

Exma Senhora:  
Subinspetora-Geral da  
INSPEÇÃO-GERAL DE FINANÇAS  
Dr.ª Maria Isabel Castelão Silva  
RUA ANGELINA VIDAL, Nº 41  
1199-005 – LISBOA

S/Referência	Nº de Processo	Nº de Registo	Data
		2208//930	2014/09/30

**Assunto:** Auditoria de "Controlo do endividamento e da situação financeira da Administração Local Autárquica" ao Município de Espinho – Projeto de Relatório e anexos (Processo n.º 2013/180/A3/139); Exercício de Contraditório

Tendo em atenção o assunto em epígrafe, e em face do Projeto de Relatório enviado por V. Exas., decorrente da auditoria de "follow up" em sede de "Controlo do endividamento e da situação financeira da Administração Local Autárquica" realizada ao Município de Espinho (doravante ME) pela IGF em 2013, vimos por este meio, em prazo, apresentar a respetiva resposta às recomendações nele apresentadas, em exercício do direito de contraditório, ao abrigo do previsto no artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 276/2007, de 31 de julho, nos termos seguintes:

## I

### Ponto 3.1.2 do quadro de conclusões - recomendação A

*CONCLUSÃO:* O trabalho realizado, ao nível da qualidade da informação financeira ME, permitiu concluir que face aos resultados apurados na anterior auditoria:

- Foram corrigidas algumas insuficiências, em especial quanto ao registo dos eventos nas contas de compromissos de exercícios futuros (contas 04 e 05);
- Permanece por implementar o subsistema de contabilidade de custos exigido pelo POCAL.

**RECOMENDAÇÃO A:** Implementação do subsistema de contabilidade de custos conforme exigido no POCAL.

### **Resposta do Município de Espinho:**

Como é de conhecimento da IGF o subsistema de contabilidade de custos não está totalmente implementado no ME por dificuldades de recursos em diversos níveis, dificuldades essas que são do conhecimento público e semelhantes a muitos municípios. Com efeito, para ter uma contabilidade de custos verdadeiramente implementada é necessário que todos os serviços trabalhem, de forma integrada, no âmbito da inserção de dados para efeitos de contabilidade analítica requerida pelo POCAL. No entanto, os serviços das diferentes divisões e equipamentos da CME não dispõem, no seu corpo de funcionários, de formação adequada e necessária para a utilização e inserção da plataforma informática com todos os dados que a contabilidade analítica implicaria.

Apesar disto, a construção do orçamento do ME para 2014 já foi realizada com base na imputação dos custos diretos de cada serviço/função/equipamento, ficando cada um já com indicação do respetivo orçamento real (i.e. deduzido dos montantes de despesa em dívida).

O que permitiu que, atualmente, cada unidade orgânica e respetivos dirigentes já se encontram sensibilizados e a desempenhar os melhores esforços para que a respetiva atuação dos seus serviços passe a nortear-se pelos princípios e lógicas de contabilidade de custos fixados pelo POCAL.

De facto, e tal como foi verificado por V. Exas. no decurso da presente auditoria, o ME tem envidado vários esforços na implementação transversal do subsistema de contabilidade de custos do POCAL.

No entanto, e de acordo com os esforços desenvolvidos, estamos em crer que no ano de 2015 seja possível iniciar a utilização em pleno de todas as plataformas integradas no POCAL, com a informação de contabilidade analítica respeitante aos diferentes serviços/funções/equipamentos municipais. Assim, reiteramos perante a IGF o maior empenho do ME em garantir a implementação do subsistema de contabilidade de custos do POCAL, conforme recomendado no presente Relatório.

## II

### Ponto 3.1.3 do quadro de conclusões - recomendação B

*CONCLUSÃO: Os balanços do ME, do quadriénio de 2009/2012, continuavam a não refletir, com inteira fiabilidade, em algumas rubricas do passivo exigível, a sua situação financeira, ainda que seja de salientar, em 2011 e 2012, os reduzidos pes o (1%) e materialidade (mC 229 e mC 216) das correções efetuadas na dívida de CP.*

*RECOMENDAÇÃO B: A regularização, ao nível da informação contabilística do ME, das variações patrimoniais que estavam omitidas ou incorretamente refletidas, caso não tenham sido entretanto corrigidas.*

#### **Resposta do Município de Espinho:**

De acordo com o observado por V. Exas. nos itens 2.2.1.1 a 2.2.1.4, e tomando em consideração a recomendação efetuada, cumpre informar que as situações identificadas já se encontram totalmente corrigidas. Tendo as indicações fornecidas pela IGF durante a realização da auditoria sido acatadas pelo ME e implementadas em conformidade.

## III

### Ponto 3.2.1.1 do quadro de conclusões - recomendação C

*CONCLUSÃO: Prática sistemática e crescente, nos anos de 2009/2012, de empolamento na previsão das receitas orçamentais, com reduzidos e decrescentes índices de execução (2012: 44%), em especial, ao nível das de capital (2012: 16%), o que contraria o objetivo visado pelas regras previsionais consagradas no POCAL e as recomendações efetuadas pela IGF na anterior auditoria.*

*Face aos valores previstos, não foram arrecadadas, naquele período, receitas orçamentais de, respetivamente, MC 19,1, MC 19, MC 21 e MC 34. Através do referido expediente, o ME criou, de forma artificial, ao nível da execução orçamental, a possibilidade da realização/existência de um montante relevante de despesa (2012: cerca de MC 34,1), sem que existissem meios monetários disponíveis para efetuar o seu pagamento atempado.*

*Assim, a execução de qualquer dos orçamentos comportava um elevado risco, permitindo e potenciando uma gestão orçamental desequilibrada, aspeto para o qual a IGF já havia alertado e efetuado as adequadas recomendações em anterior auditoria.*

*RECOMENDAÇÃO C: Elaboração rigorosa dos orçamentos de receita:*

- *Fundamentando, de forma adequada, todas as rubricas previstas, independentemente de estarem ou não sujeitas no POCAL a regra previsional (e, em especial, nos casos em que o valor a orçamentar traduza uma evolução atípica – crescimento – da receita face ao seu histórico de cobrança efetiva).*

- *Considerando apenas as que apresentem um elevado grau de probabilidade em termos de cobrança efetiva.*

**Resposta do Município de Espinho:**

Atualmente o ME elabora o orçamento da receita em total consonância com a legislação aplicável, aplicando o maior rigor na previsão e fundamentação de todas as rubricas (independentemente de estarem ou não sujeitos pelo POCAL a regra previsional).

Refira-se ainda e sobre este ponto em particular, que existe um controlo adicional resultante da adesão ao PAEL, obrigando a um rigoroso critério orçamental tanto na receita como na despesa.

Pelo que, entende o ME que se encontra a cumprir e implementar o recomendado pela IGF neste âmbito.

Mais se informa que, nos últimos anos, apesar de constar receita extraordinária na previsão de receita anual municipal, a mesma não foi utilizada para realizar despesa adicional, mas antes para inscrever dívida de curto prazo que transitou de anos anteriores.

É importante salientar que o ME introduziu simultaneamente medidas de redução de despesa e de reequilíbrio económico funcional – também pelo lado da receita – como por exemplo ao nível dos tarifários de água, saneamento e RSU's. Resultado destas medidas, o município tem vindo a diminuir a sua dívida global, facto observado por V.Exas. no ponto 2.4.5.2.4 do Projecto de Relatório.

**IV****Ponto 3.2.1.2 do quadro de conclusões - recomendações D, E e F**

*CONCLUSÃO: Violação reiterada, entre 2009/2012, do princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial (à semelhança do verificado, em regra, no triénio anterior a 2009), o que espelha, na sequência da concretização do risco a que aludimos, uma execução orçamental desequilibrada, materializada na efetiva realização/existência de despesas muito acima da real capacidade financeira do ME para fazer face, atempadamente, aos compromissos assumidos.*

*O resultado desta análise seria bastante mais negativo caso o ME não tivesse utilizado, em 2008 e 2009, o capital dos empréstimos PPTH e PREDE, com a transformação de M€ 3,2 de "outras dívidas a terceiros" em dívida financeira de MLP, que, por isso, deixou de influenciar o resultado deste indicador.*

**RECOMENDAÇÃO D:** *Execução prudente do orçamento de despesa, com base na cobrança efetiva das receitas e não apenas na sua previsão orçamental, de modo a garantir um efetivo equilíbrio orçamental e, assim, o pagamento atempado dos seus compromissos;*

**RECOMENDAÇÃO E:** *Acompanhamento e controlo rigoroso e contínuo dos níveis de execução orçamental, devendo ser dada especial atenção às despesas variáveis e não obrigatórias.*

**RECOMENDAÇÃO F:** *Cumprimento das regras previstas na Lei n.º 8/2012, de 21/fev, em especial, no que concerne à proibição de assunção de compromissos sem fundos disponíveis.*

**Resposta do Município de Espinho:**

O ME reconhece e acata as recomendações efetuadas da IGF no ponto 3.2.1.2 do presente Projeto de Relatório, informando que as mesmas se encontram, atualmente, a ser cumpridas e implementadas na totalidade. Sendo realizado mensalmente um acompanhamento rigoroso e sistemático à execução da receita e despesa (e aqui nas suas várias fases e vertentes), mais se verificando existir, atualmente, por parte do ME um escrupuloso seguimento e respeito pelas regras e obrigações decorrentes do regime da Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro.

**V****Ponto 3.2.1.3 do quadro de conclusões - recomendação G**

*CONCLUSÃO: O ME, em especial no triénio de 2010/2012, não dispunha de qualquer manobra de (-1,3%, -61,6% e -15%) para fazer face às despesas municipais que não se encontravam, à partida, já "vinculadas", sendo, ainda, de salientar a evolução negativa ocorrida desde 2008. Verifica-se, de facto, naqueles anos, uma total rigidez na despesa orçamental atendendo ao nível das receitas orçamentais, resultado que ainda se agravaria significativamente caso não tivesse sido utilizado o capital dos empréstimos PPTH e PREDE.*

*Alliás, se o ME não tivesse empolado, de forma muito relevante, nos referidos anos, a previsão das receitas orçamentais, não estaria em condições de elaborar orçamentos que cumprissem formalmente o princípio do equilíbrio, pois não existiam, de facto, receitas suficientes que possibilitassem sequer a previsão das referidas despesas anuais e dos compromissos já assumidos anteriormente.*

**RECOMENDAÇÃO G: Cfr. Recomendações C a E.**

**Resposta do Município de Espinho:**

Neste âmbito, remetemos para o que atrás melhor se explicou a propósito das recomendações C, D e E, nos pontos III e IV do presente exercício de contraditório. Entendendo o ME que as recomendações em causa estão a ser implementadas em conformidade com determinado pela IGF.

**VI****Ponto 3.2.1.4 do quadro de conclusões - recomendação H**

*CONCLUSÃO: Existência de despesas, entre 2009/2011, sem que tenha sido efetuado o exigível compromisso no exercício (respetivamente, MC 2,2, MC 1,7 e MC 2), facto que é suscetível de consubstanciar um ilícito de natureza financeira.*

*Todavia, atendendo ao caráter difuso da responsabilidade envolvida, à relação custo/benefício do seu apuramento, ao objetivo e natureza da análise efetuada e à regularização da situação em 2012, não se justifica a realização de qualquer outra diligência.*

**RECOMENDAÇÃO H: Cumprimento sistemático das regras previstas no POCAL e na Lei n.º 8/2012, de 21/fev, em matéria de assunção de compromissos.**

**Resposta do Município de Espinho:**

O ME, e tal como é de inteiro conhecimento de V. Exas., tem tido o cuidado de cumprir sistematicamente com as regras previstas no POCAL e na Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro, em especial no que concerne à assunção de compromissos. Pelo que, naturalmente acatamos a recomendação em apreço, manifestando que nos encontramos empenhados em continuar a cumprir o recomendado pela IGF neste âmbito.

**VII****Ponto 3.2.1.5 do quadro de conclusões - recomendação I**

*CONCLUSÃO: Em síntese, o ME, entre 2009/2012:*

- ✓ *Elaborou e aprovou documentos previsionais que não refletiam a real expectativa da execução orçamental, não podendo, por isso, constituir um eficaz instrumento de gestão, nem servir de base a uma análise rigorosa quanto à eficácia da sua execução;*
- ✓ *Não efetuou uma gestão orçamental prudente, uma vez que não adequou o nível de realização/existência da despesa (e não somente o seu pagamento) à real cobrança da receita (e não à sua mera previsão orçamental).*

*Tais asserções, que já resultavam da anterior auditoria da IGF, foram objeto de um conjunto de recomendações que não foram adotadas pelo ME nos exercícios subsequentes (2009 a 2012).*

**RECOMENDAÇÃO I: Cfr. Recomendações C a E.**

**Resposta do Município de Espinho:**

Também neste particular, remetemos para o que atrás melhor se explicou a propósito das recomendações C, D e E, nos pontos III e IV do presente exercício de contraditório. Considerando, assim, o ME que estas recomendações da IGF se encontram a ser seguidas em conformidade.

**VIII****Ponto 3.2.2 do quadro de conclusões - recomendações J, K e L**

*CONCLUSÃO: A dívida global do ME de OO (corrigida pela IGF) aumentou, de forma muito significativa, entre 2008 (último ano abrangido pela auditoria anterior) e 2012 (M€ 8 e 20%), importando, no final do último ano, num nível materialmente relevante (M€ 46,3) e desadequado do seu quadro financeiro, nomeadamente das receitas orçamentais, sendo de salientar o:*

- ✓ *Elevado período de recuperação da dívida municipal tendo em conta as receitas regulares abatidas das despesas rígidas e vinculadas (2012: 53 meses);*
- ✓ *Reduzido nível de cobertura da dívida pelas receitas anuais disponíveis (2012: 58% e caso não se considere a receita proveniente dos passivos financeiros, 56%);*
- ✓ *O crescimento da dívida municipal "per capita" (passou de € 1 255 para € 1457);*
- ✓ *O significativo peso da dívida de MLP na dívida total (2012: 61%), ainda que com uma tendência decrescente.*

*Acresce que, no final desse ano, existia um elevado montante de compromissos assumidos e ainda não faturados (m€ 800), que iriam refletir-se, no futuro, sobre a dívida municipal. Estes factos repercutem-se e condicionam a gestão orçamental dos exercícios futuros.*

*A mencionada evolução negativa da situação financeira do ME evidencia que, não obstante as recomendações já efetuadas pela IGF, não foram encetadas as medidas necessárias à diminuição da relevância do endividamento municipal, de modo a adequá-lo ao seu quadro financeiro. O resultado desta análise seria bastante mais negativo caso o ME não tivesse utilizado, em 2008 e 2009, o capital dos empréstimos PPTH e PREDE, com a transformação de M€ 3,2 de "outras dívidas a terceiros" em dívida financeira de MLP, que, por isso, deixou de influenciar o resultado deste indicador.*

**RECOMENDAÇÃO J: Acompanhamento e controlo rigorosos da evolução e da assunção de novas despesas e dívida municipais, de modo a conter e adequar o seu montante ao quadro financeiro da Autarquia, nomeadamente às suas receitas, salvaguardando, assim, o pagamento atempado das suas obrigações.**

**RECOMENDAÇÃO K: 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 ME, com a sua exploração, manutenção e conservação.**

**RECOMENDAÇÃO I: Assunção de compromissos, com repercussões em exercícios futuros, precedida de uma análise rigorosa, detalhada e ponderada, que leve em conta a dimensão intergeracional das decisões político-financeiras.**

**Resposta do Município de Espinho:**

O ME presentemente desenvolve um conjunto de ações visando um acompanhamento e controlo da evolução da sua despesa, bem como da sua dívida, com o objetivo de as adequar, com o máximo rigor possível, às suas receitas, salvaguardando o cumprimento integral das suas obrigações legais e financeiras.

Acresce, igualmente, que a adesão ao PAEL, por via das exigências e formalidades decorrentes do seu regime, tem tido como efeito um maior controlo, tanto interno como externo, a vários níveis – nomeadamente, e para o que aqui releva, ao nível da realização de novos investimentos, os quais têm subjacente uma análise de custo/benefício, bem como no tocante à assunção de compromissos e as suas repercussões em exercícios futuros.

De onde resulta que o ME se encontra, atualmente, a cumprir com o recomendado pela IGF neste âmbito.

**IX****Pontos 3.2.2.4 e 3.2.2.5 do quadro de conclusões - recomendações M, N, O e P**

*CONCLUSÃO: As "outras dívidas a terceiros" de OO aumentaram significativamente no exercício de 2012 face aos de 2008 e 2009 (respetivamente, M€ 11,8 e 47%; M€ 9,7 e 36%), passando para o valor materialmente muito relevante de M€ 37.*

*Assim, não obstante a transformação, através do PPTH e PREDE, de M€ 3,2 de dívida dessa natureza em financeira de MLP, verificou-se uma evolução muito negativa nesta matéria, o que evidencia a falta de acolhimento das recomendações efetuadas pela IGF na anterior auditoria.*

*A situação financeira de CP da Autarquia manteve-se, assim, negativa e desequilibrada, com:*

- ✓ *Relevantes e sistemáticos saldos reais negativos de OO (2012: M€ 37, ou M€ 23, consoante se considere ou não a dívida à EDP);*

- ✓ *Uma perda significativa, entre 2008 e 2012, da capacidade para fazer face aos compromissos dessa natureza (M€ 12,8, não considerando a dívida consolidada com a EDP);*
- ✓ *PMP a terceiros e a fornecedores, elevados, crescentes e que ultrapassam largamente os parâmetros legais (2012: respetivamente, 577 - excluindo dívida consolidada com a EDP - e 395 dias);*
- ✓ *Violação, em todos os exercícios, da regra do equilíbrio financeiro mínimo (não existindo qualquer ajustamento entre as dívidas daquela natureza e a correspondente liquidez do ativo, em especial, com as disponibilidades);*
- ✓ *Elevados custos financeiros (entre 2009/2012, juros de mora liquidados e pagos, respetivamente, no montante de cerca de m€ 908 e m€ 263).*

Para além disso, na sequência do desequilíbrio de CP, os fornecedores da Autarquia:

- ✓ *Celebraram com regularidade, contratos de factoring com entidades financeiras, cujo valor global, no final de 2012, era de M€ 3,7;*
- ✓ *Formalizaram acordos de regularização de dívida diretamente com o ME, cujo montante era, no final de 2012, de M€ 2,2.*

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.

A situação financeira de CP do ME era, em qualquer dos anos, desequilibrada, sendo evidentes as dificuldades para solver atempadamente os compromissos desta natureza.

Assim, entre 2009/2012, não foi possível constatar, ao contrário do que seria expectável e exigível, a adoção, pelos órgãos e eleitos locais do ME, de quaisquer medidas (exigíveis e necessárias) tendentes a promover o controlo e redução dos níveis de endividamento e a recuperação da sua situação financeira, em especial, de CP.

De facto, não se verificaram quaisquer melhorias nesta matéria, tendo, antes, ocorrido um agravamento da situação.

**RECOMENDAÇÃO M: Implementação de medidas que contribuam para o restabelecimento do equilíbrio financeiro do ME, em especial de CP, o que pressupõe, designadamente, a:**

- ✓ *Otimização da cobrança das receitas municipais (através da atualização das taxas e preços praticados e da fixação das taxas dos impostos municipais);*
- ✓ *Racionalização da despesa realizada através, nomeadamente, da:*
  - *Análise e ponderação sistemáticas da necessidade e utilidade das despesas a realizar;*
  - *Adoção, ainda que não prevista legalmente, do instrumento da cativação das despesas, consagrando regras de execução orçamental que incluam a identificação das rubricas da despesa e as percentagens a cativar, bem como a competência para a sua descativação.*

**RECOMENDAÇÃO N: Ponderação, nas áreas de atividade ou programas que tenham um maior peso e flexibilidade ao nível da despesa, da eventual adoção de medidas no sentido de descontinuar os que tenham menor impacto negativo sobre os cidadãos ou de diminuir os meios financeiros afetos, de modo a proporcionar uma redução relevante e estrutural na despesa municipal.**

**RECOMENDAÇÃO O: 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.**

**RECOMENDAÇÃO P: Redução dos PMP para os parâmetros legalmente previstos, de modo a cumprir atempadamente os seus compromissos e evitar a ocorrência de custos financeiros.**

#### **Resposta do Município de Espinho:**

No seguimento do que foi reportado no ponto anterior, e da maior exigência e controlo que o próprio ME aplica e concretiza em todos os seus processos, as recomendações efetuadas por V. Exas. no presente ponto encontram-se, do ponto de vista técnico, completamente assimiladas e acatadas pelo ME. Sendo que, na sua grande maioria as mesmas já estão totalmente implementadas, encontrando-se as demais em fase de implementação.

Assim, várias são as medidas que têm vindo a ser implementadas pelo ME com vista a repor o equilíbrio financeiro da autarquia. Tendo as regras decorrentes da adesão ao PAEL obrigado a uma otimização da

cobrança das receitas municipais (por exemplo a revisão para os valores máximos das taxas municipais), e paralelamente a uma racionalização da despesa.

Relativamente ao PMP, e em resultado do maior rigor orçamental, o ME tem vindo a diminuir de forma considerável o valor desse indicador. Se no final de 2012 o indicador referido se encontrava nos 397 dias, no final do 2013 já se encontrava nos 204 dias, sendo que no 2º Trimestre de 2014 encontra-se nos 138 dias.

Nesta medida, verifica-se que o recomendado pela IGF a este respeito está ser implementado e seguido pelo município.

**X**

### **Pontos 3.2.3.1 a 3.2.3.3 do quadro de conclusões - recomendações Q e R**

*CONCLUSÃO: Foi celebrado, no exercício de 2010, diretamente e por iniciativa do ME, um contrato de confirming (ou de gestão de pagamentos) com o Banco Santander Totta (BST), S.A., sem limite temporal e plafond máximo, que foi objeto de dois aditamentos.*

*Das cláusulas contratuais resulta que se trata de um contrato atípico e misto, que conjuga e articula um contrato de prestação de serviços com um contrato de abertura de crédito, consubstanciando este último, em termos substanciais, um empréstimo destinado a superar dificuldades de tesouraria do ME.*

*Assim, atendendo à diversa natureza das prestações subjacentes ao contrato em análise, a sua celebração exigira, atendendo, em especial, à possibilidade de existir uma abertura de crédito a favor da Autarquia:*

- ✓ *O cumprimento do disposto nos arts. 38º (em especial, os n.ºs 6 e, eventualmente, 7) e 39º da Lei n.º 2/2007, de 15/jan, e no art. 53º, n.º 2, al. d), e n.º 7, da Lei n.º 169/99, de 18/set;*
- ✓ *A submissão a fiscalização prévia do Tribunal de Contas, de harmonia com o disposto no art. 46º, n.º 1, al. a), da Lei n.º 98/97, de 25/ago.*

*Ora, da análise efetuada decorre que a Autarquia não cumpriu o quadro legal referido quanto à competência para autorizar a celebração do contrato e ao exigível procedimento concorrencial a promover.*

*Todavia, foi possível verificar que a conta bancária, definida para o efeito, apresentou, no período em análise, sempre saldo positivo, não resultando, dos elementos a que tivemos acesso, que a prevista abertura de crédito se tenha chegado a concretizar.*

*Refira-se, de qualquer modo, que o recurso ao tipo de contrato em apreço pela administração pública e, em especial, pelas autarquias locais, é muito controverso.*

*Os factos descritos são suscetíveis de integrar o ilícito financeiro previsto e punido pelo art. 65º, n.º 1, als. b) e l), da LOPTC,*

*A apreciação e valorização dos referidos factos em sede financeira é da competência do Ministério Público junto do Tribunal de Contas (cfr. art. 89º, n.ºs 1, al. c) e 2, da Lei n.º 98/97, de 26/ago), a quem devem ser comunicados.*

**RECOMENDAÇÃO Q: Revogação ou resolução imediata do contrato de confirming celebrado pelo ME com o BST, SA.**

**RECOMENDAÇÃO R: Prestação de Informação à IGF, no contraditório, se se verificou, no período já decorrido após o final de 2012, alguma situação de substituição da Autarquia no pagamento a fornecedores por parte da entidade financeira no âmbito deste contrato (ou seja, a concretização da referida abertura de crédito) e juntar, em qualquer caso, os respetivos documentos comprovativos (nomeadamente, os extratos, do período a que aludimos, da conta bancária utilizada).**

### **Resposta do Município de Espinho:**

Atendendo a esta recomendação da IGF no presente Projeto de Relatório, o ME enviou no passado dia 12/09/2014 através de ofício registo n.º 2097/10/571 comunicação ao "Banco Santander Totta, S. A." rescindindo, com efeitos imediatos, contrato de *confirming* celebrado com esta instituição bancária, com vista à sua revogação e cessação dos respetivos efeitos - (cf. Anexo 1).

Mais se informa que, após o final de 2012 e até à data de rescisão do contrato de *confirming*, em nenhum momento se verificou a substituição da autarquia, pelo "Banco Santander Totta, S. A.", no pagamento a fornecedores no âmbito deste contrato, pelo que não se concretizou a referida abertura de crédito, indicada por V. Exas. no Projeto de Relatório a que ora se responde. Nessa medida, junta-se para conhecimento da IGF os respetivos documentos comprovativos, mais precisamente os extratos da referida conta bancária respeitantes àquele período (cf. Anexo 2).

Sem prejuízo do que atrás se informou, e porque tal como V. Exas. referem no Projeto do Relatório a celebração deste tipo de contratos (*Confirming*) se afigura como controversa, gostaríamos de esclarecer alguns aspetos sobre o funcionamento e lógica deste mecanismo financeiro para que fique patente que o mesmo não constitui uma forma de empréstimo ou crédito bancário, bem como que nesse sentido agiu o ME de boa-fé e na convicção de estar a cumprir com as formalidades legais aplicáveis:

- i. A finalidade da contratação junto de uma instituição bancária deste tipo de serviço (*Confirming*), é o de conseguir fazer crédito de curto prazo junto dos fornecedores do Cliente (Autarquia) e não junto da autarquia, assente em Risco devedor e com uma operativa mais simplificada (quando comparada com o Factoring ou Contas Correntes). O que para os fornecedores, representa um benefício importante, que lhes permite acederem a financiamentos de curto prazo (pela antecipação do recebimento das suas faturas e suportando os respetivos encargos) que de outra forma lhes poderiam estar vedados.
- ii. Para o ME, a celebração deste contrato de *Confirming* não acarretou qualquer encargo de renda, comissão ou outro, mas contempla um número significativo de serviços de valor acrescentado, como sejam a gestão dos pagamentos aos fornecedores, a notificação e aviso de crédito, a possibilidade de antecipação por parte dos fornecedores etc.
- iii. Claro está que quando o Banco, suportado numa instrução de pagamento a futuro emitida pelo Cliente, propõe e antecipa os pagamentos ao credor do cliente, está na prática a adquirir os créditos e a tornar-se ele próprio o credor. É apenas por essa razão que o contrato de *Confirming* se refere a possibilidade de aplicação de juros de mora, e não financeiros, caso o Cliente não efetue o pagamento atempado dos valores correspondentes aos créditos antecipados e adquiridos. Todavia, a existência da obrigação de juros de mora é uma decorrência legal aplicável a todas as situações em que há mora no cumprimento de obrigações por parte do devedor, não sendo por isso especialidade deste contrato, constituindo um elemento de direito do credor.
- iv. Por essa razão, estes juros moratórios a que o contrato alude não podem ser confundidos com a situação de mora no pagamento de faturas com os eventuais juros remuneratórios que pudessem ser devidos num caso de um descoberto em conta ou abertura de crédito. O que nunca aconteceu no caso em apreço e no âmbito desse contrato de *Confirming*.
- v. A obrigação contratual de um cliente ter a sua conta bancária devidamente provisionada não constitui uma forma de financiamento, mas sim e tão só uma obrigação decorrente da existência da mesma e de ser utilizada para efetuar um conjunto de ordens de pagamento, algo idêntico à obrigação que o Município tem de ter a conta bancária provisionada para fazer face à emissão de cheques ou ordens de transferência bancária.



- vi. Aliás, e tanto assim é que o próprio contrato estabelece que o Banco não está obrigado a realizar pagamentos sempre que a conta bancária não se encontre provisionada. Caso este tipo de serviço encerrasse em si algum tipo de financiamento não faria sentido deixar bem claro que o Banco não está obrigado a realizar pagamento quando a conta bancária não possua saldo credor.
- vii. De notar que, para que tal acontecesse, o "Banco Santander Totta, S. A." teria que ter aprovado internamente tal risco de crédito, algo que nunca aconteceu, pois nunca foi aprovado qualquer tipo de financiamento como decorrência da celebração do contrato de *Confirming*.
- viii. Nestes termos, resulta que a autarquia, por via da celebração do dito contrato de *Confirming*, não ficou obrigada à celebração de um contrato de empréstimo ou de uma abertura de crédito.
- ix. Portanto, inexistindo tal obrigação de financiamento por parte do "Banco Santander Totta, S. A.", entende-se que não se pode afirmar que estamos em presença de um meio de financiamento mas sim perante um mero contrato de prestação de serviços não onerosos a que a Autarquia recorre como o faz noutras áreas.

Isto mesmo fica patente na confirmação por parte do "Banco Santander Totta, S. A." Da não cobrança de quaisquer juros ou comissões decorrentes da execução do referido contrato de *Confirming* (cf. Anexo 3).

Importa referir que o "Banco Santander Totta, S. A." não considera o contrato de *Confirming* como um contrato de crédito, razão pela qual o mesmo não consta como obrigação do Município de Espinho na Central de Responsabilidades de Crédito do Banco de Portugal.

## **XI**

### **Pontos 3.2.4.1 e 3.2.4.2 do quadro de conclusões - recomendação S**

*CONCLUSÃO: Foram identificadas, entre 2007/2011, incorreções nas grandezas consideradas pela DGAL para o apuramento do PMP a fornecedores (RCM n.º 34/2008)*

*Relativamente aos exercícios de 2011 e 2012 salientamos:*

- ✓ *Na dívida a fornecedores: para menos, respetivamente, m€ 717 e m€ 1,1, que decorre da exclusão da conta "26.1.2. - fornecedores de imobilizado c/ garantias" relativa a cauções em dinheiro prestadas por fornecedores/empregados e, para mais, as correções resultantes do procedimento de reconciliação de saldos de terceiros;*
- ✓ *Nas aquisições de bens e serviços: menos, respetivamente, m€ 86 e m€ 193, relativas a transferências entre contas de imobilizado.*

*Quanto aos anos de 2007 a 2010, os valores considerados decorrem da análise global aos referidos Programas efetuada pela IGF através da Informação n.º 1949/2012.*

*Consequentemente, os PMP apurados pela IGF e DGAL são divergentes, variando as diferenças entre 2 (em 2011 e 2012) e 145 dias (2010), o que se reflete sobre a determinação dos objetivos anuais a atingir em matéria de redução do PMP e, eventualmente, nos resultados alcançados.*

*3.2.4.2. Face aos diferentes objetivos, que resultam das análises da IGF e DGAL, para a evolução do PMP, verificámos, no que respeita ao PPTH:*

- ✓ *DGAL: Incumprimento em qualquer dos anos (com diminuição desse indicador em 2008 e 2010);*
- ✓ *IGF: Incumprimento em todos os anos (com aumento sistemático do indicador).*

*Deste modo, considerando os exercícios de 2008/2012, a respetiva taxa de juro base remuneratória do capital mutuado deveria ser acrescida:*

- ✓ *DGAL: 1,3 pp (2008: 0,2 pp; 2009: 0,3 pp; 2010: 0,2 pp; 2011: 0,3 pp e 2012: 0,3 pp);*
- ✓ *IGF: 1,5 pp (aumento de 0,3 pp em todos os anos objeto de análise).*

**RECOMENDAÇÃO S:** *Cumprimento efetivo dos objetivos fixados no PPTH e no PREDE com os quais o ME se comprometeu de forma expressa, nomeadamente ao nível da redução anual do PMP.*

**Resposta do Município de Espinho:**

Conforme referido no ponto IX do presente contraditório, o ME tem vindo a diminuir de forma considerável o valor do PMP, encontrando-se, assim, o ME a atuar em conformidade com o recomendado pela IGF, com vista ao bom e efetivo cumprimento dos objetivos fixados no PPTH e no PREDE.

**XII**

**Ponto 3.2.4.4 do quadro de conclusões - recomendação T**

**CONCLUSÃO:** *O ME, nos anos analisados, não contribuiu para a prossecução dos objetivos, de âmbito específico e geral, subjacentes à conceção dos PPTH/PREDE, pois não:*

- ✓ *Reduziu os PMP, de acordo com o previsto;*
- ✓ *Diminuiu, de forma duradoura, as outras dívidas a terceiros, em valor pelo menos equivalente ao dos EMLP, tendo antes ocorrido uma duplicação do endividamento total do ME num valor significativo (ME 3,2).*

**RECOMENDAÇÃO T:** *Cfr. recomendação anterior.*

**Resposta do Município de Espinho:**

Em específico sobre este aspeto, remetemos para o que já foi esclarecido e explanado nos pontos IX e XI do presente exercício de contraditório, cabendo-nos informar que o ME tem procedido em conformidade com o determinado pela IGF, atendendo à recomendação efetuada por V. Exas. sobre o ponto 3.2.4.4 do quadro de conclusões do Projeto de Relatório.

**XIII**

**Ponto 3.3.1.2 do quadro de conclusões - recomendação U**

**CONCLUSÃO:** *A Autarquia cumpriu, no final de 2011 e 2012, os limites especial de EMLP e de ECP previsto na LFL.*

*Ao contrário, o ME violou o limite especial de EL de 2011 e 2012, apresentando um excesso de, respetivamente, € 2 145 280 e € 2 358 173 (valores apurados pela IGF).*

*Saliente-se que, em 2011 e 2012, estão excecionados dos limites legais de EMLP e de EL, os montantes, respetivamente, de € 10 533 476,05 e € 9 794 846,73, pelo que os valores que estão a ser considerados para os limites em apreço são inferiores aos das respetivas grandezas.*

**RECOMENDAÇÃO U:** *A análise da situação financeira da Autarquia e a tomada de decisões neste âmbito não deve ser circunscrita aos limites legais de endividamento, já que, em última instância, com as exceções que o regime previsto comporta, poderá estar a ser cumprida, num plano estritamente formal, a norma reguladora, quando, na verdade, não existe capacidade financeira.*

**Resposta do Município de Espinho:**

A recomendação efetuada por V. Exas. foi alvo da melhor atenção por parte do ME, seus serviços e respetivo órgão executivo, e naturalmente, será mesma tida em consideração na génese de qualquer tomada de decisão no âmbito da análise financeira da Autarquia.

**XIV**

**Ponto 3.3.1.3 do quadro de conclusões - recomendação V**

**CONCLUSÃO:** *A violação dos limites de 2011 e 2012 é suscetível de ser sancionada:*

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

*Todavia, em 2012, foi reconhecido contabilisticamente, ao nível do passivo exigível, o valor da dívida resultante da condenação do ME, numa ação judicial interposta em 1997, a pagar à DREN a quantia de € 4 194 438,18*

Ocorreu, assim, uma circunstância excecional com impacto no EL, sem a qual teria sido cumprido o limite legal de 2012, sanando-se, nesse caso, a ultrapassagem do mesmo limite em 2011.

Deste modo, a regularização superveniente (em 2012) da violação do limite de EL de 2011 apenas não se verificou por força do desfecho de um evento cuja génese (anos noventa) não decorreu de decisões tomadas pelos eleitos locais responsáveis pela área financeira no ME naqueles dois exercícios, pois é muito anterior ao da sua entrada em funções.

Acresce, ainda, que, em 2013, de acordo com os dados reportados pelo ME no SIAL, passou a ser cumprido este limite legal de endividamento, com uma margem de € 1 001 205.

Assim, em sede tutelar administrativa, verificou-se, em 2012, a existência causas que justificam o facto ilegal descrito ou, mesmo, em 2013, a regularização superveniente da situação, pelo que não se justifica a propositura de qualquer ação nesta sede, nem a realização que qualquer dedução nas transferências do OE.

De facto, não estão reunidos os pressupostos legais que poderiam levar à eventual aplicação da sanção da natureza indicada.

Ao contrário, em sede financeira, a apreciação e valorização dos factos é da competência do Ministério Público junto do Tribunal de Contas, a quem tais factos devem ser comunicados.

**RECOMENDAÇÃO V: Cumprimento integral e sistemático, no futuro, do quadro legal vigente em matéria de limites legais de endividamento municipal.**

#### **Resposta do Município de Espinho:**

De acordo com o teor do projeto de relatório e atendendo à recomendação da IGF a este respeito, cumpre-nos informar que no ano de 2013, o limite legal de endividamento foi cumprido, com uma margem superior a M€1.

Mais comunicamos a V. Exas. que, para futuro o ME encontra-se, igualmente, empenhado em continuar a reduzir o seu nível de endividamento, pugnando pelo equilíbrio financeiro da autarquia.

## **XV**

### **Ponto 3.3.1.4 do quadro de conclusões - recomendações W e X**

**CONCLUSÃO:** O ME cumpriu, nos anos de 2011 e 2012, a obrigação de prestação periódica de informação à DGAL para efeitos do apuramento e controlo da evolução do seu endividamento, em especial, dos respetivos limites legais.

No entanto, a informação reportada não refletia, com inteira fiabilidade, a sua situação nesta matéria, tendo sido apuradas, em 2011 e 2012, diferenças ao nível do EL, para menos, de respetivamente, m€ 423 e m€ 193.

Estas diferenças resultaram das correções efetuadas pela IGF ao nível do passivo exigível, da falta de comunicação do EL da GAMP e da comunicação errada dos dados da LIPOR.

Não estão, aliás, consagrados, de forma integrada e sistemática, quaisquer procedimentos específicos relativos à identificação das entidades relevantes para os limites legais de endividamento municipal e à recolha da informação relevante.

Todavia, as divergências verificadas não tiveram qualquer reflexo sobre as conclusões globais em matéria de incumprimento dos limites legais de EL.

**RECOMENDAÇÃO W: Prestação de informação rigorosa à DGAL para efeitos de acompanhamento e controlo do endividamento, o que resultará, designadamente, de uma maior fiabilidade da informação decorrente dos registos contabilísticos do ME e da comunicação da informação de todas as entidades relevantes.**

**RECOMENDAÇÃO X: Criação de procedimentos periódicos de circularização, recolha e validação de informação, que inclua o conjunto de entidades abrangidas pelo conceito de endividamento líquido total, o que permitirá o acompanhamento e controlo sistemáticos da evolução da situação face aos limites legais de endividamento.**

#### **Resposta do Município de Espinho:**

O ME, já no ano de 2013, mas particularmente em 2014, implementou um conjunto de procedimentos que garantem não só o envio atempado da prestação periódica de informação à DGAL, bem como a fiabilidade da informação reportada. Pelo que estas duas recomendações do Projeto de Relatório da IGF estão, atualmente, implementadas na totalidade pelo ME.

Refira-se a título complementar, que o ME tem conseguido cumprir com estas recomendações apesar das dificuldades com que se defronta no que respeita à obtenção de dados que devem ser fornecidos pelas entidades participadas, as quais nem sempre prestam atempadamente a informação respetiva, não obstante as diversas insistências por parte do município.

**XVI****Ponto 3.4.1 do quadro de conclusões - recomendação Y**

*CONCLUSÃO: O ME apresentava, no final dos anos de 2011 e de 2012, de acordo com o quadro legal, uma situação de simultâneo de equilíbrio financeiro conjuntural e estrutural, o que justificava o recurso a um plano de saneamento ou reequilíbrio financeiros, tendo, no entanto, aderido, entretanto, ao PAEL, que tem uma finalidade idêntica.*

*RECOMENDAÇÃO Y: Criação dos instrumentos necessários à monitorização e cumprimento das obrigações resultantes do PAEL e respetivo Plano de Ajustamento.*

**Resposta do Município de Espinho:**

O ME criou, como era sua obrigação, os instrumentos necessários à monitorização das obrigações que resultaram da adesão ao PAEL, nomeadamente relatórios de execução e monitorização que são remetidos com uma periodicidade trimestral aos órgãos executivo e deliberativo. Portanto, comunicamos a V. Exas. que a recomendação em causa foi integralmente implementada pelo ME, cumprindo-se dessa forma o determinado pela IGF nesta matéria.

**XVI****Ponto 3.5.1 do quadro de conclusões - recomendações Z e AA**

*CONCLUSÃO: Do trabalho realizado resultaram, ao nível do controlo interno e dos procedimentos contabilísticos nas áreas do endividamento e do património, as seguintes fragilidades:*

- ✓ Não foi apresentado no passivo de CP, nos balanços de 2009 a 2012, os valores das amortizações da dívida de contratos de empréstimos de MLP, de locação financeira, de renegociação da dívida com a EDP e dos acordos de pagamento celebrados com credores, cujos pagamentos se vencem em cada um dos anos imediatos; e
- ✓ Não se encontra inventariada a totalidade dos bens do ativo imobilizado da Autarquia, designadamente os bens imóveis adquiridos a título gratuito ou oneroso antes da adoção do POCAL

*RECOMENDAÇÃO Z: Adequada apresentação, no CP do balanço, dos valores relativos às situações descritas (e a outras equivalentes), exigíveis no exercício seguinte, ainda que, no caso dos EMLP, mantendo a denominação da conta que espelha a natureza originária deste passivo.*

*RECOMENDAÇÃO AA: Finalização do processo de inventariação da totalidade dos bens do ativo imobilizado.*

**Resposta do Município de Espinho:**

O ME reconhece e acata o concluído e recomendado pela IGF e irá agir em conformidade. No entanto, importa deixar claro que o ME tem desenvolvido vários aperfeiçoamentos ao nível do controlo interno e dos procedimentos contabilísticos nas áreas do endividamento e do património, tratando-se de um processo de melhoria contínua sendo expectável que a breve trecho as fragilidades apontadas pela IGF neste ponto 3.5.1 do Projeto de Relatório se encontrem devidamente corrigidas - nomeadamente com a conclusão do processo de inventariação da totalidade dos bens do ativo imobilizado do município, tarefa exaustiva e morosa, para a qual o ME tem vindo a aplicar os melhores esforços e diligências.

Encontra-se, por isso, o ME a implementar as presentes recomendações da IGF.

**XVII****Ponto 3.5.1.1 do quadro de conclusões - recomendação BB**

*CONCLUSÃO: Da análise ao Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas, salientamos o seguinte:*

- ✓ O ME não elaborou, atempadamente, o Plano e, consequentemente, não o remeteu ao CPC até 31/dez/2009, ao contrário do que estabelece a Recomendação n.º 1/2009, de 1/jul, tendo-o feito apenas no decurso de 2012;
- ✓ O Plano, tal como foi inicialmente aprovado, não reflete a estrutura e organização dos serviços em vigor desde 1/jan/2013, nem se encontra integralmente articulado com a NCI.

**RECOMENDAÇÃO BB: Adequação do Plano à estrutura organizativa do ME e articulação com a NCI, caso estas recomendações não tenham sido entretanto implementadas.**

**Resposta do Município de Espinho:**

A este respeito, cabe ao ME informar que a recomendação efetuada por V. Exas. já se encontra implementada, porquanto o Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas reflete na íntegra a estrutura organizativa do município, bem como se encontra devidamente articulado e em correspondência com a Norma de Controlo Interno do município - (cf. Anexo 4 e Anexo 5).

**XVIII**

Assim, solicitamos a melhor atenção de V. Exas. para o atrás exposto e respondido em sede de contraditório pelo Município de Espinho face ao projeto de relatório de auditoria de V. Exas., acima melhor identificado.

Com os meus melhores cumprimentos,

O Presidente da Câmara Municipal de Espinho,



Dr. Joaquim José Pinto Moreira

Assinatura Digital Qualificada

**Anexo 1:** Ofício a solicitar a revogação do Contrato de *Confirming* com o BST, S.A.  
**Anexo 2:** Extratos da Conta do BST, S.A. afeta ao contrato de *Confirming*  
**Anexo 3:** Declaração de revogação do Contrato de *Confirming* com o BST, S.A.  
**Anexo 4:** Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas 2014  
**Anexo 5:** Norma de Controlo Interno 2014