85 anos DE CONTROLO ESTRATÉGICO DA ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA DO ESTADO

IGF
INSPEÇÃO-GERAL DE FINANÇAS

CONTROLO DO ENDIVIDAMENTO E DA SITUAÇÃO FINANCEIRA DA ADMINISTRAÇÃO LOCAL AUTÁRQUICA

O município cumpriu o regime legal de endividamento municipal e apresenta uma gestão orçamental e financeira equilibrada e sustentável?

Município da Trofa

Relatório n.º 2247/2015

Proc. n.º 2013/180/A3/818

Dezembro de 2015

IGF

INSPEÇÃO-GERAL DE FINANÇAS

Independência

InteGridade

ConFiança

FICHA TÉCNICA

NATUREZA	Auditoria Financeira
ENTIDADE AUDITADA	Município da Trofa
FUNDAMENTO	Plano de Atividades da Inspeção-Geral de Finanças (IGF). A presente auditoria está inserida no âmbito do Projeto " Controlo do Endividamento e da Situação Financeira da Administração Local Autárquica".
ÂMBITO	As verificações efetuadas reportaram-se ao período compreendido entre 1/jan/2010 e 31/dez/2013.
OBJETIVOS	A presente auditoria teve como objetivos: • Avaliação da qualidade da informação constante da prestação de contas do exercício de 2012; • Análise, quanto ao último triénio (2010/2012), do comportamento do Município em termos de execução orçamental e do endividamento municipal (designadamente, no que respeita aos empréstimos, *leasing* e outras dívidas a terceiros) e apreciação da situação financeira, em especial, de curto prazo; • Controlo do cumprimento, no final dos anos 2011 a 2013, do regime de endividamento previsto na Lei das Finanças Locais (Lei 2/2007, de 15/jan) e nas respetivas Leis do Orçamento de Estado desses anos (Lei n.º 55-A/2010, de 31/dez; Lei n.º 64-A/2011, de 30/dez e Lei n.º 66-B/2012, de 31/dez); • Verificação, no que respeita ao final de 2012, da posição do Município em termos equilíbrios conjuntural e estrutural (saneamento e reequilíbrio financeiros) previstos na Lei n.º 2/2007, de 15/jan; • Conhecimento do sistema de controlo interno instituído em relação 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 relativa ao final do exercício de 2013.
METODOLOGIA	A presente auditoria baseou-se na metodologia e instrumentos de trabalho consubstanciados no guião *"Avaliação do Endividamento Municipal"*, adotado pela IGF.
CONTRADITÓRIO	Foi realizado contraditório formal institucional, nos termos do artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 276/2007, de 31/jul.
CICLO DE REALIZAÇÃO	Mai/2013 a jul/2015
DIREÇÃO	CdE – Alexandre Amado
EQUIPA	**Coordenação**: CdE – Sónia Barbosa **Execução**: Inspetoras - Helena Águas Santos e Teresa Cardoso

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.gov.pt.

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

PARECER:

Concordo. Sublinho a proposta de submissão deste relatório a despacho de S. E. o Secretário de Estado do Orçamento, com sugestão de envio a S. E. o Secretário de Estado das Autarquias Locais.
À consideração superior.

Subinspetora-Geral

Assinado de forma digital por ANA PAULA PEREIRA COSME FRANCO BARATA SALGUEIRO
Dados: 2016.01.08 13:20:59 Z

Concordo, salientando a/o:

Violação dos limites legais de EL de 2011 e 2013 e do quadro legal vigente em matéria de fiscalização prévia relativamente a um ECP, factos que são suscetíveis de gerar responsabilidade financeira sancionatória.

Falta de fiabilidade da informação constante dos documentos de prestação, nomeadamente no que respeita ao passivo exigível e ao património.

Manutenção, entre 2010/2013, de uma prática sistemática de elevado empolamento das receitas orçamentais, com reduzidas taxas de execução em termos globais (entre 24% e 58%) e, em especial, na componente de capital (entre 10% e 61%), o que possibilitava e potenciava, de forma artificial, a realização e/ou existência de elevados montantes de despesa para o pagamento dos quais não existiam disponibilidades financeiras (entre M€ 61 e M€ 31).

Violação significativa e reiterada, no mesmo período, do princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial, o que espelha uma gestão orçamental desequilibrada e, assim, a concretização do risco a que aludimos.

Materialidade da dívida global do MT, que, apesar de ter decrescido entre 2010/2013 (m€ 658 e 2%), mantinha, no final do último ano (M€ 41,3), um nível desproporcionado face ao seu quadro financeiro, existindo ainda, no final o último ano, um relevante risco decorrente dos compromissos assumidos e ainda não faturados (M€ 10,1) e das provisões para riscos e encargos (M€ 5,6).

Persistência, no final de 2013, não obstante a adesão ao PAEL e a um PRF, de uma situação financeira de CP negativa e desequilibrada, com elevados saldos reais negativos de operações orçamentais (M€ 10,3) e PMP a fornecedores bem superiores aos parâmetros legais (236 dias).

À consideração superior.
Direção operacional.

Assinado de forma digital por ALEXANDRE VIRGÍLIO TOMÁS AMADO
Dados: 2015.12.28 19:56:29 Z

DESPACHO:

Concordo. Sublinho as conclusões e recomendações sintetizadas no sumário executivo.

Remeta-se a Sua Exa o Secretário de Estado do Orçamento para homologação e encaminhamento a Sua Exa o Secretário de Estado das Autarquias Locais.

O Inspetor-Geral,

Digitally signed by VÍTOR MIGUEL RODRIGUES BRAZ
Date: 2016.01.25 20:27:21 Z

Relatório n.º 2247/2015 **Processo n.º 2013/180/A3/818**

CONTROLO DO ENDIVIDAMENTO E DA SITUAÇÃO FINANCEIRA DA ADMINISTRAÇÃO LOCAL AUTÁRQUICA
MUNICÍPIO DA TROFA

SUMÁRIO EXECUTIVO

Atendendo às evidências obtidas e à sua análise, os principais resultados **da auditoria ao Município da Trofa** (MT), que abrangeu o período compreendido entre 2010/2013 são, em síntese, os seguintes:

1. Falta de fiabilidade da informação constante dos documentos de prestação de contas

1.1. A análise realizada indicia que, no período analisado, os **documentos de prestação de contas do MT não refletiam**, **com inteira fiabilidade**, **a sua situação económica e financeira**, pois:

- ✓ Foram **efetuadas correções materialmente relevantes nas rubricas de resultados, imobilizado, acréscimos e**, em especial, **do passivo exigível** (2012: M€ 2,2), persistindo, ainda, **omissões ao nível da inventariação e do reconhecimento contabilístico de bens municipais**;
- ✓ A **partilha de bens e direitos com o Município de Santo Tirso ainda não foi concretizada**.

Falta de fiabilidade dos documentos de prestação de contas

1.2. Subsistem, igualmente, outras insuficiências ao nível da adoção do POCAL, de que destacamos **o facto de a contabilidade de custos ainda não se encontrar implementada**.

Não implementação da contabilidade de custos

2. Violação de limites legais de endividamento

2.1. O **MT violou**, em 2011 e 2013, **o limite legal de endividamento líquido**, tendo **também ultrapassado**, no último ano referido, **o do EMLP**, **consagrados nas respetivas LOE**, situações que são suscetíveis, em abstrato, de gerar responsabilidade tutelar administrativa e financeira.

Violação dos limites legais de EL em 2011 e 2013 e ultrapassagem do de EMLP no último ano indicado

2.1.1. Todavia, **a ultrapassagem do limite de EMLP** verifica-se, apenas, considerando o respetivo *stock* em dívida relativo a processos de consolidação e/ou recuperação financeiras (PRF e PAEL, no montante total de M€ 23,7), o que, de harmonia com o quadro legal, justifica tal facto.

Ultrapassagem, em 2013, do limite de EMLP por força da utilização dos EMLP PRF e PAEL

2.1.2. Relativamente à **violação dos limites de EL**, importa referir, quanto a 2013, que tal facto ocorreu logo no início do exercício e apenas por força de uma alteração substantiva do quadro legal e já não é suscetível de ser regularizado no futuro (pressuposto que integra o próprio tipo do ilícito em matéria tutelar administrativa).

Assim, atendendo, por um lado, a que, em 2012, ocorreu a regularização superveniente da violação ocorrida no ano anterior e, por outro lado, quanto a 2013, em especial, ao princípio da tipicidade, **os factos descritos não são suscetíveis de ser sancionados em sede tutelar administrativa**.

Já em **sede financeira**, a eventual responsabilidade é imputável [redacted] cabendo a sua **apreciação e valorização ao Ministério Público junto do Tribunal de Contas**.

Eventual responsabilidade financeira na sequência da violação dos limites de EL de 2011 e 2013

2.2. A **informação reportada à DGAL** não refletia, **com inteira fiabilidade**, **a situação do MT em termos de EL**, **tendo sido apuradas**, relativamente a 2011 e 2012, **diferenças, para mais**, de, respetivamente, **M€ 1,2** e de **m€ 340,4**.

Prestação de informação incorreta à DGAL

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

3.1. A **receita global disponível do MT importou**, entre 2010/2013, em, respetivamente, M**€ 20,1, M€ 19,5, M€ 19,3 e M€ 45,6**, montantes que, nos anos de 2010, 2011 e 2013, estão influenciados pela utilização do capital de empréstimos no valor de M€ 1, m€ 500 e M€ 23,7, sem os quais a variação total seria, nesse período, de mais M€ 7,3 (38%).

Receita global disponível em 2013: M€ 45,6 (incluindo M€ 23,7 de EMLP)

As referidas receitas de empréstimos resultaram, em 2013, das arrecadadas ao abrigo do PAEL e de um PRF.

EMLP, em 2013, no âmbito do PAEL e de um PRF (M€ 23,7)

3.2. Prática sistemática, ao longo do quadriénio, **de elevado empolamento da previsão das receitas orçamentais**, que evidenciaram reduzidos índices de execução em termos globais (entre 24% e 58%) e, em especial, na componente de capital (entre 10% e 61%), o que contraria o objetivo visado pelas regras previsionais do POCAL.

Prática sistemática de elevado empolamento na previsão das receitas

Deste **procedimento decorre um relevante risco para o equilíbrio e a sustentabilidade financeira da entidade**, pois permite e potencia, de forma artificial, a realização e/ou existência de elevados montantes de despesa (entre M€ 61 e M€ 31) para além da efetiva capacidade existente para promover o seu pagamento atempado.

Risco significativo para o equilíbrio e a sustentabilidade financeira da entidade

3.3. Violação significativa e reiterada, entre 2010/2013, do **princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial**, o que espelha a concretização, ao nível da execução orçamental, do referido risco e a **consequente existência de uma gestão orçamental totalmente desequilibrada**.

Violação do princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial

Gestão orçamental desequilibrada

3.4. A **despesa orçamental apresenta**, no mesmo período, **uma total rigidez**, pois o **MT não dispunha de qualquer margem de manobra ao nível da gestão financeira**, designadamente para fazer face às despesas municipais que não se encontravam, à partida, já " vinculadas ".

Total rigidez das despesas orçamentais

Aliás, a Autarquia, caso não tivesse sido empolado, de forma muito relevante, a previsão das suas receitas orçamentais, não estaria em condições de elaborar orçamentos que cumprissem formalmente o princípio do equilíbrio orçamental.

3.5. Em síntese, a Autarquia, no período de 2010/2013, **não efetuou uma gestão orçamental prudente e equilibrada**, uma vez que **não adequou minimamente o nível de realização e/ou existência da despesa** (e não somente o seu pagamento) **à real cobrança da receita** (e não à sua mera previsão orçamental).

4. Dívida municipal desproporcionada face ao quadro financeiro e situação financeira de CP negativa e desequilibrada

4.1. A dívida municipal do MT de operações orçamentais decresceu ligeiramente entre 2010/2013 (m€ 658 e 2%), tendo passado **para M€ 41,3**, em resultado da diminuição das " outras dívidas a terceiros " (-M€ 10,8) e do aumento da dívida financeira (M€ 10,1).

De qualquer modo, a Autarquia mantinha, no final do último ano, **uma dívida global materialmente relevante** e **desproporcionada face ao seu quadro financeiro**, nomeadamente às receitas orçamentais, sendo de salientar, em 2012, o/a:

- ✓ **Elevado período de recuperação da dívida total** (61 meses);
- ✓ **Reduzida taxa de cobertura da dívida pelas receitas disponíveis** (46%);
- ✓ **Relevante valor da dívida municipal " *per capita* "** (€ 1 082);
- ✓ **Significativo peso da dívida de MLP na dívida total** (42%).

Dívida municipal materialmente relevante e desproporcionada face ao quadro financeiro (2013: 41,3)

A alteração da estrutura e exigibilidade da dívida resultou da transformação de M€ 11,2 de " outras dívidas a terceiros " de CP em dívida financeira de MLP, na sequência da utilização, em 2013, de parte dos EMLP dos PAEL e PRF, sendo o restante capital (M€ 12,5) utilizado para amortizar a dívida de MLP relativa um contrato designado de gestão de pagamento a fornecedores.

Acresce, ainda, os **significativos riscos**, no final de 2013, **para a evolução da dívida municipal**, pois existia um significativo montante (**M€ 10,1**) de **compromissos já assumidos e ainda não faturados** e de **provisões para riscos e encargos reconhecidas contabilisticamente** (**M€ 5,6**).

Elevado risco para dívida municipal decorrente da materialidade dos compromissos assumidos e não faturados e de provisões para riscos e encargos

Estes factos, em especial, a estrutura da dívida, **repercutem-se e condicionam a gestão orçamental de exercícios futuros**.

Realce-se, por fim, que não foi constatada a adoção, pelo órgãos e eleitos locais do MT, de quaisquer medidas tendentes a promover a contenção e controlo da despesa e do endividamento municipais e a necessária recuperação da situação financeira.

4.2. O *stock* da **dívida de EMLP aumentou significativamente** entre 2010/2013 (**M€ 10,1**), passando para **M€ 28, o mesmo acontecendo com o** respetivo **serviço da dívida** (para m€ 490), sendo expectável que esta grandeza continue a crescer no futuro, atendendo ao atual quadro de EMLP à utilização, em 2014, as duas últimas tranches dos EMLP do PAEL.

Elevado *stock* da dívida de EMLP (2013: M€ 28

4.3. O **MT celebrou**, em 30/dez/2008, **um contrato de ECP**, que só veio a ser efetivamente amortizado em 2010, pelo que vigorou **por mais de um ano económico** e **nunca foi submetido a fiscalização prévia**, situação, que é suscetível, em abstrato, de gerar responsabilidade financeira.

Violação do quadro legal em matéria de fiscalização prévia dos contratos de ECP

A eventual responsabilidade é imputável [redacted] cabendo a sua **apreciação e valorização ao Ministério Público junto do Tribunal de Contas**.

Eventual responsabilidade financeira

4.4. A **situação financeira de CP**, apesar das " outras dívidas a terceiros " terem diminuído, de forma muito significativa, entre 2010/2013 (ainda que por força, exclusivamente, do recurso a EMLP ao abrigo do PAEL e de um PRF), manteve-se **negativa** e **desequilibrada**, com:

Situação financeira de CP negativa e desequilibrada

- ✓ **Relevantes e sistemáticos saldos reais negativos de operações orçamentais** (2012 e 2013: M€ 22,9 e M€ 10,3);

- ✓ **PMP a terceiros** (2012) **e a fornecedores** (2013) **elevados e que ultrapassam largamente os parâmetros legais** (respetivamente, 869 e 236 dias);
- ✓ **Violação reiterada da regra do equilíbrio financeiro mínimo**, com um permanente desajustamento entre as dívidas de CP e a correspondente liquidez do ativo, em especial, com as disponibilidades.

Em consequência da situação descrita e dos consequentes atrasos no pagamento a fornecedores, **a Autarquia suportou elevados custos financeiros** (juros de mora liquidados, entre 2010/2012, no montante de, pelo menos, **M€ 1**).

Elevados custos financeiros (liquidação de juros de mora de M€ 1)

5. Recurso a instrumentos de consolidação e/ou recuperação financeiras e saneamento e reequilíbrio financeiros

5.1. O MT **apresentava**, no final de 2012, de acordo com o quadro legal, **uma situação simultâneo desequilíbrio financeiro conjuntural e estrutural**.

Todavia, a Autarquia **aderiu**, nesse ano, **ao PAEL** (M€ 16,6) **e contratou**, em simultâneo, após declaração de uma situação de rutura financeira, **um EMLP para reequilíbrio financeiro** (M€ 13,8), com base no mesmo Plano de Ajustamento, tendo os contratos sido visados pelo TC e o respetivo capital integralmente arrecadado em 2013 e 2014.

Através destas operações foi transformado um elevado montante de " outras dívidas a terceiros "de CP em financeira de MLP (M€ 11,2), operações que estão estreitamente relacionadas com alguma evolução ocorrida ao nível da gestão orçamental e na situação financeira de CP, ainda que mantendo-se ambas negativas.

Situação de simultâneo desequilíbrio financeiro conjuntural e estrutural no final de 2012

Adesão conjugada ao PAEL e a um PRF

Significativa transformação de dívida de CP em financeira de MLP (M€ 11,2)

6. Fragilidades ao nível da Norma de Controlo Interno e dos procedimentos contabilísticos

6.1. A NCI é omissa quanto ao acompanhamento do endividamento municipal e não se encontra adaptada à atual organização dos serviços.

A Autarquia **não dispõe de nenhum departamento, serviço ou elemento responsável pela função de controlo interno**.

6.2. Das fragilidades detetadas em termos de controlo interno e dos procedimentos contabilísticos, destacamos o facto de não existir controlo sobre as garantias e cauções prestadas sob a forma documental, nem definição da responsabilidade pela sua guarda.

NCI desajustada da atual estrutura dos serviços municipais

Inexistência de responsável pela função de controlo interno

Outras fragilidades

7. Principais recomendações

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

- ✓ Fiabilidade dos documentos de prestação de contas, designadamente no que respeita ao registo, sistemático e adequado, em especial, das dívidas a terceiros e do património municipal;
- ✓ Cumprimento integral e sistemático, no futuro, do quadro legal previsto em matéria de endividamento municipal, em especial, em matéria de recurso ao crédito, limites legais de endividamento municipal e fiscalização prévia do Tribunal de Contas;

Principais áreas das recomendações

- ✓ Adequado reporte de informação financeira à DGAL, atento o papel esta entidade em sede, designadamente, de acompanhamento e controlo dos limites de endividamento municipal;
- ✓ Elaboração de orçamentos rigorosos e prudentes, designadamente ao nível da receita prevista, visando a manutenção de uma gestão orçamental equilibrada e sustentável;
- ✓ Restabelecimento do equilíbrio orçamental e financeiro da Autarquia, através do reforço de medidas, de redução de despesa e otimização da cobrança de receitas municipais, necessárias ao cumprimento integral das metas aprovadas nos PAEL e PRF e criação dos instrumentos necessários à monitorização e cumprimento das obrigações resultantes daqueles Planos;
- ✓ Revisão da Norma de Controlo Interno no sentido de proceder ao alargamento das matérias abrangidas e à articulação e harmonização com a atual estrutura orgânica dos serviços municipais;
- ✓ Criação/designação de um serviço ou pessoa responsável pela função de controlo interno.

ÍNDICE

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS 8
LISTA DE QUADROS 9
1. INTRODUÇÃO 10
1.1. ORIGEM E OBJETIVOS 10
1.2. METODOLOGIA E CONDICIONALISMOS 10
1.3. CONTRADITÓRIO INSTITUCIONAL 11
2. RESULTADOS DA AÇÃO 11
2.1. DOCUMENTOS DE PRESTAÇÃO DE CONTAS (2010/2013) 11
2.1.1. FIABILIDADE DA INFORMAÇÃO FINANCEIRA 11
2.1.2. EVOLUÇÃO DOS BALANÇOS 15
2.2. ORÇAMENTO, DÍVIDA MUNICIPAL E SITUAÇÃO FINANCEIRA (2010/2013) 16
2.2.1. PREVISÃO E EXECUÇÃO ORÇAMENTAL 16
2.2.2. DÍVIDA MUNICIPAL E APRECIAÇÃO DA SITUAÇÃO FINANCEIRA (2010/2013) 22
2.2.3. CONTRATO DE GESTÃO DE PAGAMENTOS A FORNECEDORES 33
2.3. LIMITES LEGAIS DE ENDIVIDAMENTO (2011/2013) 36
2.3.1. APURAMENTO DOS LIMITES LEGAIS DE ENDIVIDAMENTO 36
2.3.2. ENTIDADES RELEVANTES PARA OS LIMITES LEGAIS 37
2.3.3. CONTROLO DOS LIMITES DE EMPRÉSTIMOS DE MÉDIO/LONGO PRAZOS 40
2.3.4. CONTROLO DOS LIMITES DE ENDIVIDAMENTO LÍQUIDO 41
2.3.5. CONTROLO DO LIMITE DE EMPRÉSTIMOS DE CURTO PRAZO 43
2.3.6. CONTROLO DA INFORMAÇÃO PRESTADA À DGAL 44
2.3.7. CONTRIBUTO PARA O DÉFICE DO SUBSETOR LOCAL 45
2.4. SANEAMENTO E REEQUILÍBRIO FINANCEIROS E ADESÃO AO PAEL 45
2.5. CONTROLO INTERNO, PROCEDIMENTOS CONTABILÍSTICOS E PLANO DE GESTÃO DE RISCOS DE CORRUPÇÃO E INFRAÇÕES CONEXAS 47
3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES 48
4. PROPOSTAS 56
ANEXOS (fls. 1 a 292)

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ABDR	Anexo ao Balanço e à Demonstração de Resultados
AMAVE	Associação de Municípios do Vale do Ave
BES	Banco Espirito Santo
CGD	Caixa Geral de Depósitos
CLF	Caixa Leasing e Factoring – Instituição Financeira de Crédito, SA
CMT	Câmara Municipal da Trofa
CP	Curto prazo
DFP	Divisão de Finanças e Património
DGAL	Direção-Geral das Autarquias Locais
DGTF	Direção-Geral do Tesouro e Finanças
ECP	Empréstimos de curto prazo
EL	Endividamento líquido
EM	Empresa municipal
EMLP	Empréstimos de médio e longo prazos
FEF	Fundo de Equilíbrio Financeiro
GAMP	Grande Área Metropolitana do Porto
IGF	Inspeção-Geral de Finanças
LFL	Lei das Finanças Locais
LOE	Lei do Orçamento do Estado
LOPTC	Lei da Organização e Processo do Tribunal de Contas
LTA	Lei da Tutela Administrativa
MLP	Médio e longo prazos
MT	Município da Trofa
NCI	Norma de Controlo Interno
OE	Orçamento de Estado
OO	Operações orçamentais
PAEL	Programa de Apoio à Economia Local
PCM	Presidente da Câmara Municipal
PGRCIC	Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas
PMP	Prazo Médio de Pagamento
POCAL	Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais
pp	Pontos percentuais
PRF	Plano de Reequilíbrio Financeiro
RCM	Resolução do Conselho de Ministros
RFALEI	Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais
RJAEPL	Regime Jurídico da Atividade Empresarial e das Participações Locais
RJSEL	Regime Jurídico do Setor Empresarial Local
SIIAL	Sistema Integrado de Informação das Autarquias Locais
SROC	Sociedade de Revisores Oficial de Contas
TC	Tribunal de Contas

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 – SÍNTESE DAS CORREÇÕES EFETUADAS AOS BALANÇOS 12
QUADRO 2 – EVOLUÇÃO DAS COMPONENTES DOS BALANÇOS 15
QUADRO 3 – EVOLUÇÃO E TAXAS DE EXECUÇÃO DA RECEITA E DESPESA MUNICIPAL (2010/2012) 16
QUADRO 4 – EVOLUÇÃO E TAXAS DE EXECUÇÃO DA RECEITA E DESPESA (2013) 17
QUADRO 5 – DESPESA ORÇAMENTAL PREVISTA SEM EFETIVA COBERTURA PELA RECEITA DISPONÍVEL 18
QUADRO 6 – EQUILÍBRIO ORÇAMENTAL EM SENTIDO SUBSTANCIAL 20
QUADRO 7 – VINCULAÇÃO ORÇAMENTAL 21
0QUADRO 8 – COMPOSIÇÃO E EVOLUÇÃO DA DÍVIDA CORRIGIDA PELA IGF (2010/2012) 22
QUADRO 9 – COMPOSIÇÃO E EVOLUÇÃO DA DÍVIDA MUNICIPAL (2013) 23
QUADRO 10 – COMPROMISSOS ASSUMIDOS/DESPESAS FATURADAS (OU EQUIVALENTE) 24
QUADRO 11 – SALDOS REAIS DE OPERAÇÕES ORÇAMENTAIS 28
QUADRO 12 – PRAZO MÉDIO DE PAGAMENTO 29
QUADRO 13 – INDICADORES DE LIQUIDEZ 30
QUADRO 14 – JUROS LIQUIDADOS E PAGOS RELATIVOS A ATRASOS NOS PAGAMENTOS 31
QUADRO 15 – INDICADORES DE ENDIVIDAMENTO 32
QUADRO 16 – INDICADORES DE IMOBILIZAÇÕES 32
QUADRO 17 – LIMITES DE ENDIVIDAMENTO LÍQUIDO 36
QUADRO 18 – LIMITES DE EMPRÉSTIMOS DE MÉDIO/LONGO PRAZOS 37
QUADRO 19 – LIMITES DE EMPRÉSTIMOS DE CURTO PRAZO 37
QUADRO 20 – ENTIDADES ABRANGIDAS PELO CONCEITO DE ENDIVIDAMENTO LÍQUIDO TOTAL 40
QUADRO 21 – CONTROLO DO LIMITE DE EMLP 40
QUADRO 22 – CONTROLO DO LIMITE DE EL 41
QUADRO 23 – DIFERENÇA NO REPORTE DE EL 44
QUADRO 24 – EVOLUÇÃO DO ENDIVIDAMENTO LÍQUIDO DO MT 45
QUADRO 25 – REEQUILÍBRIO E SANEAMENTO FINANCEIROS 46

1. INTRODUÇÃO

1.1. ORIGEM E OBJETIVOS

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

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

1	Avaliação da qualidade da informação constante da prestação de contas do 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, *leasing* e outras dívidas a terceiros, e apreciação da sua situação financeira, em especial, de curto prazo.
3	Controlo do cumprimento pelo Município, no final de 2012, do regime de endividamento previsto na Lei das Finanças Locais [1] e na Lei do Orçamento de Estado desse ano [2] , 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, atendendo ao período temporal em que decorreu, foi ainda considerada na análise, nos casos em que os objetivos definidos o permitiram, **a informação financeira relativa ao final do exercício de 2013** [3].

1.2. METODOLOGIA E CONDICIONALISMOS

1.2.1. A presente ação de controlo baseou-se na metodologia e instrumentos de trabalho consubstanciados no guião " Avaliação do Endividamento Municipal ", sintetizados nos Anexos (a fls. 1 a 10), tendo o trabalho de auditoria englobado a:

- ✓ Recolha e análise de informação, suportada num conjunto de mapas;
- ✓ Utilização de uma *check list* de verificação da coerência entre os vários documentos que integram a prestação de contas;
- ✓ Realização de entrevistas com dirigentes e outros trabalhadores da entidade, com

[1] Lei n.º 2/2007, de 15/jan (com declaração de retificação n.º 14/2007, publicada no DR, I série de 15/fev/07), alterada pelos art. 6.º da Lei n.º 22-A/2007, de 29/jun, art. 29.º da Lei n.º 67-A/2007, de 31/dez, art. 32º da Lei n.º 3-B/2010, de 28/abr, art. 47º da Lei n.º 55-A/2010, de 31/dez e art. 57º da Lei n.º 64-B/2011, de 30/dez, e, entretanto, revogada pela Lei n.º 73/2013, de 3/set, que aprova o Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais (RFALEI).

[2] Lei n.º 64-B/2011, de 30/dez (LEO_2012).

[3] Ainda que não especificamente validada pela IGF, pois o ano sobre o qual incidiu o trabalho desta auditoria ao nível do controlo da qualidade da informação prestada pelo MT foi, como decorre dos objetivos referidos, o anterior.

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 de saldos com entidades terceiras;
- ✓ Efetivação de testes de conformidade e substantivos.

Anexos, a fls. 1 a 10

1.2.2. Na realização desta ação de controlo, há que realçar a boa colaboração recebida dos eleitos locais e trabalhadores da Divisão de Finanças e Património (DFP), bem como das entidades externas [4] à Autarquia abrangidas pela análise dos limites de endividamento municipal e selecionadas no âmbito do procedimento de circularização e reconciliação.

1.3. CONTRADITÓRIO INSTITUCIONAL

1.3.1. O projeto de relatório foi submetido a contraditório institucional da Autarquia, constando a resposta, subscrita pelo Vice-Presidente da Câmara Municipal, Senhor António da Costa Azevedo, dos Anexos a este documento (fls. 97 a 292), cujo conteúdo foi tido em consideração na redação do presente relatório.

No referido contraditório, o MT focou a análise nas conclusões e recomendações formuladas no projeto de relatório e apresentou diversos esclarecimentos e justificações, evidenciando, de uma forma genérica, a sua concordância com as mesmas.

Para além disso, informou, de forma detalhada, sobre a adoção de um conjunto relevante de medidas com vista à regularização das situações abordadas no relatório, manifestando, ainda, a intenção de, num futuro próximo, vir a implementar as restantes recomendações e procedimentos de controlo sugeridos pela IGF.

2. RESULTADOS DA AÇÃO

2.1. DOCUMENTOS DE PRESTAÇÃO DE CONTAS (2010/2013)

2.1.1. FIABILIDADE DA INFORMAÇÃO FINANCEIRA

2.1.1.1. Do trabalho realizado [5], com o objetivo de **controlar a qualidade da**

[4] AMAVE – Associação de Municípios de Vale do Ave, GAMP – Grande Área Metropolitana do Porto, Trofa Park - Empresa de Reabilitação Urbana, Desenvolvimento Económico, Inovação Empresarial e Gestão de Equipamentos, EEM, Trofáguas - Serviços Ambientais, EEM e Global Trofa – Sociedade Gestora da Área de Localização Empresarial da Trofa, SA.

[5] O procedimento de circularização e reconciliação abrangeu:

- ✓ A Caixa Geral de Depósitos (CGD), SA e o Banco Espírito Santo (BES), SA, que representam, no final de 2012, a totalidade do capital em dívida de empréstimos de médio e longo prazo (EMLP).
- ✓ Em termos de outros credores (fornecedores conta-corrente, faturas em receção e conferência, de imobilizado e outros), vinte e sete entidades, cujos créditos, perfaziam, no final de 2012, M€ 19,2, representando cerca de 86% da dívida de curto prazo constante da prestação de contas do MT, relativamente aos quais:
  - Utilizámos, no que respeita a 11 entidades, os extratos, disponibilizados ao MT, a pedido da IGF, pela Sociedade de Revisores Oficiais de Contas – SROC (Cruz, Cunha, Campos & Associado, SROC;
  - Circularizámos diretamente mais 16 outros credores (dos quais obtivemos 100% de respostas), que incluíam entidades relevantes para os limites de endividamento municipal.

informação financeira produzida pelo Município relativamente a 2012 [6], resultaram as **seguintes correções aos dados constantes dos balanços municipais**:

Quadro 1 – Síntese das correções efetuadas aos balanços

Un: euro

COMPONENTES DO BALANÇO	CONTAS	2010				2011				2012			
		Débito	Crédito	Saldo Valor	D/C	Débito	Crédito	Saldo Valor	D/C	Débito	Crédito	Saldo Valor	D/C
ATIVO	Imobilizado Corpóreo (42)	333 378,35		**333 378,35**	D	362 798,02		**362 798,02**	D	362 798,02		**362 798,02**	D
	Investimentos Financeiros (41)	114 694,50		**114 694,50**	D		4 750,00	**- 4 750,00**	C		4 750,00	**- 4 750,00**	C
FUNDOS PRÓPRIOS	Resultado Líquido do Exercício (88) / Resultados Transitados (59) - Outros Custos	13 348,68		**- 13 348,68**	D	13 348,68		**- 13 348,68**	D	13 348,68		**- 13 348,68**	D
	Resultado Líquido do Exercício (88) / Resultados Transitados (59) - FSE	2 574,10		**- 2 574,10**	D	36 234,70		**- 36 234,70**	D	39 850,70		**- 39 850,70**	D
	Resultado Líquido do Exercício (88) / Resultados Transitados (59) - Juros de Mora									152 766,15		**- 152 766,15**	D
	Resultado Líquido do Exercício (88) / Resultados Transitados (59)	541 595,41		**- 541 595,41**	D	1 026 072,01		**- 1 026 072,01**	D	22 176,45		**- 22 176,45**	D
PASSIVO	Outros devedores e credores - Subscritores de Capital - Águas do Noroeste, SA (268)		119 444,50	**119 444,50**	C								
	Administração Autárquica (264)		8 598,68	**8 598,68**	C		8 598,68	**8 598,68**	C		1 611 555,61	**1 611 555,61**	C
	Fornecedores c/c (221)		2 574,10	**2 574,10**	C		36 234,70	**36 234,70**	C		192 616,85	**192 616,85**	C
	Fornecedores Imobilizado (261X)		333 378,35	**333 378,35**	C		362 798,02	**362 798,02**	C		362 798,02	**362 798,02**	C
	Outros acréscimos de custos (2739)		541 595,41	**541 595,41**	C		1 026 072,01	**1 026 072,01**	C	1 580 780,48		**- 1 580 780,48**	D

Anexos, a fls. 11 a 14

As situações evidenciadas no quadro acima decorrem dos seguintes eventos:

- ✓ Reconhecimento, em 2010, do valor do capital subscrito pelo MT na empresa " Águas do Noroeste, SA ", no montante de € 119 444,50, que apenas foi regularizado pela Autarquia em 2011;
- ✓ Consideração, no triénio, em resultado do procedimento de circularização e reconciliação, nas contas de " fornecedores c/c ", " fornecedores de imobilizado c/c " e " administração autárquica ", dos montantes relativos a faturas e notas de débito (juros de mora) emitidas pelos credores do MT, que não se encontravam refletidas contabilisticamente (procedimento que, aliás, é realizado, sistematicamente, em especial, no que respeita aos juros de mora, com um significativo atraso);
- ✓ Especialização, nos anos de 2010 e 2011, dos custos (na conta " 2739 - Outros acréscimos de custos ") respeitantes a serviços prestados e juros de mora daqueles anos constantes da Nota de Débito n.º 259 (de € 1 602 957), que apenas foi emitida pela AMAVE – Associação de Municípios do Vale do Ave, em 20/dez/2012;
- ✓ Anulação, nos anos de 2010 a 2012, na conta de " Investimentos Financeiros ", do valor da " participação " na associação de direito privado sem fins lucrativos [7], ADEPORTO – Agência de Energia do Porto (€ 4 750), pois, atendendo à natureza

[6] Atendendo a que apenas foi controlada a qualidade da informação dos documentos de prestação de contas de 2012, nomeadamente através dos referidos procedimentos de circularização e reconciliação, as correções efetuadas em 2010 e 2011 respeitam somente às decorrentes daquele controlo que eram também suscetíveis de afetar esses exercícios.

As indicadas correções foram introduzidas nos balanços de 2010/2012 do MT, 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.

[7] Cfr. o disposto no art.º 1, dos respetivos Estatutos.

(associativa) da entidade, não se trata de um investimento financeiro [8], de acordo com o Plano Oficial da Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL) [9].

Anexos, a fls. 11 a 16

As **correções efetuadas**, na informação financeira de 2010/2012, **ao passivo exigível de curto prazo**, **importaram**, nos montantes materialmente relevantes de, respetivamente, **m€ 464, m€ 408 e M€ 2,2**, que representam **2%**, **2%** e **10%** da dívida dessa natureza constante dos respetivos balanços (M€ 22,9, M€ 25,2 e M€ 22,2).

Assim, os balanços do MT não refletiam, com inteira fiabilidade, nos anos a que aludimos, **a sua situação financeira**.

No contraditório, o MT, refere que " *Dos valores referenciados encontra-se por refletir o valor de 112.000,00, cuja dívida o município refuta, razão pela qual não se encontra ainda contabilizada. Iremos efetuar rapidamente todas as diligências possíveis, de forma a encerrar estes processos.* ", mas não identifica a dívida em causa, pelo que mantemos as asserções produzidas sobre a matéria

Anexos, a fls. 98

2.1.1.1.1. No âmbito do procedimento de circularização e reconciliação de saldos com instituições financeiras (CGD, SA e BES, SA), relativamente a empréstimos bancários de médio e longo prazos (EMLP), não se apurou qualquer divergência.

No entanto, verificámos que a informação relativa ao capital em dívida de EMLP, constante do mapa " 8.3.6.1 – Empréstimos " do POCAL, não é consistente, entre 2008/2012, com os valores reconhecidos na respetiva conta da contabilidade patrimonial (e, consequentemente, com as demonstrações financeiras, particularmente, o balanço).

Tal situação deve-se ao facto de o **MT ter reconhecido contabilisticamente**, a partir de 2008 [10], por decisão do Presidente da Câmara Municipal (PCM) [11], baseada no entendimento perfilhado pelo Revisor Oficial de Contas (ROC) [12 e 13], **como dívida de EMLP** (na conta 2312), **um contrato de gestão de pagamentos a fornecedores**, celebrado, em 14/dez/2006, com a Caixa Leasing e Factoring – Instituição Financeira de Crédito, SA (CLF, SA), cujo *plafond* máximo era de € 12 500 000 (cfr. infra item 2.2.3).

---

[8] Neste sentido, veja-se a observação constante do Anexo designado de " Correções efetuadas pela IGF na informação financeira ", a fls., 11 a 14.

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

[10] A Autarquia contabilizou essa dívida, pela primeira vez, nesse ano, no montante total de € 11 996 682,53, relativa aos pagamentos efetuados, por aquela instituição financeira, a fornecedores do MT.

No ano seguinte, o MT reconheceu, relativamente ao mesmo contrato, mais € 482 801,48, perfazendo, assim, uma dívida global de € 12 479 484,01, que se manteve inalterada até ao final e 2012 (cfr. item 2.2.3), tendo sido regularizada em 2013 com o seu pagamento (cfr., designadamente, item 2.4.)

[11] Cfr. o respetivo despacho " 16.04.2009 – À Divisão de Finanças para proceder em conformidade, com conhecimento ao Sr. Vice-Presidente ", exarado no parecer do ROC, de 13/abr/2009.

[12] A Cruz, Cunha, Campos & Associado, SROC.

[13] No indicado entendimento, que foi vertido no parecer emitido, em 13/abr/2009, a pedido da Divisão Financeira, em sede dos trabalhos de encerramento das contas de 2008, refere-se que: " *e) O recurso a empréstimos bancários, para além da burocracia, não se compadece com as necessidades dos fornecedores.", "(…) aquele contrato, depois de celebrado, consubstancia um empréstimo que deve ser contabilizado na conta "23 – Empréstimos" (…)".*

Sobre esta matéria, a Autarquia, no Anexo ao Balanço e à Demonstração de Resultados (ABDR) das prestações de contas de 2010/2012, tem referido que o contrato em causa não foi incluído no mapa " 8.3.6.1 – Empréstimos " [14], atendendo a que existiam dúvidas sobre essa obrigatoriedade.

Anexos, a fls. 84

Acresce que foram prestados esclarecimentos à DGAL sobre esta matéria (ofício S/6693/2010, de 7/jun), nos quais é identificada a origem da diferença e referido, designadamente, que " *(…) Esta operação apenas foi tratada contabilisticamente como empréstimo na patrimonial, uma vez que na sua génese não foi elaborado o processo como sendo empréstimo, não estando desse modo refletido no mapa de empréstimos, sendo apenas considerada a dívida no balancete de terceiros (€ 12 479 484,01). Orçamentalmente as faturas pagas aos fornecedores através desta modalidade mantiveram-se nas classificações iniciais, isto é, consoante o tipo de aquisição (…).* ".

2.1.1.1.2. Para além do exposto anteriormente, importa referir que, no âmbito do procedimento de circularização e reconciliação, detetámos ainda, **relativamente ao final de 2012**, **faturas e notas de débito emitidas pelos credores e não relevados contabilisticamente**, no **montante global de € 472 717,47**.

Todavia, dos elementos recolhidos e dos esclarecimentos prestados pelos serviços, não resultou, de forma inequívoca, que já constituíssem, nos ano analisado, dívida municipal e, assim, que devessem estar reconhecidos no passivo municipal, pelo que não efetuámos a respetiva correção ao nível da informação do MT, ainda que seja de salientar o risco existente de virem a influenciar aquela grandeza num futuro próximo.

Anexos, a fls. 16 e 84

No contraditório, o MT não põe em causa as asserções formuladas pela IGF, mas esclarece e justifica, relativamente a uma cada uma das situações que integram este montante, os desenvolvimentos, entretanto, ocorridos, a razão que está na origem da sua discordância quanto aos valores faturados e o que pretende fazer no futuro, nomeadamente, ao nível da criação de provisões para riscos e encargos, atendendo à evolução dos processos judiciais em curso.

Anexos, a fls. 98

2.1.1.2. Por fim, atendendo ao disposto no POCAL, constatámos **outras insuficiências** com repercussões ao nível da qualidade e fiabilidade da informação económico-financeira elaborada pelo Município, das quais salientamos **a não**:

- ✓ **Implementação do subsistema de contabilidade de custos**, não permitindo, por exemplo, o apuramento dos custos por funções, conforme exige o POCAL.

  No exercício do contraditório, a Autarquia refere que " *Está em fase de implementação.* ".

  Anexos, a fls. 98

[14] Embora conste do mapa " Outras Dívidas a Terceiros ", que integra as prestações de contas de 2010 a 2012, a menção discriminada, por fornecedor, dos valores pagos pela CLF, SA no âmbito desse contrato.

- ✓ **Inventariação da totalidade dos bens do ativo imobilizado**, designadamente os bens imóveis adquiridos a título gratuito ou oneroso antes da adoção do POCAL, bem como as cedências para o domínio público em operações urbanísticas;

  O MT, no contraditório, esclarece que " *Este processo encontra-se em curso, estando embora, em larga escala, dependente da conclusão do* (…) " do referido no item seguinte.

  Anexos, a fls. 98 e 99

- ✓ **Concretização da partilha dos bens, direitos e obrigações com o Município de Santo Tirso**, não obstante o MT já ter sido criado há mais de uma década [15];

  Anexos, a fls. 85 e 86

  No contraditório, a Autarquia afirma que se encontra a " *(…) preparar com o mandatário judicial ação(ões) judicial(ais), a intentar contra o Município de Santo Tirso, com vista à dirimência dos conflitos e resolução da partilha relativa a bens, direitos e obrigações de ambos.* ".

  Anexos, a fls. 98

2.1.2. EVOLUÇÃO DOS BALANÇOS

2.1.2.1. As componentes dos balanços do MT do quadriénio 2010/2013, após as correções da IGF, apresentaram os seguintes valores e evolução:

Quadro 2 – Evolução das componentes dos balanços

Un: euro

DESCRIÇÃO	2010	2011	2012	VARIAÇÃO NO TRIÉNIO		2013	VARIAÇÃO 2012/2013	
				Montante	%		Montante	%
ACRÉSCIMOS E DIFERIMENTOS	891 908,07	2 393 966,73	815 897,90	- 76 010,17	-9%	867 685,88	51 787,98	6%
RESTANTE ATIVO	61 465 969,51	60 403 049,85	61 087 892,94	- 378 076,57	-1%	65 828 831,05	4 740 938,11	8%
ATIVO TOTAL	**62 357 877,58**	**62 797 016,58**	**61 903 790,84**	**- 454 086,74**	**-1%**	**66 696 516,93**	**4 792 726,09**	**8%**
DÍVIDAS A TERCEIROS	42 581 212,56	44 452 854,35	42 923 151,12	341 938,56	1%	42 278 350,52	- 644 800,60	-2%
PROVISÕES	6 582 928,15	6 944 475,00	5 224 781,53	- 1 358 146,62	-21%	5 549 539,58	324 758,05	
ACRÉSCIMOS E DIFERIMENTOS	13 740 084,57	15 734 975,32	14 862 771,72	1 122 687,16	8%	18 409 154,70	3 546 382,98	24%
PASSIVO TOTAL	**62 904 225,28**	**67 132 304,67**	**63 010 704,37**	**106 479,10**	**0%**	**66 237 044,80**	**3 226 340,43**	**5%**
PATRIMÓNIO	25 150 033,19	25 150 033,19	25 150 033,19	0,00	0%	24 941 590,13	1 587 756,61	6%
RESTANTES FUND. PRÓPRIOS	- 23 980 181,19	- 27 769 121,58	- 24 540 747,02	- 560 565,84	2%	- 24 482 118,00	58 629,02	0%
FUND. PRÓPRIOS TOTAIS	**- 546 347,70**	**- 4 335 288,09**	**- 1 106 913,53**	**- 560 565,84**	**103%**	**459 472,13**	**1 566 385,66**	**-142%**

Fonte: Balanços do MT de 2010 a 2013

Anexos, a fls. 17

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

- ✓ O **ativo** apresentou uma **evolução ligeiramente desfavorável**, com um decréscimo de 1% (m€ 454), que resultou, essencialmente, da diminuição da rubrica de " bens do domínio público " (11%), pois aumentaram as " dívidas de terceiros – curto prazo " (226%), " depósitos e caixa " (101%) e " imobilizações corpóreas " (6%), que contribuíram em, respetivamente, cerca de -830%, 110%, 242% e 380% para a variação total;

[15] O que foi sistematicamente referido nos ABDR (ponto 14), que integram as prestações de contas do MT.

- ✓ O **passivo manteve-se**, em termos globais, **ao mesmo nível** (aumento de 0,2% e m€ 106), tendo ocorrido variações nas rubricas de " acréscimos e diferimentos " e " dívidas a terceiros – curto prazo " (aumentaram, respetivamente, 8% e 5%) e as " provisões " e " dívidas a terceiros - médio e longo prazos " (diminuíram 21% e 4%), contribuindo, respetivamente, em 1 054%, 1 068%, -1 276% e -747% para a referida evolução;
- ✓ Os **fundos próprios diminuíram cerca de 103%** (m€ 561), para o que contribuiu, fundamentalmente, o decréscimo da rubrica relativa a " resultados transitados " (51%), ainda que o " resultado líquido do exercício " tenha aumentado (134%), contribuindo, respetivamente, em -1 603% e 1 444% para a variação total.

Anexos, a fls. 17, 18 e 38

Em **2013 verificou-se**, **face a 2012**, uma **evolução positiva do ativo** e dos **fundos próprios**, com um aumento, respetivamente, de cerca de M€ 4,8 (8%) e M€ 1,6 (142%), e **negativa do passivo** (acréscimo de **M€ 3,2** e **5%**).

Assim, entre 2010/2013, **diminuiu o grau de dependência de capitais alheios exigíveis** [16] **para financiamento do ativo**, **tendo aumentado o correspondente peso dos fundos próprios**.

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

2.2.1. PREVISÃO E EXECUÇÃO ORÇAMENTAL

2.2.1.1. No **triénio de 2010/2012** [17], as **receitas previstas/arrecadadas e as despesas previstas/pagas** tiveram a evolução expressa no quadro seguinte.

Quadro 3 – Evolução e taxas de execução da receita e despesa municipal (2010/2012)

Un: Euro

RUBRICAS	PREVISÃO / EXECUÇÃO (valores absolutos)						PREVISÃO / EXECUÇÃO (%)			VARIAÇÃO DA EXECUÇÃO NO TRIÉNIO	
	2010		2011		2012						
	PREVISÃO	EXECUÇÃO	PREVISÃO	EXECUÇÃO	PREVISÃO	EXECUÇÃO	2010	2011	2012	(%)	(pp)
1 - Saldo inicial	802 010	802 010	488 676	488 676	449 288	449 288	100%	100%	100%	-44%	0 pp
2 - Repos. não abat. nos pagam.	20 000	7 759	10 000	8 408	10 000	70 902	39%	84%	709%	814%	670 pp
3 - Receita Corrente	34 108 245	15 628 723	43 887 304	14 221 787	46 614 000	15 109 237	46%	32%	32%	-3%	- 13 pp
4 - Despesa Corrente	41 951 261	14 635 889	43 881 335	13 588 342	46 613 334	13 324 099	35%	31%	29%	-9%	- 6 pp
5 - Receita de Capital	36 323 860	3 699 918	34 585 662	4 787 223	34 039 152	3 718 260	10%	14%	11%	0%	1 pp
6 - Despesa de Capital	29 302 854	5 013 846	34 601 631	5 468 464	34 049 818	4 552 937	17%	16%	13%	-9%	- 4 pp
7 - Receita Total (1+2+3+5)	71 254 115	20 138 411	78 971 642	19 506 094	81 112 440	19 347 687	28%	25%	24%	-4%	- 4 pp
8 - Despesa Total (4+6)	71 254 115	19 649 735	78 482 966	19 056 806	80 663 152	17 877 036	28%	24%	22%	-9%	- 5 pp

Fonte: Orçamentos finais e mapas de fluxos de caixa dos anos de 2010 a 2012

Anexos, a fls. 19 e 20

A **receita total disponível** (que inclui o saldo orçamental transitado da gerência anterior) importou, no triénio de 2010/2012, em, respetivamente, **M€ 20,1**, **M€ 19,5** e

[16] Passivo total menos acréscimos e diferimentos.
[17] Cfr. infra a atualização efetuada relativamente ao exercício de 2013.

M€ 19,3, tendo **decrescido cerca de m€ 791** (**4%**), devido, fundamentalmente, à diminuição da receita corrente (-3%), uma vez que a receita de capital manteve-se praticamente inalterada em 2010 e 2012.

A **despesa municipal** paga também **decresceu** entre 2010 e 2012 (-9%), devido à evolução, nesse sentido, das componentes corrente e de capital (**-9%**, em ambos os casos).

Em **2013**, a **evolução das grandezas a que aludimos anteriormente** foi a seguinte:

Quadro 4 – Evolução e taxas de execução da receita e despesa (2013)

Un: Euro

RUBRICAS	2013			2013 - VARIAÇÃO DA EXECUÇÃO					
				FACE A 2012			FACE A 2010		
	PREVISÃO	EXECUÇÃO	TAXA DE EXECUÇÃO	MONTANTE	(%)	(pp)	MONTANTE	(%)	(pp)
1 - Saldo inicial	1 470 651	1 470 651	100%	1 021 363	227%	0 pp	668 641	83%	0 pp
2 - Repos. não abat. nos pagam.	10 000	10 199	102%	- 60 703	-86%	- 607 pp	2 440	31%	63 pp
3 - Receita Corrente	33 231 340	17 265 029	52%	2 155 792	14%	20 pp	1 636 305	10%	6 pp
4 - Despesa Corrente	46 483 352	29 673 712	64%	16 349 613	123%	35 pp	15 037 823	103%	29 pp
5 - Receita de Capital	43 730 916	26 873 102	61%	23 154 842	623%	51 pp	23 173 184	626%	51 pp
6 - Despesa de Capital	30 488 904	13 620 317	45%	9 067 380	199%	31 pp	8 606 471	172%	28 pp
7 - Receita Total (1+2+3+5)	**78 442 907**	**45 618 981**	**58%**	**26 271 294**	**136%**	**34 pp**	**25 480 570**	**127%**	**30 pp**
8 - Despesa Total (4+6)	**76 972 256**	**43 294 029**	**56%**	**25 416 993**	**142%**	**34 pp**	**23 644 294**	**120%**	**29 pp**

Fonte: Orçamentos finais e mapas de fluxos de caixa de 2013

Assim, face, respetivamente, **a 2012 e 2010**, **a receita municipal cobrada aumentou M€ 26,3 e M€ 25,5,** devido, essencialmente, ao aumento das receitas de capital (M€ 23,2 e 623%), em especial, de EMLP, tendo a **despesa municipal paga evoluído no mesmo sentido** (**mais M€ 25,4** e **M€23,6**).

Saliente-se, no entanto, que as **referidas receitas incluíam**, nos anos de 2010 e 2011, **a arrecadação de ECP** (receitas não efetivas) nos montantes, respetivamente, de **€ 1 000 000** e **€ 500 000**, e, em 2013, de EMLP no valor **€ 23 716 361,17**, sem as quais a **variação das receitas totais**, entre 2010/2013, foi de **€ 7 342 159** (38%).

A **receita de EMLP**, em 2013, resultou da arrecadação do capital dos **contratados ao abrigo do PAEL** [18] e de um **Plano de Reequilíbrio Financeiro (PRF)**, no montante global de **M€ 23,7**, através dos quais foram transformados **M€ 11,2** [19] de " outras dívidas a terceiros " de CP em dívida financeira de MLP.

Ora, do **recurso a EMLP no âmbito de processos de consolidação ou recuperação financeira decorre**, necessariamente, nesse exercício e nos seguintes, **a melhoria dos resultados dos indicadores que têm como variável as " outras dívidas a terceiros "** [20], sem que de tal facto se possa **imediatamente concluir que ocorreu uma evolução positiva ao nível da gestão orçamental** do Município.

[18] Programa de Apoio à Economia Local, aprovado pela Lei n.º 43/2012, de 28/ago, e regulamentado pela Portaria n.º 281-A/2012, de 14/set.

[19] Do montante total de EMLP relativos ao PAEL e ao PRF arrecadados em 2013 (M€ 23,7), M€ 12,5 foram utilizados para amortizar a dívida de MLP relativa ao já mencionado contrato designado de gestão de pagamento a fornecedores.

[20] Com sejam, no contexto deste item, os relacionados com o equilíbrio orçamental em sentido substancial e a vinculação orçamental, pois os montantes que passam para dívida de MLP deixam de influenciar o resultado destes indicadores.

2.2.1.2. No quadriénio de 2010/2013, o **grau de execução orçamental da receita total disponível apresentou, de forma sistemática**, **valores reduzidos** (**28%, 25%**, **24% e 58%**), para o que concorreu, especialmente, a componente das receitas de capital, com taxas de execução, em regra, diminutas (10%, 14%, 11% e 61%, respetivamente).

Realce-se que, **face aos valores previstos**, não foram **arrecadadas**, naquele período, **receitas globais no montante materialmente muito relevante**, de, respetivamente, **M€ 51,1**, **M€ 59,5**, **M€ 61,8** e **M€ 32,8,** resultando esta situação, nos anos de 2010/2012, fundamentalmente, das seguintes rubricas:

- ✓ **" 06 - Transferências Correntes "**, com valores orçamentais previstos de M€ 24,4, M€ 34,2 e M€ 39,3 e executados de M€ 7,8, M€ 7,1 e M€ 7,7, que contribuíram, respetivamente, em 32,4%, 45,5% e 51,2% para o desvio total verificado;
- ✓ **" 10 – Transferências de Capital "**, com montantes orçamentados de, respetivamente, M€ 34,8, M€ 33,2 e M€ 33,8 e executados de M€ 2,3, M€ 4,3 e M€ 3,7, com um contributo de 63,8%, 48,6% e 48,7% para o desvio registado.

Anexos, a fls. 19 a 21

Assim, o MT, nos anos de 2010/2013, teve uma **prática sistemática de elevado empolamento na previsão das receitas orçamentais**, com baixos índices de execução em termos globais e, em especial, na componente de capital, situação que, não obstante a melhoria verificada no último ano, **contraria o objetivo visado pelas regras previsionais consagradas no POCAL**.

2.2.1.3. Os **desvios registados**, no triénio **2010/2012**, **na execução da receita orçamental prevista permitiam**, **ao nível da realização das despesas**, a situação que consta do quadro seguinte:

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

Un: Euro

RUBRICAS	EXERCÍCIOS				% DE COBERTURA DA DESPESA PREVISTA (R2)*100		
	2010	2011	2012	2013	2010	2011	2012
1 - Receita total efetivamente disponível	20 138 411	19 506 094	19 347 687	45 618 981	28%	25%	24%
2 - Despesa orçamental prevista	71 254 115	78 482 966	80 663 152	76 972 256			
Diferença (1-2)	- 51 115 705	- 58 976 871	- 61 315 465	- 31 353 275			

Fonte: Orçamentos finais e mapas de fluxos de caixa

Anexos, a fls. 19 a 21

No quadriénio 2010/2013, **através do empolamento na previsão das receitas orçamentais**, criou-se a **possibilidade de realização e/ou existência de um significativo montante de despesas para o pagamento das quais não existiam**, de facto, **disponibilidades financeiras.**

Tal risco cresceu entre 2010/2012 (**de M€ 51,1** para **M€ 61,3**) e **decresceu em 2013** (para **M€ 31,4)**, mantendo-se, assim, ao longo deste período, num nível muito elevado, sendo que, no final 2012, correspondia a mais do triplo (317%) da respetiva receita total disponível, **potenciando**, assim, **uma gestão orçamental totalmente desequilibrada**.

Acresce que, em 2012, a situação descrita não pode ser apenas justificada pelas dívidas de natureza administrativa/comercial de curto prazo transitadas de exercícios anteriores, pois o MT criou a possibilidade de realizar " **nova despesa** ", no valor de, pelo menos, **M€ 36,1** [21], relativamente à qual não existia uma efetiva capacidade de pagamento.

Sobre o **empolamento orçamental e o risco que advém dessa prática**, **a Autarquia**, **no contraditório**, refere que " *A situação atípica em que o MT se encontrou no período compreendido entre 2010-2013, com dívida transitada/compromissos assumidos e não pagos, atingindo valores próximos dos 50 milhões de euros não permitiu o seu cumprimento. Na atualidade o município já se encontra orçamentalmente ajustado e próximo de cumprir com rigor todas as regras orçamentais.* ".

Anexos, a fls. 99

2.2.1.4. Em 2013, as **receitas correntes cobradas (M€ 17,3) não foram suficientes para fazer face às despesas correntes pagas (M€ 29,7)**, o que **indicia a violação do princípio do equilíbrio corrente**, previsto, na época, na alínea e) do ponto 3.1.1. do POCAL.

Tal facto é suscetível, em abstrato, de gerar responsabilidade financeira, de harmonia com o art. 65º, n.º 1, al. b), da Lei n.º 98/97, de 26/ago (Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas - LOPTC).

Saliente-se, no entanto, que a situação descrita resultou da arrecadação de receitas de capital de EMLP, **relativos ao PAEL e PRF, no montante total de € 23 716 361,17** [22], as quais foram aplicadas, sobretudo, no pagamento de despesas correntes, tal como refere, expressamente, o relatório de gestão de 2013.

O Tribunal de Contas (TC), 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 LOPTC), 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.

No que concerne à descrita **violação do princípio de equilíbrio orçamental corrente no ano de 2013**, o MT, no contraditório, refere que " *A evolução dos valores previstos nos orçamentos dos últimos 4 anos, revelam bem a consolidação orçamental efetuada por este município, pela via do ajustamento global, conjugado com diversas medidas corretivas ao nível da receita e da despesa. O orçamento de 2012, foi de 80,6 milhões, o de 2013, de 76,6 milhões, o de 2014, 47,8 milhões e de 2015, 35,9 milhões.* ".

Por fim, a Autarquia admite que, em 2016, o valor do respetivo orçamento venha a ser objeto de um novo ajustamento, de modo a permitir cumprir, de forma integral e continuada, o quadro legal enquadrador da matéria.

Anexos, a fls. 99 e 100

[21] Diferença entre a " Despesa orçamental prevista sem efetiva cobertura pela receita disponível ", no valor de M€ 61,3 e o montante de " outras dívidas a terceiros " transitadas de 2011, de acordo com a respetiva prestação de contas (M€ 25,2).

[22] Cfr. mapa de controlo orçamental da receita do ano 2013 (rubrica económica da receita – " 12 – passivos financeiros ").

2.2.1.5. Nos anos de **2010 a 2013**, no que respeita à verificação do cumprimento do princípio do **equilíbrio orçamental** numa **perspetiva substancial** [23], os resultados foram os seguintes:

Quadro 6 – Equilíbrio orçamental em sentido substancial

ANO	EXECUÇÃO	
	Autónoma do Ano	Global no Ano
2010	80,59%	46,88%
2011	89,70%	43,78%
2012	113,22%	45,79%
2013	139,88%	81,55%

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

Anexos, a fls. 22

Verifica-se, deste modo, que a **Autarquia violou, de forma sistemática, o princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial** (ao nível da execução global do ano), o mesmo acontecendo, em 2010 e 2011, **em termos da execução autónoma** [24].

Ainda assim, refira-se que os **resultados de 2012 e 2013**, quando apreciados de forma independente, **espelham uma evolução positiva da situação** [25].

Refira-se, no entanto, que, em 2013, os resultados estão claramente influenciados, pela utilização do capital dos EMLP contraídos ao abrigo do PRF e do PAEL, sem a qual seriam ainda mais negativos do que nos exercícios anteriores (cfr. 2.2.1.1., parte final).

De qualquer modo, o **risco potencial**, a que aludimos, **acabou por concretizar-se** numa **gestão e execução orçamentais totalmente desequilibradas**, pois as **receitas globais disponíveis** (incluindo o saldo orçamental) **nesses exercícios foram sempre manifestamente insuficientes para cobrir as despesas faturadas ou equivalentes** (pagas e não pagas).

Sobre este aspeto, o MT, no exercício do contraditório, afirma que " *Estamos a efetuar um controlo rigoroso da execução orçamental, o que se traduziu numa taxa de execução da despesa de 65% em 2014 e 64% da receita. Prevemos melhorar* estes resultados em 2015. ".

Acrescentou, ainda que não tenha comprovado, ainda que cumpriu " escrupulosamente " as regras previstas na Lei n.º 8/2012, de 21 de fev, " *com as devidas adaptações* ".

Anexos, a fls. 100

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

[23] 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. al. b), do ponto 1.2. da metodologia, Anexo, a fls. 2).

[24] Refira-se qua a execução autónoma do ano atende, de forma independente, à execução do orçamento em cada exercício.

[25] Saliente-se, no entanto, que relativamente a 2013, não foi efetuada, por parte da IGF, qualquer correção à informação financeira do MT (quando, em 2012, o montante das correções à dívida de CP foi de M€ 2,2).

Quadro 7 – Vinculação orçamental [26]

Un: euro

DESCRIÇÃO	EXECUÇÃO			
	2010	2011	2012	2013
1 - Despesas com pessoal	6 940 357	6 674 986	5 652 602	6 241 258
2 - Encargos relativos à dívida financeira (amort. e juros)	2 535 750	953 709	442 896	490 074
3 - Outras dívidas a terceiros de CP transitada do ano anterior	18 962 435	23 358 973	25 563 787	24 378 080
4 - Compromissos já assumidos no final do exercício anterior e ainda não faturados *	0	17 398 292	19 536 137	20 153 368
5 - Compromissos já assumidos para o exercício no final do anterior (contas 04 e 05)	0	0	0	1 023 289
6 - TOTAL (1+2+3+4+5)	**28 438 542**	**48 385 959**	**51 195 422**	**52 286 068**
7 - DISPONIBILIDADES ORÇAMENTAIS **	**20 138 411**	**19 506 094**	**19 347 687**	**45 618 981**
8 - DIFERENÇA (7-6)	**- 8 300 132**	**- 28 879 865**	**- 31 847 735**	**- 6 667 087**
9 - PERCENTAGEM DA RECEITA NÃO VINCULADA (8/7*100)	**-41,2**	**-148,1**	**-164,6**	**-14,6**

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

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

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

Assim, no início de cada um dos anos referidos, **o montante global das receitas orçamentais já se encontrava totalmente absorvido**, **face apenas a um conjunto de despesas certas**, **que se repetem em todos os exercícios e com um elevado grau de inflexibilidade** [27].

Esta situação, não obstante a melhoria verificada em 2013 (ainda que apenas por força dos EMLP do PAEL e PRF), espelha **uma total rigidez na despesa orçamental** atendendo ao nível das receitas orçamentais, com a **eliminação total da margem de atuação da Autarquia quanto à sua gestão financeira**.

Aliás, **caso o MT não tivesse empolado**, de forma muito relevante, a **previsão das suas receitas orçamentais, não estaria em condições de elaborar orçamentos que cumprissem formalmente o princípio do equilíbrio orçamental**, **pois não existiam**, de facto, **receitas suficientes que possibilitassem sequer a previsão das referidas despesas e dos compromissos já assumidos em anos anteriores**.

Neste âmbito, o MT, em sede de contraditório, para além de reafirmar algumas observações já transcritas sobre a evolução entretanto ocorrida, salienta a adoção conjugada de " *diversas medidas corretivas ao nível da receita e da despesa* ", visando a " *(…) consolidação orçamental, pela via do ajustamento global* ", indicando, por fim, algumas áreas onde foi registada uma relevante redução da despesa municipal de natureza rígida e quantificando a poupança observada.

Anexos, a fls. 100 e 101

2.2.1.7. A análise, através de um conjunto de indicadores, à **execução orçamental do MT**, reportada ao triénio 2010/2012, permite-nos afirmar que:

- ✓ A taxa de cobertura da despesa total paga pela receita total disponível cresceu cerca de 6 pp (de 102% para 108%);
- ✓ As receitas próprias e os fundos municipais corresponderam, em 2012,

[26] Cfr. al. b), do ponto 1.2. do Anexo, a fls. 1 a 10.

[27] Saliente-se que não entramos em consideração para esta análise com todo o tipo de despesa municipal com as características descritas, com as quais a situação ainda seria mais negativa, pelo que os resultados apresentados não espelham, na íntegra, a real situação do Município nesta matéria.

respetivamente, a 42% e 37% das despesas orçamentais pagas;

- ✓ Cresceu a proporção dos compromissos assumidos para o exercício no total das despesas realizadas e faturadas (de 140% para 148%).

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

2.2.1.8. Em síntese, o MT, no período de 2010/2013, tendo em conta o princípio da universalidade, **não efetuou uma gestão orçamental prudente e equilibrada**, uma vez que **não tem adequado minimamente o nível de realização e/ou existência da despesa** (e não somente o seu pagamento) **à real cobrança da receita** (e não à sua mera previsão orçamental).

De facto, não obstante a utilização, em 2013, de EMLP ao abrigo do PAEL e do PRF (**M€ 23,7**), **não tem existido disponibilidade financeira suficiente para fazer face, tempestivamente, aos compromissos de curto prazo (CP) assumidos perante entidades terceiras**, situação que, aliás, **é confirmada pelos resultados do indicador de vinculação orçamental**.

Para além disso, da prática de empolamento orçamental decorre que **os documentos previsionais não refletem a real expetativa da execução orçamental** do Município, não podendo, por isso, constituir um eficaz instrumento de gestão, nem servir de base a uma análise rigorosa em termos da eficácia da sua execução pelos órgãos autárquicos [28].

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

2.2.2.1. A **dívida global do MT relativa a operações orçamentais** (OO), incluindo as correções efetuadas pela IGF (cfr. item 2.1.1.1.), importava, **no triénio de 2010/2012**, nos seguintes montantes:

Quadro 8 – Composição e evolução da dívida corrigida pela IGF (2010/2012)

Un: euro

Descrição		2010			2011			2012			Taxa de Variação
		Prest. Contas	Correc. IGF	Total	Prest. Contas	Correc. IGF	Total	Prest. Contas	Correc. IGF	Total	2010 / 2012
Dívida Financeira	- EMLP	18 560 425	0	**18 560 425**	18 194 765	0	**18 194 765**	17 827 934	0	**17 827 934**	-3,9%
	- ECP	0	0	**0**	0	0	**0**	0	0	**0**	
	- Leasing	1 586	0	**1 586**	0	0	**0**	0	0	**0**	-100,0%
Subtotal		**18 562 011**	**0**	**18 562 011**	**18 194 765**	**0**	**18 194 765**	**17 827 934**	**0**	**17 827 934**	**-4,0%**
Outras dívidas a terceiros	- MLP	61 026	0	**61 026**	0	0	**0**	0	0	**0**	-100,0%
	- CP	22 894 977	463 996	**23 358 973**	25 156 155	407 631	**25 563 787**	22 211 110	2 166 970	**24 378 080**	4,4%
Subtotal		**22 956 003**	**463 996**	**23 419 999**	**25 156 155**	**407 631**	**25 563 787**	**22 211 110**	**2 166 970**	**24 378 080**	**4,1%**
Total		**41 518 014**	**463 996**	**41 982 010**	**43 350 920**	**407 631**	**43 758 551**	**40 039 044**	**2 166 970**	**42 206 014**	**0,5%**

Fonte: Documentos de Prestação de Contas (2010 a 2012) e correções da IGF

Anexos, a fls. 25

[28] 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).

Assim, a **dívida municipal teve**, no referido período, **um ligeiro acréscimo** (**m€ 224** e **0,5%**), passando de **M€ 42** para **M€ 42,2**, resultante do **aumento das outras dívidas a terceiros** (m€ 958 e 4%), pois a **dívida financeira de médio e longo prazo diminuiu** (m€ 734 e -4%).

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

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

Quadro 9 – Composição e evolução da dívida municipal (2013)

Un: euro

DESCRIÇÃO		2013	VARIAÇÃO			
			2012/2013		2010/2013	
			Montante	Taxa	Montante	Taxa
Dívida Financeira	- EMLP	28 678 622	10 850 687	61%	10 118 196	55%
	- ECP	0	0	---	0	
	- Leasing	0	0	---	- 1 586	-100%
Subtotal		28 678 622	10 850 687	61%	10 116 610	55%
Outras dívidas a terceiros	- MLP	0	0	---	- 61 026	-100%
	- CP	12 645 847	- 11 732 233	-48%	- 10 713 126	-46%
Subtotal		12 645 847	- 11 732 233	-48%	- 10 774 152	-46%
Total		41 324 468	- 881 546	-2%	- 657 541	-2%

Fonte: Documentos de Prestação de Contas de 2013

Deste modo, em **2013**, **o endividamento municipal diminuiu**, ainda que de forma pouco significativa face ao exercício anterior (m€ 882) e, especialmente, **a 2010** (**m€ 658**), passando para **M€ 41**.

Realce-se, ainda, que, em 2013, ocorreu uma alteração significativa da estrutura e exigibilidade da dívida municipal na sequência **da utilização do capital de EMLP contraído** ao abrigo do **PAEL e do PRF**, com as consequências idênticas, neste contexto, às que referimos na parte final do item 2.2.1.1. [29].

De qualquer modo, entre 2010/2012, o **período de recuperação da dívida total da Autarquia** [30] **foi sempre muito significativo**, importando, no último exercício referido, em:

- ✓ **3 anos** (36 meses), **considerando as receitas próprias regulares**;
- ✓ **5,1 anos** (61 meses), **caso se expurgue do valor daquelas receitas as despesas rígidas e vinculadas**.

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

Acresce que, nesses anos, **o montante global da receita de um exercício do MT era**

[29] A melhoria e o agravamento dos resultados dos indicadores que têm como variáveis, respetivamente, as dívidas de CP e de MLP, como sejam, no contexto deste item, os relacionados com a evolução da situação financeira de curto prazo, a relação entre o saldo real de operações orçamentais e o cálculo do prazo médio de pagamento, pois os montantes que passam para dívida de MLP deixam de influenciar o resultado destes indicadores.

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

manifestamente insuficiente para solver a totalidade da dívida municipal [31].

De facto, entre 2010/2012, **as disponibilidades orçamentais representavam cerca de 48%**, **45%** e **46% da dívida global do município** no final de cada ano, passando tais percentagens, **caso não se considere a receita proveniente dos passivos financeiros**, para **46%**, **43%** e **46%**.

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

A dívida municipal " *per capita* " cresceu ligeiramente, passando de **€ 1 076 para € 1 082**, evidenciando, em qualquer caso, **valores elevados**.

Anexos, a fls. 24 (indicador 25)

Entre **2010/2013**, **a dívida de médio e longo prazos apresentava valores materialmente relevantes** (respetivamente, M€ 18,6, M€ 18,2, M€ 17,8 e M€ 28,7) **e um peso muito significativo na dívida total** (44%, 42%, 42% e 69%).

Anexos, a fls. 25

2.2.2.1.1. Para além do referido, salientam-se **os riscos existentes em termos do aumento da dívida municipal**, pois, por um lado, da **comparação**, nos anos de **2010 a 2013**, entre os **compromissos assumidos no exercício** e a **soma das despesas pagas com o montante das outras dívidas a terceiros**, decorre o seguinte:

Quadro 10 – Compromissos assumidos/despesas faturadas (ou equivalente)

Un: euro

DESCRIÇÃO	2010	2011	2012	2013
1 - Compromissos totais assumidos para o exercício	60 406 999	64 156 730	62 408 484	66 024 864
2 - Despesas totais pagas	19 649 735	19 056 806	17 877 036	43 294 029
3 - Outras dívidas a terceiros de CP transitadas (exceto OT)	23 358 973	25 563 787	24 378 080	12 645 847
Diferença [1-(2+3)]	**17 398 292**	**19 536 137**	**20 153 368**	**10 084 988**

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

Deste modo, o **valor dos compromissos já assumidos no final de 2013 e ainda não faturados** (**M€ 10,1**), ainda que inferiores aos dos anos anteriores, iria agravar, num futuro próximo, a despesa e dívida do MT [32].

Por outro lado, **o MT,** no final de 2013, **tinha reconhecido contabilisticamente**, **em provisões para riscos e encargos** [33], o relevante montante de **€ 5 549 539,58**, que também poderá a vir contribuir para aumentar a despesa e dívida municipal no futuro.

Sobre a dívida global de operações orçamentais, o MT, no contraditório, não contradiz a posição da IGF, mas tece alguns considerandos no sentido de evidenciar a trajetória descendente da sua dívida entre 2013 e 2014 (inferior, segundo a Autarquia, ao ano anterior em cerca de M€ 2, situando-se em M€ 39,3), prevendo ainda que tal continue a

[31] Refira-se, no entanto, que parte da dívida referida tem a natureza de médio e longo prazo.

[32] Atendendo a que, segundo o ponto 2.6.1. do POCAL, o registo do compromisso é efetuado na sequência da assunção, face a terceiros, da responsabilidade de realizar determinada despesa, ou seja, os compromissos assumidos já vinculam o MT perante terceiros.

[33] As referidas provisões foram reconhecidas pelo MT com base na informação " *(…) emitida pela sociedade de advogados com contrato de avença e validada pela Divisão Jurídica* ", conforme consta nota 2.27 do Anexo ao Balanço e à Demonstração de Resultados de 2013.

verificar-se em 2015 (passando para M€ 35,4).

O MT esclarece, ainda, que " *As provisões para riscos e encargos situaram-se em 2014 nos 2,9 milhões* [34]*, considerando que houve decisões judiciais sobre alguns processos (FDO, DST, Amândio Silva e Sousa, Suma, entre outros), cujos valores foram contabilizados como dívida em 2014.* ".

Por outro lado, refere que " *Tem havido por parte do município um controlo rigoroso e sistemático da dívida* ", tendo, sido, inclusivamente criado, um Conselho de Finanças, composto por eleitos locais e dirigentes municipais, " *(…) que reúne regularmente para avaliar a situação financeira e onde são tomadas decisões relevantes em matéria financeira.* ".

Por fim, realça que " *(…) os rácios financeiros do presente são muito mais favoráveis e permitem-nos garantir uma forte redução do risco do « aumento da dívida no futuro próximo »* ".

Anexos, a fls. 101 e 102

2.2.2.2. O ***stock*** **da dívida de empréstimos de médio e longo prazo** (EMLP), reportado ao final de 2010/2012, ascendia, respetivamente, a **€ 18 560 425**, **€ 18 194 765** e **€ 17 827 934** (e decorria, no final do último exercício, da execução de oito contratos [35], sendo os três mais recentes de nov e dez/2006), evolução que traduz um decréscimo de **m€ 732** (**4%**).

Anexos, a fls. 25 e 27

Por sua vez, **o inerente serviço da dívida** (amortizações e juros) também registou, no triénio, um **decréscimo**, **de cerca de 3%** (passando de m€ 453 para m€ 439), representando 2,5% da despesa total paga em 2012.

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

Realce-se que os montantes indicados incluem, para além dos contratos típicos de EMLP, o valor em dívida à Caixa Leasing e *Factoring*, SA relativa ao contrato a que aludimos no item 2.1.1.1.1. (cfr. infra item 2.2.3.).

Ao contrário, em **2013**, a **dívida relativa a EMLP aumentou substancialmente** face a 2012 e 2010 (**M€ 10,9** e **M€ 10,1**), passando para **€ 28 678 622**, e o respetivo **serviço da dívida** importou, no último ano, em **m€ 490** (mais 12% do que no ano anterior).

Assim, mantendo-se o atual quadro de EMLP e tendo ainda em conta que a Autarquia utilizou, em 2014, as duas restantes tranches do EMLP do PAEL (nos montantes, respetivamente, de € 3 319 437,59 e € 3 175 434,21,), **o serviço da dívida tenderá a aumentar no futuro**.

Em sede de contraditório, o MT não contesta qualquer das asserções formuladas pela IGF sobre esta matéria, informando que encetou negociações junto da " *(…) Caixa Geral de Depósitos entidade a quem foi adjudicado o empréstimo de reequilíbrio financeiro e*

[34] O que espelha uma redução significativa face ao ano anterior (de cerca de M€ 2,6).
[35] Refira-se que para além dos contratos especificamente de EMLP foi ainda considerada, entre 2010/2012, a dívida à Caixa Leasing e *Factoring*, SA relativa ao contrato a que aludimos no item 2.1.1.1.1..

conseguiu renegociar o spread de 6,5 para 3,5, permitindo uma redução de encargos durante o período do empréstimo (15 anos), de 4,5 milhões, originando algumas folgas dos valores previstos no Plano Ajustamento Financeiro (PAF).".

Quanto à recomendação formulada pela IGF relativamente à realização de novos investimentos, em especial com recurso a financiamento alheio, o MT afirma que sido bastante comedido na execução de novas obras, estando em curso, fundamentalmente, os investimentos previstos para os anos 2012 e 2013, já que dá primazia aos que têm financiamento comunitário.

Anexos, a fls. 102 e 103

2.2.2.3. No que respeita **a empréstimos de CP** (ECP), o **MT não tinha qualquer *stock* em dívida no final de 2011/2013**, embora tivesse utilizado, no primeiro exercício referido [36], um empréstimo daquela natureza, **no montante de m€ 500**.

2.2.2.3.1. A **Autarquia celebrou**, **em 30/dez/2008** [37], **um contrato de ECP em regime de conta-corrente**, no montante de **€ 1 000 000**, junto da CGD, SA, com efeitos a partir de 1/jan/2009 e para vigorar até ao final desse exercício.

Anexos, a fls. 24-A a 24-C

No entanto, em **28/dez/2009**, **o MT comunicou** [38] à CGD, SA que não era possível proceder ao reembolso do capital utilizado do referido empréstimo (M€ 1) de acordo com o estipulado contratualmente [39], **tendo solicitado a prorrogação do referido prazo por um período de trinta dias** (ou seja, até 31/jan/2010).

Anexos, a fls. 24-D

Em **29/jan/2010**, foi **contratado**, entre as mesmas entidades, **um novo ECP**, **igualmente pelo prazo de um ano**, por montante igual ao que se encontrava em dívida do que aludimos anteriormente (**€ 1 000 000**), **cujo capital** foi arrecadado em **3/fev/2010** e **totalmente amortizado até ao final desse exercício**.

Anexos, a fls. Anexos, a fls. 24-E a 24-G

Este novo ECP serviu apenas, ao que tudo indica, **para amortizar o anterior** [40], pelo que, de facto, tratou-se de um mero expediente para proceder à prorrogação do prazo de vigência do inicialmente contratado.

Assim, por um lado, o contrato de ECP celebrado com o objetivo de ser utilizado e amortizado em 2009 **acabou por vigorar por mais do que um ano**, mostrando-se, por isso, **violado o disposto no art. 38º, n.º 3, da Lei n.º 2/2007, de 15/jan**.

Anexos, a fls. 24-H a 24-L

---

[36] Em 2012 e 2013, o MT não celebrou qualquer empréstimo desta natureza.

[37] Em resultado da aprovação e autorização, respetivamente, pela Câmara e a Assembleia Municipais da Trofa, em 3/dez/2008 e 19/dez/2008.

[38] Através do ofício n.º S/14403/2009, subscrito pelo Vereador da área financeira, Senhor José Magalhães Moreira.

[39] Segundo esclarecimentos prestados pela DFP, o empréstimo não foi amortizado no prazo acordado por falta de disponibilidade financeira.

[40] Conforme resulta do extrato n.º 2/2010, da CGD, SA, ainda que o seu pagamento só tenha sido contabilizado pela Autarquia em 21/dez/2010, através da Ordem de Pagamento n.º 2661, subscrita pelo Vice-Presidente da então Câmara Municipal, Dr. José Magalhães Moreira, no âmbito da delegação de competências autorizada pela respetivo Presidente (cfr. despachos n.ºs 17/P/2009, e 19/P/2009, de 5/nov e 10/nov, respetivamente).

Por outro lado, atendendo a que o **capital do ECP arrecadado em 2009 não foi amortizado**, ao contrário do previsto no contrato, **até ao final desse ano**, o respetivo **contrato deveria ter sido submetido a fiscalização prévia do TC, o que nunca aconteceu**.

Com efeito, de harmonia com o disposto no art. 46º, n.º 1, al. a), da LOPTC, estão sujeitos à fiscalização prévia do Tribunal de Contas " *Todos os actos de que resulte o aumento da dívida pública fundada (…)* ", que, nos termos do art. 3º, al. b, da Lei n.º 7/98, de 3/Fev (aplicável às autarquias locais por força do disposto no seu art. 17º), corresponde à " *(…) dívida contraída para ser totalmente amortizada no exercício orçamental subsequente ao exercício no qual foi gerada.* " [41].

Assim, muito embora o contrato em apreço não estivesse sujeito, antes da utilização do capital contratado, a fiscalização prévia do TC, uma vez que, atendendo à cláusula contratual relativa ao prazo de amortização, consubstanciava, no momento da contratação, dívida pública flutuante, com a sua transição em dívida no final do exercício de 2009 passou a integrar a dívida pública fundada, pelo que, face a tal alteração da natureza da dívida, deveria ter sido submetida a visto do TC.

Tais factos **são passíveis de eventual responsabilidade financeira sancionatória**, nos termos do art. 65º, n.º 1, als. b), d) e h), da LOPTC, já que são suscetíveis de integrar, em simultâneo, a violação de normas legais sobre a assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas, a gestão e controlo orçamental e a exigência de visto do TC.

A **eventual responsabilidade associada à prática de tal ato é imputável** [redacted]

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

[redacted]

2.2.2.4. A **dívida financeira** decorrente da celebração de **contratos de *leasing***, que já apresentava um valor materialmente pouco relevante em 2010 (€ 1 586), foi integralmente amortizada em 2011.

2.2.2.5. As outras dívidas a terceiros (dívida administrativa/comercial), decorrentes de operações orçamentais, **importavam**, **nos anos de 2010/2012**, respetivamente, em, pelo menos, **€ 23 419 999**, **€ 25 563 787** e **€ 24 378 080**, verificando-se, assim, **um aumento de m€ 958** (4%).

O **peso daquelas dívidas**, com natureza originária de curto prazo (CP), **na despesa total realizada pelo MT também aumentou** (de **54%** para **58%**).

Anexos, a fls. 24 (indicador 20)

Em **2013**, as **" outras dívidas a terceiros "** diminuíram significativamente face a 2012 (**M€ 11,7** e **48%**), passando para **€ 12 645 847**, ainda que, essencialmente, por força da receita arrecadada dos EMLP contraídos ao abrigo dos PAEL e PRF.

2.2.2.5.1. A evolução entre 2010/2013 da relação entre o **saldo final de operações orçamentais e as outras dívidas a terceiros** (originariamente de curto prazo) foi a que se evidencia no quadro seguinte:

Quadro 11 – Saldos reais de operações orçamentais

Un: euro

DESCRIÇÃO	2010	2011	2012	2013
1 - Saldo final de operações orçamentais	488 676	449 288	1 470 651	2 324 952
2 - Outras dívidas a terceiros originariamente de CP (exceto OT)	23 419 999	25 563 787	24 378 080	12 645 847
Diferença (1-2)	- 22 931 323	- 25 114 499	- 22 907 429	- 10 320 895

Fonte: Documentos de prestação de contas e mapas da IGF de reconciliação.

Anexos, a fls. 24 (indicador 19)

Assim, o **MT apresentou**, ao longo de 2010/2013 (ou seja, mesmo após o recurso ao PAEL e PRF), **relevantes e sistemáticos saldos reais negativos de OO**, situação que evidencia e confirma a **manifesta incapacidade para fazer face, atempadamente, ao pagamento destas dívidas originariamente de CP**.

Refira-se que, em 2012, **o indicado saldo negativo correspondia a cerca de 121% da receita municipal desse exercício** (expurgada do saldo inicial), **percentagem que**, não obstante os EMLP dos PAEL e PRF, **continuava**, em 2013, **em 25%**.

Esta situação origina a **oneração indevida dos orçamentos futuros**, com a transferência da dívida assumida que devia ser paga por um dado orçamento anual para os subsequentes.

2.2.2.5.2. Os prazos médios de pagamento **(PMP) a terceiros**, segundo os indicadores adotados pela IGF [44], evoluíram da seguinte forma:

[44] A IGF efetua o apuramento do PMP a terceiros (e não apenas a fornecedores/empreiteiros) com base numa metodologia distinta da que decorre da Resolução de Conselho de Ministros (RCM) n.º 34/2008, cuja análise consta também neste item (cfr. Anexos, a fls. 3 e 38).

Quadro 12 – Prazo médio de pagamento

INDICADORES	2010	2011	2012	VARIAÇÃO NO TRIÉNIO
Prazo médio de pagamento	428	748	869	441
Prazo médio de pagamento (incluindo aquisições em leasing)	428	748	869	441
Prazo médio de pagamento de imobilizado	223	545	400	177

Fonte: Documentos de Prestação de Contas

Anexos, a fls. 38

Assim, no triénio em apreço, o **PMP a terceiros apresentou valores crescentes e bem superiores ao dos parâmetros legalmente previstos** [45], situando-se, **no final de 2012**, em **869 dias** (mais 441 dias do que em 2010), situação que tem consequências muito negativas para o MT, nomeadamente ao nível da liquidação e **pagamento de juros de mora** por atrasos de pagamento (cfr. item 2.2.2.5.4.).

Por sua vez, de acordo com a fórmula adotada na Resolução de Conselho de Ministros (RCM) n.º 34/2008 [46], os **PMP a fornecedores**, **no final de 2011** e **2012**, eram, segundo a DGAL, de, respetivamente, **660** e **492 dias** [47], resultados diferentes dos apurados pela IGF (**690** e **544 dias**).

Anexos, a fls. 41 e 42

Refira-se que as discrepâncias entre os PMP calculados pela IGF e DGAL decorrem, principalmente, por um lado, da metodologia prevista na RCM indicada e adotada pela DGAL para recolher a informação relevante para o seu apuramento (ao nível das dívidas a fornecedores [48] ou das aquisições de bens e serviços [49]) e, por outro lado, das correções efetuadas na sequência do processo de circularização e reconciliação de saldos relativos a dívidas a terceiros.

Com efeito, em **2011/2012, efetuámos**, relativamente aos valores considerados pela DGAL, **as seguintes correções e ajustamentos:**

- ✓ **Dívidas a fornecedores: Para menos**, no montante de **€ 1 510 579** e

[45] 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 (cfr., também, sobre esta matéria o disposto no DL n.º 32/2003, de 17/fev e, atualmente, no DL n.º 62/2013, de 10/mai).

[46] Publicada no DR, I Série, de 22/fev, com a alteração introduzida pelo Despacho n.º 9870/2009, de 6/abr, do Ministro de Estado e das Finanças, publicado no DR, II Série, de 13/abr.

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

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

[49] A DGAL, 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.*".

€ 1 643 099, decorrentes da exclusão, em todos os trimestres, dos saldos credores da subconta relativa a cauções em dinheiro prestadas por fornecedores e/ou empreiteiros [50] e da consideração das diferenças apuradas na reconciliação dos saldos das dívidas a fornecedores e empreiteiros [51].

Anexos, a fls. 41 e 42, 11 a 14 e 29 a 37

- ✓ **Aquisições de bens e serviços**: **Para menos**, no montante de **€ 463 935** e **€ 1 001 219**, resultantes da exclusão dos montantes lançados a débito ao nível das contas de imobilizado que não respeitam a aquisições a título oneroso [52] e do reflexo nesta sede das diferenças, a que aludimos, apuradas pela IGF na sequência do procedimento de reconciliação de saldos.

Anexos, a fls. 41 e 42, 11 a 14 e 29 a 37

De facto, os referidos eventos, **caso não sejam 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 MT, para o apuramento de um PMP sem qualquer aderência à realidade, o que também impossibilita uma efetiva comparação deste indicador ao longo do tempo.

Por fim, **em 2013**, o **PMP a fornecedores** (divulgado pela DGAL) passou para **236** [53] **dias**, evidenciando, deste modo, uma melhoria muito significativa (que, no entanto, resulta, em especial, da utilização dos EMLP de PRF e PAEL), **mas mantendo-se**, ainda assim, **elevado e bem superior ao dos parâmetros legalmente previstos.**

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** [54], o seguinte:

Quadro 13 – Indicadores de liquidez

INDICADORES	2010	2011	2012	VARIAÇÃO NO TRIÉNIO
Liquidez geral	6%	6%	12%	6,23
Liquidez reduzida	5%	6%	12%	6,13
Liquidez imediata	5%	4%	9%	4,18

Fonte: Balanços, Demonstrações de resultados e Balancetes finais

Anexos, a fls. 38

[50] Refletidos na conta " 2612 Fornecedores de imobilizado c/ garantias ", mas que, dada a sua natureza, não devem ser considerados para efeitos de apuramento do PMP.

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

[52] Os valores em causa correspondem à diferença, em cada um dos anos em análise, entre o valor total dos aumentos registados, periodicamente, reportados à DGAL (cfr. balancetes trimestrais) e o montante dos aumentos constantes do Mapa do Ativo Bruto (que é elaborado, segundo informação prestada pelos serviços municipais, de acordo com a Nota Explicativa do SATAPOCAL, de ago/2010).

[53] De acordo com a listagem publicada pela DGAL, baseada em dados reportados pelas autarquias locais através do SIIAL, extraídos a 8/mai/2015.

[54] Que se destinam a medir a capacidade da entidade em solver atempadamente os seus compromissos de CP.
A interpretação e, nalguns casos, o parâmetro de apreciação do conjunto de indicadores a que iremos aludir consta a fls. 1 a 10, dos Anexos.

Os **rácios de liquidez** evidenciam, no triénio 2010/2012, **resultados bem distantes dos parâmetros geralmente apontados como referência** para uma **situação de equilíbrio financeiro de curto prazo**, mostrando-se **desrespeitada**, de forma significativa e reiterada, **a regra do equilíbrio financeiro mínimo** [55].

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

Os resultados apurados 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), a que aludimos no item 2.2.1.5, pois, se fosse efetuada uma gestão orçamental realmente equilibrada, qualquer dos indicadores de liquidez apresentaria, necessariamente, um resultado dentro dos parâmetros mínimos aceitáveis.

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

- ✓ Celebrem, com regularidade, **contratos de *factoring* com entidades financeiras**, que consubstanciavam, no final de 2012, **uma dívida de € 1 356 420,63**;

Anexos, a fls. 39

- ✓ **Liquidem juros de mora por atrasos nos pagamentos**, no montante, entre 2010/2012, de, pelo menos, **M€ 1**, dos quais **apenas foram pagos m€ 34**, **encontrando-se em dívida**, no final do último indicado, **M€ 1,9,** como se pode verificar de seguida:

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

Un: euro

EXERCÍCIOS	VALORES REFLETIDOS CONTABILISTICAMENTE				VALORES FATURADOS E NÃO LIQUIDADOS NA CONTABILIDADE	VALORES TOTAIS EM DÍVIDA NO FINAL DO EXERCÍCIO	
	RECONHECIDOS NO ANO	JUROS PAGOS		JUROS EM DÍVIDA NO FINAL DO EXERCÍCIO			
		NO ANO	VARIAÇÃO			MONTANTE	VARIAÇÃO
2010	180 941,31	958,10		929 848,67		929 848,67	
2011	403 971,97	7 112,07	642%	1 324 778,65		1 324 778,65	
2012	468 950,83	26 124,81		1 757 510,76	152 766,15	**1 910 276,91**	44%
TOTAL	**1 053 864,11**	**34 194,98**					
VARIAÇÃO 2010/2012	**288 009,52**	**25 166,71**	**2627%**			**980 428,24**	

Anexos, a fls. 40

2.2.2.6. Por fim, a **situação do MT em termos de endividamento**, quando abordada, de forma articulada, com as restantes componentes do balanço (ativo líquido e passivo

[55] 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.

total), apresenta a seguinte evolução:

Quadro 15 – Indicadores de endividamento

INDICADORES	2010	2011	2012	VARIAÇÃO NO TRIÉNIO
Endividamento (passivo / ativo líquido)	101%	107%	102%	0,91
Estrutura de Endividamento I (dívidas MLP / passivo)	30%	27%	28%	-1,31
Estrutura de Endividamento II (dívida financeira MLP / passivo)	30%	27%	28%	-1,21
Estrutura de Endividamento III (dívidas de CP / passivo)	38%	39%	40%	1,74

Fonte: Balanços de 2010 a 2012

Anexos, a fls. 38

O conjunto de indicadores utilizados evidencia que no triénio de 2010/2012:

- ✓ **Aumentou o peso do passivo no ativo líquido** (indicador " Endividamento "), que se situou, no último ano, em 102%;
- ✓ **Decresceu ligeiramente o peso das dívidas de MLP no passivo** (indicadores " Estruturas de Endividamento I e II), que passou de 30% para 28%;
- ✓ **Aumentou em cerca de 2 pp o peso das dívidas de CP no passivo** (indicador " Estrutura de Endividamento III), passando para 40%.

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

Quadro 16 – Indicadores de imobilizações

INDICADORES	2010	2011	2012	VARIAÇÃO NO TRIÉNIO
Indicador das imobilizações I (capitais permanentes / imobilizado líquido)	30%	24%	29%	-1,30
Indicador das imobilizações II (capitais alheios MLP / imobilizado líquido)	31%	31%	31%	0,00
Indicador das imobilizações III (capitais alheios CP / imobilizado líquido)	40%	45%	43%	3,33

Fonte: Balanços de 2010 a 2012

Anexos, a fls. 38

Os resultados destes indicadores mostram que **o imobilizado não tem sido financiado**, na sua maioria, por capitais permanentes (" Indicador das Imobilizações I "), ou seja, por fundos próprios e financiamentos de MLP.

De facto, ao contrário do que seria desejável, **os capitais alheios de CP têm um peso muito expressivo** (e até superior, em todos os anos, ao dos capitais permanentes e dos alheios de MLP) **no financiamento do imobilizado** (2012: 43%).

2.2.2.7. Em síntese, o **endividamento global do MT**, apesar de ter diminuído ligeiramente entre **2010/2013**, **continuava a importar** num **valor materialmente**

relevante e totalmente desadequado face ao seu quadro financeiro, em especial, às receitas orçamentais e **apresentava uma estrutura que se repercute e condiciona a gestão orçamental dos exercícios futuros**, existindo, ainda, **riscos significativos para o seu crescimento no futuro próximo e uma situação financeira de CP negativa e desequilibrada**.

A situação descrita é suscetível, em nosso entender, de colocar em causa uma efetiva aplicação do **princípio da equidade intergeracional** [56], pois **condiciona**, de forma muito significativa, **os orçamentos municipais no futuro** e, assim, a **capacidade financeira da Autarquia para prosseguir as suas atribuições e competências**.

Saliente-se, por fim, que **não foi possível constatar**, no quadriénio em análise, ao contrário do que seria expetável, **a adoção, pelos órgãos e eleitos locais do MT, de quaisquer medidas tendentes a promover a contenção e o controlo da despesa e do endividamento municipais**, adequando-os ao seu quadro financeiro, e a consequente **recuperação da situação financeira da Autarquia**, pois não se verificaram quaisquer melhorias relevantes nesta matéria, mas apenas a transferência de um significativo montante de dívida de CP em MLP.

O MT não contesta as asserções da IGF no que concerne à **situação financeira de CP negativa e desequilibrada**, salientado, no contraditório, as medidas implementadas no sentido de contribuir para o restabelecimento do desejável equilíbrio financeiro, a saber:

- ✓ Aprovação de um novo Regulamento Geral de Taxas, em 17/mai/2015 (através do qual se atualizou e unificou as taxas e preços);
- ✓ Aperfeiçoamento (em curso) dos processos de liquidação e cobrança, por via da melhoria dos sistemas de informação;
- ✓ Instituição de princípios de racionalização e de ponderação das despesas a realizar;
- ✓ Redução significativa do PMP a fornecedores, situando-se, presentemente, nos 90 dias (prevendo a Autarquia um PMP de 60 dias no final de 2015) [57].

Anexos, a fls. 103 e 104

2.2.3. CONTRATO DE GESTÃO DE PAGAMENTOS A FORNECEDORES

2.2.3.1. Foi celebrado, em 14/dez/2006, **diretamente** e **por iniciativa do MT**, **um contrato de gestão de pagamentos a fornecedores** com a Caixa Leasing e Factoring, Instituição Financeira de Crédito, SA (CLF, SA), **para vigorar até 30/nov/2012**, com um **montante máximo de € 12 500 000** (em regime de conta-corrente).

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

Refira-se que:

- ✓ **A celebração do referido contrato foi aprovada pela Câmara Municipal** em 24/out/2006, na sequência da proposta de deliberação apresentada pelo então

[56] Um dos princípios orçamentais consagrados na anterior Lei das Finanças Locais (Lei n.º 2/2007, de 15/jan) e que permanece na que a revogou (Lei n.º 73/2013, de 13/set).
[57] Neste domínio, a Autarquia refere ainda que " *Em termos reais, o MT está a pagar a 30 dias, embora a fórmula, ainda não o demonstre devido a processos irregulares que não podem ser pagos, evitando assim, a ocorrência de custos financeiros.* ".

Presidente da Câmara Municipal, Senhor Bernardino Manuel de Vasconcelos, que também o subscreveu;

- ✓ **A seleção da entidade financeira foi realizada através de consulta** a várias entidades bancárias, na sequência de um **concurso limitado sem apresentação de candidaturas** [58] (cfr. art.º 78.º, n.º 1, al. c) e art.º 128.º e seguintes do DL n.º 197/99, de 8/jul).

No **final de 2012**, em resultado da execução de tal contrato, existia **uma dívida para com a entidade financeira de € 12 479 484,01** (cfr. o disposto no item 2.1.1.1.1.).

Ora, este contrato configura um negócio outorgado, predominantemente, no interesse da Autarquia, que, por sua iniciativa, adjudica a uma entidade financeira, alegadamente, a responsabilidade pela gestão dos pagamentos aos seus fornecedores e empreiteiros, pagando, em contrapartida, uma remuneração.

Todavia, na cláusula sétima consta, expressamente, que " *O presente contrato terá início na data da sua assinatura e vigorará até 30 de Novembro de 2012* ", o MT liquidará à CLF, SA " *(…) o valor total dos pagamentos efetuados em 8 prestações semestrais, vencendo-se a primeira 24 meses após o primeiro pagamento aos fornecedores.* " e, por fim, que " *Sobre o saldo devedor incidirão juros, calculados e indexados à taxa Euribor (1 mês), acrescida de 0,5%, (…) contados dia a dia e debitados mensalmente na conta do devedor no último dia de cada mês* ".

Acrescenta-se, ainda, no n.º 6 da mesma cláusula, que " *Os juros serão suportados pelo Fornecedores antes da data de vencimento das facturas, sendo da responsabilidade da Autarquia após a data de vencimento das mesmas.* ".

Anexos, a fls. 38-B

Assim, o clausulado do contrato **não abrange apenas a prestação de serviços de gestão de pagamentos** a fornecedores/empreiteiros, **mas também uma abertura de crédito, a favor da Autarquia**, **por parte da CLF, SA**, substituindo-se àquela entidade no pagamento aos respetivos fornecedores, pelo que, independentemente da forma como foi titulado, trata-se efetivamente também de um empréstimo [59].

2.2.3.2. Deste modo, estamos perante um **contrato atípico e misto**, que conjuga e articula **um contrato de prestação de serviços com um contrato de abertura de crédito**, constituindo este último, em termos substanciais, **um empréstimo** [60] **destinado a superar dificuldades de tesouraria da Autarquia.**

No mesmo sentido, Ana Lúcia da Silva Rodrigues [61] integra os contratos com as

---

[58] Conforme informação prestada pela DFP, face à dificuldade manifestada em localizarem, de forma expedita, o respetivo processo de concurso.

[59] Cfr. Acórdão n.º 29/03, de 1/jul, do TC, publicado no DR, II Série, n.º 238, de 14/out/2003.
De facto, não deixa de ser imprópria a designação do contrato em análise como *confirming* ou de gestão de pagamentos, já que as respetivas características são de um verdadeiro contrato de empréstimo, com natureza de MLP, como, aliás, reconheceu expressamente o MT, em finais de 2008, ao reconverter, em termos contabilísticos, a dívida relativa ao designado contrato de gestão de pagamentos em dívida financeira de EMLP.

[60] Operação vedada aos municípios a partir de jan/2007 (art. 38º, n.º 12, da Lei n.º 2/2007, de 15/jan).

[61] Em " O Contrato de *Confirming* ou Contrato de Gestão de Pagamento a Fornecedores ", Almedina, 2011, fls. 42, 25 e 26.

características descritas na modalidade *confirming* com financiamento a cliente-empresário (neste caso, o MT), afirmando, ainda, que, nesta modalidade, " *(…) o contrato de confirming consolida a sua natureza de contrato-quadro organizatório, contendo, agora, não só os elementos caracterizadores dos contratos de prestação de serviços e abertura de conta corrente mas ainda os elementos do contrato do descoberto bancário, com uma função predominantemente financeira, isto é, desempenha as funções de um mútuo bancário.* ".

Independentemente da designação dada ao contrato em causa, a Autarquia acordou com a CLF, SA, o pagamento das suas dívidas a fornecedores, consubstanciando a substituição de um montante muito significativo de dívida comercial/administrativa (cerca de M€ 12,5) por dívida financeira à referida instituição de crédito.

Assim, através de um designado contrato de gestão de pagamentos a fornecedores, o MT transformou dívida administrativa (de curto prazo) em dívida financeira de longo prazo, **mais concretamente**, como já referimos, **num empréstimo bancário**.

Ora, aquele contrato foi celebrado e executado **sem**:

- ✓ Qualquer intervenção da Assembleia Municipal, ao contrário do previsto no art. 22º, nºs 1 e 6, do DL n.º 197/99, de 8/jul, em vigor na época;
- ✓ Submissão, em qualquer momento, a fiscalização prévia do TC, em violação do disposto no art. 46º, n.º 1, al. a), da LOPTC [62].

Assim, a situação descrita configura, em nosso entender, a violação de normas financeiras sobre a assunção, autorização e pagamento de despesas públicas, bem como a execução de um contrato de empréstimo não submetido a fiscalização prévia quando a isso estava legalmente sujeito (art.ºs 44º a 46 da LOPTC), sendo, por isso, suscetível de gerar responsabilidade financeira sancionatória, de acordo com o disposto no art. 65º, n.º 1, alínea h), 2.ª parte, da citada Lei.

Todavia, atendendo, por um lado, à data de celebração do contrato (2006) e, por outro lado, ao facto de não ter existido, a partir de 2009 (cfr. item 2.1.1.1. e a nota 10), qualquer novo evento ou intervenção relativamente a este contrato, pois a respetiva dívida manteve-se constante e inalterada até 2013, **o respetivo procedimento para efetivação de eventual responsabilidade financeira encontra-se prescrito** (cfr. art.º 70º, n.º 1, da LOPTC), pelo que não se justifica a realização de qualquer outra diligência sobre a matéria.

Acresce que, segundo esclarecimentos prestados pelos serviços (e a própria listagem em anexo ao contrato de empréstimo celebrado), o EMLP, integralmente arrecadado em 2013, ao abrigo do PRF (no valor de € 13 758 048), destinou-se à regularização desta situação [63].

Sobre a recomendação efetuada pela IGF sobre esta matéria, o MT, em contraditório, refere que " *Com exceção dos mecanismos de recuperação financeira (PAEL e PRF), (…)*

[62] Pois consubstancia, desde o momento da sua celebração, um instrumento gerador de dívida pública fundada, atendendo a que, de acordo com o respetivo clausulado e em termos reais, o contrato vigorou por mais de um exercício orçamental.
[63] Cfr. o ABDR relativo à prestação de contas de 2013 (pág. 273).

não celebrou nenhum contrato deste género, nem necessitará de o fazer nos próximos anos. ".

Anexos, a fls. 105

2.3. LIMITES LEGAIS DE ENDIVIDAMENTO (2011/2013)

2.3.1. APURAMENTO DOS LIMITES LEGAIS DE ENDIVIDAMENTO

2.3.1.1. Para os anos **2011** a **2013**, a DGAL divulgou [64] os valores dos **limites especiais de endividamento líquido** (EL) e **de empréstimos de médio e longo prazos** (EMLP), previstos nas respetivas Leis do Orçamento do Estado (LEO) [65].

Na sequência da auditoria e ainda que seguindo a mesma metodologia adotada pela DGAL, **efetuámos correções materialmente relevantes ao EL de 2010 e 2011** [66], que tiveram **impacto no apuramento no respetivo limite de cada um dos anos subsequentes** (2011 e 2012), **o que já não sucedeu quanto ao limite de EMLP**, tendo a IGF adotado, neste caso, bem como, no que concerne a ambos os limites de 2013, os valores divulgados pela DGAL.

Anexos, a fls. 44 a 52

Assim, **os limites de EL** [67] adotados **pela IGF como parâmetros para verificação do cumprimento do respetivo quadro legal** são os seguintes:

Quadro 17 – Limites de endividamento líquido

Un: euro

ANO	DESCRIÇÃO	ENDIVIDAMENTO LÍQUIDO				
		VALORES DE REFERÊNCIA PARA O APURAMENTO DO LIMITE ANUAL			CORREÇÕES DA IGF	LIMITE DO ANO
		Limite LFL	Limite da LOE_ano anterior	Montantes em 1/jan		
2011	DGAL	16 012 204		37 959 213		**35 764 513**
	IGF	16 012 204		37 959 213	**716 376**	**36 409 251**
2012	DGAL		35 764 513	37 670 877		**35 573 876**
	IGF		36 409 251	37 670 877	**1 216 347**	**36 161 454**
2013	DGAL/IGF	14 505 303	36 161 454			**14 505 303**

Anexos, a fls. 44 a 52 e 54

Por sua vez, **os limites de EMLP** [68], que correspondem aos divulgados pela DGAL, são os seguintes:

---

[64] No que se refere a 2011, a DGAL comunicou os limites ao MT através de ofício (n.º2 (02.02.01)-001/2011, de 30/mai), não o tendo feito, segundo informação prestada pelos serviços municipais, relativamente a 2012 e 2013, constando esse limite do respetivo site (cfr. www.portalautarquico.pt) e do SIIAL.

[65] Respetivamente, no art. 53º da Lei n.º 55-A/2010, de 31/dez (posteriormente alterado pelo art. 2º da Lei n.º 60-A/2011, de 30/nov), no art. 66.º da Lei n.º 64-B/2011, de 30/dez e no art.º 98 da Lei n.º 66 - B/2012, de 31/dez.

[66] As correções efetuadas respeitaram às diferenças apuradas na circularização de fornecedores e empreiteiros, nos testes de auditoria realizados à conta de investimentos financeiros (cfr. item 2.1.1.1) e da inclusão do EL da Grande área Metropolitana do Porto (GAMP) não reportado pela Autarquia à DGAL (cfr. item 2.3.6.1.).

[67] Apurado nos termos descritos a fls. 3 a 6 dos anexos.

[68] Calculados nos termos que descrevemos a fls. 3 a 6 dos Anexos.

Quadro 18 – Limites de empréstimos de médio/longo prazos

Un: euro

ANO	DESCRIÇÃO	EMPRÉSTIMOS DE MÉDIO/LONGO PRAZOS						
		VALORES DE REFERÊNCIA PARA APURAMENTO DO LIMITE ANUAL				CORREÇÕES DA IGF	RATEIO	LIMITE DO ANO
		Limite LFL	Limite da LOE_ano anterior	Montantes em 30set/2010	Montantes em 1jan			
2011	DGAL	12 809 763		16 483 788			0	16 116 386
	IGF	12 809 763		16 483 788		0	0	16 116 386
2012	DGAL		16 116 385		15 162 612		395 103	15 557 716
	IGF		16 116 385		15 162 612	0	395 103	15 557 716
2013	DGAL	11 604 242						11 604 242

Anexos, a fls. 44 a 52 e 54

Finalmente, no que se refere aos **limites de ECP** (art.º 39º, n.º 1, da LFL), o apuramento efetuado pela IGF [69] consta do quadro seguinte:

Quadro 19 – Limites de empréstimos de curto prazo

Un: Euro

ANO	BASE DE CÁLCULO - RECEITAS	LIMITE DE ECP - LFL
	(1)	(2)=(1)*10%
2011	11 785 061	1 178 506
2012	11 354 471	1 135 447
2013	12 431 033	1 243 103

Fonte: Documentos de prestação de contas do MT de 2011 e 2012

Anexos, a fls. 53

2.3.2. ENTIDADES RELEVANTES PARA OS LIMITES LEGAIS

2.3.2.1. Em 2011 e 2012, de acordo com o **conceito de endividamento líquido total** previsto na **LFL** [70], **eram suscetíveis de relevar**, **para efeitos dos respetivos limites legais de endividamento**, para além do próprio Município [71], **as seis entidades** que se discriminam de seguida:

- ✓ **Duas associações de municípios** (" AMAVE – Associação de Municípios do Vale do Ave " e " GAMP - Grande Área Metropolitana do Porto ");
- ✓ **Quatro entidades de natureza empresarial** (" Trofa Park – Empresa de Reabilitação Urbana, Desenvolvimento Económico, Inovação Empresarial e Gestão

[69] A DGAL, em 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).

Ainda que não concordemos com a interpretação efetuada pela DGAL, atendendo, às competências atribuídas àquela entidade 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.

[70] Consagrado no art.º 36.º, n.º 2, al.s a) e b), da LFL.

[71] A Autarquia não reportou à DGAL qualquer outra entidade relevante para efeitos de endividamento líquido total.

de Equipamentos, EEM [72] ", " Trofáguas – Serviços Ambientais, EEM ", " Global Trofa – Sociedade Gestora de Localização Empresarial da Trofa, SA " [73] e " Municípia – Empresa de Cartografia e Sistemas de Informação, SA ").

Anexos, a fls. 43

Todavia, o endividamento das **entidades de natureza empresarial** participadas pelos Municípios **apenas relevam para efeitos dos respetivos limites legais caso não apresentem resultados equilibrados**, de harmonia, em 2011 e 2012, respetivamente, com o **RJSEL** [74] e **RJAEPL** [75].

O cumprimento da indicada **regra de equilíbrio pode ser aferido numa ótica anual ou plurianual** (cfr. , art. 31º, n.ºs 2 e 5, do RJSEL e art. 40º, n.ºs. 2 a 5, do RJAEPL), sendo necessário, neste último caso, **a apresentação de um plano previsional à IGF, o que**, no caso das empresas supra referidas, **não se verificou**.

Assim, aplicando, relativamente aos exercícios de 2011 e 2012, **a regra de equilíbrio anual de contas** [76 e 77], verificámos que as empresas **Trofa Park, EEM**, **Trofáguas, EEM** e **Municípia, SA** apresentaram, nos indicados anos, **as respetivas contas equilibradas**, **ficando**, assim, **excluídas do perímetro a considerar para análise do cumprimento**, naqueles exercícios, dos limites de endividamento municipal, pois:

- ✓ **Em 2011 -** Da conjugação dos resultados operacionais com os encargos financeiros (as componentes relevantes) **decorrem saldos credores**.
- ✓ **Em 2012 -** Apresentam **resultados antes de impostos positivos.**

Por sua vez, **a empresa Global Trofa, SA** [78] **apresenta, em 2011 e 2012, contas desequilibradas** (isto é, respetivamente, saldo devedor nas componentes relevantes e resultados antes de impostos negativos [79]), não tendo sido também efetuado, em tempo útil e pelo valor correto, qualquer transferência pelo **MT** para colmatar o desequilíbrio verificado (na percentagem de participação).

No entanto, nos referidos anos, essa empresa evidenciava EL negativo, pois os ativos

[72] Ao abrigo do disposto nos art.ºs 61º e 64º da Lei n.º 50/2012, de 31/ago, os órgãos autárquicos deliberaram, em 2013, a fusão desta empresa local com a Trofáguas, EEM.

[73] Cuja dissolução foi aprovada pela CMT, em reunião de 28/fev/2013, na sequência de proposta subscrita pelo respetivo Conselho de Administração, atendendo ao disposto no art. 62º da Lei n.º 50/2012, de 31/ago, que aprovou o regime jurídico da atividade e empresas locais (RJAEPL).

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

[75] De harmonia com o art. 36º, n.º 2, al. b), parte final, da LFL, e o art. 40º, n.º 2 a 4, do RJAEPL, que revogou o indicado na nota anterior.

[76] Prevista, relativamente a 2011, no art. 31.º, n.º 2, do RJSEL, considerando-se cumprida desde que " *(…) o resultado de exploração anual operacional acrescido dos financeiros (…)* " apresente saldo nulo ou credor ou, caso isso não aconteça, o Município transfira para a empresa, até ao final do mês seguinte à data legal limite para o encerramento das suas contas, o montante necessário à reposição do equilíbrio (cfr. art. 31º, n.ºs 2 a 4, do RJSEL).

[77] Regra consagrada, quanto a 2012, no art. 40.º, n.ºs 2 a 4, do RJAEPL, sendo que se considera cumprida desde que o resultado líquido antes de impostos não seja negativo ou, caso isso aconteça, o Município transfira para a empresa, até ao final do mês seguinte à data legal limite para o encerramento das suas contas, o montante necessário à reposição do equilíbrio.

[78] Cuja dissolução, como já referimos, foi aprovada pelo órgão deliberativo do MT em 23/fev/2013.

[79] Cfr. os citados art.ºs 31.º, n.ºs 2 a 4 e 40.º, n.º 2 a 4, do RJSEL e do RJAEPL, respetivamente.

eram superiores aos passivos relevantes para o apuramento daquela grandeza, pelo que, tendo em conta o quadro legal em vigor [80], **não releva**, **em ambos os exercícios**, **para os respetivos limites legais**, ao contrário do que se verifica no que concerne aos limites de empréstimos (de CP e MLP) [81].

De facto, da sua consideração, ao nível do EL, resultaria um benefício indevido para o MT relativamente a uma empresa que não apresenta autonomamente resultados equilibrados e relativamente à qual não cumpriu a obrigação legal de reposição do equilíbrio.

Anexos, a fls. 69, 73, 76 e 79

Relativamente às **entidades relevantes de natureza associativa**, importa referir que a " **AMAVE – Associação de Municípios do Vale do Ave** " informou a IGF, na sequência da circularização efetuada relativamente aos anos de 2011 e 2012, sobre o montante global do seu EL e identificou os municípios que a integram.

Todavia, aquela entidade relativamente ao(s):

- ✓ **EL, não indicou** [82], ainda que após a realização de diversas diligências por parte da IGF, **qualquer critério de imputação aos municípios associados**, posição que é criticável na perspetiva do cumprimento do quadro legal, bem como atendendo às diversas diligências já efetuadas pela IGF junto desta entidade, pelo menos desde 2008 [83], no sentido de ultrapassar esta fragilidade.

  Contudo, na ausência dessa informação e atendendo ao quadro legal vigente na época [84], **não foi possível imputar**, nesta auditoria, **o montante de EL daquela Associação ao MT**.

  Saliente-se, no entanto, que a **Autarquia só beneficiaria com a inclusão dessa Associação,** atendendo a que apresenta, em 2011 e 2012, **uma situação positiva em termos de EL** (mais ativos do que passivos financeiros).

- ✓ **Empréstimos**, comunicou o *stock* em dívida de EMLP (pois não existia dívida relativa a ECP), bem como a percentagem imputável ao MT, atendendo a que o critério adotado relativamente a esta grandeza tem a ver com os investimentos concretos realizados com esses financiamentos.

  Assim, ao MT apenas é imputável o *stock* da dívida do EMLP relativo ao Sistema Intermunicipal de Resíduos do Vale do Ave (SIRVA) no montante correspondente

---

[80] Cfr. o art. 41º, n.º 5, do RJAEPL, que estabelece: " *(…) Em caso de incumprimento das regras de equilíbrio de contas (…) a contribuição das empresas locais (…) não pode originar uma diminuição do endividamento líquido total de cada município, nos termos da Lei das Finanças Locais (…).* ".

[81] No entanto, a Global Trofa, SA não contratou qualquer empréstimo no período analisado, nem tinha qualquer dívida dessa natureza.

[82] Alegadamente por não ter sido deliberado pela respetiva Administração. No entanto, segundo informação prestada à IGF, o critério de repartição de endividamento desta Associação aos municípios que a integram acabou por ser definido em 2014.

[83] Ano em que a IGF realizou algumas auditorias em municípios associados da AMAVE, na sequência das quais foi realizada uma reunião, com os técnicos da respetiva Associação de Municípios e representantes de todas as Autarquias associadas, com o principal objetivo, por parte da IGF, de insistir, já nessa data, para a necessidade da AMAVE estabelecer um critério de imputação aos respetivos municípios associados do endividamento relevante para os limites legais, tendo mesmo sido discutido o procedimento a adotar.

[84] De acordo com o art. 36º, n.º 2, al. a), da LFL, o " *(…) endividamento líquido e os empréstimos das associações de municípios (…)* " é imputável aos municípios participantes de forma " *(…) proporcional (…)* " à sua " *(…) participação no capital social*. ", quando, como é sabido, as associações não têm capital social.

aos investimentos realizados no seu território, o qual, no entanto, está excecionado do limite legal.

Anexos, a fls. 43, 62 e 63

Face ao exposto, **o perímetro relevante para os limites legais de** endividamento **municipal de 2011 e 2012** e a **respetiva percentagem de imputação** são os seguintes:

Quadro 20 – Entidades abrangidas pelo conceito de endividamento líquido total

IDENTIFICAÇÃO	LIMITES		% IMPUTÁVEL AO MUNICÍPIO	
	EMPRÉSTIMOS	ENDIVIDAMENTO LÍQUIDO	2011	2012
MUNICÍPIO DA TROFA	SIM	SIM	100%	100%
AMAVE - Associação de Municípios do Vale do Ave	SIM	SIM	???	???
GAMP - Grande Área Metropolitana do Porto	SIM	SIM	3,15%	3,15%
TROFA PARK - Empresa de Reabilitação Urbana, Desenvolvimento Económico, Inovação Empresarial e Gestão de Equipamentos, EEM	NÃO	NÃO	100%	100%
TROFÁGUAS - Serviços Ambientais, EEM	NÃO	NÃO	100%	100%
GLOBAL TROFA - Sociedade Gestora da Área de Localização Empresarial da Trofa, SA	SIM	NÃO	51%	51%
MUNICÍPIA - Empresa de Cartografia e Sistemas de Informação, EM, SA	NÃO	NÃO	0,15%	0,15%

Anexos, a fls. 43

2.3.2.2. Em **2013**, a análise foi efetuada de acordo com perímetro e os dados constantes do reporte efetuado pelo MT no SIIAL, que, para além da informação da Autarquia, inclui também a **empresa Trofa Park, EEM** [85].

2.3.3. CONTROLO DOS LIMITES DE EMPRÉSTIMOS DE MÉDIO/LONGO PRAZOS

2.3.3.1. O comportamento do MT, **entre 2011 e 2013**, **em termos de limite de EMLP previstos nas respetivas LOE** [86], foi o seguinte:

Quadro 21 – Controlo do limite de EMLP

EXERCÍCIO	LIMITE ESPECIAL		*STOCK* DE EMLP RELEVANTE EM 31/DEZ		COMPARAÇÃO ENTRE O LIMITE E O *STOCK* DE EMLP RELEVANTE A 31/DEZ		% DE UTILIZAÇÃO DO LIMITE A 31/DEZ	
	DGAL	IGF	DGAL	IGF	DGAL	IGF	DGAL	IGF
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6) = (2) - (4)	(7) = (3) - (5)	(8) = (4) / (2)	(9) = (5) / (3)
2011	16 116 386	16 116 386	15 162 612	15 162 612	953 773	953 773	94%	94%
2012	15 557 716	15 557 716	14 932 906	14 932 906	624 810	624 810	96%	96%
2013	11 604 242		27 734 080		- 16 129 837		239%	

Fonte: Balanços, balancetes finais do MT e auditoria da IGF

Anexos, a fls. 56, 58, 62, 64, 67, 70, 71, 74 e 77

[85] Realce-se, no entanto, que o EL das entidades consideradas relevantes em 2012 e que não foram reportadas pelo MT em 2013 representava, no primeiro ano indicado, cerca de -0,7% do EL apurado pela IGF.

[86] Cfr., respetivamente, art. 53º da LOE_2011 (alterado pelo art. 2º da Lei n.º 60-A/2011, de 30/nov), art. 66º da Lei n.º 64-B/2011, de 30/dez e art. 98º da Lei n.º 66-B/2012, de 31/dez.

Refira-se, quanto ao limite para 2011, que a DGAL não efetuou qualquer atualização no respetivo cálculo (ao contrário do que se verificou quanto ao de endividamento líquido), uma vez que continuou a considerar a data indicada na LOE (30/set/2010) como parâmetro e não o disposto na Lei n.º 60-A/2011, de 30/nov (31/dez/2011).

Assim, independentemente de se considerar os valores da IGF ou da DGAL [87], **o MT cumpriu, em 2011 e 2012, o limite legal de EMLP previsto nas respetivas LOE** para esses exercícios, com uma **percentagem de utilização de**, respetivamente, **94% e 96%**.

Em **2013**, atendendo à informação constante do SIIAL, **o MT passou a exceder este limite legal, mas apenas por força da utilização**, nesse exercício, **do capital dos EMLP relativos ao PRF e PAEL (M€ 23,7)**, factos que justificam, de harmonia com o quadro legal [88], a respetiva ultrapassagem, pelo que não se justifica a realização de qualquer outra diligência nesta matéria.

Saliente-se, no entanto, que os **EMLP excecionados**, nesses exercícios, **deste limite legal** (e também do de EL) apresentam um valor relevante em termos absolutos (respetivamente, **€ 3 032 152** e **€ 2 895 028**), tendo um peso de 17% e 16% na dívida total dessa natureza, pelo que os valores que **estão a ser considerados para o limite em apreço são inferiores aos reais**.

Do conteúdo do contraditório resulta a confirmação do facto descrito, acrescentando a Autarquia que a situação já não ocorreu em 2014 [89], sendo expectável que o mesmo aconteça em 2015, pois não contratou qualquer outro empréstimo, nem é expetável que tal se verifique nos próximos anos.

Anexos, a fls. 106

2.3.4. CONTROLO DOS LIMITES DE ENDIVIDAMENTO LÍQUIDO

2.3.4.1. Entre 2011 e 2013, o **MT apresentou**, **no que concerne aos limites de EL previstos na LOE** [90], a seguinte situação:

Quadro 22 – Controlo do limite de EL

EXERCÍCIO	LIMITE ESPECIAL		EL RELEVANTE EM 31/DEZ		COMPARAÇÃO ENTRE O LIMITE E O EL RELEVANTE A 31/DEZ		% DE UTILIZAÇÃO DO LIMITE A 31/DEZ	
	DGAL	IGF	DGAL	IGF	DGAL	IGF	DGAL	IGF
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6) = (2) – (4)	(7) = (3) – (5)	(8) = (4) / (2)	(9) = (5) / (3)
2011	35 764 513	36 409 251	37 670 877	38 887 224	- 1 906 364	- 2 477 972	105%	107%
2012	35 573 876	36 161 454	35 090 861	35 431 222	483 015	730 232	99%	98%
2013	14 505 303		36 865 746		- 22 360 443		254%	

Fonte: Balanços e Balancetes Finais do MT e auditoria da IGF

Anexos, a fls. 55, 60, 61, 63, 65, 66, 68, 72, 75 e 78

Deste modo, o **MT violou os limites de EL em 2011 e 2013** (atendendo, neste último caso, à informação constante do SIIAL) e **cumpriu-o em 2012**.

Relativamente à violação, em **2013, do limite legal em apreço**, importa referir que:

- ✓ Tal facto **deriva essencialmente da redução substancial do valor do limite**

[87] Os quais também integram a dívida do contrato de *confirming* celebrado com a CGD, SA (inicialmente com a CLF, SA), a que já aludimos.
[88] No que se refere ao PRF, à semelhança do previsto, para os contratos de saneamento financeiro no art. 3º, n.º 3, do DL nº 38/2008, de 7/mar, e, relativamente ao PAEL, art. 1º, n.º 4, da Lei n.º 43/2012, de 28 de ago.
[89] Ou seja, neste exercício, o MT terá cumprido o limite de EMLP.
[90] Cfr. respetivamente, art. 53º da Lei n.º 55-A/2010, de 31/dez (alterado pelo art. 2º da Lei n.º 60-A/2011, de 30/nov), art. 66º da Lei n.º 64-B/2011, de 30/dez e art. 98º da Lei n.º 66-B/2012, de 31/dez.

daquele ano face ao anterior (passou de € 36 161 454 para € 14 505 303);

- ✓ No **início de 2013**, o MT, face ao novo limite legal desse exercício, passou, desde logo, **a apresentar um excesso de EL**, ou seja, a violar o respetivo limite.

A Autarquia, no contraditório, não contesta a posição assumida pela IGF sobre a violação, em 2011 e 2013, dos limites de EL, mas informa que " *(…) no ano de 2014 este município reduziu o excesso de endividamento liquido* [91] *em € 8. 154 318,69 (…), cobrindo o excesso reportado em 2013. Acresce também que, no âmbito do apuramento da dívida total prevista na Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, o município reduziu consideravelmente a dívida total apurada entre 31/12/2013 e 31/12/2014, tendo cumprido também com o estipulado no art.º 52º (…)* " do RFALEI.

Anexos, a fls. 107

2.3.4.2. De qualquer modo, **a violação dos limites legais em 2011 e 2013 é suscetível**, em abstrato, **de ser sancionada em termos tutelares administrativos e financeiros**, de harmonia com o disposto, respetivamente, no art. 9º, al. g), e art. 8º, n.º 1. al. d), ambos da Lei n.º 27/96, de 1/ago, e no art. 65.º, n.º 1, al. f), da LOPTC (cfr. infra o que se dirá sobre esta matéria).

2.3.4.2.1. Todavia, de acordo com o indicado art. 9º, al. g), da Lei n.º 27/96, de 1/ago, não haverá lugar, relativamente aos factos ilícitos descritos, a **responsabilidade tutelar administrativa** caso tenha ocorrido " *(…) facto julgado justificativo ou regularização superveniente*.

Assim, previamente à apreciação da matéria, deve ser averiguada a eventual existência de factos julgados justificativos, bem como a eventual regularização superveniente da infração praticada.

Em **2012**, ao contrário do que se verificou no ano anterior, o **MT passou a cumprir o limite legal de EL**, pelo que, **relativamente à violação ocorrida em 2011**, consubstanciou-se **a regularização superveniente da situação.**

Já no que **respeita a 2013:**

- ✓ Por um lado, a **violação do limite legal passou a verificar-se**, de forma automática e imediata, **logo no início desse exercício** apenas por força de uma **alteração substantiva do quadro legal vigente**, da qual resultou uma relevante redução do limite legal e não de quaisquer deliberações e/ou decisões dos órgãos ou eleitos do MT.
- ✓ Por outro lado, **o limite legal de EL deixou de estar previsto no novo RFALEI**, passando a existir apenas o limite da dívida total de operações orçamentais (que inclui a dívida de ECP), pelo que, **a partir de 2014, deixou de ser possível aferir da eventual regularização superveniente** das situações de ultrapassagem do limite no exercício anterior.

Ora, de acordo com o citado artigo art. 9º, al. g), da Lei n.º 27/96, de 1/ago, **a suscetibilidade, atualmente inexistente, de regularização superveniente da**

[91] Obrigação de redução que se mantém, não obstante a entrada em vigor, no início de 2014, da Lei n.º 73/2013, de 3/set, atendendo ao disposto no respetivo art.º 86º.

violação do limite legal integra o próprio tipo de ilício em causa.

Acresce que tem vindo a ser entendimento pacífico da doutrina que os princípios de direito penal, designadamente o da tipicidade, devem valer, por analogia, para todos os domínios sancionatórios, incluindo, por isso, o tutelar administrativo.

Tal princípio, que se encontra previsto em termos de Direito Penal no art. 1º do Código Penal, consagra que " *(...) só pode ser punido criminalmente o facto descrito e declarado passível de pena por lei anterior ao momento da sua prática.* ", e a impossibilidade do " *(...) recurso à analogia para qualificar um facto como crime (...)* " art. 1º, n.ºs 1 e 3 [92].

Assim, **quanto à violação do limite em 2011 e 2013**, atendendo aos factos descritos e, em especial, ao **princípio da tipicidade** (que é particularmente exigente em termos da definição prévia, clara e transparente das situações e obrigações suscetíveis de gerarem a aplicação de sanções), **não existe fundamento para a apresentação de qualquer proposta no sentido da efetivação da responsabilidade tutelar administrativa,** pois **não é evidente** que **estejam reunidos os pressupostos legais que poderiam levar à aplicação de uma sanção da natureza indicada**.

2.3.4.2.2. Em sede financeira, os factos descritos (violação dos limites de EL de 2011 e 2013) são suscetíveis, em abstrato, de integrar o ilícito previsto no art. 65.º, n.º 1, al. f), da LOPTC, pelo que a sua **apreciação e valorização 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**, após a realização dos contraditórios pessoal e institucional, nos termos previstos no art. 12º, n.º 2, al. b), da referida Lei.

A eventual responsabilidade financeira associada à prática dos factos ilegais descritos é imputável [redacted]

[redacted]

2.3.5. CONTROLO DO LIMITE DE EMPRÉSTIMOS DE CURTO PRAZO

2.3.5.1. Por fim, **em 2011 e 2012**, o **MT cumpriu o limite legal de ECP previsto na LFL** [94], visto que não contratou empréstimos desta natureza, o mesmo acontecendo com as restantes entidades relevantes.

---

[92] Como afirma Teresa Beleza (Direito Penal, 2ª edição, Vol. I, pg. 73), " (…) *a legalidade dos ilícitos é conseguida através da técnica da tipicidade, que consiste em descrever, de forma clara, precisa e rigorosa, a conduta ou o facto considerados criminalmente reprováveis. Esta descrição é aquilo que constitui o que se chama «tipo» e assim aquela conduta ou aquele facto são chamados de conduta típica ou de facto típico* " (sublinhado nosso).

[redacted]

[94] Previsto no art. 39º, n.º 1, da LFL.

Já em 2013, de acordo com os dados da DGAL, **o MT** (única entidade relativamente à qual é possível verificar, através do SIIAL, se foram ou não utilizados empréstimos de CP) **não utilizou qualquer empréstimo desta natureza, o que indicia o cumprimento do respetivo limite legal**.

Anexos, a fls. 57, 59, 62, 64, 67, 70, 71, 74 e 77

2.3.6. CONTROLO DA INFORMAÇÃO PRESTADA À DGAL

2.3.6.1. O MT **cumpriu**, relativamente aos anos de 2011/2012, **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 reportados pelo MT à DGAL, **não refletiam**, em 2011 e 2012 [95], **com inteira fiabilidade** a **sua situação ao nível do limite de EL, tendo sido apuradas as diferenças que constam do quadro seguinte**.

Quadro 23 – Diferença no reporte de EL

Un: euro

Ano	Descrição	Valores comunicados pelo Município à DGAL	Valores considerados pela IGF	Diferenças IGF/DGAL (Reflexos para o endividamento líquido) a)
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(4)-(3)
2011	1 - ENDIVIDAMENTO LÍQUIDO b)	40 703 029,08	41 919 375,77	1 216 346,69
	2 - OUTRA INFORMAÇÃO RELEVANTE c)	3 032 152,24	3 032 152,24	0,00
	3 - END. LIQ. RELEVANTE (1-2)	37 670 876,84	38 887 223,53	1 216 346,69
2012	1 - ENDIVIDAMENTO LIQUIDO b)	37 985 888,86	38 326 249,88	340 361,02
	2 - OUTRA INFORMAÇÃO RELEVANTE c)	2 895 027,94	2 895 027,94	0,00
	3 - END. LIQ. RELEVANTE (1-2)	35 090 860,92	35 431 221,94	340 361,02

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

b) Atendendo ao modo como a informação é reportada à DGAL, os montantes indicados nesta linha incluem o valor do endividamento líquido total do Município, isto é, incluindo, designadamente, os EMLP excecionados, quando relativamente as restantes entidades ja 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/dez/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).

Fonte: Balanços, balancetes finais do MT, como as comunicações do MT à DGAL e auditoria da IGF

Anexos, a fls. 80

Estas divergências, **para mais, de M€ 1,2** e **m€ 340,4**, respetivamente, entre os valores reportados pelo MT à DGAL e os apurados pela IGF, resultaram da(s):

- ✓ **Correções efetuadas pela IGF à informação financeira** do MT (cfr. item 2.1.1.1);
- ✓ **Inclusão do EL** da **GAMP**, que a Autarquia não reportou à DGAL [96].

Por sua vez, no que respeita **ao *stock* de EMLP** relevante para o limite legal não **constatámos quaisquer diferenças**.

[95] O que já tinha ocorrido em 2010 (cfr. o disposto no item 2.3.1.1).

[96] Segundo os serviços, desde que foi fixado, em 2007, na Lei n.º2/2007, de 15/jan (LFL), o limite de endividamento líquido, nunca entraram em consideração com a contribuição de entidades externas à Autarquia, sem que tenha sido dada qualquer justificação para esse facto.

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

O MT, no contraditório, relativamente à recomendação de prestação de informação rigorosa à DGAL para efeitos de acompanhamento e controlo do endividamento municipal, referiu que irá acatar " *(…) e cumpri-la escrupulosamente* ".

Acresce que, segundo a Autarquia, com a entrada em vigor, em 2014, do RFALEI, " *(…) as regras de apuramento do perímetro do município se tornaram mais objetivas (…) sendo muito mais fácil para o município definir procedimentos de circularização de informação financeira junto das entidades incluídas (…).* ", acrescentado , ainda, que " *É isso que já estamos a fazer e pretendemos melhorar.* ".

Anexos, a fls. 108

2.3.7. CONTRIBUTO PARA O DÉFICE DO SUBSETOR LOCAL

2.3.7.1. Nos exercícios de 2011 a 2013, a **evolução autónoma da situação do MT** (não incluindo qualquer outra entidade relevante), **em termos de endividamento líquido** (sem considerar qualquer exceção), foi a seguinte:

Quadro 24 – Evolução do endividamento líquido do MT

Un: euro

DESCRIÇÃO	EVOLUÇÃO DO ENDIVIDAMENTO LÍQUIDO *(sem exceções)*				VARIAÇÃO (montante)		
	31-12-2010	31-12-2011	31-12-2012	31-12-2013	2010/2011	2011/2012	2012/2013
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)=(3)-(2)	(7)=(4)-(3)	(8)=(5)-(4)
BALANCETES DO MT	41 127 798,41	40 703 029,08	37 985 889,26	38 036 274,78	- 424 769,33	- 2 717 139,82	50 385,52
CORREÇÕES DA IGF	890 896,54	1 438 453,41	590 940,00		547 556,87	- 847 513,40	
TOTAIS	42 018 694,95	42 141 482,49	38 576 829,26	38 036 274,78	122 787,54	- 3 564 653,22	50 385,52

Fonte: Balancetes finais do MT e resultados do procedimento de circularização/reconciliação

Anexos, a fls. 60 e 61

Assim, o MT **contribuiu**, entre 2011 e 2013, **de forma alternadamente negativa e positiva, para o défice do subsetor local**, pois aumentou, diminuiu e voltou a aumentar o EL (sem exceções) em cerca de, respetivamente, m€ 122,8, - M€ 3,6 e m€ 50,4.

2.4. SANEAMENTO E REEQUILÍBRIO FINANCEIROS E ADESÃO AO PAEL

2.4.1. Face aos parâmetros legalmente estabelecidos, a situação da Autarquia, **em 2012**, em termos de **reequilíbrio** [97] e **saneamento** [98] **financeiros,** era a seguinte:

[97] Cfr. art. 8º, do DL n.º 38/2008, de 7/mar.
[98] Cfr. art. 3º, n.º 4, do DL n.º 38/2008, de 7/mar.

Quadro 25 – Reequilíbrio e saneamento financeiros

	INDICADORES		SITUAÇÃO FINAL DE 2012	PADRÕES LEGAIS DE REFERÊNCIA DE DESEQUILÍBRIO			
				ESTRUTURAL		CONJUNTURAL	
1	EL (relevante para o limite) em 31/dez/2012 / Receitas relevantes para o cálculo do limite legal	* 100	312%	> 175% (art. 8º, n.º 1, al. b))	X	> 125% (art. 3º, n.º 4, al. a))	X
2	Dívidas a fornecedores em 31/dez/2012 / Receitas totais de 2011	* 100	128%	> 50% (art. 8º, n.º 1, al. c))	X	> 40% (art. 3º, n.º 4, al. b))	X
3	Passivos financeiros do Município em 31/dez/2012 / Receitas totais de 2012	* 100	227%	> a 300% (art. 8º, n.º 1, al. d))		> a 200% (art. 3º, n.º 4, al. c))	X
4	Prazo médio de pagamento (Resolução do Conselho de Ministros n.º 34/2008)		544	> 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/dez/2012/ Receitas relevantes para o cálculo do limite legal	* 100	132%	> 100% (art. 8º, n.º 1, al. a))	X		
6	Cumprimento da obrigação de redução do excesso de EL (relevante para o limite legal)		CUMPRIU	(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.83

Assim, **face aos indicadores previstos no DL n.º 38/2008, de 7/mar** (mencionados no quadro sob o título de " padrões legais de referência ") [99], **a Autarquia**, no contexto do diploma em apreço, **encontrava-se**, no final de 2012, **numa situação de simultâneo desequilíbrio conjuntural e estrutural**, já que reunia, respetivamente:

- ✓ **Quatro das condições** estabelecidas no art. 3º, n.º 4, do DL n.º 38/2008, de 7/mar (bastaria apenas uma);
- ✓ **Quatro dos requisitos** consagrados no art. 8º, n.º 1, do mesmo diploma (eram necessários apenas três).

2.4.2. Em consequência da descrita situação e de harmonia com o previsto no citado art.º 8º, n.º 1, a Assembleia Municipal da Trofa declarou, na sessão de 3/out/2012, sob proposta da Câmara Municipal, a situação de **desequilíbrio estrutural ou de rutura financeira do Município**, tendo, **entretanto também aderido ao PAEL**, com o objetivo de consolidar a dívida de CP e promover o necessário ajustamento financeiro.

No que respeita ao **PAEL**, foi celebrado, em 17/mai/2013 (com adenda de 12/set/2013) um contrato de EMLP com o Estado Português, com um financiamento final de **€ 16 597 188**, tendo como objetivo o pagamento de dívidas do Município, vencidas há mais de 90 dias, reportadas, no Sistema Integrado de Informação da Administração Local (SIIAL), relativamente a 31/mar/2012.

Em articulação e de forma simultânea com a adesão ao PAEL, o MT, com base no mesmo plano de ajustamento, também contratou, durante 2013, **no âmbito de um Plano de Reequilíbrio Financeiro**, um EMLP no valor de **€ 13 758 048,39**.

Os empréstimos em causa foram visados pelo Tribunal de Contas, tendo o MT utilizado, em 2013, o empréstimo PRF na íntegra e a primeira tranche do PAEL (€ 9 958 312,78), e, em 2014, as duas restantes (€ 6 494 871,80).

Relativamente a esta matéria, no contraditório, o MT esclareceu que " *(…) tem efetuado*

[99] Refira-se que, para este efeito, o prazo médio de pagamento (constante deste quadro) foi apurado de acordo com a fórmula adotada na RCM n.º 34/2008 (a qual é utilizada na ausência de publicação da Portaria prevista no art. 20º do DL n.º 38/2008, de 7/mar), tendo sido seguidas as instruções da DGAL e introduzidas as correções e/ou ajustamentos efetuados pela IGF (cfr. item 2.2.2.5.2).

um controlo sistemático do PAF [100]*, tendo como suporte um conjunto de mecanismos internos que nos permitem aferir os desvios de maior ou menor valor e efetuar a correção atempada dos mesmos. "*.

Anexos, a fls. 109

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

2.5.1. O MT aprovou e tem em vigor

- ✓ Uma **Norma de Controlo Interno** (NCI) [101];
- ✓ Um **Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas** (PGRCIC).

2.5.1.1. A **NCI** estabelece, de forma pormenorizada, os fluxos de informação, procedimentos e medidas de controlo interno, atendendo às atribuições e níveis de atuação definidos na estrutura dos serviços, **mas não contém regras e/ou procedimentos relativos ao controlo e acompanhamento do endividamento da Autarquia**.

Acresce que foi publicada, em 20/jan/2011, uma nova estrutura orgânica da Autarquia, com a consequente reorganização dos serviços do MT, sem que a referida NCI tenha sido ajustada a este novo enquadramento das atividades desenvolvidas pela Autarquia.

Fomos, no entanto, informados de que se encontra em fase de elaboração e aprovação uma nova NCI, onde estes aspetos serão tidos em conta.

No contraditório, o MT informou, que a atual NCI, que juntou em anexo, foi revista em janeiro de 2014 e estabelece regras sobre o endividamento municipal, facto que pudemos comprovar (em particular, no art.º 26º).

Anexos, a fls. 109 e 130

A Autarquia não dispõe de nenhum departamento específico ou elemento responsável pela função controlo interno.

No contraditório, o MT informou que passou a existir " *(…) um serviço responsável pela função de controlo interno – o Serviço Pró-Desenvolvimento Estratégico - Setor de Qualidade, Auditoria, Higiene e Segurança (…).* " [102].

Anexos, a fls. 109

2.5.1.2. Do trabalho realizado [103] resultaram algumas fragilidades ao nível do sistema de controlo interno e dos procedimentos contabilísticos, de que se salienta o facto **de não existir qualquer controlo sobre as garantias e cauções prestadas sob a forma documental**, que estão arquivadas nos respetivos processos (em regra, de empreitada) conjuntamente com todo o restante expediente, sem que exista um registo individualizado por terceiro e não estando definida e atribuída a responsabilidade pela sua guarda.

Anexos, a fls. 84 a 86

Quanto a este assunto, o MT, no contraditório, afirma que " *Foi designado um funcionário*

[100] Plano de Ajustamento Financeiro.
[101] Esse documento foi aprovado pela CMT na reunião ordinária de 27/mai/2005.
[102] Cfr. a nova estrutura dos serviços do MT, aprovada no Diário da República n.º 95, 2.ª série, de 19/mai/2014.
[103] Em especial através da utilização de questionários e da realização de testes de conformidade e substantivos.

para exercer esta tarefa no manual de distribuição de funções/tarefas do Departamento de Administração Geral e Social (DAGS) do MT ", documento que anexou, tendo-se pronunciado no sentido de acatar/cumprir a respetiva recomendação da IGF.

Anexos, a fls. 109

2.5.1.3. A análise ao PGRCIC foi efetuada no âmbito de uma anterior auditoria da IGF, tendo a sua apreciação sido vertida na Informação n.º 1366/2011.

Salienta-se, no entanto, que embora o PGRCIC não tenha sido objeto de qualquer monitorização e acompanhamento desde a sua implementação, foi, entretanto, revisto, no sentido de se mostrar mais ajustado à realidade municipal, aguardando apenas (à data da realização desta auditoria no MT) a aprovação do respetivo executivo municipal.

3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Na sequência do que foi exposto, afigura-se de relevar, em termos conclusivos, o seguinte:

3.1. DOCUMENTOS DE PRESTAÇÃO DE CONTAS (2010/2013)

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
3.1.1. A análise realizada indicia que, no período analisado, os **balanços do MT não refletiam**, **com inteira fiabilidade**, em algumas rubricas **do passivo exigível**, **a sua situação financeira**, pois, entre 2010/2012, foram efetuadas correções materialmente relevantes (respetivamente, m€ 464, m€ 408 e M€ 2,2) e com um peso significativo na dívida de CP (2012: 10%).	2.1.1.1. a 2.1.1.1.2.	**A)** A regularização imediata, ao nível da informação contabilística da Autarquia, das variações patrimoniais que estavam incorretamente registadas ou omitidas, caso não tenham sido entretanto corrigidas.
3.1.1.1. Existia, ainda, no final de 2012, um conjunto de faturas e notas de débito emitidas por terceiros, no **montante global de € 472 717,47**, que não foram incluídas nas correções efetuadas pela IGF, atendendo a que da análise efetuada não resultou, de forma inequívoca, que já consubstanciassem passivos municipais, mas desta situação resulta um risco claro de aumento da despesa e dívida municipais.	2.1.1.1.2.	**B)** Clarificação destas situações o mais rapidamente possível e, sendo caso, respetivo reconhecimento contabilístico.
3.1.1.2. Existiam **outras insuficiências com repercussões ao nível da qualidade e fiabilidade de informação financeira do MT**, de que destacamos a **não**: ✓ Implementação do subsistema de contabilidade de custos; ✓ Concretização da partilha dos bens, direitos e obrigações com o Município de Santo Tirso;	2.1.1.2.	**C)** Implementação do subsistema de contabilidade de custos. **D)** Conclusão do processo de partilha dos bens, direitos e obrigações com o Município de Santo Tirso.

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
✓ Inventariação da totalidade dos bens do ativo imobilizado	2.1.1.2.	**E)** Finalização do processo de inventariação dos imóveis municipais e, consequente, reconhecimento contabilístico.

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

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
3.2.1. A **receita total disponível** importou, nos anos de **2010/2013**, respetivamente, em **M€ 20,1, M€ 19,5, M€ 19,3 e M€ 45,6**, tendo, assim, **aumentado M€ 25,5**. Todavia, aquelas receitas incluíam a arrecadação em 2010, 2011 e 2013, de empréstimos (receitas não efetivas) no montante, respetivamente, de **M€ 1**, **m€ 500** e **M€ 23,7**, **sem as quais a referida variação teria sido de M€ 7,3** (38%).	2.2.1.1. a 2.2.1.8.	
3.2.1.1. Prática reiterada, no quadriénio de 2010/2013, **de elevado empolamento na previsão das receitas orçamentais, com reduzidos índices de execução em termos globais** (entre 24% e 58%) e, em especial, **na componente de capital** (10%, 14%, 11% e 61%), o que contraria o objetivo visado pelas regras previsionais consagradas no POCAL. Através do referido expediente, **o MT criou, de forma artificial**, ao nível da **execução** orçamental, **a possibilidade de realização e/ou existência de um relevante valor de despesa** (entre **M€ 61** e **M€ 31**) **sem que existissem meios monetários disponíveis para efetuar o seu pagamento, potenciando**, assim, **uma gestão orçamental desequilibrada**.	2.2.1.2. e 2.2.1.3.	**F)** 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 (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.
3.2.1.2. Em 2013, **o valor das receitas correntes cobradas foi inferior ao das despesas pagas da mesma natureza**, o que **indicia a violação do princípio do equilíbrio orçamental corrente previsto no POCAL**, mas tal situação, que já é do conhecimento do TC, pode ser justificada pela utilização de EMLP no âmbito de mecanismos de recuperação financeira.	2.2.1.4.	**G)** Cumprimento integral e sistemático, no futuro, do quadro legal vigente, em cada momento, em matéria princípios e regras orçamentais, designadamente do princípio do equilíbrio orçamental.

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
3.2.1.3. Violação significativa e reiterada, nos anos de 2010/2013, **do princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial** (execução global do ano), o que **espelha uma execução orçamental totalmente desequilibrada**.	2.2.1.5. e 2.2.1.8.	**H)** Controlo rigoroso e contínuo dos níveis de execução orçamental, devendo ser efetuada uma execução prudente das despesas com base na cobrança efetiva das receitas. **I)** Cumprimento das regras previstas na Lei n.º 8/2012, de 21/fev, em especial, no que concerne à proibição de assunção de compromissos sem que existam fundos disponíveis.
3.2.1.4. A **Autarquia**, no mesmo período, **não dispunha de qualquer margem de manobra** ao nível da gestão financeira, designadamente para fazer face às despesas municipais que não se encontravam, à partida, já " vinculadas ". Aliás, **caso o MT não tivesse empolado**, de forma muito relevante, a **previsão das suas receitas orçamentais, não estaria em condições de elaborar orçamentos que cumprissem formalmente o princípio do equilíbrio orçamental**.	2.2.1.6.	**J)** Ponderação de medidas que possam contribuir para uma redução das despesas municipais que apresentam uma elevada rigidez.
3.2.2. A **dívida global do MT** de operações orçamentais **diminuiu ligeiramente** entre **2010/2013** (m€ 658 e 2%), mantendo, no final do último ano, **um nível materialmente relevante** e **desproporcionado face ao seu quadro financeiro** (**M€ 41,3**), nomeadamente das suas receitas, sendo de salientar, em 2012, o: ✓ **Significativo período de recuperação da dívida total** (cerca de 61 meses); ✓ **Reduzido nível de cobertura da dívida pelas receitas disponíveis** (46%); ✓ **Relevante valor da dívida municipal " per capita "** (€ 1 082); ✓ **Elevado montante da dívida de MLP** (M€ 17,8) e do **seu peso na dívida total** (42%). Para além disso, **existiam riscos significativos em termos do aumento da dívida no futuro próximo**, pois, **no final de 2013**: ✓ Os **compromissos já assumidos e ainda não faturados importavam num valor materialmente relevante** (M€ 10,1); ✓ As **provisões para riscos e encargos reconhecidas contabilisticamente eram de M€ 5,6.**	2.2.2.1. e 2.2.2.8.	**K)** Acompanhamento e controlo rigorosos da evolução e da assunção de nova despesa municipal, de modo a conter e adequar o respetivo montante ao quadro financeiro da Autarquia, nomeadamente às suas receitas, salvaguardando, assim, o pagamento atempado das suas obrigações. **L)** Ponderação, especialmente nas áreas de atividade ou programas que tenham um maior peso e flexibilidade ao nível da despesa municipal, da 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 da despesa municipal.

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
3.2.2.1. O *stock* da **dívida de EMLP aumentou significativamente** entre 2010/2013 (**M€ 10,1**), passando para **M€ 28,7**. Os montantes indicados incluem, para além dos contratos típicos de EMLP, o valor em dívida à Caixa Leasing e Factoring, SA relativa ao contrato denominado de gestão de pagamento a fornecedores, mas que, de facto, também integra um empréstimo. O respetivo **serviço da dívida** (amortizações e juros) **aumentou** entre 2010 e 2013, passando de m€ 439 para m€ 490. Mantendo-se o atual quadro de EMLP e tendo a Autarquia utilizado, em 2014, as duas últimas tranches dos EMLP do PAEL (nos montantes de, respetivamente, € 3 319 437,59 e € 3 175 434,21), **o serviço da dívida tenderá a aumentar no futuro**.	2.2.2.2.	**M)** Realização de novos investimentos, em especial, com recurso a financiamento alheio, deve ter em consideração a dimensão intergeracional das decisões político-financeiras, tendo sempre subjacente uma análise de custo/benefício, que integre, de forma sistemática, a previsão dos custos a suportar com o respetivo financiamento, exploração, manutenção e conservação.
3.2.2.2. A **Autarquia celebrou, em 30/dez/2008, um contrato de ECP, no montante de M€ 1**, que **só veio a ser efetivamente amortizado em 2010**. Assim, tal contrato **acabou por vigorar por mais do que um ano** e **nunca foi submetido a fiscalização prévia do TC**, violando, assim, o disposto no art. 38º, n.º 3, da Lei n.º 2/2007, de 15/jan, e o art. 46º, n.º 1, da LOPTC. A situação descrita **é passível**, em abstrato, **de gerar responsabilidade financeira sancionatória**, nos termos do art.º 65, n.º 1, als. b), d) e h), da LOPTC, sendo imputável [redacted] A **apreciação e valorização dos factos em causa é da competência do Ministério Público junto do Tribunal de Contas**.	2.2.2.3. e 2.2.2.3.1.	**N)** Cumprimento do quadro legal vigente no art. 50º do RFALEI, em especial, no que respeita à obrigação de arrecadação e amortização do capital dos ECP no mesmo exercício orçamental.

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
3.2.2.3. As outras dívidas a terceiros de operações orçamentais **aumentaram entre 2010/2012** (de M€ 23,4 para M€ 24,4), mas **decresceram substancialmente em 2013** (48%), passando para **M€ 12,6**, devido à utilização do capital de EMLP contraídos ao abrigo dos PAEL e PRF. Todavia, a **situação financeira de CP** manteve-se, em qualquer dos exercícios, **negativa e desequilibrada**, com: ✓ **Relevantes e sistemáticos saldos reais negativos de operações orçamentais** (2012 e 2013, respetivamente: M€ 22,9 e M€ 10,3); ✓ **PMP a terceiros** (2012: 869 dias) e a **fornecedores** (2012 e 2013, respetivamente, 492 e 236 dias) **que ultrapassam largamente os parâmetros legais**; ✓ **Violação, reiterada, da regra do equilíbrio financeiro mínimo**, pois não existe qualquer ajustamento entre as dívidas de CP e a correspondente liquidez do ativo, em especial, com as disponibilidades; ✓ **Elevados custos financeiros relativos a atrasos no pagamento a fornecedores** (**liquidação**, nos anos de 2010/2012, de **juros de mora** de, pelo menos, **M€ 1**, tendo sido pagos apenas **m€ 34,** estando, ainda, **em dívida**, no final do último ano, **M€ 1,9**).	2.2.2.5. a 2.2.2.7.	**O)** Implementação de medidas que contribuam para o restabelecimento do equilíbrio financeiro do MT, em especial de CP, o que pressupõe, designadamente, a: ✓ Otimização da cobrança das receitas municipais (através da atualização das taxas e preços, da fixação das taxas dos impostos municipais, bem como, sendo caso disso, do aperfeiçoamento dos respetivos processos de liquidação e cobrança); ✓ Racionalização da despesa realizada através, nomeadamente, da: • Análise sistemática da necessidade e utilidade das despesas a realizar; • Adoção, ainda que não prevista legalmente, do instrumento da cativação das despesas, consagrando regras de execução orçamental que incluam a identificação das rubricas da despesa e as percentagens a cativar, bem como a competência para a sua descativação. **P)** Redução dos prazos médios de pagamento para os parâmetros legalmente previstos, de modo a evitar a ocorrência de custos financeiros.
3.2.2.4. Em síntese, **a dívida global do MT mantinha-se**, no final de 2013, num **valor materialmente relevante e totalmente desadequado face ao seu quadro financeiro** e **apresentava uma estrutura que condiciona a gestão orçamental dos exercícios futuros, existindo, ainda, riscos significativos para o seu crescimento no futuro próximo**. Realce-se, por fim, que não foi constatada a adoção, pelo órgãos e eleitos locais do MT, de quaisquer medidas tendentes a promover a contenção e controlo da despesa e do endividamento municipais e a necessária recuperação da situação financeira.	2.2.2.8.	

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
3.2.3. Foi **celebrado**, em 2006, **diretamente** e **por iniciativa do MT**, **um contrato,** designado de **gestão de pagamentos a fornecedores, com a CLF, SA**, para vigorar **até 30/nov/2012, com um montante máximo de € 12 500 000** (em regime de conta corrente). No **final de 2012**, em resultado da execução do contrato, existia uma dívida para com aquela instituição financeira de **€ 12 479 484,01**. Este **contrato**, que **integrava**, também, **a contratação de um EMLP**, foi **celebrado e executado de forma ilegal**, pois não: ✓ Existiu qualquer intervenção da Assembleia Municipal; ✓ Foi submetido, em qualquer momento, a fiscalização prévia do TC. A situação descrita era suscetível, em abstrato, de gerar responsabilidade financeira sancionatória, mas, em nosso entender, **o respetivo procedimento encontra-se prescrito**, sendo ainda de referir que a situação foi regularizada em 2013.	2.2.3.	**Q)** Cumprimento sistemático das regras previstas no art. 49º do RFALEI em matéria do regime de crédito dos Municípios, em especial, no que respeita à proibição de celebrar contratos com entidades financeiras com a finalidade de consolidar dívida de curto prazo (exceto no âmbito de mecanismos de recuperação financeira).

3.3. LIMITES LEGAIS DE ENDIVIDAMENTO MUNICIPAL (2011/2013)

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
3.3.1. Atento o conceito de endividamento líquido total, **o perímetro relevante para aferir do cumprimento dos limites legais de endividamento de 2011** e **2012** englobava, para além do Município, **as** seguintes entidades: ✓ **Duas Associações de Municípios** (AMAVE e GAMP); ✓ **Uma entidade de natureza empresarial** (" Global Trofa, SA "). Todavia, no que respeita às Associações, **apenas foi possível considerar o endividamento da GAMP**, devido à **ausência de definição de um critério de imputação** do EL pela **AMAVE**. Por sua vez, a empresa **Global Trofa, SA** evidenciava um **EL negativo**, pelo que **não relevou para o respetivo limite legal**.	2.3. 1. e 2.3. 2.	

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
Não foi considerado o endividamento das **empresas Trofa Park, EEM, Trofáguas, EEM** e **Municípia, SA**, pois apresentaram equilíbrio de contas. **Em 2013**, a análise foi efetuada de acordo com perímetro e os dados constantes do reporte do MT no SIIAL, que, para além da informação da Autarquia, inclui também a empresa Trofa Park, EEM.	2.3. 1. e 2.3. 2.	
3.3.1.1. A Autarquia **cumpriu** os limites especiais de **EMLP** em **2011 e 2012**, mas **violou**, de acordo com os dados da DGAL, **o de 2013**. Todavia, **a violação ocorrida em 2013** resultou, apenas, **da utilização**, nesse ano, **do capital dos EMLP relativos aos PRF e PAEL** (**M€ 23,7**), situação que, de harmonia com o quadro legal, justifica a ultrapassagem do limite em análise. Saliente-se que os **EMLP excecionados** do limite legal importavam, respetivamente, em **€ 3 032 152 e € 2 895 028** (com um peso de 17% e 16% da dívida total dessa natureza), pelo que os valores que estão a ser considerados para este limite (e também para o de EL) são inferiores aos reais.	2.3.3.	**R)** Cumprimento integral e sistemático, no futuro, do quadro legal previsto, em especial, nos arts. 52º e 54º do RFALEI, em matéria de limites legais de endividamento municipal.
3.3.1.2. O **MT violou o limite especial de EL em 2011, cumpriu-o em 2012, mas voltou a violá-lo em 2013**. **As referidas violações são suscetíveis**, em abstrato, **de ser sancionadas** em **termos tutelares administrativos e financeiros**. Todavia, a violação de 2013, que ocorreu logo no início do exercício e apenas por força de uma alteração substantiva do quadro legal, já não é suscetível de ser regularizada no futuro, facto que integra o próprio tipo do ilícito em matéria tutelar administrativa. Assim, atendendo, por um lado, a que, em 2012, ocorreu a regularização superveniente da violação do ano anterior e, por outro lado, quanto a 2013, em especial, ao princípio da tipicidade, os factos descritos não são suscetíveis de ser sancionados em sede tutelar administrativa	2.3.4.	Cfr. recomendação anterior.

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
Em sede financeira, a eventual responsabilidade é imputável [redacted] Nesta sede, **a apreciação e valorização dos factos em causa é da competência do Ministério Público junto do Tribunal de Contas**.	2.3.4.	
3.3.1.3. O **MT cumpriu, no final do período de 2011/2013, os limites de ECP previstos na LFL.**	2.3.5.	
3.3.1.4. O **MT cumpriu**, relativamente a 2011 e 2012, **a obrigação de prestação periódica de informação à DGAL**, a qual, no entanto, **não refletia, com inteira fiabilidade, a sua situação,** tendo sido apuradas, **diferenças, para mais**, **de EL** de, respetivamente, **M€ 1,2** e **m€ 340,4**. Tais **diferenças resultaram** das correções efetuadas pela IGF à informação do MT e ao EL da GAMP, que não foi reportado pela Autarquia.	2.3.6.	**S)** Prestação de informação rigorosa à DGAL para efeitos de acompanhamento e controlo do endividamento municipal, o que resultará, designadamente, de uma maior fiabilidade da informação decorrente dos registos contabilísticos do MT e da comunicação da informação de todas as entidades relevantes. **T)** Criação de procedimentos periódicos de circularização, recolha e validação de informação, que inclua o conjunto de entidades suscetíveis de relevarem, em cada momento, para os limites de endividamento municipal, o que também permitirá o acompanhamento e controlo sistemáticos da posição da Autarquia nessa matéria.
3.3.2. O **MT contribuiu**, entre 2011 e 2013, **de forma alternadamente negativa e positiva, para o défice do subsetor das autarquias locais**, pois, ao longo desses anos aumentou, diminuiu e voltou a aumentar o seu EL (sem exceções) em cerca de, respetivamente, m€ 122,8, M€ 3,6 e m€ 50,4.	2.3.7.	

3.4. SANEAMENTO E REEQUILÍBRIO FINANCEIROS E ADESÃO AO PAEL

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
3.4.1. O **MT apresentava**, no final de 2012, de acordo com o quadro legal, **uma situação de simultâneo desequilíbrio financeiro conjuntural e estrutural**.	2.4.	

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
Todavia, o MT **aderiu ao PAEL** (M€ 16,6) **e contratou**, em simultâneo, após a declaração de rutura financeira, **um outro EMLP para reequilíbrio financeiro** (M€ 13,8), com base no mesmo Plano de Ajustamento. Esses EMLP foram visados pelo TC e o respetivo capital integralmente arrecadado pela Autarquia em 2013 e 2014.	2.4.	**U)** Criação dos instrumentos necessários à monitorização e cumprimento das obrigações resultantes do Plano de Ajustamento Financeiro elaborado ao abrigo do PAEL e de PRF.

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

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
3.5.1. A **NCI é omissa** quanto ao **acompanhamento do endividamento municipal** e **não se encontra adaptada à atual organização dos serviços do MT**. A **Autarquia não dispõe de nenhum departamento específico ou elemento responsável pela função controlo interno**.	2.5.1. e 2.5.1.a.	**V)** Revisão da NCI no sentido de a adequar à nova estrutura dos serviços e a prever regras sobre o endividamento municipal. **W)** Criação/designação de um serviço ou pessoa responsável pela função de controlo interno.
3.5.1.1. Do trabalho realizado destacamos o facto de não existir controlo sobre as garantias e cauções prestadas sob a forma documental, nem definição da responsabilidade pela sua guarda.	2.5.1. 2.	**X)** Controlo, arquivo conjunto e organizado por terceiro das cauções e garantias prestadas sob a forma documental e definição da responsabilidade pela sua guarda.
3.5.1.2. A análise ao PGRCIC foi efetuada no âmbito de uma anterior auditoria da IGF, podendo afirmar-se que não foi objeto de qualquer monitorização e acompanhamento desde a sua implementação, estando, quando da auditoria, em adiantado processo de revisão.	2.5.1.3.	

4. PROPOSTAS

4.1. Em face dos resultados obtidos propomos:

4.1.1. Que seja dado conhecimento do presente relatório e respetivos anexos ao Senhor Secretário de Estado das Autarquias Locais, com sugestão de encaminhamento para a Direção-Geral das Autarquias Locais, atentas as matérias objeto de acompanhamento por esta entidade.

4.1.2. O envio do presente relatório e respetivos anexos ao Senhor Presidente da Câmara Municipal da Trofa, o qual deverá dar conhecimento dos mesmos 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 da Trofa informe a IGF, no prazo de 60 dias a contar da data de receção do presente relatório, do estado de operacionalização das recomendações efetuadas e ainda não adotadas até a apresentação do contraditório e remeta as atas dos órgãos municipais que evidenciem que foi dado conhecimento aos mesmos do presente relatório.

Inspeção-Geral de Finanças,

Chefe de Equipa

Assinado de forma digital por SÓNIA MARIA DA SILVA BARBOSA
Dados: 2015.12.27 20:36:18 Z