

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



---

**Auditoria ao de Município de Peniche**

---

**Proc. n.º 2013/180/A3/1143**

**Relatório n.º 2342/2014**

**Dezembro 2014**

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

### FICHA TÉCNICA

<b>NATUREZA</b>	Auditoria Financeira
<b>ENTIDADE AUDITADA</b>	Município de Peniche
<b>FUNDAMENTO</b>	Plano de Atividades da Inspeção-Geral de Finanças (IGF). A presente auditoria está inserida no âmbito do Projeto "Controlo do Endividamento e da Situação Financeira da Administração Local Autárquica".
<b>ÂMBITO</b>	As verificações efetuadas reportaram-se ao período compreendido entre 1/jan/2010 e 31/dez/2012, todavia, foi ainda considerada na análise, nos casos em que os objetivos definidos o permitiram, a informação financeira relativa ao final do exercício de 2013
<b>OBJETIVOS</b>	<p>A presente auditoria teve como objetivos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Avaliação da qualidade da informação constante da prestação de contas do exercício de 2012;</li> <li>• Análise do comportamento do Município em termos de execução orçamental no último triénio (2010/2012), avaliação da evolução do endividamento municipal no mesmo período, designadamente no que respeita a empréstimos, <i>leasing</i> e outras dívidas a terceiros, e apreciação da sua situação financeira, em especial, de curto prazo;</li> <li>• Controlo do cumprimento, no final do ano de 2012, dos limites de endividamento previstos na Lei das Finanças Locais e na Lei do Orçamento de Estado para aquele ano;</li> <li>• Verificação, no final de 2012, da posição do Município em termos de equilíbrios conjuntural e estrutural (saneamento e reequilíbrios financeiros);</li> <li>• Conhecimento do sistema de controlo interno instituído em relação a vários aspetos do endividamento e sua avaliação em termos de adequação e eficácia.</li> </ul>
<b>METODOLOGIA</b>	A presente auditoria baseou-se na metodologia e instrumentos de trabalho consubstanciados no guião " <i>Avaliação do Endividamento Municipal</i> ", adotado pela IGF, com as atualizações que decorrem das alterações legislativas mais recentes.
<b>CONTRADITÓRIO</b>	Foi realizado contraditório formal institucional, nos termos do artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 276/2007, de 31/jul.
<b>CICLO DE REALIZAÇÃO</b>	ago/2013 a dez/2013
<b>DIREÇÃO</b>	CdE - Alexandre Amado
<b>EQUIPA</b>	<b>Coordenação:</b> CdE – Sónia Silva Barbosa <b>Execução:</b> Inspetor – Bonny Dias

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

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

**PARECER:**

Concordo.

Os orçamentos do MP, entre 2010/2013, foram empolados, de forma reiterada e relevante, ao nível das receitas orçamentais, em especial, de capital (taxas de execução, máxima em 2013, de, respetivamente, 83% e 53%), o que possibilitava e potenciava, de forma artificial, a realização e/ou existência de elevados montantes de despesa para o pagamento dos quais não havia disponibilidades financeiras (2013: M€ 3,7).

Foi violado sistematicamente, nos anos indicados, o princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial (execução global do ano), o que espelha uma gestão orçamental desequilibrada, ainda que tenha ocorrido uma evolução positiva.

A dívida municipal, que diminuiu cerca de M€ 3,9 entre 2010/2013, continuava a importar, no final do último ano, num montante significativo (M€ 9,4), mas cada vez mais adequado ao seu quadro financeiro Da Autarquia.

Não obstante o recurso anterior ao PPTH (M€ 1,9), o MP continuava a apresentar uma situação financeira de CP desequilibrada, com um significativo saldo real negativo de operações orçamentais (2012: M€ 2,1) e relevantes PMP a terceiros e fornecedores (2012 e 2013: 227 e 121 dias).

Foram violados os objetivos decorrentes da adesão ao PPTH.

O MP cumpriu, no final de 2012, todos os limites legais de endividamento (EL, EMLP e ECP).

À consideração superior.

**DESPACHO:**

Submeto o presente relatório, pendente de despacho à data da nomeação da atual Direção da IGF, à consideração de S. E. o Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento com o meu acordo, designadamente com as propostas de fls. 60 e 61 (pontos 4.1.1. a 4.1.3.).

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

## SUMÁRIO EXECUTIVO

Atendendo às evidências obtidas e à sua análise, os principais resultados da auditoria ao Município de Peniche ( MP ), que abrangeu o período compreendido entre **2010 a 2013** ( com especial incidência, no que respeita à qualidade da informação, sobre os documentos de prestação de contas de 2012 ), são, em síntese, os seguintes:

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

**1.1.** No **quadriénio 2010/2013**, diminuiu o grau de dependência do passivo exigível para financiamento do ativo ( de 41% para 26% ), tendo aumentado o respetivo peso dos fundos próprios ( passou de 33% para 43% ).

Diminuição, entre 2010/2013 do grau de dependência do passivo exigível para financiamento do ativo

### 2. Insuficiências ao nível da informação orçamental, financeira e económica

**2.1.** Os balanços do MP, do **triénio 2010/2012**, não refletiam, com **inteira fiabilidade, nalgumas rubricas do passivo exigível de CP**, a sua situação financeira da Autarquia, tendo a IGF efetuado **correções, para mais**, nos montantes, respetivamente, de **m€ 502, m€ 419 e m€ 352**, em resultado, essencialmente, de um procedimento contabilístico incorreto ao nível dos registos na conta " 273 - acréscimos de custos ".

Correções em 2010/2012, no passivo exigível, para mais, de m€ 502, m€ 419 e m€ 352,

**2.2.** Salientamos, ainda, **outras insuficiências com repercussões ao nível da qualidade e fiabilidade de informação orçamental, financeira e económica do Município**, designadamente a **não utilização, de forma adequada, até ao final de 2011, das contas relativas a compromissos de exercícios futuros** ( não estando, por isso, garantido o conhecimento integral do grau de vinculação, para o futuro, ao nível da despesa orçamental ) **e a falta de implementação integral da contabilidade de custos.**

Não utilização adequada das contas de compromissos de exercícios futuros e implementação parcial da contabilidade de custos

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

**3.1.** No **quadriénio de 2010/2013**, a **receita global do MP importou em M€ 17,3, M€ 18,5, M€ 18,2 e M€ 17,6**, tendo, assim, **crescido cerca de 2%** ( m€ 265 ).

Aumento da receita global disponível ( m€ 265 e 2% )

No entanto, tais montantes estão influenciados, pela utilização do capital de empréstimos, no valor, respetivamente, de **m€ 472, m€ 521, m€ 514 e m€ 2,2**, sem os quais **referida variação da receita total seria negativa** ( diminuição de 8% ).

**3.2.** O **MP manteve**, no quadriénio 2010/2013, **uma prática elevada e reiterada de empolamento da previsão das receitas orçamentais** ( mínimo de 54% e máximo de 83% em 2011 e 2013 ), **em especial de capital** ( máximo de 53% em 2013 ), o que contraria o objetivo visado pelas regras previsionais do POCAL.

Empolamento reiterado das receitas orçamentais, em especial de capital ( 2013: taxa de execução de 53% )

**Face aos valores previstos não foram arrecadadas receitas**, naqueles exercícios, de respetivamente, **M€ 14,8, M€ 13,9, M€ 10,1 e M€ 3,7.**

Através do referido expediente, o MP, com base numa situação de aparente e artificial equilíbrio orçamental, criou a possibilidade de **realização e/ou existência de elevados montantes de despesa ( 2012 e 2013:**

Orçamentos com elevado risco ao nível da sua execução

respetivamente, **MC 10,1 e MC 3,7** ) para além da efetiva capacidade para promover o seu pagamento atempado.

Assim, apesar da evolução positiva ocorrida no quadriénio, a execução de qualquer dos orçamentos comportava um elevado ainda que decrescente risco, já que permitia e potenciava uma gestão orçamental desequilibrada.

**3.3. O MP violou sistematicamente, no quadriénio 2010/2013, o princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial** ( em sede de execução global do ano ), ainda que tenha ocorrido uma evolução positiva nos três últimos exercícios.

Esta situação espelha a concretização, ao nível da execução orçamental, daquele risco e uma conseqüente gestão orçamental desequilibrada, com uma efetiva realização e/ou existência de despesas muito acima da real capacidade financeira do MP para fazer face, atempadamente, aos compromissos assumidos perante terceiros, situação que ainda seria mais negativa caso não tivesse recorrido anteriormente ao PPTH ( **MC 1,9** ).

**3.4. O MP violou, em 2013, do princípio do equilíbrio corrente**, situação suscetível, em abstrato, de gerar responsabilidade financeira, mas tal ficou a dever-se à utilização parcial, nesse ano, do empréstimo PAEL ( **MC 2,4** ), que é receita de capital, mas que também se destinou ao pagamento de despesas correntes.

**3.5. Entre, 2010/2013 ( mesmo após a adesão ao PPTH ), o MP não dispunha, em termos financeiros, de qualquer margem de manobra ( 2013: - 15% ) para fazer face às demais despesas municipais que não se encontravam, à partida, já " vinculadas ", situação que introduz uma total rigidez na despesa orçamental.**

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

**3.6. Relativamente a 2012 e 2013, de acordo com um controlo genérico efetuado pela IGF, existiam indícios da realização de despesas relativamente às quais não foi efetuado o correspondente e atempado compromisso** ( respetivamente, m€ 303 e m€ 919 ).

Todavia a Autarquia justificou a situação descrita com o tratamento dado às dívidas objeto, em 2012, de acordos de pagamento com fornecedores ao abrigo da LCPA, através dos quais foram transformadas em MLP, deixando, por isso, de estar cabimentadas e comprometidas no orçamento do exercício, mas sim nas contas de compromissos de exercícios futuros, mas que permaneceram refletidas no CP do balanço.

**3.7. Em síntese, a Autarquia, entre 2010/2013, elaborou e aprovou documentos previsionais que não refletiam a real expectativa da execução orçamental e não efetuou uma gestão orçamental prudente e equilibrada, de que resultasse a exigível articulação e compatibilização entre o nível de realização e/ou existência de despesas e a efetiva cobrança da receita.**

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

Realização/existência de despesa muito superior à capacidade financeira

Violação, em 2013, do princípio do equilíbrio orçamental corrente

Inexistente margem de manobra para fazer face às despesas não vinculadas

Gestão orçamental desequilibrada

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

4.1. A dívida municipal global do MP, corrigida pela IGF, **diminuiu, entre 2010/2013**, cerca de 29% ( **M€ 3,9** ), atingindo o montante **M€ 9,4**, resultando esta variação de um **decréscimo das outras dívidas a terceiros** ( M€ 4,1 e 58%, passando para **M€ 2,95** ), não obstante **o aumento da dívida financeira** ( m€ 222 e 4% ).

Ainda assim, a **dívida global do MP continuava a evidenciar, no final de 2013**, um **nível significativo**, embora cada vez mais adequado ao seu quadro financeiro ( em especial, às receitas orçamentais ), sendo de destacar, entre 2010/2012, o/a:

- ✓ **Diminuição do período de recuperação da dívida total municipal** tendo em conta as receitas regulares expurgadas das despesas rígidas e vinculadas ( de 23 para 19 meses );
- ✓ **Aumento da taxa de cobertura da dívida municipal** pela receita total disponível excluindo passivos financeiros ( de 126% para 162%);
- ✓ **Redução da dívida municipal " per capita "** ( de € 481 para € 393 );
- ✓ **Incremento do peso da dívida de MLP na dívida total** ( passou de 47% para 50% ), essencialmente por força dos EMLP contratados.

Acresce que **o serviço da dívida** relativa aos EMLP **aumentou entre 2010/2013** ( m€ 604 e 10%, passando para M€ 1,2 ), evolução que se agravará no futuro, por força dos **empréstimos** em período de carência ( **M€ 2** ) e do utilizado em 2013 ( **M€ 2,2** ) ao abrigo do PAEL ( sem qualquer período de carência ).

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

4.2. **A situação financeira de CP do MP foi, ao longo do quadriénio**, não obstante transformação e consolidação, em 2008, de **M€ 1,9** ( ao abrigo do EMLP relativo ao PPTH ) de dívida desta natureza em financeira de MLP, **negativa e desequilibrada**, com:

- ✓ **Relevantes e sistemáticos** ( ainda que decrescentes ) **saldos reais negativos de operações orçamentais** ( em 2013: **M€ 2,1** );
- ✓ **PMP a terceiros** ( 2012 ) e a **fornecedores** ( 2013 ) **elevados e muito superiores aos parâmetros legais** ( respetivamente, **227 e 121 dias** );
- ✓ **Violação reiterada da regra do equilíbrio financeiro mínimo** ( indicadores de liquidez ), **com um permanente desajustamento entre as dívidas de CP e correspondente liquidez do ativo, em especial das disponibilidades.**

Desta situação resultaram **significativos custos financeiros para a Autarquia relativos a atrasos de pagamento a fornecedores** ( entre 2010 e 2012 foram liquidados juros de mora de, pelo menos, m€ 207, estando, ainda, em dívida no final de 2012, m€ 39 ).

Dívida municipal de montante ainda significativo, mas decrescente e cada vez mais adequada ao seu quadro financeiro ( 2013: M€ 9,4 )

Período de recuperação da dívida total ( 2012: 19 meses )

Dívida municipal " per capita " ( 2012: € 393 )

Aumento do serviço da dívida de EMLP nos próximos anos

Situação financeira de CP desequilibrada, mesmo após a adesão ao PPTH

Saldos reais negativos de OO ( em 2013: M€ 2,1 )

PMP a terceiros e a fornecedores superiores aos parâmetros legais ( 2012: 227 e 121 dias )

Violação da regra do equilíbrio financeiro mínimo

Juros de mora pagos de m€ 285

**4.3. O MP apresentava, no final de 2012, apesar de ter recorrido, em 2008, ao PPTH ( M€ 1,9 ), de acordo com os parâmetros legais, uma situação de desequilíbrio financeiro conjuntural, o que justificaria o recurso a um plano de saneamento ou reequilíbrio financeiro, mas aderiu, entretanto, ao PAEL ( montante já utilizado em 2013: M€ 2,2 ), que tem uma finalidade idêntica.**

**Desequilíbrio financeiro conjuntural em 2012**

## **5. Incumprimento dos objetivos previstos no Programa Pagar a Tempo e Horas ( PPTH )**

**5.1. O MP aderiu, em 2008, ao PPTH, com o objetivo de consolidar dívida de natureza administrativa/ comercial, tendo obtido um financiamento no montante de cerca de M€ 1,9.**

**5.2. Neste âmbito, efetuaram-se, em 2011 e 2012, correções e/ou ajustamentos materialmente relevantes nas grandezas tidas pela DGAL para o apuramento do PMP ( previsto na RCM n.º 34/2008 ), tendo a IGF considerado:**

- ✓ Na **dívida a fornecedores: mais m€ 419 ( 2011 ) e m€ 325 ( 2012 )**, valores que resultam do procedimento de reconciliação de saldos das dívidas a terceiros;
- ✓ Nas **aquisições de bens/serviços: menos M€ 1,5 ( 2011 ) e m€ 587 ( 2012 )** que não respeitam a eventos relacionados com aquisições a título oneroso e decorrem das diferenças apuradas no procedimento de reconciliação.

**Correções nas grandezas consideradas pela DGAL para o apuramento do PMP entre 2011/2012**

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

Consequentemente, os **PMP apurados pela IGF e DGAL são divergentes**, variando as diferenças entre 20 ( 2012 ) e 70 dias ( 2009 ), o que se **reflete sobre a determinação dos objetivos anuais a atingir em matéria de redução do PMP** e, eventualmente, **ao nível dos resultados alcançados.**

**PMP diferentes dos divulgados pela DGAL**

**5.3. Segundo o apuramento da IGF, o MP não cumpriu, entre 2008 e 2012, os objetivos contratualmente estabelecidos para o PMP**, com diminuição do resultado do indicador somente em 2009 e aumento nos restantes anos.

**Incumprimento dos objetivos previstos em termos de PMP**

Consequentemente, a **taxa de juro base remuneratória do capital mutuado pelo Estado** deveria ser **acrescida de 1,4 pp ( 2008: 0,3 pp; 2009: 0,2 pp; 2010: 0,3 pp; 2011: 0,3 pp e 2012: 0,3 pp )**.

**Acréscimo de 1,4 pp na taxa de juro base remuneratória do empréstimo do Estado**

**5.4. O MP, nos anos de 2009 a 2012, não contribuiu totalmente para a prossecução dos objetivos, tanto de âmbito específico como geral, subjacentes à conceção do PPTH, já que não:**

**Não contribuição para os objetivos subjacentes ao PPTH**

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

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

**6.1.** O MP ( considerando, também, as restantes entidades relevantes ) **cumpriu, em 2012, os limites legais de EMLP e de EL previstos na LOE desse ano, bem como o de ECP consagrado na LFL.**

Refira-se, no entanto, que, naquele ano, **estava excecionado dos limites legais de EMLP e de EL o montante de M€ 1,8**, pelo que **os valores que estão a ser considerados são inferiores aos das respetivas grandezas.**

**6.2.** A **informação reportada à DGAL em matéria de limites de endividamento municipal**, relativa ao final de 2012, **não refletia, com inteira fiabilidade, a situação do MP**, pois foi apurada uma **diferença, para menos, ao nível do EL, de m€ 349.**

Essa divergência, resultou das correções efetuadas pela IGF na informação financeira do MP e do reporte de valores incorretos de entidades relevantes, não teve, no entanto, qualquer implicação sobre as conclusões retiradas em matéria de ( in ) cumprimento dos referidos limites.

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

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

**7.1.** O MP, autonomamente considerado, **contribuiu positivamente** em 2012, para **o défice do subsector das autarquias locais**, uma vez que, entre 1/jan e 31/dez, daquele ano, **diminuiu o endividamento líquido** ( sem exceções ) em cerca de **m€ 671.**

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

**8.1.** O MP tem uma **Norma de Controlo Interno** e um **Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas** aprovados nos termos legais ( ainda que este último tenha sido aprovado apenas em set/2013 ), documentos que são, entre si, coerentes, complementares e articulados.

**8.2.** Ao **nível dos procedimentos contabilísticos e de controlo interno** salientamos, o/a **não**:

- ✓ Apresentação, no passivo de MLP e CP do balanço, das dívidas a terceiros de acordo com a sua maturidade;
- ✓ Reconhecimento adequado de montantes significativos de dívida faturada ou equivalente nas adequadas contas do passivo exigível de CP, mas sim em " outros acréscimos de custos ".

**8.3.** Quanto ao **Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas** parece-nos de salientar que tal documento:

- ✓ Foi aprovado muito para além do prazo previsto;
- ✓ Não define os necessários meios humanos, financeiros e materiais no que se refere às medidas de prevenção de riscos previstas;
- ✓ É omissa quanto aos termos em que deve ocorrer a sua revisão.

Cumprimento de todos os limites legais de endividamento em 2012

Prestação de informação incompleta à DGAL em 2012

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

Contribuição positiva, em 2012, para o défice público

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

## 9. Principais recomendações

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

- ✓ Fiabilidade da informação contabilística quanto, designadamente, à utilização de forma adequada e sistemática das contas relativas a compromissos de exercícios futuros e implementação integral do subsistema de contabilidade de custos;
- ✓ Elaboração de orçamentos rigorosos, especialmente ao nível da receita prevista, visando a manutenção de uma gestão orçamental prudente, equilibrada e sustentável;
- ✓ Adoção de medidas concretas que diminuam a despesa e a dívida municipal, com o objetivo de restabelecer o reequilíbrio financeiro da Autarquia, em especial em termos de curto prazo;
- ✓ Cumprimento sistemático dos objetivos, de âmbito geral e específico, previstos no PPTH e criação dos instrumentos necessários à monitorização e cumprimento das obrigações resultantes do plano de ajustamento subjacente ao PAEL;
- ✓ Adequado reporte de informação financeira à DGAL, atento o papel esta entidade em sede, designadamente, de acompanhamento e controlo dos limites de endividamento municipal;
- ✓ Superação das fragilidades existentes ao nível dos procedimentos de controlo interno e contabilísticos e da implementação do Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas.

### Principais recomendações

## ÍNDICE

<b>LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS .....</b>	<b>9</b>
<b>LISTA DE QUADROS.....</b>	<b>10</b>
<b>1. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>11</b>
<b>1.1. ORIGEM E OBJETIVOS.....</b>	<b>11</b>
<b>1.2. METODOLOGIA E CONDICIONALISMOS.....</b>	<b>11</b>
<b>1.3. CONTRADITÓRIO INSTITUCIONAL .....</b>	<b>12</b>
<b>2. RESULTADOS DA AÇÃO .....</b>	<b>12</b>
<b>2.1. DOCUMENTOS DE PRESTAÇÃO DE CONTAS DE 2010 A 2013.....</b>	<b>12</b>
<b>2.1.1. EVOLUÇÃO DOS BALANÇOS .....</b>	<b>12</b>
<b>2.1.2. FIABILIDADE DA INFORMAÇÃO FINANCEIRA .....</b>	<b>14</b>
<b>2.2. EXECUÇÃO ORÇAMENTAL, DÍVIDA MUNICIPAL E SITUAÇÃO FINANCEIRA ( 2010/2013 ) .....</b>	<b>16</b>
<b>2.2.1. EXECUÇÃO ORÇAMENTAL .....</b>	<b>16</b>
<b>2.2.2. DÍVIDA MUNICIPAL E APRECIÇÃO DA SITUAÇÃO FINANCEIRA ( 2010/2013 ).....</b>	<b>26</b>
<b>2.2.3. PROGRAMA PAGAR A TEMPO E HORAS ( PPTH ).....</b>	<b>35</b>
<b>2.3. LIMITES LEGAIS DE ENDIVIDAMENTO MUNICIPAL DE 2012.....</b>	<b>41</b>
<b>2.3.1. APURAMENTO DOS LIMITES LEGAIS ( DGAL E IGF ) .....</b>	<b>41</b>
<b>2.3.2. ENTIDADES RELEVANTES PARA OS LIMITES LEGAIS.....</b>	<b>43</b>
<b>2.3.3. CONTROLO DO LIMITE ESPECIAL DE EMPRÉSTIMOS DE MÉDIO E LONGO PRAZOS.....</b>	<b>44</b>
<b>2.3.4. CONTROLO DO LIMITE ESPECIAL DE ENDIVIDAMENTO LÍQUIDO .....</b>	<b>45</b>
<b>2.3.5. CONTROLO DO LIMITE DE EMPRÉSTIMOS DE CURTO PRAZO .....</b>	<b>45</b>
<b>2.3.6. CONTROLO DA INFORMAÇÃO PRESTADA À DGAL .....</b>	<b>46</b>
<b>2.3.7. CONTRIBUTO PARA O DÉFICE DO SUBSETOR DAS AUTARQUIAS LOCAIS .....</b>	<b>47</b>
<b>2.3.8. APRECIÇÃO FINAL .....</b>	<b>47</b>
<b>2.4. SANEAMENTO E REEQUILÍBRIO FINANCEIROS NO FINAL DE 2012.....</b>	<b>48</b>
<b>2.5. CONTROLO INTERNO, PROCEDIMENTOS CONTABILÍSTICOS E PLANO DE GESTÃO DE RISCOS DE CORRUPÇÃO E INFRAÇÕES CONEXAS .....</b>	<b>49</b>
<b>3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES .....</b>	<b>50</b>
<b>4. PROPOSTAS .....</b>	<b>60</b>
<b>ANEXOS ( Fls. 1 a 103 )</b>	

### LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

<b>AMO MAIS</b>	AMO MAIS - Associação de Fins Específicos
<b>Cfr.</b>	Confrontar
<b>BES</b>	Banco Espírito Santo, SA
<b>BPI</b>	Banco Português de Investimento, SA
<b>BST</b>	Banco Santander Totta, SA
<b>CA/CCAM</b>	Caixa de Crédito Agrícola Mútuo
<b>CGD</b>	Caixa Geral de Depósitos, SA
<b>CP</b>	Curto Prazo
<b>DGAL</b>	Direção-Geral das Autarquias Locais
<b>DGTF</b>	Direção-Geral do Tesouro e Finanças
<b>DL</b>	Decreto-Lei
<b>DR</b>	Diário da República
<b>ECP</b>	Empréstimos de Curto Prazo
<b>EL</b>	Endividamento Líquido
<b>EMLP</b>	Empréstimos de Médio / Longo Prazo
<b>IGF</b>	Inspeção-Geral de Finanças
<b>LFL</b>	Lei das Finanças Locais
<b>LOE</b>	Lei do Orçamento de Estado
<b>LOPTC</b>	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
<b>M€</b>	Milhões de euros
<b>m€</b>	Milhares de euros
<b>MLP</b>	Médio e Longo Prazo
<b>MP</b>	Município de Peniche
<b>OO</b>	Operações Orçamentais
<b>OT</b>	Operações de Tesouraria
<b>OesteCIM</b>	Comunidade Intermunicipal do Oeste
<b>PAEL</b>	Programa de Apoio à Economia Local
<b>PMP</b>	Prazo Médio de Pagamento
<b>PISOESTE</b>	PISOESTE – Parques de Inertes e Serviços do Oeste, EEIM
<b>POCAL</b>	Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais
<b>pp</b>	Pontos percentuais
<b>RCM</b>	Resolução do Conselho de Ministros
<b>RJSEL</b>	Regime Jurídico do Sector Empresarial Local
<b>SMP</b>	Serviços Municipalizados de Peniche

## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 1</b>	Evolução das componentes dos balanços ( 2010/2013 )
<b>Quadro 2</b>	Síntese das correções efetuadas nos balanços de 2010 a 2012
<b>Quadro 3</b>	Evolução e taxas de execução da receita e despesa municipal
<b>Quadro 4</b>	Taxas de execução da receita e despesa municipais de 2013
<b>Quadro 5</b>	Despesa orçamental prevista sem efetiva cobertura pela receita disponível
<b>Quadro 6</b>	Equilíbrio orçamental em sentido substancial
<b>Quadro 7</b>	Vinculação orçamental – triénio 2010/2012
<b>Quadro 8</b>	Vinculação orçamental ano de 2013
<b>Quadro 9</b>	Compromissos assumidos / despesas faturadas ( ou equivalente )
<b>Quadro 10</b>	Composição e evolução da dívida corrigida pela IGF
<b>Quadro 11</b>	Composição e evolução da dívida municipal em 2013
<b>Quadro 12</b>	Saldos reais de operações orçamentais
<b>Quadro 13</b>	Prazos médios de pagamento
<b>Quadro 14</b>	Indicadores de liquidez
<b>Quadro 15</b>	Indicadores de endividamento
<b>Quadro 16</b>	Indicadores de imobilizações
<b>Quadro 17</b>	Empréstimo PPTH
<b>Quadro 18</b>	Aquisições de bens e serviços a excluir/acrescer no apuramento dos PMP e 2011 e 2012
<b>Quadro 19</b>	PPTH – Controlo dos objetivos 2008/2012
<b>Quadro 20</b>	Evolução das outras dívidas a terceiros ( PPTH )
<b>Quadro 21</b>	Limites especiais de EL de 2011 e 2012
<b>Quadro 22</b>	Limite especial de EMLP de 2012
<b>Quadro 23</b>	Entidades abrangidas pelo conceito de Endividamento Líquido
<b>Quadro 24</b>	Controlo do limite especial de EMLP de 2012
<b>Quadro 25</b>	Controlo do limite especial de EL de 2012
<b>Quadro 26</b>	Diferença no reporte de EL de 2012 ( DGAL/IGF )
<b>Quadro 27</b>	Evolução do endividamento líquido em 2012
<b>Quadro 28</b>	Reequilíbrio e saneamento financeiros em 2012

## 1. INTRODUÇÃO

### 1.1. ORIGEM E OBJETIVOS

**1.1.1.** De acordo com o plano de atividades da Inspeção-Geral de Finanças ( **IGF** ), realizou-se uma auditoria no Município de Peniche ( **MP** ), enquadrada no Projeto designado “ Controlo do endividamento e da situação financeira da Administração Local Autárquica ”.

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

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

**Embora a auditoria incidisse sobre os anos 2010/2012**, foi ainda considerada na análise, nos casos em que os objetivos definidos o permitiram, a **informação financeira relativa ao final do exercício de 2013** <sup>3</sup>.

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

### 1.2. METODOLOGIA E CONDICIONALISMOS

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

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

<sup>1</sup> Lei n.º 2/2007, de 15/jan ( com declaração de retificação n.º 14/2007, publicada no DR, I série de 15/fev/07 ), alterada pelos art. 6.º da Lei n.º 22-A/2007, de 29/jun, art. 29.º da Lei n.º 67-A/2007, de 31/dez, art. 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 e, entretanto, revogada pela Lei n.º 73/2013, de 3/set, que aprova o Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais.

<sup>2</sup> Lei n.º 64-A/2011, de 30/dez.

<sup>3</sup> 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 MP foi, como decorre dos objetivos referidos, o de 2012.

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

Relativamente ao Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas, a análise baseou-se no guião elaborado para o efeito ( anexo ao Despacho n.º 9/2010 do Senhor Inspetor-Geral de Finanças ).

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

### **1.3. CONTRADITÓRIO INSTITUCIONAL**

**1.3.1.** O projeto de relatório foi submetido a contraditório institucional do MP, tendo a respetiva resposta, subscrita pelo Senhor Presidente da Câmara Municipal ( PCM ), dado entrada por via eletrónica nesta Inspeção-Geral em 23/dez/2014

Anexos, a fls. 66 a 103

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

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

## **2. RESULTADOS DA AÇÃO**

### **2.1. DOCUMENTOS DE PRESTAÇÃO DE CONTAS DE 2010 A 2013**

#### **2.1.1. EVOLUÇÃO DOS BALANÇOS**

**2.1.1.1.** As **componentes dos balanços do MP do quadriénio 2010/2013, após as correções realizadas pela IGF** <sup>4</sup>, apresentaram a **seguinte evolução**:

---

<sup>4</sup> As correções descritas no item 2.1.2.1. foram introduzidas nos balanços de 2010/2012 do MP, 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 2013 não efetuámos qualquer alteração, correspondendo os valores constantes do quadro 1 aos dos documentos de prestação de contas da Autarquia.

**Quadro 1 – Evolução das componentes dos balanços ( 2010/2013 )**

Un: euro

DESCRIÇÃO	2010	2011	2012	VARIÇÃO NO TRIÉNIO		2013	VARIÇÃO 2012/2013	
				Montante	%		Montante	%
ACRÉSCIMOS E DIFERIMENTOS	431 594,21	312 540,29	411 264,17	- 20 330,04	-5%	593 428,94	182 164,77	44%
RESTANTE ATIVO	32 699 134,65	35 669 931,02	37 130 656,58	4 431 521,93	14%	37 552 870,17	422 213,59	1%
<b>ATIVO TOTAL</b>	<b>33 130 728,86</b>	<b>35 982 471,31</b>	<b>37 541 920,75</b>	<b>4 411 191,89</b>	<b>13%</b>	<b>38 146 299,11</b>	<b>604 378,36</b>	<b>2%</b>
DÍVIDAS A TERCEIROS	13 611 577,80	12 958 959,46	11 241 254,00	- 2 370 323,80	-17%	9 790 422,81	- 1 450 831,19	-13%
PROVISÕES	0,00	0,00	0,00	0,00		0,00	0,00	
ACRÉSCIMOS E DIFERIMENTOS	8 670 028,52	10 364 513,06	12 058 722,81	3 388 694,29	39%	11 814 579,45	- 244 143,36	-2%
<b>PASSIVO TOTAL</b>	<b>22 281 606,32</b>	<b>23 323 472,52</b>	<b>23 299 976,81</b>	<b>1 018 370,49</b>	<b>5%</b>	<b>21 605 002,26</b>	<b>- 1 694 974,55</b>	<b>-7%</b>
PATRIMÓNIO	9 129 380,31	9 673 693,51	9 761 776,16	632 395,85	7%	10 720 497,16	958 721,00	10%
RESTANTES FUND. PRÓPRIOS	1 719 742,23	2 985 305,28	4 480 167,78	2 760 425,55	161%	5 820 799,69	1 340 631,91	30%
<b>FUND. PRÓPRIOS TOTAIS</b>	<b>10 849 122,54</b>	<b>12 658 998,79</b>	<b>14 241 943,94</b>	<b>3 392 821,40</b>	<b>31%</b>	<b>16 541 296,85</b>	<b>2 299 352,91</b>	<b>16%</b>

Fonte: Balanços de 2010 a 2013 e auditoria da IGF

Anexos, a fls. 10 a 16

Podemos, assim, constatar que no **triénio 2010/2012**:

- ✓ O **ativo** apresentou uma **evolução favorável**, com um **crescimento de 13%**, que resultou, sobretudo, de um aumento dos **bens de domínio público** ( 29% ) e das **imobilizações corpóreas** ( 9% ), rubricas que contribuíram, respetivamente, em 74% e 37% para a variação total.

Essa evolução superou a redução das dívidas de terceiros de curto prazo ( **CP** ) e dos depósitos e caixa ( respetivamente, de 41% e 18%, com um peso na variação total de -7% e -5% ).

- ✓ O **passivo** apresentou uma tendência desfavorável, com um **incremento de 5%**, que decorreu do aumento verificado na rubrica de **acréscimos e diferimentos** <sup>5</sup> ( 39%, com um peso na variação total de 333% ), o qual excedeu a redução ocorrida ao nível das dívidas a terceiros, tanto de CP como de MLP <sup>6</sup> ( respetivamente, de 21% e 13%, e com um peso na variação total de -155% e -78% );
- ✓ Os **fundos próprios aumentaram 31%**, para o que contribuiu, essencialmente, a evolução verificada ao nível dos **resultados líquido do exercício e transitados** ( 846% e 61% ), rubricas que contribuíram, respetivamente, em 48% e 31% para a variação total.

Anexos, a fls. 16

Em **2013** verificou-se, face a 2012; um **aumento do ativo** ( m€ 604 e 2% ) e dos **fundos próprios** ( M€ 2,3 e 16% ), **ao contrário do passivo que diminuiu** ( -M€ 1,7 e -7% ).

<sup>5</sup> Com especial ênfase para rubrica 2745 – Subsídios ao investimento.

<sup>6</sup> Relativas exclusivamente a empréstimos de MLP.

**2.1.1.2. Em síntese, entre 2010 e 2013:**

**Diminuiu o grau de dependência do MP do passivo exigível<sup>7</sup> para financiamento do ativo ( passou de 41% para 26% ), tendo aumentado o correspondente peso dos fundos próprios ( 33% e 43% ).**

**2.1.2. FIABILIDADE DA INFORMAÇÃO FINANCEIRA**

**2.1.2.1.** Do trabalho realizado<sup>8</sup>, com o **objetivo de aferir sobre a qualidade da informação financeira produzida pelo MP<sup>9</sup>**, resultaram as **seguintes correções** aos dados constantes dos **balanços do triénio 2010/2012:**

**Quadro 2 – Síntese das correções efetuadas nos balanços de 2010 a 2012**

Un: Euro

COMPONENTES DO BALANÇO	CONTAS	2010				2011				2012			
		Débito	Crédito	Saldo		Débito	Crédito	Saldo		Débito	Crédito	Saldo	
				Valor	D/C			Valor	D/C			Valor	D/C
<b>ATIVO</b>	Investimentos Financeiros (41.1.4)		4 379,32	- 4 379,32	C		4 379,32	- 4 379,32	C		4 379,32	- 4 379,32	C
<b>FUNDOS PRÓPRIOS</b>	Resultado Líquido do Exercício (88) / Resultados Transitados (59) - FSE									496,96		- 496,96	D
	Resultado Líquido do Exercício (88) / Resultados Transitados (59) - Custos C/ Pessoal									6 301,98		- 6 301,98	D
	Resultado Líquido do Exercício (88) / Resultados Transitados (59)	4 379,32		- 4 379,32	D	4 379,32		- 4 379,32	D	4 379,32		- 4 379,32	D
<b>PASSIVO</b>	Fornecedores c/c (221XX)		502 041,22	502 041,22	C		418 540,25	418 540,25	C		324 636,92	324 636,92	C
	Outras dívidas a terceiros - Credores diversos (268XX, 245XX)										33 881,38	33 881,38	C
	Outros Acréscimos de Custos (2739)	502 041,22		- 502 041,22	D	418 540,25		- 418 540,25	D	351 719,36		- 351 719,36	D

Anexos, a fls. 10 e 16

Assim, em sede de **passivo exigível de CP** ( dívida comercial/administrativa ), destacam-se as **correções** efetuadas, **para mais**, nos **anos de 2010 a 2012**, nos montantes de, respetivamente, **€ 502 041, € 418 540 e € 351 719**, representando 8%, 6% e 7% da dívida de CP constante dos balanços.

As **diferenças apuradas resultaram** essencialmente **do procedimento contabilístico incorreto adotado pelo MP**, que **reflete na sua contabilidade faturas** ( ou

<sup>7</sup> Passivo total menos acréscimos e diferimentos.

<sup>8</sup> Nomeadamente através do procedimento de circularização e reconciliação das dívidas a terceiros que abrangem:

- ✓ Seis entidades que concederam **empréstimos de médio e longo prazo** ao MP ( BES, BPI, CCAM, CGD, DGTF e IHRU ), tendo-se obtido uma taxa de retorno de 100%;
- ✓ Cinco instituições financeiras que celebraram **contratos de locação financeira** com o MP ( Caixa Leasing e Factoring SA, BPI - Leasing, Banco Santander Totta, BES Leasing e Factoring, e Grenke Renting SA ), tendo-se obtido resposta de apenas uma delas ( BES );
- ✓ Dezoito entidades, em termos dos **outros credores** ( fornecedores c/c, fornecedores de imobilizado e outros ), cujos créditos totalizavam, no final de 2012, cerca de M€ 3,2, que representavam 76% da dívida desta natureza refletida contabilisticamente, tendo-se obtido 83% de respostas.

Salienta-se, ainda, o facto de apenas ter sido circularizada e reconciliada a informação financeira do ano de 2012, pelo que, relativamente aos anos de 2010 e 2011, recorreu-se, na análise efetuada, à informação que consta dos respetivos documentos de prestação de contas, corrigida de eventuais diferenças apuradas pela IGF no exercício de 2012, mas que já eram suscetíveis de afetar a informação económico-financeira dos exercícios anteriores.

<sup>9</sup> Refira-se que as contas do MP não foram, anualmente, objeto de certificação legal, pelo facto da Autarquia não se encontrar legalmente obrigada ( cfr. art. 47º, n.º 2 da Lei n.º 2/2007, de 15/jan ).

documentos equivalentes ) **em subcontas da conta " 273 - acréscimos de custos "**, quando tais situações deviam estar reconhecidas nas respetivas contas de terceiros do passivo exigível, pois já consubstanciavam dívida exigível no final de cada um dos anos.

Refira-se, ainda, que o **MP reconheceu, indevidamente, numa conta de investimentos financeiros** ( conta 41.1.4 ), **a sua participação financeira para uma associação sem fins lucrativos** ( Associação Berlenga-Laboratório de Sustentabilidade ), ainda que no montante materialmente pouco relevante de **€ 4 379,32**.

Anexos, a fls. 11 a 14

No âmbito da matéria que aqui cuidamos, a Autarquia prestou, em sede de contraditório institucional, a informação de que " *O balanço de 2013 já foi elaborado de acordo com o procedimento referenciado pela IGF, as faturas de 2013 que só deram entrada no Município em 2014 foram registadas na respetiva conta de terceiros em 2013, de forma a constar no passivo exigível* ".

Acrescentou, ainda, que " *A participação financeira para a Associação Berlenga-Laboratório de Sustentabilidade foi reconhecida numa conta de investimentos financeiros, mas dado que se trata de uma associação sem fins lucrativos, irá ser efetuada a correção da sua classificação contabilística no Balanço de 2014.* ".

Anexos, a fls. 67

**2.1.2.2.** Para além disso, considerando o disposto no Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais ( **POCAL** <sup>10</sup> ), constatou-se <sup>11</sup> **a existência de outras insuficiências** que se repercutem na qualidade e fiabilidade da **informação orçamental, económico e financeira elaborada pelo MP**, em especial a que respeita à **não**:

- ✓ **Utilização**, até ao final de 2011, **das contas relativas a compromissos de exercícios futuros** ( contas 04 e 05 ) <sup>12</sup>, para o reconhecimento de compromissos para os exercícios de n+2, n+3 e seguintes, tendo apenas sido reconhecidos os compromissos para n+1;
- ✓ **Implementação integral do subsistema da contabilidade de custos** <sup>13</sup>.

O MP, no que concerne a tais insuficiências, esclarece no **contraditório** que, por um lado, " *As contas relativas a compromissos de exercícios futuros passaram a ser utilizadas a partir de 2012* " e, por outro lado, que " *A Câmara Municipal de Peniche ainda não está a adotar a contabilidade de custos. É utilizado um plano de contas analítico que permite a identificação dos custos.* ".

Anexos, a fls. 67 e 68

<sup>10</sup> Aprovado pelo Decreto-Lei ( DL ) n.º 54-A/99, de 22/fev, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 162/99, de 14/set, DL n.º 315/2000, de 2/dez, DL n.º 84-A/2002, de 5/abr, e pelo art. 104º da Lei n.º 60-A/2005, de 30/dez.

<sup>11</sup> Na sequência do tratamento das respostas dadas aos questionários, previamente trabalhados pelos serviços municipais e equipa de auditoria, que foram integrados nos papéis de trabalho da presente ação de controlo.

<sup>12</sup> De facto, entre 2009 e 2011 não são refletidos valores respeitantes a N+2, N+3 e seguintes, pois este procedimento só começou a ser efetuado a partir do ano de 2012.

<sup>13</sup> Embora o MP tenha referido que utiliza um plano de contas analítico que lhe permite a identificação dos custos.

### 2.1.2.3. Deste modo, nos **exercícios de 2010/2012**:

Os **balanços do MP não refletiam, com inteira fiabilidade**, nas rubricas do **passivo exigível de CP** ( dívida comercial/administrativa ), a sua **situação financeira, embora a generalidade das correções efetuadas** ( cujo peso na dívida de CP relevada contabilisticamente era de, respetivamente, 8%, 6% e 7% ) **resultem do reconhecimento incorreto de dívida de CP em acréscimos de custos**, sendo ainda de salientar a **falta de implementação integral do subsistema da contabilidade de custos**.

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

### 2.2.1. EXECUÇÃO ORÇAMENTAL

**2.2.1.1.** No triénio de **2010/2012**<sup>14</sup>, as **receitas previstas/cobradas** e as **despesas previstas/pagas** apresentaram a evolução expressa no seguinte quadro:

**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 TRIÉNIO	
	2010		2011		2012		2010			2011	
	PREVISÃO	EXECUÇÃO	PREVISÃO	EXECUÇÃO	PREVISÃO	EXECUÇÃO	2010	2011	2012	(%)	(pp)
1 - Saldo inicial	546 498	546 498	1 017 808	1 017 808	1 352 763	1 352 763	100%	100%	100%	148%	0 pp
2 - Repos. não abat. nos pagam.	500	3 043	500	17 518	500	14 174	609%	3504%	2835%	366%	2 226 pp
3 - Receita Corrente	18 177 850	13 495 869	17 165 737	13 087 362	16 308 447	12 418 987	74%	76%	76%	-8%	2 pp
4 - Despesa Corrente	18 718 887	13 103 548	18 020 791	12 708 180	17 147 281	12 166 603	70%	71%	71%	-7%	1 pp
5 - Receita de Capital	13 330 605	3 257 355	14 264 298	4 385 927	10 575 935	4 395 420	24%	31%	42%	35%	17 pp
6 - Despesa de Capital	13 049 555	3 181 408	14 427 552	4 447 672	11 090 364	5 302 914	24%	31%	48%	67%	23 pp
<b>7 - Receita Total (1+2+3+5)</b>	<b>32 055 453</b>	<b>17 302 764</b>	<b>32 448 343</b>	<b>18 508 614</b>	<b>28 237 645</b>	<b>18 181 344</b>	<b>54%</b>	<b>57%</b>	<b>64%</b>	<b>5%</b>	<b>10 pp</b>
<b>8 - Despesa Total (4+6)</b>	<b>31 768 442</b>	<b>16 284 956</b>	<b>32 448 343</b>	<b>17 155 852</b>	<b>28 237 645</b>	<b>17 469 517</b>	<b>51%</b>	<b>53%</b>	<b>62%</b>	<b>7%</b>	<b>11 pp</b>

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

Anexos, a fls. 17 a 19

A **receita total disponível** ( incluindo o saldo orçamental transitado da gerência anterior ) importou, no triénio **2010/2012**, no montante de, respetivamente, **M€ 17,3, M€ 18,5 e M€ 18,2**, o que espelha um **aumento de 5%**, o qual decorreu de um acréscimo verificado na rubrica de **receitas de capital** ( com uma evolução positiva de 35% )<sup>15</sup>, não obstante as receitas correntes terem diminuído ( -8% ).

Todavia, realce-se que **as referidas receitas incluíam**, em qualquer dos anos examinados, **a utilização de empréstimos** ( i.e., receitas não efetivas ) nos montantes, respetivamente, de **m€ 472, m€ 521 e m€ 514**, sem os quais as receitas desses exercícios teriam sido de **M€ 16,8, M€ 18 e M€ 17,7**, continuando, ainda assim, a persistir um aumento de 5%.

<sup>14</sup> Cfr. infra a atualização efetuada relativamente ao exercício de 2013.

<sup>15</sup> Em especial, por força do comportamento verificado na rubrica de participação comunitária em projetos cofinanciados que teve um aumento de M€ 1,9 ( 387% ).

No mesmo sentido evoluiu a **despesa municipal paga ( aumento de 7% )**, que **passou de M€ 16,3 para M€ 17,5**, em resultado, sobretudo, da evolução ocorrida na rubrica de **aquisição de bens de capital ( cresceu M€ 2,1 e 96% )**, conquanto tenha ocorrido um **decréscimo de m€ 936 ( -7% )** ao nível das **despesas correntes**.

No ano de 2013, a **evolução destas grandezas** foi a seguinte:

**Quadro 4 – Taxas de execução da receita e despesa municipais de 2013**

Un: Euro

RUBRICAS	2013			2013 - VARIACÃO DA EXECUÇÃO					
	PREVISÃO	EXECUÇÃO	TAXA DE EXECUÇÃO	FACE A 2012			FACE A 2010		
				MONTANTE	(%)	(pp)	MONTANTE	(%)	(pp)
1 - Saldo inicial	711 827	711 827	100%	- 640 936	-47%	0 pp	165 329	30%	0 pp
2 - Repos. não abat. nos pagam.	1 000	4 003	400%	- 10 171	-72%	- 1 417 026 pp	960	32%	- 208 pp
3 - Receita Corrente	14 414 080	13 611 298	94%	1 192 311	10%	18 pp	115 430	1%	20 pp
4 - Despesa Corrente	15 909 786	13 752 184	86%	1 585 581	13%	15 pp	648 636	5%	16 pp
5 - Receita de Capital	6 108 085	3 240 705	53%	- 1 154 715	-26%	11 pp	- 16 650	-1%	29 pp
6 - Despesa de Capital	5 325 206	2 958 794	56%	- 2 344 120	-44%	8 pp	- 222 614	-7%	31 pp
<b>7 - Receita Total (1+2+3+5)</b>	<b>21 234 992</b>	<b>17 567 834</b>	<b>83%</b>	<b>- 613 510</b>	<b>-3%</b>	<b>18 pp</b>	<b>265 069</b>	<b>2%</b>	<b>29 pp</b>
<b>8 - Despesa Total (4+6)</b>	<b>21 234 992</b>	<b>16 710 978</b>	<b>79%</b>	<b>- 758 539</b>	<b>-4%</b>	<b>17 pp</b>	<b>426 022</b>	<b>3%</b>	<b>27 pp</b>

Fonte: Documentos de Prestação de Contas de 2013 <sup>16</sup>

Assim, em 2013, face ao ano anterior, a **receita municipal cobrada diminuiu m€ 614 ( -3% )**, devido, em especial, à **redução das receitas de capital ( -26% )**, o mesmo sucedendo com a **despesa municipal paga** que teve um **decréscimo de m€ 759 ( -4% )**.

Porém, **em 2013**, tenha-se presente que **as mencionadas receitas incluíam a utilização de empréstimos ( i.e., receitas não efetivas ) de M€ 2,2, sem os quais teriam sido de M€ 15,4, e a diminuição, face a 2012, de M€ 2,3 ( -13% )**.

Face a 2010, **verifica-se que as receitas e as despesas orçamentais aumentaram, respetivamente, m€ 265 ( 2% ) e m€ 426 ( 3% )**.

**2.2.1.2.** No triénio **2010/2012**, o **grau de execução orçamental da receita total disponível**, ainda que tenha aumentado de 54% para 64%, **apresentou valores muito reduzidos**, em especial na **componente das receitas de capital**, com **taxas de execução de 24%, 31% e 42%**.

Atento os valores previstos, **não foram arrecadadas receitas totais nos montantes**, respetivamente, **de M€ 14,8, M€ 13,9 e M€ 10,1**, resultando tal situação, sobretudo, das seguintes rubricas orçamentais:

- ✓ **09 – Venda de bens de investimento**, com verbas não executadas de M€ 5, M€ 4,6 e M€ 3, que contribuíram em 34%, 33% e 30% para o desvio total verificado;

<sup>16</sup> Disponibilizados na página da internet do MP.

- ✓ **10.03.07 - Participação comunitária em projetos cofinanciados**, com receitas não arrecadadas de M€ 3,5, M€ 4,5 e M€ 3 e um contributo para o desvio total de 24%, 32% e 30%.

Anexos, a fls. 17 a 19

Neste âmbito, **em 2013 a situação melhorou face a 2012**, pois o **grau de execução da receita global subiu para 83%** ( mais 18 pp ), em especial, por força do comportamento das **receitas correntes que aumentaram e tiveram uma execução de 94%** ( mais 18 pp ).

Apesar disso, face aos valores previstos **não foram arrecadas receitas globais no montante de M€ 3,7**.

No **tríenio 2010/2012** verificou-se uma **prática reiterada e elevada de empolamento na previsão das receitas orçamentais**, consubstanciada em **reduzidos índices de execução em termos globais** ( máximo de 64%, em 2012 ), **em especial de receitas de capital** ( máximo de 42%, em 2012 ), **situação que**, não obstante a melhoria ocorrida, **persistiu em 2013** ( respetivamente, 83% e 53% ), **o que contraria o objetivo visado pelas regras previsionais consagradas no POCAL**.

**2.2.1.3. Os desvios registados no tríenio 2010/2012**, ao nível da **execução da receita orçamental prevista**, permitiam, **em sede de realização da despesa municipal**, a seguinte situação:

**Quadro 5 – Despesa orçamental prevista sem efetiva cobertura pela receita disponível**

Un: Euro

RUBRICAS	EXERCÍCIOS			% DE COBERTURA DA DESPESA PREVISTA ( #2 ) * 100		
	2010	2011	2012	2010	2011	2012
1 - Receita total efetivamente disponível	17 302 764	18 508 614	18 181 344			
2 - Despesa orçamental prevista	31 768 442	32 448 343	28 237 645	<b>54%</b>	<b>57%</b>	<b>64%</b>
<b>Diferença (1-2)</b>	<b>- 14 465 678</b>	<b>- 13 939 729</b>	<b>- 10 056 301</b>			

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

Anexos, a fls. 17 a 19

Assim, ao longo do tríenio em apreço, o **MP, através do empolamento na previsão das receitas orçamentais, criou artificialmente a possibilidade de realização e/ou existência de um elevado valor de despesas para o pagamento das quais não existiam**, de facto, **disponibilidades financeiras**.

Embora esse risco tenha vindo a diminuir, no **final de 2012** esta prática permitia ainda que tal **situação ocorresse relativamente a um valor materialmente relevante ( M€ 10,1 )**, que correspondia a **64% da respetiva receita total disponível**.

Acresce que, nesse ano, **a situação não podia ser justificada apenas pelas dívidas de CP**, de natureza administrativa/comercial, **transitadas de exercícios anteriores**, pois, de acordo com a informação financeira da Autarquia, estas importaram, no início daquele ano, em **M€ 6,5**.

Anexos, a fls. 15 e 16

Deste modo, **em 2012**, através do mencionado empolamento, o **MP criou a possibilidade de serem realizadas "novas despesas" de**, pelo menos, **M€ 3,6**<sup>17</sup>, relativamente às quais não havia, por parte da Autarquia, uma efetiva capacidade de pagamento.

**No ano de 2013**, não obstante ter ocorrido uma melhoria face ao ano anterior, **a situação continuou a ser negativa nesta matéria**, persistindo **a possibilidade de realizar um significativo montante de despesa sem uma real cobertura orçamental ( M€ 3,7 )**.

**A execução orçamental no quadriénio 2010/2013, não obstante a melhoria verificada no último exercício, comportava um significativo risco, pois possibilitava a realização e/ou existência de despesa municipal para além da real capacidade da Autarquia em promover o seu atempado pagamento ( 2012 e 21% do total da receita disponível ), potenciando, assim, uma gestão orçamental desequilibrada.**

No **contraditório** o MP refere que "*A execução da receita tem vindo a evoluir, passando de 54% em 2010 para 84,6% em 2014.*" e acrescenta que no período de "*(...) 2010/2013 grande parte das receitas não cobradas correspondiam a receita consignada, o que só permitiu fazer despesa referente a essa receita*".

Afirma, ainda, que relativamente "*Todas as rubricas de receita que não respeitam a média dos últimos 24 meses foram devidamente justificadas com quadros auxiliares onde é possível justificar toda a receita e despesa prevista.*".

A Autarquia junta, inclusivamente, anexos a comprovar as suas afirmações ( " Anexo I " e " Anexo II " ), mas não nega as asserções produzidas pela IGF quanto ao risco orçamental que os seus orçamentos comportavam.

Anexos, a fls. 68

**2.2.1.4.** No que respeita à verificação do **cumprimento do princípio do equilíbrio orçamental numa perspetiva substancial**<sup>18</sup>, os resultados apurados foram os seguintes:

<sup>17</sup> Diferença entre a " Despesa orçamental prevista sem efetiva cobertura pela receita disponível ", no valor de M€ 10,1, e o montante de " outras dívidas a terceiros " de CP transitadas, de acordo com a respetiva prestação de contas, do exercício de 2011 ( M€ 6,5 ).

<sup>18</sup> Isto é, entrando também em consideração, entre outros aspetos, com a receita disponível e com a despesa realizada e faturada, mas ainda não paga ( cfr. alínea b) do ponto 1.2. da metodologia, Anexo a fls. 2 ).

**Quadro 6 – Equilíbrio orçamental em sentido substancial**

ANO	EXECUÇÃO	
	Autónoma do Ano	Global no Ano
2010	95,61%	74,02%
2011	103,10%	76,94%
2012	105,13%	79,36%
2013	115,59%	87,74%

Fonte: orçamentos finais e mapas de fluxos de caixa <sup>19</sup>

Anexos, a fls. 20 ( em especial, colunas 9 e 10 ) e 2 ( metodologia )

Verifica-se, deste modo, que a **Autarquia violou**, em qualquer dos anos analisados, **o princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial ( execução global do ano )**, o mesmo acontecendo, em 2010, em termos da **execução autónoma do ano**, perspetiva em que passou a cumpri-lo a partir de 2011.

Não obstante a evolução positiva ocorrida ao nível da execução autónoma do ano, a **situação descrita espelha** uma **execução orçamental desequilibrada ao longo de todo o período analisado**.

Saliente-se, ainda, que **o resultado desta análise** ( mas não da sua evolução ) **seria bastante mais negativo** caso o MP **não tivesse utilizado**, em 2008, o capital dos dois empréstimos contratados ao abrigo do **PPTH**, na sequência dos quais transformou cerca de **MC 1,9 de outras dívidas a terceiros em dívida financeira de MLP**, valor que, por isso, deixou de influenciar o resultado deste indicador <sup>20</sup>.

Deste modo, **o risco potencial**, a que se fez alusão no item anterior, **concretizou-se ao nível da execução orçamental**, pois a globalidade da **receita municipal**, em cada um dos anos do quadriénio, **foi insuficiente para cobrir integralmente o montante das despesas faturadas ou equivalentes** ( pagas e não pagas ), sendo, no entanto, de salientar a evolução positiva verificada ( tanto ao nível da execução autónoma, como global do ano, com taxas crescentes no período em análise ).

A **violação reiterada**, no **quadriénio 2010/2013**, **do princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial** ( execução global do ano ), **espelha**, não obstante a evolução positiva ocorrida, **uma gestão financeira desequilibrada**, materializada na **realização e/ou existência de despesas acima da efetiva capacidade financeira** da Autarquia **para atempadamente fazer face aos compromissos assumidos**, situação que **ainda seria mais negativa caso não tivesse recorrido, em 2008, ao PPTH ( MC 1,9 )**.

<sup>19</sup> Os documentos de prestação de contas de 2013 foram retirados da página da internet do MP.

<sup>20</sup> Impacto que também se faz sentir nos exercícios seguintes.

O MP, no **contraditório**, sustenta, por um lado, que " *Os orçamentos de 2013, 2014 e 2015 já foram elaborados tendo como base uma previsão efetiva da receita e não somente de acordo com a média dos últimos 24 meses ( regra previsional )* " e, por outro lado, que " *Em 2014 verifica-se uma gestão orçamental equilibrada, ou seja, os compromissos foram assumidos tendo em conta a previsão da cobrança efetiva das receitas* ".

Acrescenta, ainda que, " *A despesa foi sempre efetuada com fundos disponíveis, nunca tendo ocorrido uma situação de fundos disponíveis negativos.* "

Anexos, a fls. 69

**2.2.1.5.** O MP violou, em 2013, o princípio orçamental do equilíbrio corrente, isto é, **as receitas correntes cobradas nesse exercício não foram suficientes para fazer face às despesas correntes pagas**, tendo-se verificado uma **diferença de m€ 140 886**.

A violação do princípio do equilíbrio corrente, previsto na alínea e) do ponto 3.1.1. do POCAL, é suscetível, em abstrato, de gerar responsabilidade financeira ( cfr. art. 65º, n.º 1, al. b), da LOPTC ( Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas - LOPTC ).

Saliente-se, no entanto, que esta **situação foi justificada pelo MP com o empréstimo contraído** ( no montante total de **€ 3 182 779,83** ) **no âmbito do Programa de Apoio à Economia Local** ( PAEL ) e **utilizado** parcialmente **em 2013** ( primeira tranche, no montante de **€ 2 241 803,35** ), que é considerado e registado como uma **receita de capital** ( passivos financeiros ), mas que se destinou também ao pagamento de despesas correntes.

Acresce que o Tribunal de Contas, atendendo às suas competências em matéria de verificação de contas e de efetivação de responsabilidades financeiras (art. 5º, n.º 1, als. d), e e), da Lei n.º 98/97, de 26/ago ), está na posse de todos os elementos que espelham a situação descrita e que permitem a sua apreciação e eventual valorização em sede de responsabilidade financeira, pelo que não se justifica a realização de qualquer outra diligência.

A Autarquia, em sede de **contraditório**, reafirma " (...) *que o princípio do equilíbrio orçamental foi cumprido, tendo em conta que quer em 2013 quer em 2014 se verificou a entrada de receita referente ao empréstimo contraído abrigo do PAEL que tinha como fim o pagamento de despesas correntes e de capital, bem como a afetação dos saldos da gerência dos diversos exercícios* ".

Anexos, a fls. 69 e 70

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

**Quadro 7 - Vinculação orçamental <sup>21</sup> - triénio 2010/2012**

Lr: euro

DESCRIÇÃO	EXECUÇÃO		
	2010	2011	2012
1 - Despesas com pessoal	7 208 785	6 763 676	6 071 699
2 - Encargos relativos à dívida financeira (amort. e juros)	1 048 199	1 088 833	904 928
3 - Outras dívidas a terceiros de CP transitada do ano anterior	5 852 179	7 092 274	6 900 739
4 - Compromissos já assumidos no final do exercício anterior e ainda não faturados *	1 043 520	2 668 674	2 491 672
5 - Compromissos já assumidos para o exercício no final do anterior (contas 04 e 05 )	6 895 699	9 760 948	9 392 411
<b>6 - TOTAL (1+2+3+4+5)</b>	<b>22 048 382</b>	<b>27 374 404</b>	<b>25 761 449</b>
<b>7 - DISPONIBILIDADES ORÇAMENTAIS **</b>	<b>17 302 764</b>	<b>18 508 614</b>	<b>18 181 344</b>
<b>8 - DIFERENÇA (7-6)</b>	<b>- 4 745 618</b>	<b>- 8 865 790</b>	<b>- 7 580 105</b>
<b>9 - PERCENTAGEM DA RECEITA NÃO VINCULADA (8/7*100)</b>	<b>-27,4</b>	<b>-47,9</b>	<b>-41,7</b>

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

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

Fonte: Documentos de prestação de contas

Anexos, a fls. 17, 20 e 21

Assim, **no início de qualquer dos exercícios, o valor global das receitas orçamentais do MP encontrava-se totalmente comprometido**, não sendo sequer suficiente para fazer face apenas a **um conjunto de despesas certas que, em regra, se repetem em todos os exercícios e que apresentam um elevado grau de inflexibilidade.**

Esta situação espelha a **total rigidez existente ao nível da despesa orçamental** atendendo ao nível das receitas orçamentais, com a conseqüente **anulação integral da margem de atuação da Autarquia ao nível da sua gestão financeira.**

Aliás, no triénio 2010/2012, **se a Autarquia não tivesse empolado a sua previsão das receitas orçamentais não estaria em condições de elaborar orçamentos que cumprissem formalmente o princípio do equilíbrio**, por não existirem, de facto, receitas suficientes que possibilitassem sequer a previsão das despesas e dos compromissos anteriormente assumidos.

Saliente-se, ainda, que o resultado desta análise seria ainda mais negativo caso a Autarquia não tivesse utilizado, em 2008, o capital dos empréstimos contraídos ao abrigo do Programa Pagar a Tempo e Horas ( PPTH ), através do qual foi transformado o valor M€ 1,9 de outras dívidas a terceiros em dívida financeira de MLP ( cfr. item 2.2.3. ), montante que, por isso, diminuiu o montante das dívidas daquela natureza existentes no início de cada um dos anos seguintes, parâmetro que influencia o resultado deste indicador.

Anexos, a fls. 22

**No final de 2013**, o MP apresenta alguma **evolução positiva** nesta matéria, **mas continua**, no entanto, **sem qualquer margem de manobra ao nível da sua gestão**

<sup>21</sup> Cfr. alínea b) do ponto 1.2. da metodologia, Anexo a fls. 2.

financeira, tal como consta do quadro seguinte:

**Quadro 8 - Vinculação orçamental – ano de 2013**

Un: euro

DESCRIÇÃO	EXECUÇÃO (2013)
1 - Despesas com pessoal	6 477 059
2 - Encargos relativos à dívida financeira (amort. e juros)	1 302 140
3 - Outras dívidas a terceiros de CP transitada do ano anterior	5 439 240
4 - Compromissos já assumidos no final do exercício anterior e ainda não faturados	0
5 - Compromissos já assumidos para o exercício no final do anterior (contas 04 e 05 ) a)	6 947 159
<b>6 - TOTAL (1+2+3+4+5)</b>	<b>20 165 597</b>
<b>7 - DISPONIBILIDADES ORÇAMENTAIS</b>	<b>17 567 834</b>
<b>8 - DIFERENÇA (7-6)</b>	<b>- 2 597 763</b>
<b>9 - PERCENTAGEM DA RECEITA NÃO VINCULADA (8/7*100)</b>	<b>-14,8</b>

a) Informação retirada do balancete constante do SIIAL.

Fonte: Documentos de Prestação de Contas de 2013 <sup>22</sup>

No **quadriénio 2010/2013**, o **MP**, não obstante a utilização, em 2008, do capital de um EMLP no âmbito do PPTH ( M€ 1,9 ), **apresentava uma absoluta rigidez ao nível das despesas orçamentais, não dispondo de qualquer margem de manobra para fazer face às demais despesas municipais que, à partida, não se encontravam já " vinculadas "**.

Neste contexto, em sede de **contraditório**, a Autarquia destaca o facto de que " A despesa tem vindo a ser reduzida (...), tendo contribuído para tal as medidas constantes do PAF para os anos de 2013 a 2026."

Anexos, a fls. 70

**2.2.1.7.** Acresce que a **comparação**, no **quadriénio 2010/2013**, entre os **compromissos assumidos no exercício e a soma das despesas pagas com o montante das outras dívidas a terceiros** ( de curto prazo ) permitiu verificar o seguinte:

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

Un: euro

DESCRIÇÃO	ANOS			
	2010	2011	2012	2013
1 - Compromissos totais assumidos para o exercício	26 045 904	26 548 262	22 605 910	18 742 081
2 - Despesas totais pagas	16 284 956	17 155 852	17 469 517	16 710 978
3 - Outras dívidas a terceiros de CP transitadas (exceto OT)	7 092 274	6 900 739	5 439 240	2 950 231
<b>Diferença [1-(2+3)]</b>	<b>2 668 674</b>	<b>2 491 672</b>	<b>- 302 847</b>	<b>- 919 128</b>

Fonte: Documentos de prestação de contas da Autarquia

Anexos, a fls. 17, 20, 23 e 24 (indicadores orçamentais 17 e 18)

Ora, atendendo a que, de acordo com o ponto 2.6.1. do POCAL, o registo do compromisso

<sup>22</sup> Disponibilizados na página da internet do MP.

é efetuado na sequência da assunção, perante terceiros, da responsabilidade de realizar uma determinada despesa <sup>23</sup>, **o resultado de 2012 e 2013, indiciam a realização de despesas** ( de respetivamente, cerca de **m€ 302** e **m€ 919** ) **sem que tenha sido efetuado o exigível compromisso no ano.**

Esta situação espelha, em princípio, a violação **de princípios e regras orçamentais relativos à execução do orçamento** <sup>24</sup>, **sendo suscetível**, em abstrato, **de configurar um ilícito de natureza financeira ( sancionatória )**, de harmonia com o disposto no art. 65º, n.º 1, al. b), da LOPTC <sup>25</sup>.

Porém, a este propósito, os serviços municipais informaram que estas situações resultam *" dos acordos de regularização de dívida, celebrados em 2012, e autorizados pela Assembleia Municipal, conforme previsto na LCPA e respetiva regulamentação. "*

De facto, relativamente a tais acordos, que transformaram dívida originariamente de CP em MLP ( embora continue a ser, erradamente, apresentado nos balanços da Autarquia no CP ), foram diminuídos os compromissos do exercício por contrapartida do aumento de compromissos para exercícios seguintes ( i.e., nas contas 04 e 05 ), em função da exigibilidade da dívida, tal como consta do plano acordado com os credores <sup>26</sup>.

Ora, face aos acordos legalmente celebrados, não obstante a referida dívida continuar a estar corretamente refletida na sua totalidade em termos patrimoniais ( ainda que inadequadamente apresentada no balanço em termos globais no CP ), a nível orçamental apenas devem ser cabimentados e comprometidos no orçamento de cada exercício os montantes exigíveis no mesmo ( devendo a parte restante ser reconhecida ao nível das contas de compromissos de exercícios futuros ).

Acresce, no que respeita a 2013, que o MP informou que, para além da situação relativa aos mencionados acordos, que em relação a algumas dívidas de CP ( nomeadamente, eletricidade e comunicações ), cuja exigibilidade, em termos de pagamento ocorreria em N+1 ( ou seja, já com base no orçamento seguinte ), os inerentes compromissos foram refletidos, no indicado ano, em compromissos para exercícios futuros ( N+1 ).

Refira-se, no entanto, que, atendendo ao conceito e ao momento do reconhecimento dos compromissos, as despesas em causa deveriam ter sido comprometidas, no orçamento do exercício, previamente ao fornecimento dos respetivos bens ou serviços, não sendo, por isso, de aceitar o tratamento dado pelo MP.

Com efeito, de acordo com o ponto 2.3.4.2. do POCAL, em especial as alíneas d) e e), respetivamente, *" As despesas só podem ser cativadas, assumidas, autorizadas e pagas se, para além de serem legais, estiverem inscritas no orçamento e com dotação igual ou superior ao cabimento e ao compromisso, respetivamente."* e *" As dotações orçamentais da despesa constituem o limite máximo a utilizar na sua realização. "*

Assim, qualquer despesa deve ser previamente cabimentada e comprometida, no orçamento do exercício, antes de realizada, isto é, num momento em que a questão sobre

<sup>23</sup> Ou seja, os compromissos assumidos já vinculam o MP perante terceiros.

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

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

<sup>26</sup> Nomeadamente, " Rodoviária do Tejo, SA " e " SMAS ".

a exigibilidade do seu pagamento ainda nem sequer se coloca.

De qualquer modo, a existência dos acordos a que aludimos é suscetível de fundamentar as diferenças apuradas, pelo que não se justifica a realização de qualquer outra diligência sobre esta matéria.

**2.2.1.8.** A análise, com o recurso a um elenco de indicadores, à **execução orçamental do MP**, reportada ao **triénio 2010/2012**, permite afirmar o seguinte:

- ✓ **Decresceu a percentagem de despesas pagas por receitas próprias** ( passou de 60% para 49% ), bem como o **peso destas últimas no total da receita cobrada** ( passou de 59% para 51% );
- ✓ **Diminuiu o peso dos fundos municipais no total da despesa paga** ( cerca de 4 pp, passando para 27% );
- ✓ **Aumentou o peso das despesas totais pagas nos compromissos assumidos para o exercício** ( passou de 63% para 77% ), ao contrário do que se verificou com a **proporção destes últimos no total das despesas realizadas e faturadas** ( de 111% para 99% ).

Anexos, a fls. 23 e 24 ( indicadores 1 a 24, em especial, 4, 7, 8, 17 e 18)

**2.2.1.9.** Em síntese:

Entre **2010 e 2013**, o **MP**, em resultado da concretização do **risco associado à prática sistemática de empolamento das receitas orçamentais**, **apresentou uma gestão orçamental desequilibrada, violando**, de forma sistemática, embora decrescente, o **princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial ( execução global do ano )**.

Assim, tendo em conta o princípio da universalidade, a **Autarquia**, entre 2010 e 2013, **não manteve uma gestão orçamental prudente**, uma vez que **não adequou o nível de realização ou existência da despesa** ( e não somente o seu pagamento ) **à real cobrança da receita** ( e não à sua mera previsão orçamental ).

Consequentemente, o MP, não obstante o recurso, em 2008, a dois EMLP ao abrigo do PPTH ( M€ 1,9 ), **não evidenciou disponibilidade financeira suficiente para fazer face, tempestivamente, aos compromissos de curto prazo ( CP ) assumidos perante entidades terceiras**, situação que, aliás, é confirmada pelos resultados dos indicadores de equilíbrio em sentido substancial ( execução global do ano ).

Acresce que, decorre da prática descrita que **os documentos previsionais não refletem a real expectativa da execução orçamental do MP**, não podendo, por tal facto, constituir um eficaz instrumento de gestão, nem servir de base a uma análise rigorosa em termos da eficácia da sua execução pelos órgãos autárquicos <sup>27</sup>.

<sup>27</sup> 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 ).

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

**2.2.2.1. A dívida global do MP de operações orçamentais ( OO ),** incluindo as correções efetuadas pela IGF ( cfr. item 2.1.2.1. ), importava, no **triénio de 2010/2012**, nos seguintes montantes:

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

Un: euro

DESCRIÇÃO	2010			2011			2012			TAXA DE VARIACÃO 2010 / 2012
	Prest. Contas	Correc. IGF	Total	Prest. Contas	Correc. IGF	Total	Prest. Contas	Correc. IGF	Total	
- EMLP	5 757 679		5 757 679	5 491 727		5 491 727	5 285 480	0	5 285 480	-8,2%
Dívida Financeira - ECP	0		0	0		0	0	0	0	
- Leasing	498 884		498 884	274 124		274 124	175 655	0	175 655	-64,8%
<b>Subtotal</b>	<b>6 256 563</b>	<b>0</b>	<b>6 256 563</b>	<b>5 765 851</b>	<b>0</b>	<b>5 765 851</b>	<b>5 461 135</b>	<b>0</b>	<b>5 461 135</b>	<b>-12,7%</b>
Outras dívidas a terceiros - MLP	0		0	0		0	0	0	0	
- CP	6 590 233	502 041	7 092 274	6 482 198	418 540	6 900 739	5 080 721	358 518	5 439 240	-23,3%
<b>Subtotal</b>	<b>6 590 233</b>	<b>502 041</b>	<b>7 092 274</b>	<b>6 482 198</b>	<b>418 540</b>	<b>6 900 739</b>	<b>5 080 721</b>	<b>358 518</b>	<b>5 439 240</b>	<b>-23,3%</b>
<b>TOTAL</b>	<b>12 846 796</b>	<b>502 041</b>	<b>13 348 837</b>	<b>12 248 049</b>	<b>418 540</b>	<b>12 666 589</b>	<b>10 541 857</b>	<b>358 518</b>	<b>10 900 375</b>	<b>-18,3%</b>

Fonte: Documentos de prestação de contas e mapas das correções efetuadas pela IGF

Anexos, a fls. 21

Assim, **entre 2010/2012**, a **dívida municipal de operações orçamentais teve um decréscimo de M€ 2,4 ( 18,3% )**, passando de **M€ 13,3** para **M€ 10,9**, evolução que decorreu de uma **diminuição de m€ 795 da dívida financeira ( EMLP e leasing )** e de **M€ 1,6 das outras dívidas a terceiros**.

Refira-se que, no mesmo triénio, o **período de recuperação da dívida total da Autarquia** <sup>28</sup> **era significativo, ainda que decrescente**, tendo passado de cerca de:

- ✓ **11 para 10 meses**, tendo em conta as **receitas próprias regulares**;
- ✓ **23 para 19 meses**, caso se expurgue ao valor daquelas receitas o das **despesas rígidas e vinculadas**.

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

Por seu turno, **a taxa de cobertura da dívida municipal pela receita total disponível cresceu, no triénio 2010/2012, cerca de 37 pp ( passou de 130% para 167% ), ou 36 pp ( de 126% para 162% ), caso não se considere a receita relativa aos passivos financeiros**.

Os resultados referidos evidenciam que, no triénio 2010/2012, **bastaria a totalidade da receita do MP de cada exercício para solver toda a dívida municipal** <sup>29</sup>, tendo mesmo ocorrido uma evolução positiva nesta matéria.

Anexos, a fls. 24 (indicador 22 e 23)

<sup>28</sup> Resulta da estimativa do número de anos em que a Autarquia é capaz de pagar as suas dívidas com base num conjunto de receitas próprias regulares, abatidas ou não de algumas despesas rígidas e vinculadas ( pessoal, juros de EMLP e leasing ), admitindo alguma estabilidade nas grandezas consideradas.

<sup>29</sup> Não se desconhece, no entanto, que parte da dívida referida tem a natureza de médio e longo prazo.

Ainda, no mesmo período, o indicador **dívida municipal per capita registou uma diminuição com algum significado**, passando de € 481 para € 393.

Anexos, a fls. 24 (indicador 25)

O mesmo aconteceu com **o peso da dívida municipal em sentido lato na despesa total paga, que**, entre 2010/2012, registou uma redução de 20 pp ( passou de 82% para 62% ).

Anexos, a fls. 24 (indicador 21)

Por fim, saliente-se que, no triénio em análise, **o peso da dívida de MLP** ( que integra apenas dívida financeira ) **na dívida total cresceu ligeiramente**, tendo passado de 47% para 50%, o que, de qualquer modo, também espelha **o elevado peso da dívida de CP**.

Anexos, a fls. 21

A **evolução, em 2013, das principais componentes da dívida municipal, de acordo com os documentos de prestação de contas**, foi a seguinte:

**Quadro 11 – Composição e evolução da dívida municipal em 2013**

Un: euro

DESCRIÇÃO	2013	VARIACÃO				
		2012/2013		2010/2013		
		Montante	Taxa	Montante	Taxa	
Dívida Financeira	- EMLP	6 361 357	1 075 876	20%	603 678	10%
	- ECP	0	0	---	0	---
	- Leasing	117 650	- 58 005	-33%	- 381 234	-76%
<b>Subtotal</b>	<b>6 479 007</b>	<b>1 017 872</b>	<b>19%</b>	<b>222 444</b>	<b>4%</b>	
Outras dívidas a terceiros	- MLP	0	0	---	0	---
	- CP	2 950 231	- 2 489 008	-46%	- 4 142 043	-58%
<b>Subtotal</b>	<b>2 950 231</b>	<b>- 2 489 008</b>	<b>-46%</b>	<b>- 4 142 043</b>	<b>-58%</b>	
<b>Total</b>	<b>9 429 238</b>	<b>- 1 471 137</b>	<b>-13%</b>	<b>- 3 919 599</b>	<b>-29%</b>	

Fonte: Documentos de Prestação de Contas de 2013<sup>30</sup>

Deste modo, em **2013, o endividamento continuou a diminuir face ao ano anterior e a 2010** ( respetivamente, **menos M€ 1,1 e M€ 3,1** ).

Em síntese:

**O MP, no quadriénio 2010/2013, apresentou um nível de dívida global significativo ( 2012 e 2013: M€ 10,9 e M€ 9,4 ), mas decrescente ( menos M€ 3,9 e 29% ) e cada vez mais adequado ao seu quadro financeiro**, nomeadamente às receitas orçamentais, sendo de destacar, entre 2010/2012, o/a:

- ✓ **Diminuição do período de recuperação da dívida municipal** tendo em conta as receitas regulares expurgadas das despesas rígidas e vinculadas ( de 23 para 19 meses );

<sup>30</sup> Os documentos de prestação de contas de 2013 foram retirados da página da internet do MP e o montante de operações de tesouraria ( que foi deduzido à dívida de CP constante do balanço ) foi retirado pelo SIIAL.

- ✓ **Aumento da taxa de cobertura da dívida municipal** pela receita total disponível excluindo passivos financeiros ( de 126% para 162%), bastando, em qualquer dos anos, a totalidade da receita de cada exercício para solver toda a dívida municipal;
- ✓ **Redução do valor da dívida** " per capita " ( de € 481 para € 393 );
- ✓ **Crescimento**, ainda que ligeiro, **do peso da dívida de MLP na dívida total** ( de 47% para € 50% ).

O MP enfatiza no **contraditório** a circunstância de a dívida municipal ter " (...) vindo a reduzir, estando o pagamento a fornecedores a ser efetuado na sua generalidade a 60 dias após a data de vencimento da fatura ". Acrescenta ainda a evolução dos montantes das outras dívidas a terceiros entre 2010 ( €12 846 796 ) e a 16/dez/2014 ( € 8 200 508 ) para evidenciar o decréscimo ocorrido nesta grandeza.

Anexos, a fls. 72

**2.2.2.2. O stock da dívida de empréstimos de médio e longo prazos ( EMLP ) ascendia, no final de 2010/2012, respetivamente, a € 5 757 679, € 5 491 727 e € 5 285 480** ( decorrendo, no final de 2012, da execução de vinte e um contratos ), evolução que traduz um **decréscimo** de cerca de **m€ 472 ( -8% )**.

Anexos, a fls. 21

Em sentido inverso, o correspondente **serviço da dívida** ( amortizações e juros ) teve um **aumento de cerca de m€ 29 e 4%** ( passando de € 767 718 para € 797 178 ), evolução que não foi acompanhada em termos do seu peso na despesa municipal paga que passou de 4,7% para 4,6%.

Anexos, a fls. 23 ( indicador 13 ) e 25

Saliente-se que, **no final de 2012, existiam três EMLP em período de carência, cujo capital em dívida totalizava cerca de M€ 2** ( ou seja, 37,2% da dívida desta natureza ) e que começaram a ser amortizados no ano seguinte.

Anexos, a fls. 22

**Em 2013**, face ao ano de 2012, a **dívida de MP relativa a EMLP** teve um **acréscimo**<sup>31</sup> ( M€ 1,1 e 20% ), **tendo passado para € 6 361 357**, e o respetivo **serviço da dívida** importou em **M€ 1,2** ( mais 55% do que em 2012 ), evolução que inclui a utilização de parte do capital do empréstimo contraído ao abrigo do **Programa de Apoio à Economia Local ( PAEL )**<sup>32</sup>, no montante de **€ 2 241 803,35**.

Assim, a manter-se o atual quadro de empréstimos<sup>33</sup> é previsível que o respetivo **serviço da dívida continue a crescer nos próximos anos**.

<sup>31</sup> Saliente-se que em 2013 o MP utilizou € 2 241 803 do PAEL - Programa de Apoio à Economia Local.

<sup>32</sup> Aprovado pela Lei n.º 43/2012, de 28/ago e regulamentado pela Portaria n.º 281-A/2012, de 14/set.

<sup>33</sup> Não é previsível que, nos próximos quatro anos, ocorra a amortização total de qualquer dos EMLP em dívida no final de 2013.

O **stock e serviço da dívida de EMLP aumentaram no quadriénio de 2010/2013** ( respetivamente, **m€ 604 e 10%**; **m€ 470 e 61%** ), passando, respetivamente **para M€ 6,4 e M€ 1,2**, sendo expetável, ainda que se mantenha o atual nível da dívida desta natureza, **que o seu serviço continue a crescer nos próximos anos**, atendendo a três EMLP que, no final de 2012, ainda estavam em período de carência ( **M€ 2** ) e ao utilizado em 2013 ( **M€ 2,2** ) ao abrigo do PAEL ( sem qualquer período de carência ).

**2.2.2.3.** Quanto a **ECP**, a Autarquia, **no final dos exercícios de 2010/2013, não tinha qualquer stock de dívida desta natureza**, nem contratou ou utilizou, em nenhum dos anos indicados, dívida dessa natureza.

**2.2.2.4.** A **dívida** financeira decorrente de **contratos de locação financeira** ( seis ) **nunca evidenciou**, entre 2010 e 2012, **valores materialmente muito relevantes**, tendo mesmo **diminuído** cerca de **65%**, ( passando de **€ 498 884 para € 175 655** ).

Esta **tendência decrescente manteve-se em 2013**, com uma **nova redução da dívida desta natureza de cerca de m€ 58 ( 33% ) face a 2012**, passando a para **€ 117 655**.

Por seu turno, no **quadriénio 2010/2013**, o correspondente **serviço da dívida** evidenciou um **decréscimo de 39%** ( passou de € 280 481 para € 65 812 ).

Anexos, a fls. 21 e 25

**2.2.2.5. As outras dívidas a terceiros** ( dívida administrativa/comercial ) decorrentes de operações orçamentais evidenciaram, **entre 2010/2012**, um **decréscimo** ( de **23%** ), **passando de € 7 092 274 para € 5 439 240**, tendo também diminuído cerca de 7 pp ( de 30% para 24% ) o seu peso no total da despesa realizada ( paga e não paga ).

Anexos, a fls. 21 e 24 ( indicador 20)

**No ano de 2013**, as **outras dívidas a terceiros** do **MP continuaram a decrescer**, **passando para € 2 950 231**, pelo que, atendendo **ao quadriénio 2010/2013**, **ocorreu uma diminuição da dívida desta natureza de M€ 4,1 ( 58% )**.

Destaque-se, no entanto, que as **outras dívidas a terceiros**, ainda que tenham evoluído favoravelmente no período analisado, **mantiveram-se num nível relevante** ( cfr. itens seguintes ), **não obstante a adesão**, em 2008, **ao PPTH**, através do qual foram transformados **M€ 1,9** de dívida desta natureza em financeira de MLP.

**2.2.2.5.1.** A evolução, **no quadriénio 2010/2013**, da **relação** existente **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			
	2010	2011	2012	2013
1 - Saldo final de operações orçamentais	1 017 808	1 352 763	711 827	856 856
2 - Outras dívidas a terceiros originariamente de CP (exceto OT)	7 092 274	6 900 739	5 439 240	2 950 231
<b>Diferença (1-2)</b>	<b>- 6 074 466</b>	<b>- 5 547 976</b>	<b>- 4 727 413</b>	<b>- 2 093 376</b>

Fonte: Documentos de prestação de contas

Anexos, a fls. 24 (indicador 19)

Assim, o MP apresentou, **nos anos de 2010 a 2013, sistemáticos e relevantes**, ainda que decrescentes, **saldos reais negativos de operações orçamentais**, o que evidencia e confirma a persistente **falta de capacidade para efetuar tempestivamente o pagamento das outras dívidas a terceiros** originariamente de curto prazo.

Saliente-se que, não obstante a evolução positiva verificada no triénio ( **diminuição do saldo real negativo de OO em M€ 1,6** ), desta situação resulta a **oneração indevida dos orçamentos futuros**, com a **transferência de dívida assumida que devia ser paga por um dado orçamento anual para os subsequentes**.

Refira-se, ainda, que, **em 2012, o mencionado saldo negativo corresponde a 14% da receita municipal desse exercício** ( expurgada do saldo inicial e da proveniente de passivos financeiros ).

Acresce que, nesse período, **a situação negativa seria mais acentuada caso, em 2008, não tivesse, na sequência da adesão ao PPTH, sido transferido o montante M€ 1,9 de outras dívidas a terceiros em dívida financeira de MLP** e que, por isso, deixou de ser considerado neste indicador.

De facto, se essa operação não tivesse sido concretizada, os saldos orçamentais negativos seriam mais relevantes e, conseqüentemente, a situação financeira do MP numa perspetiva de curto prazo seria mais desequilibrada em qualquer um dos exercícios analisados.

**A situação financeira de CP do MP foi, entre 2010/2013, não obstante a evolução favorável ocorrida, negativa e desequilibrada com sistemáticos e relevantes saldos reais negativos de OO ( 2012: M€ 4,7 e 2013: M€ 2,1 ), não obstante a transformação, em 2008, de M€ 1,9 de dívida comercial/administrativa em financeira de MLP, o que espelha a sua falta de capacidade para fazer face atempadamente aos compromissos dessa natureza e a oneração indevida dos orçamentos futuros.**

**2.2.2.5.2. Os prazos médios de pagamento ( PMP ) a terceiros, segundo os indicadores adotados pela IGF <sup>34</sup>, evoluíram, no triénio 2010/2012, da seguinte**

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

forma:

**Quadro 13 – Prazos médios de pagamento**

INDICADORES	ANOS			VARIACÃO NO TRIÉNIO
	2010	2011	2012	
<b>Prazo médio de pagamento</b>	297	288	227	<b>-69</b>
<b>Prazo médio de pagamento (incluindo aquisições em leasing)</b>	306	291	232	<b>-75</b>
<b>Prazo médio de pagamento de imobilizado</b>	298	194	73	<b>-226</b>

Fonte: Balanços, demonstrações de resultados, balancetes finais e auditoria da IGF

Anexos, a fls. 26 (indicadores 4 a 6)

Naquele período, pese embora o facto de ter ocorrido uma evolução decrescente, **o MP evidenciou elevados PMP a terceiros e muito superiores aos parâmetros legalmente previstos**<sup>35</sup>, atingindo, no **final de 2012, 227 dias** ( ainda assim, menos 69 dias do que em 2010 ).

Segundo a **fórmula adotada** na Resolução de Conselho de Ministros ( **RCM** ) n.º 34/2008 de 14/fev<sup>36</sup>, o **PMP a fornecedores** foi, no **final de 2012 e 2013**, segundo a Direção-Geral das Autarquias Locais ( **DGAL** ) de, respetivamente, **234**<sup>37</sup> ( resultado bem diferente do apurado pela **IGF - 254** ) e **121 dias**.

Anexos, a fls. 27 e 28

Em 2012, a **diferença entre os resultados apurados** deve-se ao facto de no cálculo realizado pela IGF terem sido consideradas as **correções**<sup>38</sup> e **ajustamentos**<sup>39</sup> **efetuados na informação financeira da Autarquia** ( cfr. infra item 2.2.3.2. ).

Anexos, a fls. 10, 11 e 29

Realce-se que a **situação seria muito mais negativa nesta matéria** caso o MP não tivesse recorrido ao PPTH em 2008 e, conseqüentemente, transformado um significativo montante de dívida administrativa/comercial em financeira de MLP ( **MC 1,9** ).

<sup>35</sup> De acordo com o art. 212º do DL n.º 59/99, de 2/mar, o PMP era de 44 dias ( cfr., também, sobre esta matéria o disposto no DL n.º 32/2003, de 27/dez ).

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

<sup>36</sup> Publicada no Diário da República ( DR ), I Série, de 22/fev, após a alteração introduzida pelo Despacho n.º 9870/2009, de 6/abr do Ministro de Estado e das Finanças, publicado no DR, II Série, de 13/abr.

<sup>37</sup> De acordo com os dados extraídos do SIIAL em 29/set/2014.

<sup>38</sup> Decorrentes dos resultados dos processos de circularização, reconciliação e dos testes realizados.

<sup>39</sup> Que respeitam a situações que, ao contrário do que decorre da metodologia adotada pela DGAL na sequência do disposto no ponto 7, al. c), de RCM n.º 34/2008, não deviam ter sido consideradas no apuramento do PMP, dado se tratar de montantes lançados a débito ao nível das contas de imobilizado ( relevantes para o PMP ) que não respeitam a aquisições a título oneroso, designadamente, inventariação de bens já existentes à data da adoção do POCAL ( trata-se apenas da recuperação do registo contabilístico dos respetivos ativos ) e transferências de imobilizado em curso para as respetivas contas de imobilizado ( contas 42 e 45 ).

No **final de 2012**, o **MP**, apesar da transformação, em 2008, de um significativo montante de dívida administrativa/comercial em financeira de MLP ( **M€ 1,9**, ao abrigo do PPTH ), continuava a apresentar um **PMP a terceiros ( 2012 ) e a fornecedores ( 2013 ) elevados** e que **excedem largamente os parâmetros legalmente previstos** ( respetivamente, **227 e 121 dias** ).

Sobre o PMP, a Autarquia refere, em contraditório, que " (...) *reduziu de 226 dias em 2010 para 74 dias em 2014 ( 3.º trimestre )* ", evidenciando tal situação no " Anexo V ".

Anexos, a fls. 74

**2.2.2.5.3.** Da análise à **situação financeira de CP da Autarquia** com base na **informação patrimonial** resulta, quanto aos **indicadores de liquidez** <sup>40</sup>, o seguinte:

**Quadro 14 – Indicadores de liquidez**

INDICADORES	ANOS			VARIACÃO NO TRIÉNIO
	2010	2011	2012	
Liquidez geral	34%	39%	35%	<b>0,98</b>
Liquidez reduzida	27%	34%	26%	<b>-1,63</b>
Liquidez imediata	17%	23%	18%	<b>0,80</b>

Fonte: Balanços, demonstrações de resultados e balancetes finais

Anexos, a fls. 26 (indicadores 1 a 3)

Assim, **os mencionados indicadores** apresentam, em todos os anos, **resultados muito aquém dos parâmetros** geralmente tidos como referência **de uma situação de equilíbrio financeiro de curto prazo** <sup>41</sup>, mostrando-se sistematicamente **desrespeitada a regra do equilíbrio financeiro mínimo** <sup>42</sup>, não obstante a já referida transformação, em 2008, de M€ 1,9 de dívida desta natureza em financeira de MLP.

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

Os resultados apurados mais não são 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** ( cfr. item 2.2.1.3. ), pois, caso fosse feita uma gestão orçamental efetivamente equilibrada, qualquer **dos indicadores de liquidez** apresentaria, necessariamente, resultados dentro dos parâmetros mínimos aceitáveis.

<sup>40</sup> Que se destinam a medir a capacidade da entidade para solver atempadamente os seus compromissos de CP.

<sup>41</sup> Cfr., para este efeito, o disposto nas " Observações " tecidas relativamente a cada um destes três indicadores ( Anexos, a fls. 34 - indicadores 1 a 3 ).

<sup>42</sup> Segundo a qual o ativo circulante de CP deverá ser - pelo menos - de montante idêntico ao das dívidas de CP e que se justifica, de um modo especial, no que respeita às autarquias locais, atendendo ao princípio do equilíbrio orçamental que se encontra legalmente consagrado.

O **MP**, considerando a informação patrimonial, **evidenciava uma estrutura financeira de CP desequilibrada**, com o **incumprimento permanente da regra do equilíbrio financeiro mínimo** ( não obstante a transformação de M€ 1,9 de dívida desta natureza em financeira de MLP ), situação que espelha e confirma **as dificuldades existentes para, atempadamente, solver os seus compromissos desta natureza.**

**2.2.2.5.4.** O **desequilíbrio financeiro de curto prazo**, que decorre das anteriores análises, tem levado a que alguns dos credores:

- ✓ Celebrem **contratos de factoring com entidades financeiras** ou **acordos de pagamento diretamente com o MP**, os quais, em **31/dez/2012**, **representavam uma dívida**, respetivamente, de **€ 323 325** <sup>43</sup> e **€ 908 803** <sup>44</sup>;

Anexos, a fls. 30 e 31

- ✓ **Tenham liquidado juros de mora**, nos **anos de 2010 a 2012**, de **€ 207 009,92** <sup>45</sup>, tendo sido pagos **€ 285 273,29** e encontrando-se **em dívida**, no final de **2012**, o montante de **€ 38 712,6**.

Anexos, a fls. 32

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

**Quadro 15 – Indicadores de endividamento**

INDICADORES	ANOS			VARIACÃO NO TRIÉNIO
	2010	2011	2012	
<b>Endividamento</b> (passivo / ativo líquido)	67%	65%	62%	<b>-5,19</b>
<b>Estrutura de Endividamento I</b> (dívidas MLP / passivo)	28%	25%	23%	<b>-4,64</b>
<b>Estrutura de Endividamento II</b> (dívida financeira MLP / passivo)	28%	25%	23%	<b>-4,64</b>
<b>Estrutura de Endividamento III</b> (dívidas de CP / passivo)	33%	31%	25%	<b>-8,20</b>

Fonte: Balanços e auditoria da IGF

Anexos, a fls. 26 ( indicadores 9 a 12 )

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

- ✓ **O peso do passivo no ativo líquido** ( indicador " Endividamento " ), o qual se situou, em 2012, em 62%;

<sup>43</sup> Operações relevadas na contabilidade municipal nas contas 22.1.4 (Fornecedores c/c – Factoring) e 26.1.1.4 (Fornecedores de Imobilizado – Factoring).

<sup>44</sup> De acordo com a informação prestada pelos serviços municipais ( foram celebrados acordos deste tipo apenas com duas entidades, a saber: Serviços Municipalizados de Peniche e Grupo Desportivo Atouguiense ).

<sup>45</sup> Refira-se que o saldo contabilístico transitado de 2009 importava em € 120 752.

- ✓ **O peso das dívidas de MLP** ( indicador “ Estrutura de Endividamento I e II ” ) e **das dívidas de CP** ( indicador “ Estrutura de Endividamento III ” **no passivo**, respetivamente, em 4,64 e 8,20 pp, o que evidencia algum desagravamento da pressão exercida sobre a tesouraria municipal.

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

**Quadro 16 – Indicadores de imobilizações**

INDICADORES	ANOS			VARIACÃO NO TRIÉNIO
	2010	2011	2012	
<b>Indicador das imobilizações I</b> (capitais permanentes / imobilizado líquido)	57%	56%	56%	<b>-0,51</b>
<b>Indicador das imobilizações II</b> (capitais alheios MLP / imobilizado líquido)	21%	18%	16%	<b>-0,05</b>
<b>Indicador das imobilizações III</b> (capitais alheios CP / imobilizado líquido)	24%	22%	16%	<b>-7,88</b>

Fonte: Balanços

Anexos, a fls. 26 ( indicadores 7 a 9 )

Os resultados destes rácios mostram que, no final de 2012, **o imobilizado estava a ser principalmente financiado**, como é desejável, **por capitais permanentes** <sup>46</sup> ( 56% - Indicador das imobilizações I ), compostos maioritariamente por fundos próprios ( apenas 16% de capitais alheios de MLP - **Indicador das imobilizações II** ), sendo de referir a redução ( em 8 pp ) do peso de capitais alheios de CP ( indicador de imobilizações III ).

**2.2.2.8.** Em síntese, **no quadriénio de 2010/2013:**

**O MP apresentou um nível de dívida global significativo ( 2012 e 2013: M€ 10,9 e M€ 9,4 ), mas decrescente ( menos M€ 3,9 e 29% ) e cada vez mais adequado ao seu quadro financeiro**, em especial às receitas orçamentais, sendo, ainda, de salientar, entre 2010/2012, o/a:

- ✓ **Diminuição do período de recuperação da dívida municipal** tendo em conta as receitas regulares expurgadas das despesas rígidas e vinculadas ( de 23 para 19 meses );
- ✓ **Aumento da taxa de cobertura da dívida municipal** pela receita total disponível excluindo passivos financeiros ( de 126% para 162%), bastando, em qualquer dos anos, a totalidade da receita de cada exercício para solver toda a dívida municipal;
- ✓ **Redução do valor da dívida “ per capita ”** ( de € 481 para € 393 );
- ✓ **Crescimento**, ainda que ligeiro, **do peso da dívida de MLP na dívida total** ( de 47% para € 50% ).

<sup>46</sup> Ou seja, por fundos próprios e financiamentos de médio e longo prazos.

- ✓ **Situação financeira de CP**, não obstante a evolução favorável ocorrida, **manteve-se negativa e desequilibrada** (ainda que tenha sido transformado, em 2008, M€ 1,9 de dívida administrativa em dívida financeira de MLP), sendo evidente a **falta de capacidade para fazer face atempadamente aos compromissos dessa natureza**, com:
  - **Relevantes e sistemáticos**, ainda que decrescentes, **saldos reais negativos de operações orçamentais ( 2013: M€ 2,1 )**;
  - **PMP a terceiros ( 2012 ) e a fornecedores ( 2013 ) elevados e bem superiores aos parâmetros legalmente previstos** ( respetivamente, **227 e 121 dias** );
  - **Violação** reiterada da **regra do equilíbrio financeiro mínimo** ( indicadores de liquidez ), com um permanente desajustamento entre as dívidas de curto prazo e a correspondente liquidez do ativo, em especial, com as disponibilidades;
  - **Significativos custos financeiros** ( liquidação, nos anos de 2010/2012, de juros de mora de, pelo menos, m€ 207, tendo sido pagos m€ 285, estando, ainda, em dívida, no final de 2012, m€ 39 ).

Refira-se, ainda, **que é expectável que o serviço da dívida de EMLP continue a crescer nos próximos anos.**

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

O MP, prestou no **contraditório** informação no sentido de que “ *Estão a ser implementadas medidas que visam quer a otimização da receita, quer a redução da despesa* ”, evidenciando num documento que denomina de “ Anexo IV ”, algumas dessas medidas.

Anexos, a fls. 73

Acrescenta, ainda que “ *Em 2014 a assunção de nova dívida comercial/administrativa teve em conta as receitas municipais efetivamente disponíveis (...)* ”.

Anexos, a fls. 74

### **2.2.3. PROGRAMA PAGAR A TEMPO E HORAS ( PPTH )**

**2.2.3.1.** Em 2008, o **Município de Peniche levou a cabo uma operação de consolidação da dívida comercial/administrativa, através da adesão ao Programa Pagar a Tempo e Horas**<sup>47</sup>, tendo beneficiado do acesso a financiamento com o recurso a **dois EMLP**, com um **capital total de € 1 884 176**, conforme consta do quadro seguinte:

<sup>47</sup> Promovido pelo Governo com o objetivo de “ (...) *reduzir significativamente os prazos de pagamento a fornecedores de bens e serviços praticados por entidades públicas (...)* ” - Preâmbulo da RCM n.º 34/2008, de 22/fev.

**Quadro 17 – Empréstimo PPTH**

ENTIDADES	MONTANTE ( € )	DATAS	
		Visto do TC	Arrecadação da receita
CA - Crédito Agrícola	1 130 506,00	4/set/2008	25/set/2008
ESTADO / DGTF	753 670,00	27/nov/2008	15/dez/2008
Soma ...	<b>1 884 176,00</b>		

Fonte: Contratos de empréstimo

**2.2.3.2.** Da adesão ao mencionado Programa **decorrem metas para os Municípios ao nível da evolução** ( em regra, redução ) **do PMP** ( no próprio ano da contratação e nos anos subsequentes ), calculado pela Direção-Geral das Autarquias Locais ( DGAL ) nos termos da RCM n.º 34/2008 <sup>48</sup>, estando previstas, em caso de superação/(in)cumprimento desses objetivos, **consequências em matéria de variação da taxa de juro do empréstimo contratado com o Estado.**

As validações efetuadas pela IGF, para os **anos de 2007 a 2012**, revelaram **incorreções materialmente relevantes nas grandezas reportadas e/ou consideradas pela DGAL no cálculo dos PMP a fornecedores** que divulga na sua página eletrónica e que servem de base à definição e ao controlo dos objetivos previstos no PPTH relativamente a esta matéria, bem como às consequências ao nível da variação da taxa de juro.

Os **PMP considerados** nesta análise para os anos de **2007 a 2010**, assim como a **aferição do cumprimento dos respetivos objetivos em termos de PPTH e a consequente variação da taxa de juro**, decorreram da análise realizada pela IGF constante da **Informação n.º 1949/2012** <sup>49</sup>, evidenciando-se, no presente trabalho de auditoria, apenas as correções/ajustamentos efetuados nos anos de 2011 e 2012.

**2.2.3.3.** Relativamente **aos exercícios de 2011 e 2012** efetuaram-se, no que respeita às grandezas relevantes para o apuramento do PMP, **correções** ao nível das:

- ✓ **Dívidas a fornecedores** <sup>50</sup>, **para mais**, nos montantes de **€ 418 540 ( 2011 ) e € 324 637 ( 2012 )**, na sequência da reconciliação dos saldos das dívidas a fornecedores/empreiteiros, cujo registo, a ter sido efetuado de forma adequada e atempada, ter-se-ia repercutido no saldo das contas relevantes para o apuramento do PMP.

Anexos, a fls. 10 e 33

<sup>48</sup> De acordo com a alteração introduzida pelo Despacho n.º 9870/2009 do Ministro de Estado e das Finanças ( publicado no DR, 2ª Série, de 13/abr/2009 ).

<sup>49</sup> Esta informação, que está disponível na página eletrónica da IGF ( <http://www.igf.min-financas.pt/> ), evidencia os resultados da avaliação global efetuada pela IGF a todos os municípios aderentes aos PPTH/PREDE ( 108 ) até ao final do exercício de 2010, sendo anexados a este relatório um mapa do qual consta o conjunto de correções/ajustamentos efetuado pela IGF no recálculo, relativamente a cada município, do PMP de 2008 a 2010 e das consequências ao nível da variação da taxa de juro do capital mutuado pelo Estado ( cfr. Anexos a fls. 34 e 34-A, relativos ao MP ).

<sup>50</sup> A DGAL, em nota explicativa constante das primeiras publicações do PMP dos municípios, referia " (...) que as dívidas a fornecedores são o resultado da soma dos saldos credores das contas 22, 252, 261, 265, 266 e 267, que traduzem as dívidas existentes no final de cada trimestre.", acrescentando ainda que " (...) nas contas 22 e 261 não foram consideradas as contas 229 e 2619, uma vez que as mesmas não traduzem dívidas, mas sim créditos. ".

- ✓ **Aquisições de bens e serviços**<sup>51</sup>, **para menos**, nos montantes de **€ 1 454 727** ( 2011 ) e **€ 586 817** ( 2012 ), cuja discriminação consta do quadro seguinte:

**Quadro 18 – Aquisições de bens e serviços a excluir/acrescer no apuramento dos PMP de 2011 e 2012**

Un: Euro

NAS AQUISIÇÕES DE BENS E SERVIÇOS		CLASSE	(somatório das correções efetuadas nos 4 trimestres)	
N.º Ord.	Descrição		2011	2012
1	Recuperação do registo contabilístico do imobilizado existente à data da adoção do POCAL	Imobilizado	- 544 313	- 88 083
2	Entrada de bens com origem em doações	Imobilizado		- 65 284
3	Transferências das contas de imobilizado em curso para as correspondentes contas de imobilizado	Imobilizado	- 910 414	- 433 948
4	Correções resultantes do procedimento de circularização	Imobilizado	0	497
<b>Total</b>			<b>- 1 454 727</b>	<b>- 586 817</b>

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

Anexos, a fls. 10, 29 e 33

As referidas diferenças resultam dos seguintes factos:

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

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

De facto, com a consideração, em **simultâneo**, no apuramento do valor das **aquisições de imobilizado de determinado trimestre**, dos eventos registados **a débito nas contas de imobilizado e imobilizado em curso** ( corpóreo) **está-se a duplicar e a incluir valores de períodos diferentes**<sup>52</sup>, pois tais montantes já foram tidos em conta, no trimestre correto, quando do seu reflexo contabilístico inicial ( em imobilizado em curso ).

- ✓ **Correções efetuadas pela IGF**, na sequência dos procedimentos de circularização e reconciliação, **ao nível do valor das aquisições de bens**

<sup>51</sup> Que, na nota explicativa a que já aludimos, referia " (...) que as aquisições de bens e serviços (A) são obtidas através da soma dos movimentos a débito da conta 31, não considerando o débito das contas 317 e 318 e subtraindo os movimentos a crédito das referidas contas, com o saldo devedor da conta 62 e os movimentos a débito das contas 42, 442, 445 e 45, obtendo-se assim as aquisições efetuadas ao longo de cada trimestre."

<sup>52</sup> As transferências efetuadas num trimestre, das contas de imobilizado em curso para a respetiva conta de imobilizado, podem corresponder a aquisições realizadas em período muito diferente ( podendo mesmo acumular aquisições de vários anos ), que, face à referida RCM e às instruções da DGAL, serão indevidamente tratadas como se fossem aquisições do trimestre em causa.

**e serviços correspondentes às alterações promovidas ao nível da dívida a terceiros.**

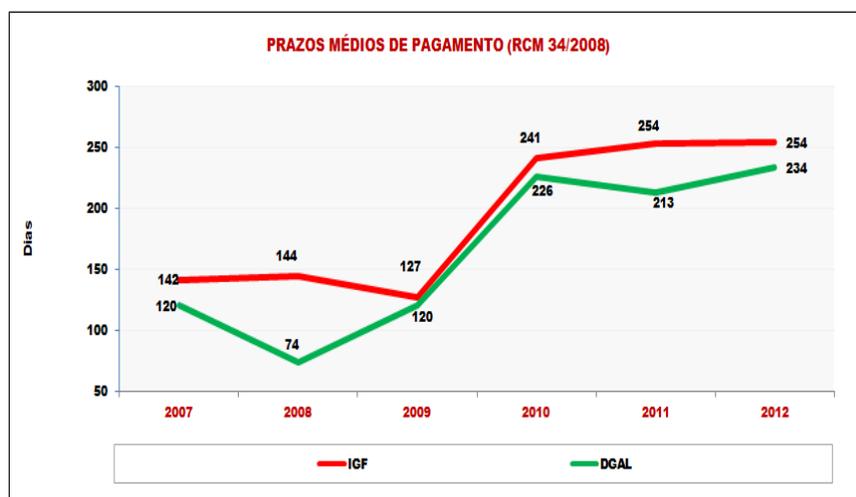
Em síntese, efetuámos **diversas correções** aos valores considerados pela **DGAL para o apuramento do PMP**, pois, **tendo em vista a obtenção de um resultado fiável**, tem de ser considerado:

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

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

**2.2.3.4.** Face ao exposto anteriormente, os **PMP apurados pela IGF e DGAL** <sup>53</sup>, ainda que **ambos com base na RCM n.º 34/2008** <sup>54</sup>, **são divergentes**, como se evidencia de seguida:

**Gráfico 1 – Evolução dos PMP a fornecedores entre 2007/2012 ( IGF/DGAL )**



Anexos, a fls. 27 e 28

Salienta-se que, nos anos abordados, **as diferenças** entre os PMP apurados pelas DGAL e IGF **são significativas**, pois vão **de 20 dias ( 2012 ) a 70 dias ( 2009 )**, isto é, neste último caso, cerca de 2 meses, o que **distorce, no âmbito do PPTH, qualquer análise**

<sup>53</sup> Segundo as listas publicadas por esta entidade no sítio <http://www.portalautarquico.pt>.

<sup>54</sup> Ainda que após, como já referimos, com a alteração introduzida na fórmula de cálculo do PMP pelo Despacho n.º 9870/2009 do Ministro de Estado e das Finanças.

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

que tenha subjacente os dados daquela Direção-Geral, nomeadamente sobre a determinação dos objetivos anuais a atingir em matéria de evolução ( em regra, redução ) do PMP, e, eventualmente, ao nível da aferição dos resultados alcançados.

**2.2.3.5.** Nos anos de 2008 a 2012, **as indicadas divergências repercutem-se sobre a determinação dos objetivos a atingir em matéria de evolução ( neste caso redução ) do PMP e a aferição dos seus resultados**, conforme se evidencia de seguida:

**Quadro 19 – PPTH – Controlo dos objetivos 2008/2012**

DESCRIÇÃO	2008		2009		2010		2011		2012	
	IGF	DGAL	IGF	DGAL	IGF	DGAL	IGF	DGAL	IGF	DGAL
Objetivo Prazo Médio de Pagamento (PMP)	Superação		<= 107 dias	<= 54 dias	<= 94 dias	<= 89 dias	<= 180 dias	<= 168 dias	<= 189 dias	<= 159 dias
	<= 102 dias	<= 88 dias	=> 108 dias <= 122 dias	=> 55 dias <= 63 dias	=> 95 dias <= 108 dias	=> 90 dias <= 102 dias	=> 181 dias <= 205 dias	=> 169 dias <= 192 dias	=> 190 dias <= 216 dias	=> 160 dias <= 181 dias
	=> 102 dias	=> 88 dias	=> 123 dias	=> 64 dias	=> 109 dias	=> 103 dias	=> 206 dias	=> 193 dias	=> 217 dias	=> 182 dias
PMP verificado	144 dias	74 dias	127 dias	120 dias	241 dias	226 dias	254 dias	213 dias	254 dias	234 dias
Variação do PMP face ao ano anterior	2 dias	- 47 dias	- 17 dias	47 dias	114 dias	106 dias	13 dias	- 13 dias	1 dias	20 dias
Grau de cumprimento do objetivo	Incumprimento / Aumento do PMP	Cumprimento / Redução do PMP	Incumprimento / Redução do PMP	Incumprimento / Aumento do PMP	Incumprimento / Redução do PMP	Incumprimento / Aumento do PMP	Incumprimento / Aumento do PMP			
Consequência na taxa de juro	Acréscimo de 0,3 pp	Sem impacto	Acréscimo de 0,2 pp	Acréscimo de 0,3 pp	Acréscimo de 0,2 pp	Acréscimo de 0,3 pp	Acréscimo de 0,3 pp			

Anexos, a fls. 34 a 38

Considerando os dados apurados pelas referidas entidades, verificámos, **ao nível dos objetivos do PMP**<sup>55</sup>:

- ✓ **DGAL: Incumprimento nos exercícios de 2009, 2010, 2011 e 2012** ( com diminuição do PMP no primeiro e penúltimo anos e aumento nos restantes ) **e cumprimento em 2008** ( com diminuição desse indicador );
- ✓ **IGF: Incumprimento em todos os anos** ( com diminuição do PMP apenas em 2009 e aumento nos restantes anos ).

Consequentemente, tendo em conta os **anos de 2009/2012**, e de acordo com os pontos 43 a 45 da referida RCM, **a taxa de juro base remuneratória do capital mutuado pelo Estado, no âmbito do PPTH, deveria ser acrescida** de:

- ✓ **DGAL: 0,9 pp**<sup>56</sup> ( 2008: - 0,2 pp; 2009: 0,3 pp; 2010: 0,3 pp; 2011: 0,2 pp; 2012: 0,3 pp );
- ✓ **IGF: 1,4 pp** ( 2008: 0,3 pp; 2009: 0,2 pp; 2010: 0,3 pp; 2011: 0,3 pp; 2012: 0,3 pp ).

Refira-se que, relativamente a 2008/2012<sup>57</sup>, **a Direção-Geral do Tesouro e Finanças ( DGTF ) informou que o acréscimo global da taxa de juro base remuneratória do capital mutuado pelo Estado é de 0,9 pp.**

Anexos, a fls. 38-A a 38-D

<sup>55</sup> Pontos 39, 44, 45 e 9 da referida RCM n.º 34/2008.

<sup>56</sup> Pontos percentuais

<sup>57</sup> Junto anexamos os ofícios enviados pela DGTF para o MP, de 2009 a 2011 ( Cfr. anexos, a fls. 38-A a 38-D ). Quanto a 2012, a DGTF, a pedido da IGF, enviou por mensagem eletrónica, a referida informação.

Porém, ao contrário do que decorre da comunicação efetuada pela DGTF, na interpretação da IGF, que está subjacente aos resultados apresentados no quadro anterior, o cumprimento do objetivo previsto para 2008 ( primeiro ano do contrato do PPTH ) não implica, de acordo com a RCM n.º 34/2008 <sup>58</sup>, qualquer alteração da taxa de juro, pois tal benefício apenas está previsto nos casos de " superação ", cujo parâmetro só está definido para o segundo ano e seguintes <sup>59</sup>.

Anexos, a fls. 27, 28, 34 a 38-D

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

- ✓ Por um lado, podemos afirmar, atendendo a que o **Estado criou o PPTH sob a premissa de que a redução dos PMP " (...) nas transações comerciais na economia portuguesa para níveis próximos dos padrões internacionais melhorará o ambiente de negócios, reduzindo custos de financiamento e de transação, introduzindo maior transparência na fixação de preços, criando condições para uma mais sã concorrência (...) "** <sup>60</sup>, **que o MP não contribuiu, nos anos analisados, para a prossecução desse objetivo específico;**
- ✓ Por outro lado, o MP também **não concorreu integralmente para o objetivo de âmbito geral**, pois **não obstante a adesão ao PPTH** e a consequente utilização integral do capital dos empréstimos contratados ( **MC 1,9** ), a evolução das **outras dívidas a terceiros até ao final de 2012** foi a seguinte:

**Quadro 20 – Evolução das outras dívidas a terceiros ( PPTH )**

Un: Euro

DESCRIÇÃO	ANOS					
	2007	2008	2009	2010	2011	2012
(A) - Outras dívidas a terceiros e originariamente de CP	3 895 382	3 429 902	5 852 179	7 092 274	6 900 739	5 439 240
(B) Variação face ao ano anterior ao de contratação PPTH		- 465 480	1 956 797	3 196 892	3 005 357	1 543 858
(C) - Empréstimo PPTH (capital utilizado)	1 884 176					
(D) - Variação (sem PPTH) face ao ano anterior ao da contratação do PPTH ((B)+(C))		1 418 696	3 840 973	5 081 068	4 889 533	3 428 034

**Fonte:** Documentos de prestação de contas e correções resultantes da reconciliação

Assim, tendo como **base o final de 2007**, apesar do recurso ao PPTH, as outras dívidas a terceiros <sup>61</sup>, no **final de 2008, diminuiram em montante inferior**

<sup>58</sup> Cfr. os pontos 9 e 39 dessa RCM.

<sup>59</sup> Com efeito, de harmonia com o n.º 39, al. a), da referida RCM, apenas se prevê, para o ano da contratação ( 2008 ), a possibilidade de in/cumprimento do objetivo de redução do PMP e não da sua superação ( pois a referida alínea não remete, de facto, ao contrário do que acontece com a subsequente al. b), para o n.º 9 da mesma RCM, onde estão definidos os parâmetros relativos à superação ), hipótese que só está contemplada legalmente para o segundo ano e seguintes de vigência dos contratos de empréstimo ( cfr. n.ºs 39, al. b), e 9 da indicada RCM ).

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

<sup>60</sup> Preâmbulo da já mencionada RCM n.º 34/2008.

<sup>61</sup> Não inclui os montantes relativos a operações de tesouraria.

( m€ 465 ) e, entre 2009 e 2012, aumentaram ( respetivamente, M€ 2, M€ 3,2, M€ 3 e M€ 1,5 ).

Ora, através dos EMLP contratados ao abrigo do PPTH, o MP transformou M€ 1,9 de dívida administrativa/comercial em financeira, sem os quais a componente de " outras dívidas a terceiros " teria sofrido, naquele período ( entre o início de 2008 e o final de 2012 ), um aumento de cerca de M€ 3,4.

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

Com efeito, do recurso a este Programa não resultou, ao contrário do que seria expectável, uma diminuição duradoura do nível das " outras dívidas a terceiros " em montante pelo menos equivalente ao do capital dos referidos EMLP, mas antes uma duplicação do endividamento total da Autarquia num valor muito significativo ( M€ 1,9 ).

Em síntese:

Entre 2008/2012, no MP não foram totalmente atingidos os objetivos, de âmbito específico ( evolução do PMP ) e geral ( diminuição permanente da dívida de CP em valor pelo menos equivalente ao dos EMLP ), subjacentes à conceção e adesão ao PPTH.

A Autarquia, no **contraditório**, refere que " De acordo com o PPTH, para os anos de 2013 a 2017 o PMP terá de ser inferior ao maior dos seguintes valores: a) O PMP registado em 2012 - 234 dias [e] b) 40 dias ", verificando-se, então, ( através de um anexo que junta, " Anexo V " ) que esse " (...) objetivo de redução do PMP está a ser cumprido, pois em 2013 e 2014 verifica-se um PMP inferior ao apurado em 2012 ".

Anexos, a fls. 73

## 2.3. LIMITES LEGAIS DE ENDIVIDAMENTO MUNICIPAL DE 2012

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

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

Porém, no decurso da presente da auditoria, e ainda que seguindo a mesma metodologia adotada por aquela entidade, efetuaram-se correções<sup>62</sup> no EL ( 2010 e 2011 ), que,

<sup>62</sup> As correções efetuadas tiveram origem, por um lado, nas diferenças apuradas na circularização e testes efetuados à conta 41, e, por outro lado, no endividamento líquido de entidades relevantes ( para além do MP ) incorretamente reportado ou omitido na informação prestada pela Autarquia à DGAL.

consequentemente, **tiveram impacto no apuramento do respetivo limite do exercício de 2012.**

Anexos, a fls. 39 a 42

Assim, o **limite especial de EL** <sup>63</sup> considerado pela IGF como **parâmetro para a verificação do cumprimento do respetivo quadro legal em 2012** decorre do seguinte quadro:

**Quadro 21 – Limites especiais de EL de 2011 e 2012**

Un: Euro

ANO	DESCRIÇÃO	ENDIVIDAMENTO LÍQUIDO				LIMITE DO ANO
		LIMITE LEGAL DE REFERÊNCIA a)		MONTANTES EM TJAN	CORREÇÕES DA IGF	
		LFL (Ano 2010)	LOE_2011			
2011	DGAL	12 253 371		6 702 608		6 702 608
	IGF	12 253 371		6 702 608	- 554 159	6 148 448
2012	DGAL		6 702 608	5 391 911		5 391 911
	IGF		6 148 448	5 391 911	- 458 586	4 933 325

a) Os limites indicados decorrem dos valores que resultam, em 2011, do art. 37.º da LFL e em 2012, do art. 53.º da LOE\_2012

Anexos, a fls. 43 a 46

O **mesmo não se verificou**, no entanto, **com o limite especial de EMLP** <sup>64</sup>, pois da auditoria da IGF não resultou qualquer correção nesta grandeza, **tendo sido adotado o valor divulgado pela DGAL**, que indicamos do quadro seguinte:

<sup>63</sup> O **limite especial de EL de 2011** ( art. 53º da Lei n.º 55-A/2010, de 31/dez, posteriormente alterado pelo art. 2º da Lei n.º 60-A/2011, de 30/nov, e art. 37º, n.º 2, da LFL ) foi apurado nos seguintes termos:

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

Por sua vez, o **limite especial de EL de 2012** ( art. 66º da Lei n.º 64-A/2011, de 30/dez, e art. 58º do DL n.º 32/2012, de 13/fev) resulta, de acordo com a informação da DGAL, do seguinte:

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

Ora, ainda que, relativamente a 2012, a interpretação efetuada pela DGAL nos suscite algumas dúvidas ( cfr. Anexos, a fls. 1 a 10, em especial, 5 e 6 ), atendendo, às competências atribuídas à DGAL em matéria de cálculo e comunicação dos limites legais aos municípios ( cfr., designadamente, art. 65º do DL n.º 29-A/2011, de 1/mar, e art. 58º do DL n.º 32/2012, de 13/fev ), bem como ao nível do acompanhamento da posição de cada um deles nesta matéria e, ainda, com o objetivo de harmonização de posições entre entidades da Administração Central, a IGF adotou a interpretação efetuada por aquela entidade.

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

- ✓ Municípios que não cumprissem, em 31/dez/2011, o limite de EMLP previsto na LOE desse ano ( art. 53º da Lei n.º 55-A/2010, de 31/dez, posteriormente alterado pelo art. 2º da Lei n.º 60-A/2011, de 30/nov, e art.º 39º, 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 parte final da nota anterior sobre a interpretação efetuada pela DGAL quanto aos limites legais de endividamento líquido de 2012.

**Quadro 22 – Limite especial de EMLP de 2012**

Un: Euro

EMPRÉSTIMOS DE MÉDIO E LONGO PRAZOS			
LIMITE LEGAL DE REFERÊNCIA ( LOE_2011 )	MONTANTE EM VJAN	RATEIO	LIMITE DO ANO
4 571 814,36	3 465 867	458 142	3 924 009

Por sua vez, no que se refere ao **limite de ECP para 2012, previsto no art. 39.º, n.º 1, da LFL**, a IGF<sup>65</sup> apurou o montante de **€ 924 145**.

Anexos, a fls. 47

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

**2.3.2.1.** Atendendo ao **conceito de endividamento líquido total** previsto na LFL<sup>66</sup>, eram suscetíveis de relevar, **em 2012, para efeitos de limites de endividamento municipal, para além do Município de Peniche e dos Serviços Municipalizados de Peniche ( SMP )**, as seguintes entidades<sup>67</sup>:

- ✓ **OESTECIM - Comunidade Intermunicipal do Oeste;**
- ✓ **AMO MAIS – Associação de Fins Específicos;**
- ✓ **PISOESTE – Parques de Inertes e Serviços do Oeste, EEIM.**

Anexos, a fls. 48

Todavia, o endividamento das **entidades de natureza empresarial** participadas pelos Municípios **apenas releva para efeitos dos respetivos limites legais** caso **não apresentem resultados equilibrados**, de acordo, em 2012, com o Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local e das Participações Locais ( **RJAEPL** )<sup>68</sup>.

E o cumprimento da indicada **regra de equilíbrio pode ser aferido numa ótica anual ou plurianual** ( cfr. art. 40.º, 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 à empresa indicada.**

Ora, aplicando, **em 2012**, à empresa participada " PISOESTE, EEIM " **a regra de**

<sup>65</sup> A DGAL, nos exercícios anteriores, considerou, para o apuramento dos limites legais previstos na Lei das Finanças Locais, o valor de receitas relativas ao Fundo de Equilíbrio Financeiro ( FEF ) e Imposto sobre os Rendimentos das Pessoas Singulares ( IRS ) previsto no Orçamento de Estado ( OE ) de cada um dos anos, quando, de acordo com o quadro legal, aquelas receitas são do ano imediatamente anterior ao que respeitam os limites ( cfr. arts. 37º e 39º da LFL ).

Todavia, atendendo, pelas razões já apresentadas no último parágrafo da nota 65, a IGF adotou, nesta auditoria, os montantes das receitas de acordo com os anos que têm vindo a ser considerados pela DGAL.

<sup>66</sup> Consagrado no art. 36.º, n.º 2, alíneas a) e b).

<sup>67</sup> O Município de Peniche, detém, através dos seus Serviços Municipalizados ( SM ), uma participação no capital da sociedade "Águas do Oeste, SA", no montante de € 660 685 ( o executivo municipal deliberou que a subscrição do capital dessa sociedade fosse efetuada pelo orçamento dos SM dado que são estes que prosseguem no Município o objeto do "sistema municipal de abastecimento de água e de saneamento do Oeste" ). Porém, tratando-se de uma empresa que pertence ao Setor Empresarial do Estado, foi, por tal motivo, excluída da presente análise.

<sup>68</sup> De harmonia com o art. 36º, n.º 2, al. b), parte final, da LFL, e o art. 40º, n.ºs 1 a 4, do RJAEPL, aprovado pela Lei n.º 50/2012, de 31/ago.

**equilíbrio anual de contas** <sup>69</sup>, verifica-se que apresenta **contas desequilibradas** <sup>70</sup> já que os **resultados antes de impostos** são **negativos, contribuindo**, assim, **para todos os limites de endividamento municipal**.

Anexos, a fls. 49

**2.3.2.2.** Assim, no **ano de 2012**, o **perímetro das entidades relevantes para o cálculo dos limites legais de endividamento do MP** e a **respetiva percentagem de imputação** consta do quadro seguinte:

**Quadro 23 - Entidades abrangidas pelo conceito de Endividamento Líquido**

IDENTIFICAÇÃO	LIMITES		ℳ IMPUTÁVEL AO MUNICÍPIO
	EMPRÉSTIMOS	ENDIVIDAMENTO LÍQUIDO	
MUNICÍPIO DE PENICHE	SIM	SIM	100,00%
SERVIÇOS MUNICIPALIZADOS DE PENICHE	SIM	SIM	100,00%
COMUNIDADE INTERMUNICIPAL DO OESTE (DesteCIM)	SIM	SIM	7,19%
AMO MAIS - ASSOCIAÇÃO DE FINS ESPECÍFICOS	SIM	SIM	7,14%
PISOESTE - Parques de Inertes e Serviços do Oeste, EEIM	SIM	SIM	7,19%

Anexos, a fls. 48 e 49

### 2.3.3. CONTROLO DO LIMITE ESPECIAL DE EMPRÉSTIMOS DE MÉDIO E LONGO PRAZOS

**2.3.3.1.** Em **2012**, o comportamento do **MP em termos de limite especial de EMLP** foi o seguinte:

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

Un: Euro

ENTIDADES	LIMITE ESPECIAL DE EMLP DE 2012	EMLP RELEVANTES EM 31/DEZ	CONTROLO DO LIMITE DE EMLP 31/DEZ	
			COMPARAÇÃO COM OS EMLP RELEVANTES	ℳ DE UTILIZAÇÃO
(1)	(2)	(3)	(4) = (2) - (3)	(5) = (3) / (2)
DGAL	3 924 009	3 528 578	395 431	90%
IGF	3 924 009	3 528 578	395 431	90%

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

Anexos, a fls. 57 a 62

<sup>69</sup> Prevista no 40.º, n.º 2, do RJAEL, 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, de acordo com a sua percentagem de participação ( cfr. art. 40.º, n.ºs 2 a 4, do RJAEL ).

<sup>70</sup> Não tendo sido também efetuado, em tempo útil e pelo valor correto, qualquer transferência pelo MP para colmatar o desequilíbrio verificado ( na percentagem de participação ).

Deste modo, independentemente de considerar os valores da DGAL ou IGF ( que, neste caso, são iguais ), o **MP cumpriu, em 2012, o limite especial de EMLP**<sup>71</sup>, com uma **taxa de utilização de 90%**

Porém, refira-se que os **empréstimos excecionados deste limite legal** ( e também do de EL ) perfazem um total de **€ 1 785 554,24**, tendo um **peso de 34% na dívida total de EMLP**, pelo que os valores que estão a ser considerados para o limite em apreço são inferiores ao da dívida total dessa natureza.

Anexos, a fls. 57 e 58

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

**2.3.4.1. Em 2012**, no que respeita **ao limite especial de EL previsto na LOE desse ano**, o MP, em conjunto com as demais entidades relevantes, apresentou a seguinte situação:

**Quadro 25 – Controlo do limite especial de EL de 2012**

Un: Euro

ENTIDADES	LIMITE ESPECIAL DE EL DE 2012	EL RELEVANTE EM 31/DEZ	CONTROLO DO LIMITE DE EL 31/DEZ	
			COMPARAÇÃO COM O EL RELEVANTE	% DE UTILIZAÇÃO
(1)	(2)	(3)	(4) = (2) - (3)	(5) = (3) / (2)
DGAL	5 391 911	4 522 227	869 684	84%
IGF	4 933 325	4 131 396	801 929	84%

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

Anexos, a fls. 50 a 56

Assim, **em 2012**, independentemente de se considerar os valores da DGAL ou da IGF<sup>72</sup>, **o MP cumpriu o limite especial de EL**, apresentando no final desse exercício uma **taxa de utilização, em ambos os casos, de 84%**<sup>73</sup>.

Saliente-se, no entanto, que os **EMLP excecionados deste limite legal** ( e, como também já referimos do limite de EMLP ), no montante de **€ 1 785 554,24**, **não estão a ser considerados para o limite em apreço**.

### 2.3.5. CONTROLO DO LIMITE DE EMPRÉSTIMOS DE CURTO PRAZO

**2.3.5.1.** Por fim, **em 2012**, a **Autarquia cumpriu o limite legal de ECP previsto na LFL**<sup>74</sup>, com uma **taxa de utilização** de cerca de **2%**.

Anexos, a fls. 47 e 63

<sup>71</sup> Cumprimento do limite EMLP que, de acordo com informação da DGAL, ocorre desde o ano de 2007.

<sup>72</sup> Cfr. infra, no item 2.3.4.1., a justificação para a indicada divergência entre a IGF e a DGAL no que o endividamento líquido relevante no final de 2012.

<sup>73</sup> Cumprimento do limite EL que, de acordo com informação da DGAL, ocorre desde o ano de 2007.

<sup>74</sup> Previsto no art. 39º, n.º 1, da LFL.

### 2.3.6. CONTROLO DA INFORMAÇÃO PRESTADA À DGAL

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

**2.3.6.2.** Todavia, os dados transmitidos pela Autarquia à DGAL **não refletem, com inteira fiabilidade, a sua situação em matéria de EL** <sup>75</sup>, tendo sido apuradas as seguintes **diferenças**:

**Quadro 26 – Diferença no reporte de EL de 2012 ( DGAL/IGF )**

Un. Euro

Descrição	Valores comunicados pelo Município à DGAL	Valores considerados pela IGF	Diferenças IGF/DGAL (Reflexos para o EL) <b>a)</b>
(1)	(2)	(3)	(4)=[3]-[2]
<b>1 - ENDIVIDAMENTO LÍQUIDO <b>b)</b></b>	<b>6 307 781</b>	<b>5 958 715</b>	<b>- 349 066</b>
<b>2 - OUTRA INFORMAÇÃO RELEVANTE <b>c)</b></b>	<b>1 785 554</b>	<b>1 785 554</b>	<b>0</b>
<b>3 - END. LIQ. RELEVANTE (1-2)</b>	<b>4 522 227</b>	<b>4 173 161</b>	<b>- 349 066</b>

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

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

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

Anexos, a fls. 64

As diferenças apuradas, **para menos**, de **m€ 349,1**, entre os valores apurados pela IGF e os comunicados pelo MP e/ou considerados pela DGAL, resultaram da(s):

- ✓ **Correções efetuadas pela IGF** na informação financeira do MP ( cfr. item 2.1.1.1. );
- ✓ **Diferenças** entre os valores apurados pela IGF e os reportados pelo MP relativos aos Serviços Municipalizados de Peniche ( SMP ) e à empresa PISOESTE, EEIM;
- ✓ **Inclusão do EL** da AMO MAIS, que a Autarquia não comunicou à DGAL.

A este propósito, refira-se que **não se encontram consagrados, de forma integrada e sistematizada, em nenhum documento elaborado pelo MP** ( designadamente, na norma de controlo interno ), quaisquer procedimentos específicos relativos à identificação das entidades relevantes para os limites legais de endividamento municipal e à recolha da informação necessária para o reporte à DGAL.

Em sede de **contraditório**, a Autarquia sustenta que " *A informação comunicada à DGAL, no âmbito da contribuição dos SMAS, OESTECIM e Pisoeste, para o endividamento municipal, teve por base os dados enviados pelas respetivas entidades* ", apresentando

<sup>75</sup> Já, no que concerne aos EMLP, não se apuraram quaisquer divergências entre os dados transmitido e/ou considerados pela DGAL e os que foram apurados pela IGF.

para tal o " Anexo VI " que comprova tal facto.

Por seu turno, " *Relativamente à entidade AMO MAIS, a sua contribuição para o endividamento municipal já está a ser comunicada à DGAL* ".

Acrescenta que " *Estão a ser solicitados trimestralmente, a todas as entidades que relevam para os limites de endividamento municipal, dados sobre o seu contributo para o endividamento municipal* ".

Anexos, a fls. 77

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

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

**Quadro 27 – Evolução do endividamento líquido em 2012**

Un: Euro

DESCRIÇÃO	EVOLUÇÃO DO ENDIVIDAMENTO LÍQUIDO (sem exceções)		VARIACÃO (montante)
	1 / JAN / 2012	31 / DEZ / 2012	
(1)	(2)	(3)	(4)=(3)-(2)
BALANCETES DO MP	10 929 062,76	10 251 748,48	- 677 314,28
CORRECÇÕES DA IGF	4 379,32	11 178,26	6 798,94
<b>TOTAIS</b>	<b>10 933 442,08</b>	<b>10 262 926,74</b>	<b>- 670 515,34</b>

Fonte: balancete final de 2012, comunicações à DGAL e correções IGF

Anexos, a fls. 33, 44, e 52

Deste modo, **em 2012**, o **MP contribuiu de forma positiva para o défice do subsector das autarquias locais**, uma vez que, entre 1/jan e 31/dez daquele ano **diminuiu o seu EL** ( sem exceções ) em cerca de **m€ 671**.

### 2.3.8. APRECIACÃO FINAL

**2.3.8.1.** Em síntese, **relativamente ao ano de 2012**:

**O Município de Peniche:**

- ✓ **Cumpriu os limites legais de EL e EMLP previstos na LOE\_2012 e o limite legal de ECP consagrado na LFL;**
- ✓ **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 ao nível do EL**, pois foi apurada uma **diferença, para menos, de m€ 349**, facto este que não teve qualquer reflexo sobre a conclusão global retirada em matéria de (in)cumprimento daquele limite legal;
- ✓ **Contribuiu positivamente para o défice do subsector das autarquias locais**, pois **diminuiu o seu EL** ( sem exceções ) em cerca de **m€ 671**.

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

2.4.1. No **final de 2012**, face aos parâmetros legalmente estabelecidos, a **situação da Autarquia**, em termos de **reequilíbrio** <sup>76</sup> e **saneamento** <sup>77</sup> **financeiros**, era a seguinte:

**Quadro 28 – Reequilíbrio e saneamento financeiros em 2012**

INDICADORES	SITUAÇÃO FINAL DE 2012	PADRÕES LEGAIS DE REFERÊNCIA DE DESEQUILÍBRIO	
		ESTRUTURAL	CONJUNTURAL
1 EL (relevante para o limite) em 31/12/2012 / Receitas relevantes para o cálculo do limite legal	100	45%	> 175% (art. 8º, n.º 1, al. b)) --- > 125% (art. 3º, n.º 4, al. a)) ---
2 Dívidas a fornecedores em 31/12/2012 / Receitas totais do ano de 2011	100	29%	> 50% (art. 8º, n.º 1, al. c)) --- > 40% (art. 3º, n.º 4, al. b)) ---
3 Passivos financeiros do Município em 31/12/2012 (de EL) / Receitas totais do ano de 2012	100	67%	> 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)		254	> 6 meses (180 dias) (art. 8º, n.º 1, al. e)) X > 6 meses (180 dias) (art. 3º, n.º 4, al. d)) X
5 Capital em dívida de EMLP em 31/12/2012 / Receitas relevantes para o cálculo do limite legal	100	38%	> 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. 65

Face aos **indicadores previstos no DL n.º 38/2008, de 7/mar** ( indicados na figura sob o título de " padrões legais de referência" <sup>78</sup> ), **o MP**, no contexto do diploma em apreço, **apresentava, no final de 2012, uma situação de desequilíbrio conjuntural, mas não estrutural.**

2.4.2. Todavia, **o MP**, no âmbito do **PAEL** ( Programa II ), celebrou com o Estado Português, um contrato de empréstimo, até ao montante de **€ 3 202 576,21**, tendo 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 ( SIAL ).

Este contrato foi visado pelo Tribunal de Contas ainda em 2012, mas o início da utilização do capital ocorreu apenas em 2013, no montante de **€ 2 241 803,35** <sup>79</sup>.

Neste contexto, no contraditório a Autarquia presta informação no sentido de que " O processo PAEL está terminado e o Plano de Ajustamento está a ser cumprido. "

Anexos, a fls. 78

2.4.3. Em síntese, face aos parâmetros legalmente estabelecidos:

**O MP apresentava, no final de 2012, de acordo com o quadro legal, uma situação de desequilíbrio financeiro conjuntural, o que justificaria o recurso a um plano de saneamento financeiro, mas aderiu, entretanto, ao PAEL ( tendo já utilizado, em 2013, o montante de M€ € 2,2 ), que tem um objetivo idêntico.**

<sup>76</sup> Cfr. art.º 8.º, do DL n.º 38/2008, de 7/mar.

<sup>77</sup> Cfr. art.º 3, n.º 4, do DL n.º 38/2008, de 7/mar.

<sup>78</sup> Refira-se que, para este efeito, o prazo médio de pagamento ( constante deste quadro ) foi apurado de acordo com a fórmula adotada na RCM n.º 34/2008 ( a qual é utilizada na ausência de publicação da Portaria prevista no art. 20º do DL n.º 38/2008, de 7/mar ), tendo sido seguidas as instruções da DGAL e introduzidas as correções/ajustamentos efetuados pela IGF ( cfr. item 2.2.3.2. ).

<sup>79</sup> Relativo à 1ª tranche, disponibilizado em 28/mar/2013.

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

**2.5.1.** O MP aprovou, nos termos legais, a **Norma de Controlo Interno** ( NCI ) e o **Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas**, ainda que este último apenas em set/2013, ou seja, muito para além do prazo legalmente previsto para o efeito.

Por seu turno, o **Regulamento de Organização dos Serviços Municipais** da Câmara Municipal de Peniche encontra-se já adequado ao novo regime jurídico da organização dos serviços das autarquias <sup>80</sup>, contemplando, por isso, um novo modelo de estrutura orgânica.

Os referidos documentos são coerentes entre si, articulam-se e complementam-se.

**2.5.2.** Do trabalho de campo realizado, em especial através da utilização de questionários e da realização de testes de conformidade e substantivos, detetaram-se **algumas fragilidades em sede de controlo do interno e dos procedimentos contabilísticos**, a saber:

- ✓ Não foram constituídas provisões para depreciação de existências, nem foi efetuada qualquer análise das situações que seriam suscetíveis de levar à sua criação;
- ✓ Não é apresentado, no passivo de CP do balanço, o valor da amortização de contratos de EMLP cujo pagamento se vence em cada um dos anos imediatos ( ou seja, de acordo com a sua exigibilidade );
- ✓ Não é apresentado, no passivo de MLP do balanço, a dívida administrativa e/ou comercial originariamente de CP, mas transformada em MLP por força dos acordos celebrados ( destinados a consolidar o passivo municipal ) pelo MP diretamente com os seus credores, cujo pagamento não estava previsto no ano imediato;
- ✓ Não foram reconhecidos montantes significativos de dívida nas adequadas contas do passivo exigível de curto prazo, mas sim em "Outros acréscimos de custos".

Anexo, a fls. 16-A

No contraditório, a Autarquia informa que:

- ✓ " Não foram efetuadas depreciações de existências porque a venda das mesmas não foi feita a um preço inferior ao custo de aquisição ";
- ✓ " No balanço de 2014, o valor relativo a EMLP exigível no exercício seguinte será apresentado no passivo de CP ";
- ✓ " No balanço de 2014, o valor relativo a dívida administrativa e/ou comercial originariamente de CP, transformada em MLP por forma de acordos celebrados pelo MP diretamente com os seus credores, cujo pagamento não está previsto no exercício seguinte será apresentado no passivo de MLP ";
- ✓ " No ano de 2013 já foram reconhecidas nas devidas contas de passivo exigível, as dívidas já faturadas ou equivalente e foi feita a utilização adequada das contas de acréscimos de custos ".

Anexos, a fls. 79

**2.5.2.1.** No que respeita ao **Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas**, em resultado do trabalho efetuado parece-nos de destacar o seguinte:

<sup>80</sup> Decreto-Lei n.º 305/2009, de 23/out.

- ✓ O Plano foi aprovado pela Autarquia durante a auditoria em curso, pelo que se encontra prejudicada a análise temporal da sua execução;
- ✓ No que se refere às **medidas de prevenção de riscos** nele fixadas, **não foram definidos os necessários meios humanos, financeiros e materiais**;
- ✓ O Plano é omissivo quanto aos termos em que deve ocorrer a sua revisão.

### 3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

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

3.1. DOCUMENTOS DE PRESTAÇÃO DE CONTAS DE 2010 A 2013		
CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p><b>3.1.1.</b> No quadriénio de 2010/2013, a evolução das grandezas que integram os balanços do MP, após as correções da IGF revelou:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ <b>Diminuição do grau de dependência do passivo exigível para financiamento do ativo</b> ( passou de 41% para 26% );</li> <li>✓ <b>Aumento do correspondente peso dos fundos próprios</b> ( de 33% para 43% ).</li> </ul>	<p>2.1.1. a 2.1.1.2.</p>	
<p><b>3.1.2.</b> Foram efetuadas pela IGF, no triénio 2010/2012, correções, para mais, nas rubricas do passivo exigível constantes dos balanços, nos montantes de, respetivamente, <b>m€ 502, m€ 419 e m€ 352</b>, cujo peso na dívida de CP relevada contabilisticamente era de, respetivamente, 8%, 6% e 7% .</p> <p>As <b>indicadas diferenças resultaram, essencialmente, de um procedimento contabilístico incorreto adotado pelo MP</b>, que reflete contabilisticamente faturas ( ou documentos equivalentes ) na conta " 273 - acréscimos de custos ", quando tais situações já deviam estar reconhecidas nas respetivas contas de terceiros do passivo exigível.</p>	<p>2.1.2. a 2.1.2.3.</p>	<p><b>A)</b> A regularização imediata, ao nível da informação contabilística, das variações patrimoniais omitidas ou incorretamente refletidas, se não tiverem sido entretanto corrigidas.</p>
<p><b>3.1.2.1.</b> Existiam <b>outras insuficiências, com repercussões ao nível da qualidade e fiabilidade de informação orçamental, financeira e económica</b>, a saber:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Ausência de utilização, até ao final de 2011, das contas relativas a compromissos de exercícios futuros ( 04 e 05 ) para os exercícios posteriores a n+1;</li> <li>✓ A não implementação integral da contabilidade de custos.</li> </ul>	<p>2.1.2.2. e 2.1.2.3.</p>	<p><b>B)</b> Utilização, de forma adequada e sistemática, das contas relativas a compromissos de exercícios futuros.</p> <p><b>C)</b> Implementação integral do subsistema de contabilidade de custos.</p>

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

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p><b>3.2.1.</b> No <b>quadriénio de 2010/2013</b>, a <b>receita global disponível</b> do MP importou, respetivamente, em <b>M€ 17,3, M€ 18,5, M€ 18,2 e M€ 17,6</b>, tendo, assim, <b>aumentado cerca de 2%</b> ( m€ 265).</p> <p>No entanto, tais montantes estão influenciados, pela utilização do capital de empréstimos, no valor, respetivamente, de <b>m€ 472, m€ 521, m€ 514 e M€ 2,2</b>, sem os quais <b>referida variação da receita total seria negativa</b> ( diminuição de 8% )</p> <p>No mesmo período, <b>a despesa orçamental também aumentou</b> cerca de 3% ( m€ 426 ).</p>	2.2.1.1.	
<p><b>3.2.1.1. Prática sistemática e elevada</b>, nos anos de 2010/2013, de <b>empolamento na previsão das receitas orçamentais</b>, que evidenciaram <b>baixos índices de execução em termos globais</b> ( mínimo de 54% e máximo de 83%, respetivamente, em 2011 e 2013 ) e, <b>em especial, na sua vertente de capital</b> ( máximo de 53%, em 2013 ), <b>o que contraria o objetivo visado pelas regras previsionais do POCAL</b>.</p> <p>De facto, <b>face aos valores previstos, não foram arrecadadas</b>, no período de 2010/2013, <b>receitas totais</b>, respetivamente, nos montantes de <b>M€ 14,8, M€ 13,9, M€ 10,1 e M€ 3,7</b>.</p> <p>Através do referido expediente, <b>o MP criou</b>, de forma artificial, <b>a possibilidade de realização e/ou existência de um montante relevante de despesa</b> ( em <b>2012 e 2013: M€ 10,1 e M€ 3,7</b> ) <b>sem que existissem meios monetários para efetuar atempadamente o seu pagamento</b>.</p> <p>Assim, <b>apesar da evolução positiva ocorrida no quadriénio</b>, a <b>execução de qualquer dos orçamentos comportava um elevado ainda que decrescente risco</b>, já que <b>permitia e potenciava uma gestão orçamental desequilibrada</b>.</p>	2.2.1.2. e 2.2.1.3.	<p><b>D)</b> Elaboração, cada vez mais rigorosa, dos orçamentos de receita:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Fundamentando, de forma adequada, todas as rubricas previstas, independentemente destas estarem ou não sujeitas no POCAL a regra previsional ( e, em especial, nos casos em que o valor a orçamentar traduza uma evolução atípica – crescimento – da receita face ao seu histórico de cobrança efetiva ).</li> <li>✓ Considerando apenas as receitas que apresentem um elevado grau de probabilidade em termos de cobrança efetiva.</li> </ul> <p><b>E)</b> Utilização, se for caso disso, dos instrumentos relativos às modificações orçamentais previstos no POCAL.</p>

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p><b>3.2.1.2. Violação reiterada</b>, no quadriénio 2010/2013, <b>do princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial</b> ( ao nível da execução global do ano ), ainda que tenha ocorrido <b>uma evolução positiva nos três últimos exercícios</b>.</p> <p>De qualquer modo, tal <b>asserção espelha</b>, na <b>sequência da concretização do risco</b> a que aludimos, <b>uma gestão orçamental desequilibrada</b>, materializada na <b>realização e/ou existência de despesas muito acima da real capacidade financeira da Autarquia para fazer face, atempadamente, aos compromissos assumidos perante terceiros</b>.</p> <p><b>Esta situação seria, ainda, mais negativa caso não tivesse recorrido, em 2008, ao PPTH</b>, através do qual foi transformado <b>MC 1,9</b> de " outras dívidas a terceiros " de CP em dívida financeira de MLP.</p>	<p>2.2.1.4.</p>	<p><b>F)</b> Execução prudente do orçamento de despesa, com base na cobrança efetiva das receitas e não apenas na sua previsão orçamental, de modo a garantir um real equilíbrio orçamental e, assim, o pagamento atempado dos compromissos assumidos pelo Município.</p> <p><b>G)</b> Acompanhamento e controlo rigoroso e contínuo dos níveis de execução orçamental, devendo ser dada especial atenção às despesas variáveis e não obrigatórias.</p> <p><b>H)</b> Cumprimento das regras previstas na Lei n.º 8/2012, de 21/fev, em especial, no que concerne à proibição de assunção de compromissos sem que existam fundos disponíveis.</p>
<p><b>3.2.1.3. Violação, em 2013, do princípio orçamental do equilíbrio corrente</b> previsto no POCAL, facto que é suscetível, em abstrato, de gerar responsabilidade financeira.</p> <p>No entanto, <b>esta situação foi justificada pelo MP com a utilização, nesse ano, de parte do capital do empréstimo PAEL</b> ( € 2 241 803,35 ), cuja <b>receita é de capital, mas que se destinou</b> também ao pagamento de despesas correntes.</p> <p>O Tribunal de Contas ( a entidade competente para a sua apreciação ) está na posse de todos os elementos que espelham a situação descrita ( ao nível da verificação dos documentos de prestação de contas ), pelo que não se justifica qualquer outra diligência.</p>	<p>2.2.1.5.</p>	<p><b>I)</b> Cumprimento integral e sistemático, no futuro, do quadro legal vigente, em cada momento, em matéria princípios e regras orçamentais, designadamente do princípio do equilíbrio previsto na Lei n.º 73/2013, de 3/set.</p>
<p><b>3.2.1.4.</b> No <b>quadriénio 2010/2013</b> ( ou seja, mesmo após a adesão ao PPTH ), o <b>MP não detinha, em termos financeiros, qualquer margem de manobra</b> ( 2013: -15% ) <b>para fazer face às despesas municipais que, à partida, não estavam já "vinculadas"</b>, não obstante a consideração nesta análise de apenas algumas das despesas certas e que se repetem anualmente.</p>	<p>2.2.1.6. e 2.2.1.7.</p>	<p><b>J)</b> Ponderação de medidas, ao nível da racionalização da despesa, que possam contribuir para uma redução relevante e estrutural ao nível das despesas municipais que apresentam uma elevada rigidez e da materialidade da dívida de ( Cfr. recomendações <b>N)</b> a <b>R)</b>).</p>

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p>Desta situação, que introduz uma forte rigidez na despesa orçamental, <b>resultava</b>, inclusivamente, <b>a impossibilidade</b>, em todos os anos, <b>de elaborar orçamentos que cumprissem formalmente o princípio do equilíbrio</b>.</p>	<p>2.2.1.6. e 2.2.1.7.</p>	
<p><b>3.2.1.5. Existência de despesas</b>, nos anos de 2012 e 2013, <b>sem que tenha sido efetuado o exigível compromisso no exercício</b> ( respetivamente, m€ 303 e m€ 919 ), facto que <b>é suscetível</b>, em abstrato, <b>de consubstanciar um ilícito de natureza financeira</b>.</p> <p>A Autarquia justificou a situação descrita com o tratamento dado às dívidas relativamente às quais foram celebrados, em 2012, acordos de pagamento com fornecedores ao abrigo da LCPA, através dos quais foram transformadas em MLP, deixando, por isso, de estar cabimentadas e comprometidas no orçamento do exercício, mas sim nas contas de compromissos de exercícios futuros.</p> <p>Para além disso, relativamente a 2013, também justificou a situação com o facto de não ter comprometido, no exercício, as despesas de carácter regular, nomeadamente com comunicações e eletricidade, cuja obrigação de pagamento se vence apenas no início de 2014.</p> <p>Ora, quanto a este último aspeto, o tratamento dado pela Autarquia foi incorreto, pois atendendo ao conceito de compromisso e ao momento do seu reconhecimento, qualquer despesa deve ser previamente cabimentada e comprometida, no orçamento do exercício, antes de realizada, isto é, num momento em que a questão sobre a exigibilidade do seu pagamento ainda nem sequer se coloca.</p> <p>De qualquer modo, a existência dos acordos a que aludimos é suscetível de fundamentar as diferenças apuradas, pelo que não se justifica a realização de qualquer outra diligência sobre esta matéria.</p>	<p>2.2.1.8.</p>	<p><b>K)</b> Cumprimento sistemático das regras previstas no POCAL e na Lei n.º 8/2012, de 21/fev, em matéria de assunção de compromissos, que devem ser assumidos, em todos os casos, previamente ao fornecimento dos respetivos bens e serviços.</p>

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p><b>3.2.1.6.</b> Em síntese, entre <b>2010/2013</b>, o <b>MP</b>:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ <b>Elaborou e aprovou documentos previsionais que não refletiam a real expectativa da execução orçamental</b>, não podendo, por isso, constituir um eficaz instrumento de gestão, nem servir de base a uma análise rigorosa quanto à eficácia da sua execução;</li> <li>✓ <b>Não manteve uma gestão orçamental prudente e equilibrada</b>, uma vez que <b>não adequou o nível de realização e/ou existência da despesa</b> ( e não somente o seu pagamento ) <b>à real cobrança da receita</b> ( e não à sua mera previsão orçamental ).</li> </ul>	<p>2.2.1.1. a 2.2.1.10.</p>	<p><b>L)</b> Cfr. recomendações <b>E)</b> a <b>H)</b> e <b>J)</b>.</p>
<p><b>3.2.2.</b> A <b>dívida global do MP</b> de operações orçamentais ( corrigida pela IGF ) <b>diminuiu, entre 2010/2013</b> ( cerca de <b>M€ 3,9</b> e <b>29%</b> ), passando, no final dos dois últimos anos, sucessivamente para <b>M€ 10,9</b> e <b>M€ 9,4</b>.</p> <p>Ainda assim, o <b>MP</b> continuava a apresentar, em 2013, <b>um nível de dívida global significativo</b>, mas <b>cada vez mais adequado ao seu quadro financeiro</b>, nomeadamente às receitas orçamentais, sendo de destacar, entre 2010/2012, o/a:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ <b>Diminuição do período de recuperação da dívida municipal</b> tendo em conta as receitas regulares expurgadas das despesas rígidas e vinculadas ( de 23 para 19 meses );</li> <li>✓ <b>Aumento da taxa de cobertura da dívida municipal</b> pela receita total disponível excluindo passivos financeiros ( de 126% para 162%), bastando, em qualquer dos anos, a totalidade da receita de cada exercício para solver toda a dívida municipal;</li> <li>✓ <b>Redução do valor da dívida " per capita "</b> ( de <b>€ 481</b> para <b>€ 393</b> );</li> <li>✓ <b>Crescimento</b>, ainda que ligeiro, <b>do peso da dívida de MLP na dívida total</b> ( de <b>47%</b> para <b>€ 50%</b> ).</li> </ul> <p>Estes factos repercutem-se e condicionam a gestão orçamental dos exercícios futuros.</p>	<p>2.2.2.1.</p>	<p><b>M)</b> Acompanhamento e controlo rigorosos da evolução e da assunção de nova dívida municipal, de modo a conter e adequar o seu montante ao quadro financeiro municipal, nomeadamente às suas receitas, salvaguardando, deste modo, o pagamento atempado das suas obrigações.</p> <p><b>N)</b> Realização de novos investimentos deverá ter sempre subjacente uma análise de custo/benefício, que integre, de forma sistemática, a previsão dos custos, a suportar pelo MP, com a sua exploração, manutenção e conservação.</p> <p><b>O)</b> Assunção de compromissos, com repercussões em exercícios futuros, precedida de análise rigorosa, detalhada e ponderada, que leve em conta a dimensão intergeracional das decisões político-financeiras.</p>

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p><b>3.2.2.1.</b> O <i>stock</i> da dívida de EMLP, aumentou no quadriénio 2010/2013, tendo passado de M€ 5,8 para M€ 6,4 ( mais m€ 604 e 10% ).</p> <p>O respetivo serviço da dívida também cresceu ( m€ 470 e 61% ), importando, em 2013, em M€ 1,2.</p> <p>Ainda que se mantenha o atual quadro de EMLP, é expetável que o serviço da dívida continue a crescer nos próximos anos, atendendo a três EMLP que, no final de 2012, ainda estavam em período de carência ( M€ 2 ) e ao utilizado em 2013 ( M€ 2,2 ) ao abrigo do PAEL ( sem qualquer período de carência ).</p>	2.2.2.2.	
<p><b>3.2.2.2.</b> A dívida resultante de contratos de locação financeira nunca evidenciou valores materialmente muito relevantes, tendo mesmo decrescido, entre 2010 e 2013 ( passando de € 498 884 para € 117 650 ).</p> <p>Também o correspondente serviço da dívida evidenciou um decréscimo ( 39% ), tendo passado de € 280 481 para € 65 812.</p>	2.2.2.4.	
<p><b>3.2.2.3.</b> As " outras dívidas a terceiros " de operações orçamentais diminuíram no quadriénio 2010/2013 ( M€ 4,1 e 58% ), ascendendo, no final de 2013, a € 2 950 231.</p> <p>No entanto, a situação financeira de CP, não obstante a evolução favorável ocorrida, manteve-se negativa e desequilibrada ( ainda que tenha sido transformado, em 2008, M€ 1,9 de dívida administrativa em dívida financeira de MLP ), sendo evidente a falta de capacidade para fazer face atempadamente aos compromissos dessa natureza, com:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Relevantes e sistemáticos, ainda que decrescentes, saldos reais negativos de operações orçamentais ( 2013: M€ 2,1 ) de que decorre a oneração indevida dos orçamentos futuros;</li> <li>✓ PMP a terceiros ( 2012 ) e a fornecedores ( 2013 ) elevados e bem superiores aos parâmetros legalmente previstos ( respetivamente, 227 e 121 dias );</li> </ul>	2.2.2.5.1 a 2.2.2.5.4	<p><b>P)</b> Implementação de medidas que contribuam para o restabelecimento do equilíbrio financeiro do MP, em especial de CP, o que pressupõe, designadamente, a:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Otimização da cobrança das receitas municipais ( através da atualização das taxas e preços praticados e da fixação das taxas dos impostos municipais );</li> <li>✓ Racionalização da despesa realizada através, nomeadamente, da: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Análise sistemática da necessidade e utilidade das despesas a realizar;</li> <li>• Adoção, ainda que não prevista legalmente, do instrumento da cativação das despesas, consagrando regras de execução orçamental, que incluam a identificação das rubricas da despesa e as percentagens a cativar, bem como a competência para a sua descativação.</li> </ul> </li> </ul>

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p>✓ <b>Violação reiterada da regra do equilíbrio financeiro mínimo</b> ( 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><b>Significativos custos financeiros</b> ( liquidação, nos anos de 2010/2012, de juros de mora de, pelo menos, m€ 207, tendo sido pagos m€ 285, estando, ainda, em dívida, no final de 2012, m€ 39 ).</p> <p>Na sequência do desequilíbrio de CP, os fornecedores da Autarquia celebraram, com regularidade, <b>acordos de pagamento</b> com o MP e <b>contratos de factoring</b> com entidades financeiras, cuja dívida ascendia, no final de 2012, a, respetivamente, <b>m€ 909</b> e <b>m€ 323</b>.</p>	<p>2.2.2.5.1 a 2.2.2.5.4</p>	<p>✓ Ponderação, nas áreas de atividade ou programas que tenham um maior peso e flexibilidade ao nível da despesa, da eventual adoção de medidas no sentido de descontinuar os que tenham menor impacto negativo sobre os cidadãos ou de diminuir os meios financeiros afetos, de modo a proporcionar uma redução relevante e estrutural na despesa municipal.</p> <p><b>Q)</b> Acompanhamento e controlo rigorosos da evolução e da assunção de nova dívida comercial/administrativa, de modo a conter e adequar o seu montante às receitas municipais efetivamente disponíveis ( isto é, após a dedução das despesas fixas e rígidas ), salvaguardando, assim, o pagamento atempado das obrigações de CP.</p> <p><b>R)</b> Redução dos prazos médios de pagamento para os parâmetros legalmente previstos, de modo a cumprir atempadamente os seus compromissos e evitar a ocorrência de custos financeiros.</p>
<p><b>3.2.3.</b> O MP <b>contratou e utilizou</b>, em 2008, <b>dois empréstimos ao abrigo do PPTH</b>, no montante total de <b>€ 1 884 176</b>, cabendo ao Estado Português, enquanto mutuante, <b>m€754</b> e à <b>CA - Crédito Agrícola M€ 1,1</b>.</p>	<p>2.2.3.3. a 2.2.3.4.</p>	
<p><b>3.2.3.1.</b> As validações da IGF, aos anos de 2008 e 2012, relevaram <b>incorreções materialmente relevantes nas grandezas reportadas e/ou consideradas pela DGAL para o apuramento do PMP a fornecedores</b> ( RCM 34/2008 ), tendo a IGF considerado, <b>em 2011 e 2012:</b></p> <p>✓ Na <b>dívida a fornecedores: mais m€ 419 e m€ 325</b>, que resultam da <b>consideração das diferenças apuradas</b> no procedimento de circularização e reconciliação de saldos;</p> <p>✓ Nas <b>aquisições de bens e serviços: menos M€ 1,5 e m€ 587</b>, que não respeitam a eventos relacionados com aquisições a título oneroso e do reflexo das diferenças apuradas no procedimento de reconciliação.</p>		

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p>Quanto aos anos <b>2008 a 2010</b>, os valores considerados decorrem da análise global aos referidos Programas efetuada pela IGF através da Informação n.º 1949/2012, disponível na sua página eletrónica.</p> <p><b>3.2.3.2.</b> Consequentemente, os <b>PMP apurados pela IGF e DGAL são divergentes</b>, variando as diferenças entre <b>20 ( 2012 ) e 70 dias ( 2011 )</b>, o que se <b>reflete sobre a determinação dos objetivos anuais a atingir em matéria de redução do PMP e</b>, eventualmente, <b>dos resultados alcançados</b>.</p>		
<p><b>3.2.3.3.</b> Face aos diferentes objetivos, que resultam das análises da IGF e DGAL, para a <b>evolução do PMP</b>, verificámos, nos anos de 2008/2012, o seguinte:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ <b>DGAL: Incumprimento nos anos de 2009 a 2012</b> ( com diminuição do PMP no primeiro e penúltimo casos e aumento nos restantes ) e <b>cumprimento em 2008</b> ( com diminuição desse indicador );</li> <li>✓ <b>IGF: Incumprimento em todos os anos</b> ( com diminuição do PMP apenas em 2009 e aumento nos restantes anos ).</li> </ul> <p>Assim, quanto a <b>2009/2012</b>, a <b>taxa de juro base remuneratória do capital mutuado pelo Estado deveria ser acrescida:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ <b>DGAL: 0,9 pp</b> ( 2008: - 0,2 pp; 2009: 0,3 pp; 2010: 0,3 pp; 2011: 0,2 pp; 2012: 0,3 pp );</li> <li>✓ <b>IGF: 1,4 pp</b> ( 2008: 0,3 pp; 2009: 0,2 pp; 2010: 0,3 pp; 2011: 0,3 pp; 2012: 0,3 pp ).</li> </ul>	2.2.2.8.	<p><b>S)</b> Adoção de mecanismos que salvaguardem o cumprimento efetivo dos objetivos fixados no PPPTH, nomeadamente a redução anual do PMP, com os quais o MP se comprometeu de forma expressa.</p>
<p><b>3.2.3.4.</b> Em síntese, o MP, nos anos de <b>2009 a 2012, não contribuiu totalmente para a prossecução dos objetivos</b>, tanto de âmbito específico como geral, subjacentes à conceção do PPPH, já que <b>não</b>.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ <b>Reduziu sistematicamente os PMP</b> de acordo com o previsto;</li> <li>✓ <b>Diminuiu</b>, nos anos imediatos, de forma duradoura, <b>as " outras dívidas a terceiros " em montante pelo menos equivalente ao dos EMLP</b>.</li> </ul>	2.2.3.	Cfr. recomendações <b>R) a T)</b> .

### 3.3. LIMITES LEGAIS DE ENDIVIDAMENTO MUNICIPAL PARA 2012

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p><b>3.3.1.</b> Em 2012 foram criados, pela respetiva LOE, <b>limites especiais de EL e de EMLP</b>, que importavam, em:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ <b>EL: € 4 933 325</b> ( corrigido pela IGF );</li> <li>✓ <b>EMLP: € 3 924 009.</b></li> </ul> <p>Por sua vez, o <b>limite de ECP para 2012, apurado pela IGF de harmonia com o previsto na LFL</b>, era de <b>€ 924 145.</b></p>	2.3.1.	
<p><b>3.3.1.1.</b> O <b>perímetro relevante</b>, para aferir do cumprimento dos <b>limites legais de endividamento municipal de 2012</b>, atendendo ao <b>conceito de endividamento líquido total</b>, englobava, <b>para além do MP e dos Serviços Municipalizados de Peniche</b>, as seguintes entidades:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ <b>OESTECIM</b> - Comunidade Intermunicipal do Oeste;</li> <li>✓ <b>AMO MAIS</b> - Associação de Fins Específicos;</li> <li>✓ <b>PISOESTE</b> - Parques de Inertes e Serviços do Oeste, EEIM.</li> </ul> <p>De acordo com o quadro legal, <b>a empresa apresenta contas desequilibradas, pelo que contribuiu, no exercício em apreço, para todos os limites do endividamento.</b></p>	2.3.2.	
<p><b>3.3.1.2.</b> No final de 2012, o MP, considerando os valores apurados pela IGF e pela DGAL, <b>cumpriu os limites especiais de EL e EMLP</b> ( previstos na LEO ) <b>e o de ECP</b> ( previsto na LFL ).</p> <p>Saliente-se, no entanto, que, naquele ano, <b>está excepcionado dos limites legais de EMLP e de EL</b>, o montante de <b>MC 1,8</b>, pelo que <b>os valores que estão a ser considerados são inferiores aos das respetivas grandezas.</b></p>	2.3.3. a 2.3.5.	<p><b>T)</b> A análise da situação financeira da Autarquia e a tomada de decisões neste âmbito não deva ser circunscrita, na vigência da LFL, aos limites legais de endividamento, já que, em última instância, com as exceções que o referido regime comportava, poderia estar a ser cumprida, num plano estritamente formal, a norma reguladora, quando, na verdade, não existia capacidade financeira.</p>
<p><b>3.3.1.3.</b> O <b>MP cumpriu</b>, no ano de 2012, <b>a obrigação de prestação periódica de informação à DGAL</b> para efeitos do apuramento e controlo da evolução do seu endividamento, em especial, dos respetivos limites legais.</p>	2.3.6.	

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p>No entanto, a <b>informação reportada não refletia</b>, com inteira fiabilidade a <b>sua situação em matéria de EL</b>, tendo sido apurada uma <b>diferença, para menos</b>, de cerca <b>m€ 349</b>.</p> <p>Tal <b>diferença resultou das correções efetuadas pela IGF à informação do MP, dos valores incorretamente</b> ( SMP e PISOESTE, EEIM ) <b>ou não comunicados</b> à DGAL ( AMO MAIS ).</p> <p>Tal facto, no entanto, não teve qualquer reflexo sobre a conclusão global retirada em matéria de (in)cumprimento do referido limite.</p> <p>Refira-se, ainda, que <b>não se encontram consagrados, de forma integrada e sistematizada, em nenhum documento elaborado pelo MP</b>, quaisquer procedimentos específicos relativos à identificação das entidades relevantes para os limites legais e à recolha da informação necessária para o reporte à DGAL.</p>	2.3.6.	<p><b>U)</b> Prestação de informação rigorosa à DGAL para efeitos de acompanhamento e controlo do endividamento, o que resultará, designadamente, de uma maior fiabilidade da informação decorrente dos registos contabilísticos da Autarquia e da comunicação da informação de todas as entidades relevantes.</p> <p><b>V)</b> Criação de procedimentos periódicos de circularização, recolha e validação de informação, que inclua todo o conjunto de entidades suscetíveis de relevarem, em cada momento, para os limites de endividamento municipal, o que também permitirá o acompanhamento e controlo sistemáticos da posição da Autarquia nessa matéria.</p>
<p><b>3.3.2. O MP contribuiu positivamente, em 2012, para o défice do subsector das autarquias locais</b>, uma vez que, entre 1/jan e 31/dez, diminuiu o seu EL ( sem exceções ) em cerca de <b>m€ 671</b>.</p>	2.3.7.	

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

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p><b>3.4.1. O MP apresentava, no final 2012, uma situação de desequilíbrio financeiro conjuntural</b>, o que justificaria o recurso a um plano de saneamento financeiro, mas aderiu, entretanto, ao PAEL ( tendo já utilizado, em 2013, o montante de <b>m€ € 2,2</b> ), que tem uma finalidade idêntica.</p>	2.4.	<p><b>W)</b> Concretização total do processo de adesão ao PAEL e criação dos instrumentos necessários à monitorização e cumprimento das obrigações resultantes do respetivo plano de ajustamento.</p>

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

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p><b>3.5.1.</b> O MP aprovou, nos termos legais, a Norma de Controlo Interno e o Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas, ainda que este último tenha sido aprovado em set/2013, ou seja, muito para além do prazo legalmente previsto para o efeito.</p>	2.5.1.	

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
Os referidos documentos são coerentes entre si, articulam-se e complementam-se.		
<p><b>3.5.1.1.</b> Do trabalho realizado resultaram algumas fragilidades ao nível do controlo interno e dos procedimentos contabilísticos de que destacamos os seguintes:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Não foram constituídas provisões para depreciação de existências, nem foi efetuada qualquer análise das situações que seriam suscetíveis de levar à sua criação;</li> <li>✓ Não é apresentado, no passivo de CP do balanço, o valor da amortização de contratos de EMLP cujo pagamento se vence em cada um dos anos imediatos;</li> <li>✓ Não é apresentado, no passivo de MLP do balanço, a dívida administrativa e/ou comercial originariamente de CP, transformada em MLP por força dos acordos celebrados pelo MP diretamente com os seus credores, cujo pagamento não estava previsto no ano imediato;</li> <li>✓ Não foram reconhecidos montantes significativos de dívida faturada ou equivalente nas adequadas contas do passivo exigível de CP, mas sim em "Outros acréscimos de custos".</li> </ul>	2.5.1. e 2.5.1.1.	<ul style="list-style-type: none"> <li><b>X)</b> Análise de eventuais situações que possam levar à criação de provisões para depreciação de existências.</li> <li><b>Y)</b> Adequada apresentação, no passivo de CP do balanço, dos valores relativos a EMLP exigíveis no exercício seguinte, ainda que mantendo a denominação da conta que espelha a natureza originária deste passivo</li> <li><b>Z)</b> Apresentação, no passivo de MLP do balanço, da dívida administrativa e/ou comercial cujo pagamento não estava previsto no ano imediato.</li> <li><b>AA)</b> Reconhecimento, nas devidas contas de passivo exigível ( ainda que em conferência ), das dívidas já faturadas ou equivalente e utilização adequada das contas de acréscimos de custos.</li> </ul>
<p><b>3.5.1.2.</b> Da análise ao Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas, salientamos algumas fragilidades:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ O Plano foi aprovado muito para além do prazo previsto;</li> <li>✓ No que se refere às medidas de prevenção de riscos nele fixadas, não foram definidos os necessários meios humanos, financeiros e materiais;</li> <li>✓ O Plano é omissivo quanto aos termos em que deve ocorrer a sua revisão.</li> </ul>	2.5.2.1.	<ul style="list-style-type: none"> <li><b>BB)</b> Definição dos meios humanos, financeiros e materiais necessários à aplicação do Plano.</li> <li><b>CC)</b> Revisão do Plano, de modo, a incluir expressamente a previsão dos pressupostos para sua revisão e/ou alteração periódica.</li> </ul>

#### 4. PROPOSTAS

##### 4.1. Em face dos resultados descritos 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 seus anexos ao Senhor Presidente da Câmara Municipal de Peniche, com a expressa menção de 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 Peniche, no prazo de 60 dias a contar da data de receção do presente relatório, informe a IGF 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,