácter difuso da responsabilidade envolvida, a relação custo-benefício do seu apuramento e o objetivo e natureza da análise efetuada e a não viabiliza a sua efetivação, não se justifica a realização de qualquer outra diligência sobre esta matéria (ao nível do apuramento de qualquer responsabilidade financeira).

2.2.1.7. A análise, através de um conjunto de indicadores, à **execução orçamental do MS**, reportada ao **período de 2009/2011**, permite-nos afirmar o seguinte:

- ✓ Manteve-se a **taxa de cobertura da despesa total paga pela receita total disponível** (100%);
- ✓ A **percentagem de despesas orçamentais pagas por receitas próprias e o peso destas últimas na receita total cobrada** foram sensivelmente os mesmos (72%, 76% e 71%, respetivamente).
- ✓ **O peso dos fundos municipais no total da despesa** paga cresceu cerca de um ponto percentual, passando de 12% para 13%.

²⁶ 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.

- ✓ A **proporção dos compromissos assumidos para o exercício no total das despesas realizadas e faturadas** passou de 93% para 97%.
- ✓ O **peso das despesas totais pagas nos compromissos assumidos para o exercício** diminuiu de 78% para 67%.

Anexos, a fls. 18 e 19 (indicadores 1 a 24 em especial, 1, 7, 4, 8, 17 e 18)

2.2.1.8. Em síntese, no quadriénio **2009/2011**:

Na sequência da concretização do **risco associado à manutenção de uma prática de empolamento das receitas orçamentais**, o MS apresentou uma **gestão orçamental desequilibrada, violando, de forma significativa e reiterada, o princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial**.

De facto, tendo em conta o princípio da universalidade, o Município **não tem mantido uma gestão orçamental prudente**, uma vez que **não tem adequado o nível de realização/existência da despesa** (e não somente o seu pagamento) à **real cobrança da receita** (e não à sua mera previsão orçamental).

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

Da prática descrita decorre, ainda, que **os documentos previsionais não refletem a real expectativa da execução orçamental** do Município, não podendo, por isso, constituir um eficaz instrumento de gestão, nem servir de base a uma análise rigorosa em termos da eficácia da sua execução pelos órgãos autárquicos ²⁷.

2.2.2. DÍVIDA MUNICIPAL E APRECIAÇÃO DA SITUAÇÃO FINANCEIRA (2009/2012) ²⁸

2.2.2.1. A **dívida global do MS relativa a operações orçamentais (OO)**, incluindo as correções efetuadas pela IGF (cf. item 2.1.1.1), **importava, no triénio de 2009/2011**, nos seguintes montantes:

Anexos, a fls. 20 a 22

²⁷ Ora, a elaboração, pelos municípios, de orçamentos transparentes e com previsões rigorosas e fundamentadas, independentemente de se tratar ou não de rubricas de receita para as quais existe regra previsional no POCAL, constitui um dos pressupostos para uma gestão financeira equilibrada e sustentável, designadamente em termos da manutenção de níveis de dívida administrativa/comercial materialmente pouco relevantes e adequados ao quadro financeiro do ente público local (ou, noutros termos, que preveja dotações orçamentais que permitam a realização de despesas, cujo pagamento atempado seja comportável com as disponibilidades financeiras existentes na Autarquia).

²⁸ Como já referimos anteriormente, sempre que possível, atualizámos a análise para o final do ano de 2012, ainda que com base na informação elaborada pelo Município.

Quadro 10 – Composição e evolução da dívida corrigida pela IGF ²⁹

Un.euro

Descrição	2009			2010			2011			Taxa de Variação 2009 / 2011
	Prest. Contas	Correc. IGF	Total	Prest. Contas	Correc. IGF	Total	Prest. Contas	Correc. IGF	Total	
Dívida Financeira										
- EMLP	13 572 774	0	13 572 774	12 951 932	0	12 951 932	13 344 134	0	13 344 134	-1,7%
- ECP	0	0	0	0	0	0	1 300 000	0	1 300 000	
- Leasing	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Subtotal	13 572 774	0	13 572 774	12 951 932	0	12 951 932	14 644 134	0	14 644 134	7,9%
Outras dívidas a terceiros										
- MLP	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
- CP	16 199 053	735 565	16 934 619	18 576 861	664 438	19 241 299	20 317 987	657 963	20 975 950	23,9%
Subtotal	16 199 053	735 565	16 934 619	18 576 861	664 438	19 241 299	20 317 987	657 963	20 975 950	23,9%
Total	29 771 827	735 565	30 507 392	31 528 793	664 438	32 193 231	34 962 122	657 963	35 620 004	16,8%

Fonte: Documentos de Prestação de Contas (2009 a 2011) e correções da IGF

Anexos, a fls. 20

No triénio **2009/2011**, a **dívida municipal aumentou, de forma muito significativa (M€ 5,1 e 16,8%)**, tendo passado de **M€ 30,5** para **M€ 35,6**, evolução que resulta do simultâneo **crescimento da dívida financeira (M€ 1,1)** e das **" outras dívidas a terceiros " (M€ 4,1)**.

O **período de recuperação da dívida total da Autarquia ³⁰** apresentou sempre, **entre 2009/2011**, um **nível elevado e crescente**, pois passou de:

- ✓ **0,8** para **1,1** anos (de 10 meses para 13 meses), **considerando as receitas próprias regulares**; e
- ✓ **1,6** para **2,4** anos (de 19 meses para 29 meses), **caso se expurgue do valor daquelas receitas as despesas rígidas e vinculadas**.

Anexos, a fls. 19 (indicadores 26 a 31, em especial, 26 e 29)

Acresce que, em 2011, não bastaria a totalidade da receita do MS do exercício, excluindo a proveniente dos passivos financeiros, **para solver a totalidade da dívida ³¹**, ao contrário do que se verificava nos dois anos anteriores, o que espelha uma clara deterioração da situação.

De facto, em 2009/2011, as disponibilidades orçamentais representavam, respetivamente, cerca de 130%, 116% e 99% da dívida global do município no final de cada ano, percentagens que passariam para **146%, 125% e 109% caso se considerasse a totalidade da receita disponível** (incluindo a receita proveniente dos passivos financeiros).

Anexos, a fls. 19 (indicadores 22 e 23)

²⁹ Relembramos que, para o ano de 2011, entrámos em consideração com os resultados dos procedimentos de circularização e reconciliação e de outros testes realizados no âmbito dos trabalhos de auditoria, bem como com os seus reflexos para os anos anteriores (cfr. item 2.1.1.1.).

³⁰ Resulta da estimativa do número de anos em que a Autarquia é capaz de pagar as suas dívidas com base num conjunto de receitas próprias regulares, abatidas ou não de algumas despesas rígidas e vinculadas (pessoal, serviço da dívida de EMLP e leasing), admitindo alguma estabilidade nas grandezas consideradas.

³¹ Não se desconhece, no entanto, que parte da dívida referida tem a natureza de médio e longo prazo.

A **dívida municipal " per capita "** importava, em qualquer dos anos referidos, num valor relevante, tendo mesmo aumentado de **€ 607** para **€ 680**.

Anexos, a fls. 19 (indicador 25)

Por seu turno, **o peso da dívida municipal em sentido lato na despesa total paga também aumentou** ao longo do triénio (de 69% para 92%).

Anexos, a fls. 19 (indicador 21)

Refira-se, por fim, que, **em qualquer dos exercícios, o peso da dívida de MLP** (que apenas integra dívida financeira) **na dívida total é relevante** ainda que decrescente (respetivamente, 44%, 40% e 37%), situação que se repercute e condiciona a gestão orçamental de exercícios futuros.

Anexos, a fls. 20

Em 2012, **a evolução das principais componentes da dívida municipal**, de acordo com os respetivos documentos de prestação de contas, foi a seguinte:

Quadro 11 – Composição e evolução da dívida municipal em 2012

Un: Euro

Descrição	2012	Variação			
		2011/2012		2009/2012	
		Montante	Taxa	Montante	Taxa
Dívida Financeira - EMLP	15 349 678	2 005 544	15%	1 776 905	13%
- ECP	0	- 1 300 000	-100%	0	0%
- Leasing	0	0	0%	0	0%
Subtotal	15 349 678	705 544	5%	1 776 905	13%
Outras dívidas a terceiros - MLP	0	0	0%	0	0%
- CP	20 726 446	- 249 504	-1%	3 791 828	22%
Subtotal	20 726 446	- 249 504	-1%	3 791 828	22%
Total	36 076 125	456 040	1,3%	5 568 732	18%

Assim, em **2012, o endividamento do MS aumentou, ainda que ligeiramente, face ao exercício anterior (m€ 456)**, passando para **MC 36,1**, em resultado da evolução verificada ao nível da dívida de EMLP e das "outras dívidas a terceiros" de CP (respetivamente, para mais e menos, em € 706 e € 250), mas **creceu significativamente face a 2009 (mais MC 5,6)**.

Em síntese:

O endividamento global do MS aumentou significativamente entre 2009/2012 (MC 5,6 e 18%), passando para MC 36,1, evidenciando, em qualquer dos exercícios, um nível materialmente relevante e desproporcionado face ao seu quadro financeiro, em especial às

receitas orçamentais, sendo de salientar, por exemplo em 2011:

- ✓ **O relevante período de recuperação da dívida municipal** com base nas receitas regulares abatidas das despesas rígidas e vinculadas (**cerca de 29 meses**);
- ✓ **O facto de, ao contrário do que se verificava nos exercícios anteriores, não bastar a totalidade de receita do exercício** (excluindo os passivos financeiros) **para solver a totalidade da dívida municipal (99%)**;
- ✓ **O elevado e crescente valor da dívida municipal " per capita "** (**€ 680**);
- ✓ **O significativo montante da dívida de MLP (MC 14,6) e do seu peso na dívida total (37%)**.

Sobre este aspeto, o MS, refere, no contraditório, que " *Após a conclusão dos investimentos no decorrer de 2014 inseridos no QREN, a assunção de novos investimentos levarão em linha de conta a adequação dos respetivos montantes às disponibilidades financeiras do Município, não descurando os custos futuros relativos à sua manutenção e conservação.* "

Anexos, a fls. 112

2.2.2.2. O stock da dívida de EMLP, reportado ao final de 2009/2011, **ascendia a € 13 572 774, € 12 951 932 e € 13 344 134**, decorrendo, no final de 2011, da execução de dezanove contratos, sendo o mais recente de 2011, tendo passado para **€ 15 349 678 no final de 2012**.

Anexos, a fls. 20 e 22

A **dívida desta natureza evidenciou**, no triénio em apreço, uma **evolução positiva**, pois sofreu **uma diminuição de m€ 229 (-1,7%)**, representando, no final de 2011, **37%** da dívida total.

Anexos, a fls. 20

Ao contrário, **no final de 2012, dívida do MS relativa a EMLP aumentou, face a 2009 e 2011, respetivamente, MC 2 e MC 1,8 (13% e 15%)**.

Por seu lado, o **inerente serviço da dívida** (amortizações e juros), que também **diminuiu**, no triénio, **m€ 371 e 16%** (passando de **€ 2 370 953** para **€ 2 000 282**), **cresceu significativamente em 2012 face ao ano anterior (m€ 357 e 18%)**, importando em **€ 2 357 294**.

Anexos, a fls. 23 e 18 (indicador 16)

Acresce que, **no final de 2011, seis**³² **dos EMLP contratados pelo MS** (cujo valor em dívida totalizava € 7 035 885 e que representava 53% do *stock* da dívida dessa natureza) **estavam ainda em período de carência**, não tendo, por isso, originado quaisquer pagamentos a título de amortizações, tendo, ainda, sido celebrado, em 2012, um contrato de EMLP ao abrigo do **Programa de Apoio à Economia Local** (PAEL)³³, no montante de **€ 8 912 068,81**³⁴

Prevê-se, assim, ainda que se mantenha o atual quadro de EMLP, **um aumento relevante, no futuro (próximo), do respetivo serviço da dívida.**

O *stock* e o serviço da dívida de EMLP diminuíram no triénio de 2009/2011 (respetivamente, m€ 229 e m€ 371), **contrariamente ao que se verificou em 2012, com um aumento**, face ao ano anterior, de, respetivamente, **m€ 1,8 e m€ 357**, sendo que o **serviço da dívida tenderá a crescer de forma relevante nos próximos anos, atendendo à materialidade dos EMLP que se encontravam em período de carência (final de 2011) e do contratado, em 2012, ao abrigo do PAEL (sem período de carência).**

2.2.2.3. No que respeita **aos empréstimos de CP** (ECP), o **MS tinha, no final de 2011, um stock em dívida desta natureza € 1 300 000.**

2.2.2.3.1. De facto, em **21/fev/2011**, foi contratado um ECP, no valor de **€ 1 500 000**, junto do Banco Santander Totta, SA, com um vencimento previsto para **21/fev/2012** (cfr. cláusula 3ª), ou seja, **vigorava**, assim, **desde o contrato inicial, por mais do que um exercício orçamental.**

Anexos, a fls. 25 a 31

Do capital do empréstimo contratado, **o MS utilizou apenas o montante de m€ 1,3**, que foi arrecadado através de três tranches (guias de receita n.º120, 190 e 283, respetivamente, de 24/fev/2011, 22/mar/2011 e 27/abr/2011), valor que transitou em dívida no final do referido exercício, pois só foi integralmente amortizado em 15/fev/2012 (através da ordem de pagamento – OP - n.º 1300).

Anexos, a fls. 25 a 35-B

Ora, de harmonia com o disposto no art. 46º, n.º 1, al. a), da Lei n.º 98/97, de 26/ago (Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas - LOPTC), estão sujeitos à fiscalização prévia do Tribunal de Contas " *Todos os actos de que resulte o aumento da*

³² Contratados com o Banco Santander Totta, SA (em 28/mai/2008), BPI (30/out/2009 e 08/jan/2010), IHRU (27/set/2010 e 9/mai/2011) e BCP (em 30/set/2010).

³³ Nos termos previstos na Lei n.º 43/2012, de 28/ago, regulamentada pela Portaria n.º 281-A/2012, de 14/set.

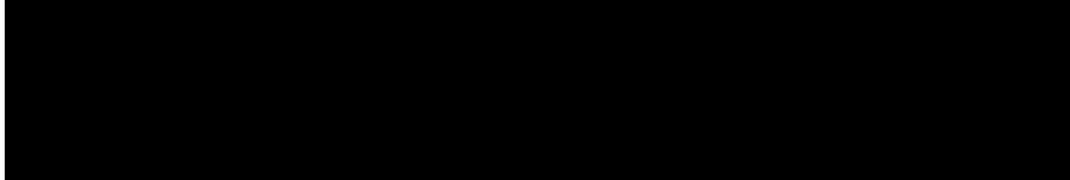
³⁴ Entretanto visado pelo Tribunal de Contas. O capital do EMLP só começou a ser utilizado em 2013, tendo a 1ª tranche sido disponibilizada em 25/mar desse ano.

dívida pública fundada (...)”, que, nos termos do art. 3º, al. b, da Lei n.º 7/98, de 3/Fev (aplicável às autarquias locais por força do disposto no seu art. 17º), corresponde à “ (...) *dívida contraída para ser totalmente amortizada no exercício orçamental subsequente ao exercício no qual foi gerada* ”³⁵.

Assim, **o contrato em causa estava sujeito, mesmo antes utilização do capital contratado, a fiscalização prévia do Tribunal de Contas (TC)**, atendendo às cláusulas contratuais relativas ao prazo de amortização, uma vez que consubstanciava, logo no momento da contratação, dívida pública fundada.

Desta forma, a **inexistência de visto daquele órgão configura uma situação passível de eventual responsabilidade financeira sancionatória**, nos termos do art. 65º, n.º 1, al. h), da LOPTC.

A eventual responsabilidade associada à prática de tal ato é imputável



Em sede de contraditório institucional, o MS esclarece que:

“ O não pagamento do empréstimo durante o ano de 2011 foi motivado por razões de ordem financeira, visto que a arrecadação de receitas previstas, entre outras, provenientes dos fundos comunitários e impostos municipais em atraso não foram transferidas, por motivos que não podem ser atribuídos ao Município ”.

“ A amortização do referido empréstimo veio a ocorrer no dia 15 de fevereiro de 2012 dentro do prazo de vigência do contrato, não tendo por isso sido convertido em empréstimo de médio e longo prazo passível de ser utilizado no financiamento do défice orçamental do Município o que modificaria a respetiva finalidade, que era o de ocorrer a eventuais dificuldades na gestão de tesouraria no próprio ano, não se prevendo que a verba utilizada do referido empréstimo estivesse em vigor em mais que um orçamento ”.

O município termina afirmando que julga ter demonstrado:

“ (...) não só a inexistência de qualquer intenção de procedimento incorreto ao não submeter a visto prévio do Tribunal de Contas o aludido contrato, pois como habitualmente sempre os empréstimos de curto prazo contraídos tinham sido amortizados até ao final do ano a que respeitavam bem como o mesmo estar enquadrado pela Lei das Finanças Locais no seu artigo 38, n.º 3 situação que no

³⁵ Por oposição à dívida pública flutuante, que, de acordo com a al. a), do mesmo artigo e diploma legal, é a “ (...) *dívida pública contraída para ser totalmente amortizada até ao termo do exercício orçamental em que foi gerada.* ”.

artigo 50.ª do Novo Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais, Lei n.º 73/2013 de 3 de setembro, está clarificada ao referir que " os empréstimos de curto prazo têm de ser amortizados até ao final do exercício económico em que foram contratados" o que constitui um novo enquadramento orçamental deste tipo de empréstimo, o que não acontecia na anterior versão da Lei das Finanças Locais ".

Anexos, a fls. 113

Assim, o MS não pôs em causa as asserções produzidas pela IGF, pelo que as mantemos na íntegra.

A apreciação e valorização dos referidos factos em sede financeira é da competência do Ministério Público junto do Tribunal de Contas (cfr. art. 89º, n.ºs 1, al. c) e 2, da Lei n.º 98/97, de 26/ago), a irão ser comunicados através de uma informação autónoma, acompanhada dos contraditórios pessoal e institucional, nos termos previstos no art. 12º, n.º 2, al. b), da referida Lei.

2.2.2.4. As outras dívidas a terceiros (dívida administrativa/comercial) do **MS**, decorrentes de operações orçamentais, **importavam**, no final dos anos de 2009/2011, em, pelo menos, **€ 16 934 619, € 19 241 299, e € 20 975 950**, tendo passado para **€ 20 726 446 no final de 2012**.

Anexos, a fls. 20 e 21

Assim, a **dívida desta natureza sofreu um acréscimo muito significativo entre 2009/2011 (M€ 4,1 e 23,9%)**, mas em **2012 diminuiu face ao ano anterior (m€ 250 e 1%)**, ainda que **continuando a apresentar um valor materialmente relevante e bastante superior ao de 2009 (mais M€ 3,8)**

O **peso daquelas dívidas**, com natureza originária de curto prazo (CP), **na despesa total realizada pela Autarquia**, aumentou de forma relevante entre **2009 e 2011 (28% para 35%)**.

Anexos, a fls. 19 (indicador 20)

As " outras dívidas a terceiros " do MS:

- ✓ **Aumentaram significativamente entre 2009 e 2011 (M€ 4,1 e 24%)**, passando para o **valor materialmente muito relevante de M€ 21;**
- ✓ **Evoluíram de forma positiva em 2012 (menos m€ 250 face ao ano anterior)**, passando para **M€ 20,7**, ainda que **continuando a evidenciar um montante materialmente relevante e bastante superior ao de 2009 (mais M€ 3,8 e 22%)**.

A propósito da recomendação apresentada pelo MS relativamente à implementação por

parte do MS de medidas que contribuam para o restabelecimento do equilíbrio financeiro, em especial de CP, a Autarquia esclarece que:

" As receitas em relação às quais as Autarquias têm maior margem de manobra financeira são as oriundas das taxas tarifas e preços. O apuramento dos custos das funções e dos custos subjacentes á fixação de tarifas e preços dos bens e serviços decorrem do POCAL, tendo por isso o Município procedido à contratação das firmas BDO e CESUR para o desenvolvimento dos trabalhos técnicos neste âmbito bem como dos respetivos regulamentos que decorreram nos anos de 2008 a 2012".

" Pelo peso que têm na globalidade da despesa a aquisição de bens e serviços, estes têm sido objeto da intervenção prioritária, embora a racionalização das despesas não possa pôr em causa despesas fundamentais, como as refeições escolares, iluminação pública, seguros, comunicações, tratamento de esgotos e resíduos, energia elétrica, aluguer de instalações entre outros. É igualmente de referir que alguns destes serviços têm sofrido grandes aumentos da carga fiscal como por exemplo aconteceu no IVA das refeições escolares e energia elétrica, cujas taxas subiram significativamente.

Anexos, a fls. 113

O MS informa, por fim, que "(...) tem sido levado a cabo nos últimos anos a redução dos níveis da dívida de funcionamento particularmente no que diz respeito a combustíveis, consumos de eletricidade nas instalações, renda de edifícios, consumíveis, conservação e reparação de viaturas trabalhos especializados, entre muitas outras", apresentando prova documental do afirmado.

Anexos, a fls. 114

Deste modo, o MS não pôs em causa as asserções produzidas pela IGF, apresentando, isso, sim, um conjunto de justificações para a situação constatada e de medidas entretanto tomadas, pelo que as mantemos na íntegra.

2.2.2.4.1. A **relação**, nos anos de 2009/2012, 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 12 – Saldos reais de operações orçamentais

DESCRIÇÃO	Un. euro			
	2009	2010	2011	2012
1 - Saldo final de operações orçamentais	29 713	23 748	8 261	86 389
2 - Outras dívidas a terceiros originariamente de CP (exceto OT)	16 934 619	19 241 299	20 975 950	20 726 446
Diferença (1-2)	- 16 904 906	- 19 217 551	- 20 967 689	- 20 640 058

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

Anexos, a fls. 19 (indicador 19)

A **Autarquia** apresentou, entre 2009 e 2012, **relevantes e sistemáticos saldos**

reais negativos de operações orçamentais, com taxas de cobertura das dívidas de CP pelos respetivos saldos das operações orçamentais extremamente reduzidas (respetivamente, 0,18%, 0,12% 0,04%), o que evidencia e confirma a manifesta incapacidade desta entidade para fazer face, atempadamente, ao pagamento das dívidas dessa natureza.

A **variação ocorrida no quadriénio espelha uma perda de capacidade de, pelo menos, MC 3,7, para fazer face aos compromissos desta natureza e uma elevada oneração indevida dos orçamentos futuros, com a transferência de dívida assumida que devia ser paga por um dado orçamento anual para os subsequentes.**

Assim, atendendo ao que antecede, mantemos todas asserções produzidas sobre esta matéria.

O MS apresentou, ao longo do quadriénio, relevantes e sistemáticos saldos reais negativos de operações orçamentais (2012: pelo menos, MC 20,6), com uma perda significativa (MC 3,7) da capacidade para fazer face aos compromissos dessa natureza, resultando desta situação a oneração indevida de orçamentos futuros.

2.2.2.4.2. Os prazos médios de pagamento (**PMP**) do MS, **segundo os indicadores adotados pela IGF**, evoluíram da seguinte forma:

Quadro 13 – Prazos médios de pagamento

INDICADORES	2009	2010	2011	VARIAÇÃO NO TRIÉNIO
Prazo médio de pagamento	244	338	380	137
Prazo médio de pagamento (incluindo aquisições em leasing)	244	338	380	137
Prazo médio de pagamento de imobilizado	144	168	178	34

Anexos, a fls. 36

Assim, no triénio 2009/2011, **o PMP a terceiros da Autarquia apresentou valores elevados e crescentes que excedem largamente os parâmetros legalmente previstos** ³⁶, **situando-se, no final de 2011, em 380 dias** (mais 137 dias do que em 2009).

³⁶ De acordo com o art. 212º do DL n.º 59/99, de 2/mar, o prazo de pagamento era de 44 dias (cfr., também, sobre esta matéria o disposto no DL n.º 32/2003, de 27/dez).

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

Por sua vez, de acordo com a **fórmula adotada** na Resolução de Conselho de Ministros (RCM) n.º 34/2008 ³⁷, **o PMP a fornecedores, no final de 2011**, era, de acordo com a informação prestada pela DGAL, de **281 dias** ^{38 e 39}, resultado diferente do apurado pela IGF, **368 dias**, face às correções introduzidas.

Anexos, a fls. 37 e 38

A disparidade de resultados deve-se ao facto de nos cálculos da IGF **se terem incluído as correções** ⁴⁰ e **ajustamentos** ⁴¹ efetuados **à informação financeira do MS**.

Refira-se, ainda que, **de acordo com a informação entretanto divulgada pela DGAL** (com base no reporte do MS que não validámos), **o PMP a fornecedores dos anos de 2012 e 2013, calculado nos termos da referida RCM, passou, respetivamente, para 304 e 146 dias, resultado influenciado, no último ano e ao que tudo indica, pela adesão ao PAEL** e, conseqüente, utilização do capital do correspondente EMLP, na sequência do que foram transformados M€ 8,9 de dívidas desta natureza em financeiras de MLP.

De acordo com o MS, " *A redução dos prazos médios de pagamento tem vindo a ocorrer conforme evidenciado na comunicação da DGAL* ", apresentando, para o efeito, a lista de PMP por Município, publicada pela DGAL onde o MS apresenta em 31/dez/2013 um PMP de 148 dias.

Anexos, a fls. 114

O MS apresenta, em 2011, PMP a terceiros e a fornecedores elevados (respetivamente, 380 dias e 368 dias), situação que, de acordo com a DGAL e relativamente ao indicado em último lugar, persistia no final de 2012 (304 dias), mas melhorou em 2013 (146 dias), ainda que, ao que tudo indica, por força da utilização do capital do EMLP do PAEL (M€ 8,9), continuando, no entanto, a evidenciar um resultado bem superior ao dos parâmetros legalmente previstos.

2.2.2.4.3. Por fim, se analisarmos **a situação financeira de CP da Autarquia** atendendo **à informação patrimonial**, o resultado dos indicadores de liquidez ⁴² é o seguinte:

³⁷ Publicada no Diário da República (DR), I Série, de 22/fev, com a alteração introduzida pelo Despacho n.º 9870/2009, de 6/abr, do Ministro de Estado e das Finanças, publicado no DR, II Série, de 13/abr.

³⁸ De acordo com a listagem publicada pela DGAL, baseada em dados reportados pelas autarquias locais através do SIIAL, extraídos a 24/set/2013.

³⁹ De acordo com a mesma listagem, o PMP a fornecedores de 2012, ainda que não validado pela IGF, passou para 304 dias, o que evidencia uma deterioração da situação do MS.

⁴⁰ Decorrentes dos resultados dos processos de circularização, reconciliação e dos testes realizados.

⁴¹ Cfr. no item 2.2.3.2. a sua discriminação e fundamentação.

⁴² A interpretação e, nalguns casos, o parâmetro de apreciação do conjunto de indicadores a que iremos aludir consta a fls. 36 dos Anexos.

Quadro 14 – Indicadores de liquidez

INDICADORES	2009	2010	2011	VARIAÇÃO NO TRIÉNIO
Liquidez geral	28%	25%	23%	-4,08
Liquidez reduzida	26%	23%	22%	-3,28
Liquidez imediata	7%	6%	5%	-2,28

Fonte: Balanços, Demonstrações de Resultados e Balancetes Finais de 2009 a 2011

Anexos, a fls. 36

Os indicadores de liquidez do MS, para além de terem evoluído negativamente, apresentam, em todos os anos do triénio 2009/2011, resultados bem distantes dos parâmetros geralmente apontados como referência para uma situação de equilíbrio financeiro de curto prazo, mostrando-se desrespeitada, de forma significativa, a regra do equilíbrio financeiro mínimo ⁴³.

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

Os resultados apurados 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 realmente equilibrada, qualquer dos indicadores de liquidez apresentaria, necessariamente, um resultado dentro do parâmetro mínimo aceitável.

O MS apresenta uma estrutura financeira de CP desequilibrada, pois não cumpre a regra do equilíbrio financeiro mínimo, situação que espelha e confirma as dificuldades existentes para solver atempadamente os seus compromissos dessa natureza.

2.2.2.4.4. O desequilíbrio financeiro de CP, que resulta das análises anteriores tem levado a que os fornecedores/empregadores e outros credores da Autarquia:

- ✓ Celebrem acordos de pagamento com o MS e contratos de *factoring* com entidades financeiras, cuja dívida ascendia, no final de 2011, a, respetivamente, € 3 488 125,18 e € 887 533,82;

Anexos, a fls. 39 e 40

- ✓ Tenham liquidado, no período de 2009 a 2011, de juros de mora à Autarquia

⁴³ 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.

de, pelo menos, de € 789 304 ⁴⁴, tendo o MS pago € 357 772 e estando ainda em dívida, no final do último ano, cerca de € 557 528.

Anexos, a fls. 41

2.2.2.5. Por fim, a situação do MS em termos de endividamento, quando abordada, de forma articulada, com as restantes componentes do balanço (ativo líquido e passivo total) ⁴⁵ apresenta a seguinte evolução:

Quadro 15 – Indicadores de endividamento

INDICADORES	2009	2010	2011	VARIAÇÃO NO TRIÉNIO
Endividamento (passivo / ativo líquido)	26%	28%	32%	5,44
Estrutura de Endividamento I (dívidas MLP / passivo)	36%	32%	29%	-7,07
Estrutura de Endividamento II (dívida financeira MLP / passivo)	36%	32%	29%	-7,07
Estrutura de Endividamento III (dívidas de CP / passivo)	49%	50%	51%	2,67

Fonte: Balanços de 2009 a 2011

Anexos, a fls. 36

Do conjunto de indicadores utilizados **verifica-se que**, entre 2009 e 2011, **o peso**:

- ✓ **Do passivo no ativo líquido** (indicador " Endividamento ") e **das dívidas de CP no passivo** (indicador " Estrutura de Endividamento III ") **aumentou**, respetivamente, **5 e 3 pontos percentuais (pp)**, **situando-se, no final do último exercício em 32% e 51%**;
- ✓ **Das dívidas de MLP no passivo diminuiu** (indicadores de " Estrutura de Endividamento I, II) **7 pp**.

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

Quadro 16 – Indicadores de imobilizações

INDICADORES	2009	2010	2011	VARIAÇÃO NO TRIÉNIO
Indicador das imobilizações I (capitais permanentes / imobilizado líquido)	95%	93%	89%	-5,54
Indicador das imobilizações II (capitais alheios MLP / imobilizado líquido)	11%	10%	11%	-0,20
Indicador das imobilizações III (capitais alheios CP / imobilizado líquido)	15%	16%	19%	4,21

Fonte: Balanços de 2009 a 2011

Anexos, a fls. 36

⁴⁴ Segundo informação que nos foi facultada pelo MS.

⁴⁵ A interpretação e, nalguns casos, o parâmetro de apreciação do conjunto de indicadores a que iremos aludir consta a fls. 36 dos Anexos.

Estes indicadores mostram que, no triénio 2009/2011, o imobilizado tem sido maioritariamente financiado, como é desejável, por capitais permanentes (**Indicador das Imobilizações I**), ou seja, por fundos próprios e financiamentos de médio e longo prazo, **ainda que seja também de salientar a sua diminuição** (cerca de 5,5 p) **e o aumento** (de 4 pp) **do peso dos capitais alheios de curto prazo exigíveis no financiamento do imobilizado.**

2.2.2.6. Em síntese, **atendendo aos anos de 2009/2011 e**, relativamente a alguns aspetos, **também ao de 2012:**

A dívida global da Autarquia de operações orçamentais aumentou, entre 2009/2011, de forma muito significativa (MC 5,6 e 18%), passando para MC 36,1, e, ligeiramente, de 2011/2012 (m€ 456), totalizando, no final do último ano, MC 36,1.

O MS, em qualquer dos indicados exercícios, apresentava um nível de endividamento materialmente relevante e desproporcionado face ao seu quadro financeiro, em especial às receitas orçamentais, sendo de salientar:

- ✓ **O significativo período de recuperação da dívida municipal** tendo em conta as receitas regulares expurgadas das despesas rígidias e vinculadas (**2011: 29 meses**);
- ✓ **O facto de em 2011, ao contrário dos exercícios anteriores, não bastar a totalidade de receita do exercício** (excluindo os passivos financeiros) **para solver a totalidade da dívida municipal** (taxa de cobertura de **99%**);
- ✓ **Elevado e crescente valor da dívida municipal " per capita "** (**2011: € 680**);
- ✓ **Significativo montante da dívida de MLP e do seu peso na dívida total** (**2011, respetivamente, MC 14,6 e 37%**).
- ✓ **Aumento relevante do serviço da dívida de EMLP nos próximos anos**, por força dos empréstimos que se encontravam em período de carência (2011: € 7 035 885, que representavam 53% do *stock* da dívida dessa natureza) e do EMLP resultante da adesão ao PAEL (no montante de M€ 8,9, utilizado em 2013 e sem qualquer período de carência);
- ✓ **Uma reiterada situação financeira de CP negativa e desequilibrada, com:**
 - **Significativos e sistemáticos saldos reais negativos de operações orçamentais** (em 2012: **MC 20,6**);

- **Uma perda significativa**, entre 2009 e 2012, **da capacidade para fazer face aos compromissos** dessa natureza (**M€ 3,7**);
- **PMP a terceiros e a fornecedores elevados (2011: respetivamente, 380 e 368 dias), tendo** o indicado em último lugar, de acordo com a informação divulgada pela DGAL, **melhorado em 2013 (148 dias)**, mas, ao que tudo indica, apenas na sequência da utilização do capital do EMLP contraído ao abrigo do PAEL (M€ 8,9), **continuando, no entanto, a evidenciar um resultado bem superior ao dos parâmetros legalmente previstos;**
- **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);
- **Elevados custos financeiros (liquidação, nos anos de 2009/2011, de juros de mora de, pelo menos, m€ 789, tendo sido pagos m€ 358, estando, em dívida, no final do último ano, m€ 558).**

Estas situações repercutem-se e condicionam a gestão orçamental de exercícios futuros, evidenciando, claramente, a **realização e/ou existência de despesas acima da efetiva capacidade financeira para promover o seu pagamento atempado**, sendo ainda de salientar que dos **salDOS reais negativos de operações orçamentais** decorre a **transferência indevida de dívida assumida e que devia ser paga por um determinado orçamento anual para os subsequentes.**

2.3. LIMITES LEGAIS DE ENDIVIDAMENTO DE 2011 E 2012

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

2.3.1.1. No que respeita a **2011 e 2012**, a **DGAL apenas divulgou** os valores dos limites especiais de endividamento líquido (EL) e de empréstimos de médio e longo prazos (EMLP) previstos nas respetivas Leis do Orçamento do Estado (LEO), respetivamente, no 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 no art. 66º da Lei n.º 64-A/2011, de 30/dez.

Anexos, a fls. 42 a 46

Na **sequência desta auditoria** e ainda que seguindo a mesma metodologia adotada por

aquela entidade, **efetuámos correções aos valores de EL e EMLP de 2010 e 2011** ⁴⁶ reportados pelo MS à DGAL, que, conseqüentemente tiveram impacto no cálculo dos referidos limites de cada um dos anos subsequentes.

Anexos, a fls. 48, 49, 50, 73, 74 e 79

Assim, os limites de EL e de EMLP, que **serão adotados pela IGF como parâmetro para verificação do cumprimento do respetivo quadro legal**, são os seguintes:

Quadro 17 – Limites especiais de EL para 2011 ⁴⁷ e **2012** ⁴⁸

Un: Euro

ANO	DESCRIÇÃO	ENDIVIDAMENTO LIQUIDO				
		LIMITE LEGAL DE REFERENCIA a)		MONTANTES EM UJAN	CORREÇÕES DA IGF	LIMITE DO ANO
		LFL (ano 2010)	LOE_2011			
2011	DGAL	22 728 160		17 704 498		17 704 498
	IGF	22 728 160		17 704 498	- 2 349 324	15 355 174
2012	DGAL		17 704 498	18 992 824		17 575 666
	IGF		15 355 174	18 992 824	- 1 328 195	15 124 228

a) 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. 48 e 79

⁴⁶ As correções efetuadas tiveram origem, por um lado, nas diferenças apuradas na circularização de fornecedores e empreiteiros e, por outro lado, respetivamente, na inclusão e exclusão de entidades que não foram reportadas ou que foram comunicadas erradamente pela Autarquia à DGAL (cfr. itens seguintes).

No que se refere ao limite de EL para 2011 (calculado com base no EL de 2010):

- ✓ Excluimos a contribuição da Amarsul, SA (€ 914 027,58) e da Simarsul, SA (€ 1 369 776,61), por se tratar de empresas que pertencem ao Setor Empresarial do Estado, estando, por isso, excluídas do perímetro relevante para o endividamento total municipal (de acordo com a alteração à Lei n.º 53 - F/2006, de 29/dez, efetuada pelo art. 54º da Lei n.º 64-A/2008, de 31/dez (Orçamento de Estado para 2009));
- ✓ Incluímos a contribuição da Área Metropolitana de Lisboa (AML), que não foi reportada pelo MS (73 395,19).

Relativamente ao limite de limite de EMLP para 2011 excluimos a contribuição da Amarsul, SA (€ 389 500) e da Simarsul, SA (€ 1 060 000), pelas razões indicadas anteriormente.

⁴⁷ 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, de acordo com a informação da DGAL, nos seguintes termos:

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

⁴⁸ 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 a interpretação efetuada pela DGAL nos suscite algumas dúvidas (cfr. Anexos, a fls.5 e 6), atendendo, às competências atribuídas à DGAL em matéria de cálculo e comunicação dos limites legais aos municípios (cfr., designadamente, art. 65º do DL n.º 29-A/2011, de 1/mar, e art. 58º do DL n.º 32/2012, de 13/fev), bem como ao nível do acompanhamento da posição de cada um deles nesta matéria e, ainda, com o objetivo de harmonização de posições entre entidades da Administração Central, a IGF adotou a interpretação efetuada por aquela entidade.

Quadro 18 – Limites especiais de EMLP para 2011⁴⁹ e 2012⁵⁰

Un: Euro

ANO	DESCRIÇÃO	EMPRÉSTIMOS DE MÉDIO/LONGO PRAZOS						
		LIMITE LEGAL DE REFERÊNCIA a)		MONTANTES REFERÊNCIA		CORREÇÕES DA IGF	RATEIO	LIMITE DO ANO
		LFL (ano 2010)	LOE_2011	30SET/2010	1JAN/2012			
2011	DGAL	18 182 528		13 683 758			1 001 365	14 685 123
	IGF	18 182 528		13 683 758		- 1 449 500	1 001 365	13 235 623
2012	DGAL		14 685 123		14 095 578		244 221	14 339 799
	IGF		13 235 623		14 095 578	- 2 179 876	244 221	12 159 922

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. 48 e 79

2.3.1.2. Por sua vez, no que se refere ao **limite de ECP de 2011 e 2012, previsto no art. 39º, n.º 1, da LFL**, do apuramento efetuado pela IGF resultaram os seguintes montantes:

Quadro 19 – Limites de ECP de 2011 e 2012

Un: Euro

ANOS	BASE DE CÁLCULO - RECEITAS	LIMITE DE ECP - LFL
	(1)	(2)=(1)*10%
2011	20 948 933	2 094 893
2012	17 722 198	1 772 220

Anexos, a fls. 53-A e 82

⁴⁹ O limite especial de EMLP de 2011 (art. 53º da Lei n.º 55-A/2010, de 31/dez, posteriormente alterado pelo art. 2º da Lei n.º 60-A/2011, de 30/nov, e art. 39º, n.º 3, da LFL) foi apurado, de acordo com a informação da DGAL, da seguinte forma:

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

Refira-se que, não obstante o disposto no art. 2º da Lei n.º 60-A/2011, de 30/nov, a DGAL, relativamente aos EMLP e ao contrário do que ocorreu com o EL, não efetuou qualquer atualização no cálculo deste limite, uma vez que continuou a considerar a data de referência indicada no art. 53º da Lei n.º 55-A/2010, de 31/dez (30/set/2010) e não a prevista na norma anteriormente indicada (31/dez/2012).

⁵⁰ 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, nº 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 nota 43 sobre a interpretação efetuada pela DGAL quanto aos limites legais de endividamento de 2012.

2.3.2. ENTIDADES RELEVANTES PARA OS LIMITES LEGAIS

2.3.2.1. De acordo com o **conceito de endividamento líquido total** previsto na LFL⁵¹ eram suscetíveis de relevar, **para efeitos de limites de endividamento do MS dos anos de 2011 e 2012**, para além do **Município**, as seguintes entidades:

- ✓ Área Metropolitana de Lisboa (AML);
- ✓ Associação de Municípios da Região de Setúbal (AMRS);
- ✓ Associação Intermunicipal de Águas da Região de Setúbal (AIA);
- ✓ Cooperação e Desenvolvimento Regional, EIM (CDR);
- ✓ MUNICÍPIA - Empresa de Cartografia e Sistemas de Informação, SA (MUNICÍPIA);
- ✓ Grutas de Nossa Senhora do Cabo, SA.

Anexos, a fls.47 e 78

Todavia, o endividamento das **entidades de natureza empresarial** participadas pelos Municípios **apenas relevam para efeitos dos respetivos limites legais caso não apresentem resultados equilibrados**, de acordo, em 2011 e 2012, respetivamente com os RJSEL⁵² e RJAEPL⁵³.

O cumprimento da indicada **regra de equilíbrio pode ser aferido numa ótica anual ou plurianual** (cfr. art. 31.º, n.ºs. 2 e 5, do RJSEL, e art. 40º, n.ºs 2 a 5, do RJAEPL), sendo necessário, neste último caso, a **apresentação de um plano previsional à IGF, o que não se verificou relativamente a qualquer das empresas referidas**.

Ora, aplicando, relativamente aos exercícios de 2011 e 2012, **a regra de equilíbrio anual de contas**^{54 55} **às empresas participadas pelo MS**, verificámos que:

- ✓ A " **CDR - Cooperação e Desenvolvimento Regional, EIM, SA** " apresenta

⁵¹ Consagrado no art. 36.º, n.º 2, al.s. a) e b).

⁵² Em conformidade com o art. 36º, n.º 2, al. b), parte final, da LFL, e art. 31.º e 32.º, n.º 1, do Regime Jurídico do Setor Empresarial Local (RJSEL), aprovado pela Lei n.º 53-F/2006, de 29/dez, alterada pelo art. 28.º da Lei n.º 67-A/2007, de 31/dez e pelos arts. 33.º e 54.º da Lei n.º 64-A/2008, de 31/dez.

⁵³ De harmonia com o art. 36º, n.º 2, al. b), parte final, da LFL, e o art. 40º, n.º 2 a 4, do Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local e das Participações Locais (RJAEPL), aprovado pela Lei n.º 50/2012, de 31/ago, que revogou o indicado na nota anterior.

⁵⁴ 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).

⁵⁵ Consagrada, quanto a 2012, no 40.º, n.º 2, do RJAEPL, 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 RJAEPL).

contas desequilibradas, pois em:

- **2011**, da conjugação dos resultados operacionais com os encargos financeiros (as componentes relevantes) **resultam saldos devedores**;
- **2012**, apresenta resultados antes de impostos negativos.

Acresce que não foi efetuado, em tempo útil e pelo valor correto, qualquer transferência pelo MS para colmatar o desequilíbrio verificado (na percentagem de participação), **contribuindo**, por isso, a referida empresa, nos referidos exercícios, **para todos os limites de endividamento municipal**.

Anexos, a fls. 66 e 94

✓ **MUNICIPIA, EM, SA** apresenta **equilíbrio de contas**, pois em:

- **2011**, da conjugação dos resultados operacionais com os encargos financeiros (as componentes relevantes) **resultam saldos credores**;
- **2012**, apresenta resultados antes de impostos positivos.

Esta entidade não contribui, assim, naqueles anos, **para os limites de endividamento do MS**.

Anexos, a fls. 69 e 97

No que se respeita à empresa **Grutas de Nossa Senhora do Cabo, SA**, não foi possível aferir se devia ser considerada para efeitos dos limites legais de endividamento municipal uma vez que, mesmo após as diversas diligências efetuadas, não foi possível obter quaisquer elementos relativos às suas prestações de contas, tendo sido prestada informação no sentido de se encontra inativa praticamente desde 2005 ⁵⁶.

Refira-se, por fim, que, relativamente aos **anos de 2011 e 2012**, o **MS incluiu, erradamente, no seu reporte à DGAL**, para efeitos do controlo dos limites de endividamento, a informação relativa às empresas **Amarsul, SA** e **Simarsul, SA**, entidades que encontram **excluídas do perímetro relevante para o endividamento total municipal**, dado que se trata de empresas que **integram Setor Empresarial do Estado** ⁵⁷.

Anexos, a fls. 70 a 72

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:

⁵⁶ Obtida através do contacto efetuado com dois dos administradores da empresa.

⁵⁷ Conforme alteração à Lei n.º 53 -F/2006, de 29/dez, efetuada pelo art. 54º da Lei n.º 64-A/2008, de 31/dez (Orçamento de Estado para 2009).

Quadro 20 – Entidades abrangidas pelo conceito de Endividamento Líquido Total

IDENTIFICAÇÃO	LIMITES		% IMPUTÁVEL AO MUNICÍPIO	
	EMPRÉSTIMOS	ENDIVIDAMENTO LÍQUIDO	2011	2012
MUNICÍPIO DE SESIMBRA	SIM	SIM	100,00%	100,00%
AML - ÁREA METROPOLITANA DE LISBOA	SIM	SIM	1,90%	1,90%
AMRS - ASSOCIAÇÃO DE MUNICÍPIOS DA REGIÃO DE SETÚBAL	SIM	SIM	5,82%	5,82%
AIA - ASSOCIAÇÃO INTERMUNICIPAL DE ÁGUAS DA REGIÃO DE SETÚBAL	SIM	SIM	6,28%	6,28%
CDR - COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL, SA	SIM	SIM	2,34%	2,34%
MUNICÍPIA - EMPRESA DE CARTOGRAFIA E SISTEMAS DE INFORMAÇÃO, SA	NÃO	NÃO	2,31%	2,31%
GRUTAS DE NOSSA SRA DO CABO, SA	???	???	30,00%	30,00%
AMARSUL - VALORIZAÇÃO E TRATAMENTO DE RESÍDUOS SÓLIDOS, SA	NÃO	NÃO	2,05%	2,05%
SIMARSUL - SISTEMA INTEGRADO MULTIMUNICIPAL DE ÁGUAS RESIDUAIS DA PENINSULA DE SETÚBAL, SA	NÃO	NÃO	2,12%	2,12%

Anexos, a fls. 47 e 78

No exercício do direito de contraditório, o MS informou que "As recomendações da IGF quanto ao perímetro relevante para o cumprimento dos limites legais de endividamento foram considerados desde 2012".

Anexos, a fls. 114

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

2.3.3.1. Em 2011 e 2012, o comportamento do MS, no que concerne aos limites especiais de EL previstos nas LOE, foi o seguinte:

Quadro 21 – Controlo do limite especial de EL de 2011 e 2012

Lm Euro

EXERCÍCIO	LIMITE ESPECIAL		EL RELEVANTE EM 31/12		COMPARAÇÃO ENTRE O LIMITE E O EL RELEVANTE EM 31/12 DE 2011 e 2012		% DE UTILIZAÇÃO DO LIMITE EM 31/12 DE 2011 e de 2012	
	DGAL	IGF	DGAL	IGF	DGAL	IGF	DGAL	IGF
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6) = (2) - (4)	(7) = (3) - (5)	(8) = (4) / (2)	(9) = (5) - (3)
2011	17 704 498	15 355 174	18 992 824	17 664 629	- 1 288 326	- 2 309 455	107%	115%
2012	17 575 666	15 124 228	13 718 656	13 501 825	3 857 010	1 622 403	78%	89%

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

Anexos, a fls. 48 e 79, 47, 49 a 72 e 78, 80 a 100

Saliente-se, ainda, que os **EMLP excecionados deste limite legal** perfazem, em 2011 e 2012, um valor de, respetivamente, **€ 2 735 439** e **€ 4 993 394**, pelo que os valores que estão a ser considerados para o limite em apreço são inferiores ao do EL efetivamente existente.

2.3.3.2. De qualquer modo, em 2011, o MS violou o limite especial de endividamento líquido, independentemente de se considerar os valores da DGAL ou

IGF, com uma taxa de utilização de, respetivamente, **107%** e **115%**.

Por sua vez, **em 2012**, o MS cumpriu **o respetivo 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 de, respetivamente, **78%** e **89%**.

2.3.3.3. Ora, a **violação do limite legal em 2011 é suscetível**, em abstrato, **de ser sancionada em termos tutelares administrativos e financeiros**, de harmonia com o disposto, respetivamente, no art. 9º, al. g), e art. 8º, n.º 1. al. d), ambos da Lei n.º 27/96, de 1/ago, e no art. 65.º, n.º 1, al. f), da LOPTC ⁵⁸ (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** ⁵⁹, 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 em 2011 (€ 2 309 455).

2.3.3.3.1. Todavia, em **sede tutelar administrativa**, na parte final do citado art. 9º, al. g), da Lei 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.* " ⁶⁰.

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 desta situação no final do último ano indicado.

Ora, **no ano de 2012, o MS passou, de facto, a cumprir o limite legal**, verificando-se, por isso, a condição prevista na parte final do referido art. 9º, al. g), ou seja, **a exclusão da aplicação da sanção em caso de regularização 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, realizar 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 irão ser comunicados através de uma informação autónoma,

⁵⁸ Lei n.º 98/97, de 26/ago (Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas).

⁵⁹ 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.

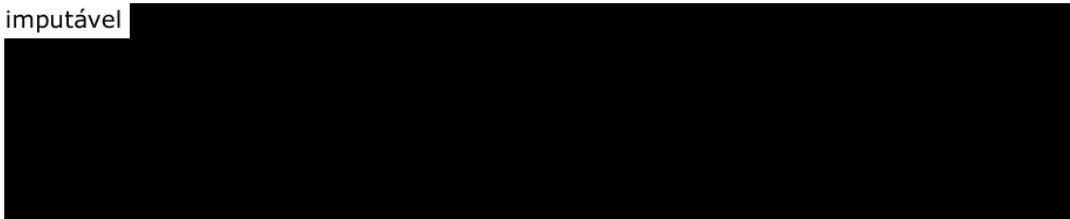
⁶⁰ O mesmo não se passando, no entanto, no que respeita à responsabilidade financeira (cfr. infra).

acompanhada dos contraditórios pessoal e institucional, nos termos previstos no art. 12º, n.º 2, al. b), da referida Lei.

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 nexo 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 (cfr. item anterior e respetivos anexos).

A responsabilidade pela ultrapassagem dos limites de EL pelo MS no ano de 2011 é imputável



Anexos, a fls. 101

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.

2.3.3.3.4. No exercício do direito do **contraditório institucional**, o MS referiu, neste contexto, o seguinte:

" O aprofundamento da crise económica em 2011, iniciada nos anos anteriores, teve consequências nefastas na situação financeira do Município de tal modo que acabou por criar uma situação de não cumprimento dos limites especiais do endividamento líquido, dado a diminuição da receita efetiva naquele período, que coincidiu com um ciclo intenso de investimentos de fundamental importância no desenvolvimento do Concelho decorrentes da aprovação das candidaturas no âmbito do QREN (anexo n.º 9) ".

Acrescenta depois que:

" Para o incumprimento do limite especial relativo ao endividamento líquido de 2011 contribuiu essencialmente a não arrecadação de verbas devidas ao Município, por parte do QREN e impostos municipais não cobrados pelas Finanças entre outras instituições, conforme o descrito nos documentos anexos, pelo que, quer o limite especial inscrito no Orçamento de estado, quer a manutenção em vigor da Lei das Finanças Locais, naquele capítulo, em ambas as situações o limite do endividamento estaria assegurado, à semelhança do ocorrido até então. ".

" Acresce ainda o fato do desenvolvimento do processos das AUGI's ter sofrido, em consequência da situação económica do País, um grande atraso no respetivo desenvolvimento com influência direta no apuramento do endividamento líquido. Desde há alguns anos, o Município de Sesimbra tem em curso vários processos de legalização das Áreas Urbanas de Génese Ilegal (AUGI's) que nos anos de 2009 a 2012 tiveram um grande impacto nas contas da autarquia. As várias AUGI's entre os anos de 2009 e 2012 deveriam ter liquidado ao Município de Sesimbra €17.255.547,52 respeitantes ao pagamento de taxas urbanísticas, mas só efetivamente entregaram €6.598.599."

"De acordo com o relatório intercalar do Auditor do Município relativo a 2011 os limites de endividamento estavam a ser cumpridos, situação que posteriormente veio a deteriorar-se em consequência da não arrecadação de receitas previstas não só das entidades referidas anteriormente, bem como, das correções indicadas no ponto 3.1.2 do projeto de relatório da IGF".

" A situação de excesso do referido limite deixou de se verificar nos anos seguintes. De acordo com o Novo Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais, quanto a esta questão, o Município de Sesimbra apresenta uma margem significativa conforme a comunicação da DGAL, anexo n.º 11."

Anexos, a fls. 114

Assim, o MS não põe em causa os factos e as asserções produzidas pela IGF, referindo, apenas, por um lado, que a partir de 2012 a situação já se encontra regularizada e, por outro lado, apresentado um conjunto de justificações.

Ora, como já referimos, a apreciação dos factos em sede de responsabilidade financeira compete ao Ministério Público junto do Tribunal de Contas, nos termos a que já aludimos anteriormente.

2.3.3.4. Em síntese:

O MS, 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 tutelar administrativa decorrente da violação no ano de 2011**, bem como **da redução nas transferências do Estado**.

2.3.4. CONTROLO DO LIMITE DE EMPRÉSTIMOS DE MÉDIO/LONGO PRAZOS

2.3.4.1. Em 2011 e 2012, o comportamento do **MS em termos dos limites especiais de EMLP** ⁶¹ previstos nas LOE foi o seguinte:

Quadro 22 – Controlo do limite especial de EMLP de 2011 e 2012

Lr: 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 2011 E 2012		% DE UTILIZAÇÃO DO LIMITE EM 31/12 DE 2011 E DE 2012	
	DGAL	IGF	DGAL	IGF	DGAL	IGF	DGAL	IGF
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6) = (2) - (4)	(7) = (3) - (5)	(8) = (4) / (2)	(9) = (5) - (3)
2011	14 685 123	13 235 623	14 095 578	11 915 701	589 545	1 319 922	96%	90%
2012	14 339 799	12 159 922	10 356 284	10 363 290	3 983 515	1 796 632	72%	85%

Anexos, a fls. 48 e 79, 47, 59 a 72 e 78, 80 a 100

Assim, o MS cumpriu, em 2011 e 2012, o limite de EMLP previsto nas LOE desses exercícios, com uma taxa de utilização de, respetivamente, 92% e 85%.

Saliente-se, ainda, que, como já referimos, naqueles anos, existia um relevante *stock* de EMLP **excecionado deste limite legal** (respetivamente, **€ 2 735 439** e **€ 4 993 394** com um peso de **19%** e **33%** na dívida total desta natureza), pelo que os valores que estão a ser considerados para o limite em apreço são inferiores ao da dívida total dessa natureza.

O MS, refere, em contraditório, que " *Quanto ao endividamento de médio e longo prazo o Município de Sesimbra prosseguirá os objetivos constantes no artigo 48 do Novo Regime Financeiro das Autarquias Locais e Empresas Intermunicipais. O serviço da dívida tem vindo a ser satisfeito, registando-se uma tendência para a respetiva redução visto terem sido totalmente amortizados três empréstimos nos anos de 2013 e 2014.* "

Anexos, a fls. 113

2.3.5. CONTROLO DOS LIMITES DE EMPRÉSTIMOS DE CURTO PRAZO DE 2011 E 2012

2.3.5.1. O MS **cumpriu** em 2011 e 2012, **o limite legal de ECP, previsto na LFL** ⁶², com taxas de utilização, no final daqueles exercícios, de **62%** e **0%**, conforme resulta do quadro infra:

⁶¹ Relativamente a 2011, a DGAL não efetuou qualquer atualização no cálculo deste limite, tendo continuado a considerar a data indicada no art. 53º da LOE_2011 (30/set/2010) como limite e não a prevista na Lei n.º 60-A/2011, de 30/nov (31/dez/2012), que alterou a anteriormente indicada.

⁶² Previsto no art. 39º, n.º 1, da LFL.

Quadro 23 – Controlo dos limites de ECP de 2011 e 2012

Un: Euro

EXERCÍCIO	LIMITE LEGAL	STOCK DE ECP RELEVANTE		% DE UTILIZAÇÃO DO LIMITE	
		STOCK MÁXIMO RELEVANTE DE ECP EM 2011 E 2012	STOCK DE ECP RELEVANTE EM 31/12	% DE UTILIZAÇÃO MÁXIMA DO LIMITE AO LONGO DO ANO	% DE UTILIZAÇÃO DO LIMITE EM 31/12
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(3)/(2)*100	(6)=(4)/(2)*100
2011	2 094 893	1 300 000	1 300 000	62%	62%
2012	1 772 220	1 300 000	0	73%	0%

Anexos, a fls. 53-A, 54, 82 e 83

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

2.3.6.1. O MS **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.

2.3.6.2. Todavia, os dados reportados pelo MS à DGAL **não refletiam, com inteira fiabilidade**, em 2011 e 2012, a **sua situação em matéria de EL e de EMLP**⁶³, tendo sido apuradas **as diferenças que constam dos quadros seguintes.**

Quadro 24 – Diferença total de EL em 2011 e 2012 (DGAL/IGF)

Un: Euro

Ano	Descrição	Valores comunicados pelo Município à DGAL	Valores considerados pela IGF	Diferenças IGF/DGAL (Reflexo para o endividamento líquido) ^{a)}
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(4)-(3)
2011	1 - ENDIVIDAMENTO LÍQUIDO ^{b)}	21 728 262,60	20 400 067,74	- 1 328 194,86
	2 - OUTRA INFORMAÇÃO RELEVANTE ^{c)}	2 735 439,04	2 735 439,04	0,00
	3 - END. LIQ. RELEVANTE (1-2)	18 992 823,56	17 664 628,70	- 1 328 194,86
2012	1 - ENDIVIDAMENTO LÍQUIDO ^{b)}	18 712 049,61	18 495 219,40	- 216 830,21
	2 - OUTRA INFORMAÇÃO RELEVANTE ^{c)}	4 993 393,98	4 993 393,98	0,00
	3 - END. LIQ. RELEVANTE (1-2)	13 718 655,63	13 501 825,42	- 216 830,21

^{a)} Caso a diferença total apurada neste quadro 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 excecionais, quando relativamente às restantes entidades já consta apenas o EL relevante, ou seja, nomeadamente sem os EMLP excecionais.

^{c)} Designadamente, no que respeita aos empréstimos excepcionais do Município, das dívidas, até 31/12/2012, às concessionárias da energia elétrica, das créditos não reconhecidos por ambas as partes, das créditos do município sobre os SM e as entidades do SEL e das correspondentes dívidas (na percentagem correspondente ao endividamento imputável ao município).

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

Anexos, a fls. 73 e 98

Estas divergências em 2011 e 2012, **para menos**, de respetivamente, **€ 1 328 195** e de **€ 216 830**, entre os valores reportados pelo MS à DGAL e os apurados pela IGF, resultaram das seguintes situações:

- ✓ Da falta ou incorreta comunicação do EL da **AML, AMRS, AIA e CDR, EIM** (2011 e 2012);

⁶³ O que também ocorreu em 2010 (cfr. Anexos a fls. 49 e 50).

- ✓ Dos valores de EL comunicados indevidamente, em 2011, da empresa **SIMARSUL, SA** (-1 142 007,01); e
- ✓ Das correções efetuadas pela IGF na informação financeira do MS (2011).

Anexos, a fls. 73 e 98

2.3.6.3. Relativamente ao **stock de EMLP** relevante para o limite legal também verificámos as seguintes diferenças:

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

Un: Euro

Descrição	Descrição	Valores comunicados pelo Município à DGAL	Valores considerados pela IGF	Diferenças (IGF / DGAL)
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)-(4)-(3)
2011	1 - STOCK DE EMLP E DE ECP (neste último caso das entidades SPA e em dívida em 31Dez) a)	16 831 016,79	14 651 140,43	- 2 179 876,36
	2 - STOCK DE EMLP DO MUNICÍPIO EXCECIONADO DO LIMITE LEGAL	2 735 439,04	2 735 439,04	0,00
	3 - STOCK DE EMLP RELEVANTE (1-2)	14 095 577,75	11 915 701,39	- 2 179 876,36
2012	1 - STOCK DE EMLP E DE ECP (neste último caso das entidades SPA e em dívida em 31Dez) a)	15 349 678,32	15 356 684,34	7 006,02
	2 - STOCK DE EMLP DO MUNICÍPIO EXCECIONADO DO LIMITE LEGAL	4 993 393,98	4 993 393,98	0,00
	3 - STOCK DE EMLP RELEVANTE (1-2)	10 356 284,34	10 363 290,36	7 006,02

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

Anexos, a fls. 74 e 99

Estas diferenças resultaram do facto de a Autarquia:

- ✓ Em 2011, ter reportado **incorretamente um montante de EMLP** relativo à **AMARSUL, SA** e à **SIMARSUL, SA** e de **não ter comunicado o valor dos relativos à CDR, EIM.**
- ✓ Em 2012, **não ter comunicado** o valor dos **EMLP da CDR, EIM.**

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

2.3.6.5. No contraditório apresentado, o MS informa que " A melhoria da informação prestada à DGAL, bem como a recolha periódica de informação junto das entidades abrangidas pelo perímetro legal relevante tem vindo a ocorrer ".

Anexos, a fls. 115

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

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

Quadro 26 – Evolução de EL do MS em 2011 e 2012

Un. Euro

DESCRIÇÃO	EVOLUÇÃO DO ENDIVIDAMENTO LÍQUIDO (sem exceções)			VARIÇÃO (montante)	
	31-12-2010	31-12-2011	31-12-2012	2011/2010	2012/2011
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(3)-(2)	(6)=(4)-(3)
BALANCETES DO MS	17 773 077,70	20 562 105,73	18 712 049,61	2 789 028,03	- 1 850 056,12
CORREÇÕES DA IGF	7 875,00	7 875,00	0,00	0,00	- 7 875,00
TOTAIS	17 780 952,70	20 569 980,73	18 712 049,61	2 789 028,03	- 1 857 931,12

Fonte: Balançetes Finais de 2010, 2011 e 2012 do MS e correções IGF

Anexos, a fls. 56, 57 e 85

Assim, o **MS**:

Contribuiu, em 2011 e 2012, de forma, respetivamente, **negativa e positiva, para o défice do subsetor das autarquias locais**, uma vez que, entre 1/jan e 31/dez daqueles anos, aumentou e diminuiu o seu EL (sem exceções) em cerca de M€ 2,8 e M€ 1,9.

2.3.8. APRECIÇÃO FINAL

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

O MS:

- ✓ **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, em 2011 e 2012, foram apuradas diferenças ao nível:**
 - **Do EL, para menos, de, respetivamente, de M€ 1,3 e m€ 217;**
 - **Dos EMLP, para menos e para mais, de, respetivamente, M€ 2,2 e m€ 7.**

Estes factos, no entanto, não tiveram qualquer reflexo sobre a conclusão global retirada em matéria de (in)cumprimento daqueles limites legais de endividamento municipal:

✓ **Contribuiu**, em 2011 e 2012, de forma, respetivamente, **negativa e positiva, para o défice do subsetor das autarquias locais**, uma vez que, entre 1/jan e 31/dez daqueles anos, **aumentou e diminuiu o seu EL (sem exceções)** em cerca de **MC 2,8 e MC 1,9**.

2.4. SANEAMENTO E REEQUILÍBRIO FINANCEIROS

2.4.1. Face aos parâmetros legalmente estabelecidos, a **situação do MS** no final de 2011, em termos de **reequilíbrio**⁶⁴ e **saneamento**⁶⁵ **financeiros**, era a seguinte:

Quadro 27 – Saneamento Reequilíbrio e financeiros – Controlo dos pressupostos legais

INDICADORES	SITUAÇÃO FINAL DE 2011	PADRÕES LEGAIS DE REFERÊNCIA DE Desequilíbrio			
		ESTRUTURAL	CONDUNTURAL		
1 EL (relevante para o limite) em 31/12/2011 / Receitas relevantes para o cálculo do limite legal	- 100	84%	> 175% (art. 8º, n.º 1, al. b))	> 125% (art. 3º, n.º 4, al. a))	
2 Dívidas a fornecedores em 31/12/2011 / Receitas totais do ano de 2010	- 100	52%	> 50% (art. 8º, n.º 1, al. c))	> 40% (art. 3º, n.º 4, al. b))	X
3 Passivos financeiros do Município em 31/12/2011 (de EL) / Receitas totais do ano de 2011	- 100	105%	> a 300% (art. 8º, n.º 1, al. d))	> a 200% (art. 3º, n.º 4, al. c))	
4 Prazo médio de pagamento (Resolução do Conselho de Ministros n.º 34/2008)		360	> 6 meses (180 dias) (art. 8º, n.º 1, al. e))	> 6 meses (180 dias) (art. 3º, n.º 4, al. d))	X
5 Capital em dívida de EMLP (relevante para o limite) em 31/12/2011 / Receitas relevantes para o cálculo do limite legal	- 100	57%	> 100% (art. 8º, n.º 1, al. a))		
6 Cumprimento da obrigação de redução do excesso de EL (relevante para o limite legal)		NÃO APLICÁVEL	(art. 8º, n.º 1, al. f))		
7 Cumprimento da obrigação de redução do excesso do stock de EMLP (relevante para o limite legal)		NÃO APLICÁVEL	(art. 8º, n.º 1, al. f))		

Anexos, a fls. 76

Assim, o MS preenchia, no final de 2011, **duas condições** (indicadas no quadro sob o título de " padrões legais de referência ")⁶⁶ previstas nos art.ºs 3.º, n.º 4, e 8º, n.º 1, ambos do DL n.º 38/2008, de 7/mar, pelo que se pode afirmar **que apresentava uma situação de desequilíbrio conjuntural**, mas não estrutural ou de rutura financeira, o que justificava o recurso ao um Plano de Saneamento Financeiro.

2.4.2. Todavia, o MS **aderiu**, entretanto, **ao Programa de Apoio à Economia Local** (PAEL), criado pela Lei n.º 43/2012, de 28/ago, sendo o valor final do empréstimo contratado e entretanto já visado pelo TC de **MC 8,9** (verba que foi integralmente transferida para a Autarquia em 2013), 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).

A Autarquia, no contraditório, não contradiz as asserções da IGF, mas informa que " Os objetivos do PAEL que consistem em última análise na redução progressiva das dívidas a terceiros, tem vindo a ser alcançados, o que significa que o Município de Sesimbra tem

⁶⁴ Cfr. art.º 8.º, do DL n.º 38/2008, de 7/Mar.

⁶⁵ Cfr. art.º 3, n.º 4, do DL n.º 38/2008, de 7/Mar.

⁶⁶ Refira-se que, para este efeito, o PMP (constante deste quadro e do seguinte) 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.º 20º do DL n.º 38/2008, de 7/mar), tendo sido seguidas as instruções da DGAL.

efetuado com rigor e nível de cumprimento o processo de saneamento financeiro decorrente da adesão ao PAEL ”.

Anexos, a fls. 115

2.4.3. Em síntese, face aos parâmetros legalmente estabelecidos:

O MS **apresentava**, de acordo com o quadro legal, no final de 2011, 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 MS aprovou, ainda que apenas em 2010 ⁶⁷, a **Norma de Controlo Interno**, ou seja, muito após o exigido pelo POCAL, sendo, no entanto, de referir que já se encontravam definidas anteriormente um conjunto de instruções de trabalho, ordens de serviço e outros documentos no âmbito do Sistema de Qualidade implementado na Autarquia.

O MS refere, no contraditório, que “ *Após a tomada de posse do Executivo Municipal, que ocorreu em outubro de 2009, foram reforçados os trabalhos relacionados com a Norma de Controlo Interno, no que diz respeito à sistematização desenhada em normas de funcionamento de procedimentos já implementados nos serviços (formalização das Normas de Funcionamento n.º 25 a n.º 31).* ”

Anexos, a fls. 116

Do trabalho de realizado, em especial através da utilização de vários questionários e da realização de testes de conformidade e substantivos, resultam algumas fragilidades ao nível do sistema de controlo interno e dos procedimentos contabilísticos, de que destacamos as seguintes:

- ✓ Nos balanços do último triénio o valor das amortizações dos contratos de EMLP cuja obrigação de pagamento se vence em cada um dos anos imediatos, não foi apresentado no passivo de CP ⁶⁸;

No contraditório, o MS refere que “ *A apresentação em todos os Balanços do Município de Sesimbra dos valores relativos às amortizações de contratos de Empréstimos de MLP exigíveis no exercício seguinte, teve sempre em consideração as orientações da DGAL sobre esta matéria. O Tribunal de Contas nas diversas avaliações às contas de gerência do Município nunca fez qualquer observação, recomendação ou pedido de esclarecimento sobre esta matéria* ”.

Anexos, a fls. 115

⁶⁷ Pela Câmara Municipal em 22/dez/2010.

⁶⁸ A DGAL em documento emitido sobre problemas detetados nas contas dos municípios faz referência a esta situação como sendo uma forma de tratamento incorreta, posição com a qual não concordámos.

Ora, a posição assumida pela IGF resulta, apenas, das regras, unanimemente consagradas e aceitas, a adotar na elaboração e apresentação das rubricas nos balanços, para que tais documentos de prestação de contas possam permitir, a todos os interessados, uma análise esclarecida sobre a posição financeira da Autarquia, sendo, ainda, de referir que a DGAL ou, melhor dizendo, o SATAPOCAL (que a IGF integra), nunca tomou uma posição formal sobre a matéria.

Reforçamos, por isso, a posição assumida no sentido de que o MS deverá ter em conta, na elaboração do balanço de cada exercício, a recomendação da IGF, que, inclusivamente, decorre do disposto no POCAL, no qual se prevê, ao nível da estrutura do balanço e das notas ao mesmo, a apresentação das dívidas dos municípios segundo a sua exigibilidade.

- ✓ Não foi apresentado, no passivo de MLP dos balanços daqueles anos, o valor das dívidas a fornecedores cujo pagamento, na sequência de acordos de pagamento celebrados, não está previsto para o ano imediato;

Relativamente ao que antecede, em contraditório o MS informou que tal omissão se deveu ao facto de as " (...) *dívidas desses acordos de pagamento, resultarem de fornecimentos de produtos/serviços prestados ao Município de Sesimbra, cuja data de vencimento é em regra de um mês, o que configura uma relação jurídica de curto prazo, registada contabilisticamente como dívida de curto prazo, e foi entendimento do Município de Sesimbra, que pelo facto de se ter celebrado um acordo de pagamento não as transformaria em dívidas de médio longo prazo. Contudo face á recomendação da IGF, a mesma será levada em conta* ".

Anexos, a fls. 115

- ✓ As cauções e garantias prestadas (a título de caução ou para o seu reforço) sob a forma documental encontram-se relevadas em contas de ordem, mas não estão arquivadas de forma autónoma e sob a responsabilidade de um funcionário ou à guarda do tesoureiro, estando dispersas pelos respetivos procedimentos de contratação.

Anexos, a fls. 77

O MS, no contraditório, aceita esta observação, acrescentando que " (...) *a centralização do arquivo das cauções e garantias prestadas pelos fornecedores/empregados será feita futuramente e centralizada na contabilidade* ".

Anexos, a fls. 115

2.5.2. No que respeita ao **Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas**⁶⁹, a Câmara Municipal não cumpriu o prazo estabelecido na **Recomendação**

⁶⁹ Abaixo designado de Plano.

n.º 1/2009 ⁷⁰ do **Conselho de Prevenção da Corrupção** (até 31/dez/2009), uma vez que apenas aprovou o Plano por deliberação do executivo de 23/jun/2010.

Relativamente ao indicado Plano parece-nos, ainda, de salientar que:

- ✓ Apenas foi enviado ao Conselho de Prevenção da Corrupção (CPC) e não a todas as entidades a que estava obrigado nos termos da referida recomendação, nomeadamente à IGF ⁷¹.
- ✓ Corresponde, em termos de conteúdo, aos requisitos estabelecidos pelo referido Conselho;
- ✓ Os trabalhos inerentes à sua monitorização estavam atrasados, estando previsto a elaboração de um relatório no final de cada ano;
- ✓ Não está prevista a possibilidade e os pressupostos para a sua revisão, ainda que tal procedimento esteja em curso, tendo, alegadamente, uma periodicidade anual no âmbito do programa de qualidade implementado no Município;
- ✓ Uma significativa parte das medidas previstas já estão a ser aplicadas e, segundo a apreciação efetuada pelo Gabinete de Modernização, Qualidade e Auditoria do MS, assistiu-se, inclusivamente, a uma redução dos riscos identificados no plano.

No exercício do seu direito de contraditório, o MS remeteu a nova versão do Plano, datada de 24/abr/2014.

Acrescentou, ainda, que:

" Os documentos em referência foram integrados no sistema de avaliação e monitorização da CMS, no ciclo de gestão 2010/2011. De facto, a CMS aplica desde 2010 um sistema de avaliação e monitorização designado de AIAVA (Auditorias Internas de Âmbito e Valor Acrescentado), onde é verificada a conformidade com os referenciais da Qualidade, com a Norma de Controlo Interno, com o Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas, para além da verificação da conformidade legal ".

" Os resultados das auditorias, em termos de Norma de Controlo Interno e Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas são sistematizados em relatórios que se pretendem anuais, promovendo e evidenciando um tratamento das situações detetadas. As auditorias permitiram identificar situações que foram rapidamente sanadas pelos serviços, mas também promoveram a identificação de situações em que se verificava ser possível ainda melhorar os mesmos documentos e que foram incluídas nas revisões dos mesmos ".

Anexos, a fls. 117

⁷⁰ Publicada no DR, 2ª Série, em 22/jul .

⁷¹ Em contraditório o MS informou que procedeu ao envio do relatório de execução do Plano aos órgãos de superintendência e controlo em 24/fev/2014.

3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

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

3.1. DOCUMENTOS DE PRESTAÇÃO DE CONTAS DE 2009 A 2012		
CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p>3.1.1. A evolução das grandezas que integram os balanços do MS, após as correções da IGF, revela, no quadriénio de 2009/2012:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Alguma regularidade ao nível do grau de dependência de capitais alheios exigíveis para financiamento do ativo (entre 22% para 26%); ✓ A diminuição do correspondente peso dos fundos próprios (de 74% para 68%). 	2.1.1.	
<p>3.1.2. Efetuámos correções materialmente relevantes aos balanços do MS dos anos de 2009/2011, ao nível do:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Passivo exigível, para mais, respetivamente, de m€ 736, m€ 664 e m€ 657, relativamente a dívidas que, no final de cada exercício, encontravam-se incorretamente reconhecidas em contas de acréscimos de custos; ✓ Ativo e fundos próprios, para menos, em qualquer dos anos, de m€ 7, respeitante ao incorreto reconhecimento em investimentos financeiros da participação numa associação. 	2.1.2.1.	<p>A) A regularização imediata, ao nível da informação contabilística da Autarquia, das variações patrimoniais que estavam incorretamente refletidas, caso não tenham sido entretanto corrigidas.</p> <p>B) Reconhecimento, nas adequadas contas de passivo exigível do ano a que respeitam das dívidas relativas a faturas (ou equivalente) emitidas até ao final de cada exercício, ainda que recebidas no início do exercício seguinte.</p>
<p>3.1.3. Existiam, para além disso, outras insuficiências com repercussões ao nível da qualidade e fiabilidade de informação financeira do Município, de que destacamos as seguintes:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ As contas relativas a compromissos de exercícios futuros (04 e 05) não são utilizadas; ✓ A não inventariação total dos bens imóveis; ✓ A falta de implementação integral da contabilidade de custos. 	2.1.2.2.	<p>C) Utilização, de forma sistemática e adequada, das contas relativas a compromissos de exercícios futuros.</p> <p>D) Conclusão do processo de inventariação dos bens móveis e imóveis da Autarquia.</p> <p>E) Finalização do processo de implementação do subsistema da contabilidade de custos.</p>

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p>3.1.4. Em síntese, a materialidade das correções efetuadas, para mais, ao nível da informação financeira de 2009/2011 indicia que os balanços do MS não refletiam, no período total analisado, com inteira fiabilidade, a sua situação económico financeira, ainda que seja de salientar a inexistência de diferenças decorrentes do procedimento de circularização e reconciliação dos saldos de terceiros.</p>	2.1.2.3.	

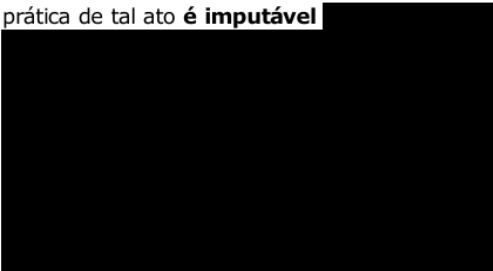
3.2. EXECUÇÃO ORÇAMENTAL, DÍVIDA MUNICIPAL E SITUAÇÃO FINANCEIRA (2009/2012)

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p>3.2.1. A receita global disponível do MS, nos anos de 2009/2012, importou, respetivamente, MC 44,5, MC 40,2 MC 38,8 e MC 42,9, tendo decrecido 4% (MC 1,6).</p> <p>Todavia, aquelas receitas incluíam a utilização, no quadriénio, de EMLP e de CP (receitas não efetivas), respetivamente, nos montantes, de MC 4,8, MC 2,8, MC 3,5 e MC 5,5, sem as quais a referida variação teria sido de menos MC 1,9.</p>	2.2.1.1.	
<p>3.2.1.1. Prática sistemática e crescente, nos anos de 2009/2012, de empolamento na previsão das receitas orçamentais, com reduzidos e decrescentes índices de execução (2012: 62%), em especial, ao nível das de capital (2012: 39%), o que contraria o objetivo visado pelas regras previsionais do POCAL.</p> <p>Face aos valores previstos, não foram arrecadadas, nos anos de 2009/2012, receitas correntes e de capital nos montantes, respetivamente, de MC 17,6, MC 24,5, MC 26,1 e MC 26,6.</p> <p>Através do referido expediente, o MS criou, de forma artificial, ao nível da execução orçamental, a possibilidade da realização e/ou existência de um montante relevante e crescente de despesa (2012: cerca de MC 26,6) sem que existissem meios monetários disponíveis para efetuar o seu pagamento atempado.</p>	2.2.1.1. a 2.2.1.3.	<p>F) Elaboração rigorosa dos orçamentos de receita:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ 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. ✓ Considerando apenas as que apresentem um elevado grau de probabilidade em termos de cobrança efetiva.

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
Assim, a execução de qualquer dos orçamentos comportava um elevado risco, pois permitia e potenciava uma gestão orçamental desequilibrada.		
<p>3.2.1.2. Violação sistemática, entre 2009/2012, do princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial, o que espelha, na sequência da concretização do risco a que aludimos, uma execução orçamental desequilibrada.</p> <p>Assim, o risco potencial, a que aludimos no item anterior em termos da execução orçamental, acabou por concretizar-se através da efetiva realização e/ou existência de despesas acima da real capacidade financeira do MS para fazer face, atempadamente, aos compromissos assumidos.</p>	2.2.1.4.	<p>G) Execução prudente do orçamento de despesa, com base na cobrança efetiva das receitas e não apenas na sua previsão orçamental, de modo a garantir um efetivo equilíbrio orçamental e, assim, o pagamento atempado dos seus compromissos.</p> <p>H) Acompanhamento e controlo rigoroso e contínuo dos níveis de execução orçamental, devendo ser dada especial atenção às despesas variáveis e não obrigatórias.</p> <p>I) Cumprimento das regras previstas na Lei n.º 8/2012, de 21/fev, em especial, no que concerne à proibição de assunção de compromissos sem fundos disponíveis.</p>
<p>3.2.1.3. O MS, em especial no triénio 2010/2012, apresentava uma forte rigidez ao nível da despesa orçamental (atendendo ao nível das receitas orçamentais), pois dispunha de uma reduzida ou mesmo inexistente (19,1%, 2%; -0,4% e 2,2,%) margem de manobra para fazer face às despesas municipais que não se encontravam, à partida, já "vinculadas", resultados que ainda seriam mais negativos caso fossem registados os compromissos de exercícios futuros.</p> <p>Aliás, se o MS não tivesse empolado, de forma muito relevante, nos referidos anos, a previsão das receitas orçamentais, não estaria em condições de elaborar orçamentos que cumprissem formalmente o princípio do equilíbrio, pois não existiam, de facto, receitas suficientes que possibilitassem sequer a previsão das referidas despesas anuais e dos compromissos já assumidos anteriormente.</p>	2.2.1.5.	Cfr. as recomendações F) a H) .
<p>3.2.1.4. Existência de despesas, entre 2009/2012, sem que tenha sido efetuado o exigível compromisso no exercício (respetivamente, M€ 4,2, M€ 2,3, M€ 1,7 e M€ 1,6), facto que é suscetível de consubstanciar um ilícito de natureza financeira.</p>	2.2.1.6.	J) Cumprimento sistemático das regras previstas no POCAL e na Lei n.º 8/2012, de 21/fev, em matéria de assunção de compromissos.

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p>Todavia, atendendo ao caráter difuso da responsabilidade envolvida, à relação custo/benefício do seu apuramento e ao objetivo e natureza da análise efetuada, não se justifica a realização de qualquer outra diligência.</p>		
<p>3.2.1.5. Em síntese, entre 2009/2012, o MS:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Elaborou e aprovou documentos previsionais que não refletiam a real expectativa da execução orçamental, não podendo, por isso, constituir um eficaz instrumento de gestão, nem servir de base a uma análise rigorosa quanto à eficácia da sua execução. ✓ Não manteve uma gestão orçamental de que resultasse a exigível articulação e compatibilização entre o nível de realização/existência da despesa (e não somente o seu pagamento) e a real cobrança da receita (e não a sua mera previsão orçamental). 	2.2.1.7.	Cfr. recomendações F) a G) .
<p>3.2.2. A dívida global do MS de operações orçamentais (corrigida pela IGF) aumentou entre 2009 e 2012 (MC 5,5 e 18%), passando para MC 36,1, evidenciando, em qualquer dos exercícios, um nível materialmente relevante e desproporcionado face ao seu quadro financeiro, em especial às receitas orçamentais, sendo de salientar, por exemplo, em 2011, o:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Relevante período de recuperação da dívida municipal com base nas receitas regulares abatidas das despesas rígidas e vinculadas (cerca de 29 meses); ✓ Facto de, ao contrário do que se verificava nos exercícios anteriores, não bastar a totalidade de receita do exercício (excluindo os passivos financeiros) para solver a totalidade da dívida municipal (99%); ✓ Significativo e crescente valor da dívida municipal " per capita " (€ 680); 	2.2.2. e 2.2.2.1.	<p>K) Acompanhamento e controlo rigorosos da evolução e da assunção de novas despesas e dívida municipais, de modo a conter e adequar o seu montante ao quadro financeiro da Autarquia, nomeadamente às suas receitas, salvaguardando, assim, o pagamento atempado das suas obrigações.</p> <p>L) 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 MS, com a sua exploração, manutenção e conservação.</p> <p>M) Assunção de compromissos, com repercussões em exercícios futuros, precedida de uma análise rigorosa, detalhada e ponderada, que leve em conta a dimensão intergeracional das decisões político-financeiras.</p> <p>N) Ponderação, nas áreas de atividade ou programas que tenham um maior peso e flexibilidade ao nível da despesa municipal, da eventual adoção de medidas no sentido de descontinuar aquelas 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>✓ Considerável montante da dívida de MLP e do seu peso na dívida total (2011, respetivamente, MC 14,6 e 37%).</p> <p>Estes factos repercutem-se e condicionam a gestão orçamental de exercícios futuros.</p>		
<p>3.2.2.1. O stock da dívida de EMLP, reportado ao final dos anos de 2009/2012, aumentou, tendo passado de € 13 572 774 para € 15 349 678 (mais MC 2 e 13%).</p> <p>Por outro lado, serviço da dívida diminuiu ligeiramente (cerca de m€ 14), passando de € 2 370 953 para € 2 357 294).</p> <p>Todavia, o serviço da dívida tenderá a crescer de forma relevante nos próximos anos, atendendo à materialidade dos EMLP que se encontravam em período de carência (final de 2011) e do contratado, em 2012, ao abrigo do PAEL (sem período de carência).</p>	2.2.2.2.	
<p>3.2.2.2. O MS tinha, no final de 2011, um stock em dívida de ECP de € 1 300 000.</p> <p>O referido saldo resultou de um ECP, contratado em 21/fev/2011, no valor de € 1 500 000, junto do Banco Santander Totta, SA, com um vencimento previsto para 21/fev/2012, ou seja, vigorava, assim, desde o contrato inicial, por mais do que um exercício orçamental.</p> <p>Do capital do empréstimo contratado (MC 1,5) foi utilizado apenas o montante de MC 1,3 (arrecadado através de três tranches em, respetivamente, 24/fev/2011, 22/mar/2011 e 27/abr/2011), valor que transitou em dívida no final do referido exercício, tendo sido integralmente amortizado em 15/fev/2012.</p> <p>Ora, de acordo com o art. 46º, n.º 1, al. a) da LOPTC, estão sujeitos à fiscalização prévia do TC " <i>Todos os actos de que resulte o aumento da dívida pública fundada (...)</i> ", como é o caso, pois previa-se que estivesse em vigor por mais de um exercício orçamental.</p> <p>Desta forma, a inexistência de visto daquele órgão configura uma situação passível de eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do art. 65º, n.º 1, al. h), da LOPTC.</p>	2.2.2.3.	<p>O) Cumprimento do quadro legal vigente em matéria de contratação, utilização e amortização dos ECP (no futuro, têm de ser amortizados até ao final do ano para que foram contratados e utilizados).</p>

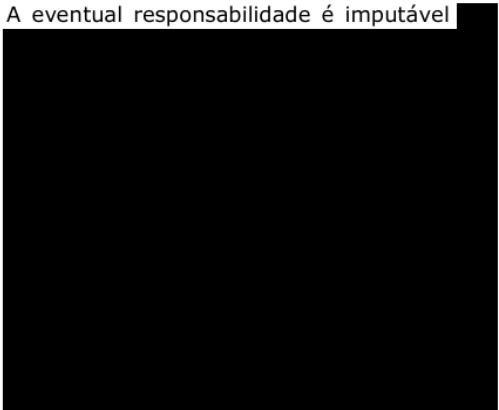
CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p>A eventual responsabilidade associada à prática de tal ato é imputável</p>  <p>A apreciação e valorização dos referidos factos em sede financeira é da competência do Ministério Público junto do TC, a quem irão ser comunicados através de uma informação autónoma.</p>		
<p>3.2.2.3. As " outras dívidas a terceiros " decorrentes de operações orçamentais, que importaram sempre em valores materialmente relevantes, tiveram uma ligeira diminuição entre 2011 e 2012 (- m€ 250), mas aumentaram significativamente entre 2009/2012 (MC 3,8 e 22%), passando de MC 17 para MC 20,7.</p> <p>A situação financeira de CP do MS foi, ao longo de todo o período analisado, negativa e desequilibrada, com:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Relevantes e sistemáticos saldos reais negativos de operações orçamentais (2012: MC 20,6), de que decorre a oneração indevida dos orçamentos futuros; ✓ Uma perda significativa, entre 2009 e 2012, da capacidade para fazer face aos compromissos dessa natureza (MC 3,7); ✓ PMP a terceiros e a fornecedores elevados (2011: respetivamente, 380 e 368 dias), tendo o último deles, de acordo com a DGAL, melhorado em 2013 (148 dias), ainda que por força da utilização do capital do EMLP do PAEL (M€ 8,9), continuando, mesmo assim, a evidenciar um resultado bem superior ao dos parâmetros legalmente previstos; 	<p>2.2.2.3. a 2.2.2.6.</p>	<p>P) Implementação de medidas que contribuam para o restabelecimento do equilíbrio financeiro do MS, em especial de CP, o que pressupõe, designadamente, a:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Otimização da cobrança das receitas municipais (por via da atualização das taxas e preços praticados e da fixação das taxas dos impostos municipais); ✓ Racionalização da despesa realizada através, nomeadamente: <ul style="list-style-type: none"> • Análise e ponderação sistemáticas da necessidade e utilidade das despesas a realizar; • Adoção, ainda que não prevista legalmente, do instrumento da cativação das despesas, consagrando regras de execução orçamental que incluam a identificação das rubricas da despesa e as percentagens a cativar, bem como a competência para a sua descativação. <p>Q) 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>

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p>✓ Violação da regra do equilíbrio financeiro mínimo (indicadores de liquidez) com um permanente desajustamento entre as dívidas de CP e a correspondente liquidez do ativo, em especial, com as disponibilidades;</p> <p>✓ Elevados custos financeiros (liquidação, nos anos de 2009/2011, de juros de mora de, pelo menos, m€ 789, tendo sido pagos m€ 358, estando, em dívida, no final do último ano, m€ 558).</p> <p>O desequilíbrio CP, decorrente da realização de despesa bem acima da efetiva capacidade financeira para promover o seu pagamento atempado, levou, ainda, a que os credores celebrassem acordos de pagamento com o MS e contratos de factoring com entidades financeiras, cujas dívidas ascendia, no final de 2011, a, respetivamente, m€ 3,5 e m€ 887.</p>		<p>R) Diminuição da dívida administrativa/comercial de CP e melhoria da relação e dos seus níveis de cobertura pelos correspondentes saldos orçamentais, o que resultará, nomeadamente, da adequação entre a assunção de nova dívida municipal e as disponibilidades orçamentais existentes deduzidas do valor das despesas vinculadas.</p> <p>S) Redução dos prazos médios de pagamento para os parâmetros legalmente previstos, de modo a cumprir atempadamente os seus compromissos e evitar a ocorrência de custos financeiros.</p>

3.3. LIMITES DE ENDIVIDAMENTO PREVISTOS NA LFL E NAS LOE DE 2011 E 2012

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p>3.3.1. Em 2011 e 2012 foram criados, pela LOE desses anos, limites especiais de EL e de EMLP, que, após as correções da DGAL, importavam, respetivamente, em:</p> <p>✓ EL - € 15 355 174 e € 15 124 228;</p> <p>✓ EMLP -€ 13 235 623 e € 12 159 922.</p> <p>Por sua vez, os limites, apurados pela IGF, de ECP previstos na LFL, eram, respetivamente, de € 2 094 893 e € 1 772 220.</p>	<p>2.3.1. a 2.3.1.2.</p>	
<p>3.3.1.1. O perímetro relevante para aferir do cumprimento dos limites legais de endividamento de 2011 e 2012 atendendo ao conceito de endividamento líquido total, englobava, para além do Município, as seguintes seis entidades:</p> <p>✓ Três associações de municípios: AML, AMRS e AIA; e</p> <p>✓ Três empresas: CDR, MUNICÍPIA e Grutas N. S. Cabo, SA.</p>	<p>2.3.2.1. e 2.3.2.2</p>	

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p>Todavia, a CDR releva e a MUNICÍPIA não releva para os limites em apreço nos anos em análise, pois, naqueles anos, aquelas entidades apresentavam, respetivamente, contas desequilibradas e equilibradas, de acordo com o previsto, respetivamente, nos RJSEL e RJAEPL.</p> <p>Já no que respeita à empresa Grutas de Nossa Senhora do Cabo, SA, não foi possível obter quaisquer elementos relativos aos seus documentos de prestação de contas, tendo sido prestada informação no sentido de que se encontra inativa praticamente desde 2005.</p>		
<p>3.3.1.2. A Autarquia cumpriu, no final de 2011 e 2012, os limites especiais de EMLP consagrados nas respetivas LOE e de ECP previsto na LFL.</p> <p>Saliente-se que, em 2011 e 2012, estão excecionados dos limites legais de EMLP (e também dos de EL), os montantes, respetivamente, de € 2 735 439, e € 4 993 394, pelo que os valores que estão a ser considerados para os referidos limites são inferiores aos das respetivas grandezas.</p>	<p>2.3.2.3. a 2.3.2.5.</p>	<p>T) A análise da situação financeira da Autarquia e a tomada de decisões neste âmbito não deve ser circunscrita aos limites legais de endividamento, já que, em última instância, com todas as exceções que o regime previsto na LFL comporta, poderá estar a ser cumprida, num plano estritamente formal, a norma reguladora, quando, na verdade, não existe capacidade financeira suficiente para satisfazer, atempadamente, o serviço da dívida.</p>
<p>3.3.1.3. Ao contrário, o MS violou o limite especial de EL de 2011 (115%), mas cumpriu o de 2012 (89%), apresentando, respetivamente, um excesso de € 2 309 455 e uma margem de € 1 622 403 (valores apurados pela IGF).</p> <p>A violação do limite de 2011 é, ainda, suscetível de ser sancionada:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Em termos tutelares administrativos e financeiros; ✓ Através da dedução nas transferências do Estado do montante do excesso de EL. <p>Todavia, a regularização superveniente da situação (em 2012) é causa de exclusão da sanção em termos tutelares administrativos, implicando, ainda, a eventual cessação da efetivação de qualquer redução nas transferências do OE, pelo que não justifica qualquer outra diligência nestas matérias.</p>	<p>2.3.3.1. a 2.3.3.3.2.</p>	<p>U) Cumprimento integral e sistemático, no futuro, do quadro legal vigente em matéria de limites de endividamento municipal.</p>

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p>Ao contrário, em sede financeira, a apreciação e valorização dos factos é da competência do Ministério Público junto do Tribunal de Contas, a quem irão ser comunicados através de uma informação autónoma.</p> <p>A eventual responsabilidade é imputável</p> 		
<p>3.3.1.4. O MS cumpriu, nos anos de 2011 e 2012, a obrigação de prestação periódica de informação à DGAL para efeitos do apuramento e controlo da evolução do seu endividamento, em especial, dos respetivos limites legais.</p>	<p>2.3.6. a 2.3.6.6.</p>	
<p>No entanto, a informação reportada à, não refletia, com inteira fiabilidade, a sua situação nesta matéria, tendo sido apuradas, em 2011 e 2012, respetivamente, as seguintes diferenças:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ EL - Para menos, de MC 1,3 e de m€ 217; ✓ EMLP - Para mais e menos, de MC 2,2 e m€ 7. <p>Estas diferenças resultaram das correções efetuadas pela IGF na informação financeira do MS, da falta ou incorreta comunicação do EL das AML, AMRS, AIA e CDR e do reporte indevido da SIMARSUL E AMARSUL, factos estes que não tiveram qualquer reflexo sobre a conclusão global retirada em matéria de (in)cumprimento daquele limite legal.</p>	<p>2.3.6. a 2.3.6.6.</p>	<p>V) 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 MS e da comunicação da informação de todas as entidades relevantes.</p> <p>W) Criação de procedimentos periódicos de circularização, recolha e validação de informação, que inclua todo o conjunto de entidades abrangidas, em cada momento, pelo perímetro legal relevante para os limites de endividamento, o que permitirá o acompanhamento e controlo sistemáticos da evolução da situação do Município face aos limites vigentes.</p>

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
Não estão, aliás, consagrados, de forma integrada e sistemática, quaisquer procedimentos específicos relativos à identificação das entidades relevantes para os limites legais de endividamento municipal e à recolha da informação relevante.		
3.3.2. O MS contribuiu, em 2011 e 2012, respetivamente de forma negativa e positiva, para o défice do subsector das autarquias locais, uma vez que, entre 1/jan e 31/dez daqueles anos, aumentou e diminuiu o seu EL (sem exceções) em cerca de MC 2,8 e MC 1,9.	2.3.7.	

3.4. SANEAMENTO E REEQUILÍBRIO FINANCEIROS NO FINAL DE 2011

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
3.4.1. No final 2011 o MS apresentava 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.	2.4.	X) Criação dos instrumentos necessários à monitorização e cumprimento das obrigações resultantes do PAEL e do respetivo Plano de Ajustamento.

3.5. CONTROLO INTERNO E PROCEDIMENTOS CONTABILÍSTICOS

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
3.5.1. Do trabalho de campo realizado resultam algumas fragilidades ao nível do controlo interno e dos procedimentos contabilísticos, de que destacamos as seguintes: ✓ Nos balanços do último triénio o valor das amortizações dos contratos de EMLP cuja obrigação de pagamento se vence em cada um dos anos imediatos, não foi apresentado no passivo de CP. ✓ Não foi apresentado, no passivo de MLP dos balanços daqueles anos, o valor das dívidas a fornecedores cujo pagamento, na sequência de acordos de pagamento celebrados, não está previsto para o ano imediato;	2.5.	Y) Adequada apresentação, no CP do balanço, dos valores relativos às amortizações de contratos de EMLP exigíveis no exercício seguinte, ainda que mantendo a denominação da conta que espelha a natureza originária deste passivo. Z) Apresentação, no passivo de MLP dos balanços do MS, do valor das dívidas decorrentes de acordos celebrados com fornecedores cujo pagamento não está previsto no ano imediato. AA) Centralização do arquivo das cauções e garantias prestadas, por fornecedores/ empreiteiros, sob a forma documental, e nomeação de um responsável pela sua segurança e controlo, o que poderá passar pela sua guarda e movimentação através da tesouraria.

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<ul style="list-style-type: none"> ✓ As cauções e garantias prestadas (a título de caução ou para o seu reforço) sob a forma documental encontram-se relevadas em contas de ordem, mas não estão arquivadas de forma autónoma e sob a responsabilidade de um funcionário ou à guarda do tesoureiro, estando dispersas pelos respetivos procedimentos de contratação. 		
<p>3.5.2. Relativamente ao Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas, que não foi aprovado no prazo estabelecido na Recomendação n.º 1/2009, salientamos que tal documento:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Apenas foi enviado ao CPC e não a todas as entidades a que estava obrigado nos termos da referida recomendação, nomeadamente à IGF. ✓ Corresponde, em termos de conteúdo, aos requisitos estabelecidos pelo referido Conselho; ✓ Os trabalhos inerentes à sua monitorização estavam atrasados, estando previsto a elaboração de um relatório no final de cada ano; 	2.5.3.	<p>BB) Envio formal do Plano a todas entidades previstas na Recomendação n.º 1/2009 do CPC, para as quais ainda não foi remetido.</p> <p>CC) Proceder à monitorização do Plano à elaboração do relatório anual que evidencie o grau de aplicação das medidas previstas e os resultados obtidos com a aplicação do Plano.</p>
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Não está prevista a possibilidade e os pressupostos para a sua revisão, ainda que tal procedimento esteja em curso, tendo, alegadamente, uma periodicidade anual, no âmbito do programa de qualidade implementado no município; ✓ Uma significativa parte das medidas previstas já estão a ser aplicadas e, segundo a apreciação efetuada pelo Gabinete de Modernização, Qualidade e Auditoria do MS, assistiu-se, inclusivamente, a uma redução dos riscos identificados no plano. 		<p>DD) Revisão do Plano de modo a que este defina as regras sobre a sua revisão.</p> <p>EE) 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 Sesimbra, o qual deverá dar conhecimento do mesmo aos restantes membros do Órgão Executivo, bem como de remeter cópia à Assembleia Municipal, em conformidade com o disposto no art. 35º, n.º 2, alínea o), do Anexo I, à Lei n.º 75/2013, de 12/set.

4.1.3. Que a Câmara Municipal de Sesimbra 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,

Pela equipa,

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

Num. de Identificação Civil: B1103153926

Data: 2015.01.05 10:07:02 GMT Standard Time

Localização: A CdE,

