

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 de Palmela

Relatório n.º 2245/2015



Independência

InteGridade

ConFiança

FICHA TÉCNICA

NATUREZA	Auditoria Financeira
ENTIDADE AUDITADA	Município de Palmela
FUNDAMENTO	Plano de Atividades da Inspeção-Geral de Finanças (IGF). A presente auditoria está inserida no âmbito do Projeto "Controlo do Endividamento e da Situação Financeira da Administração Local Autárquica".
ÂMBITO	As verificações efetuadas reportaram-se ao período compreendido entre 1/jan/2009 e 31/dez/2013.
OBJETIVOS	<p>A presente auditoria teve como objetivos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Avaliação da qualidade da informação constante da prestação de contas do exercício de 2011; • Análise, quanto ao triénio (2009/2011), do comportamento do Município em termos de execução orçamental e do endividamento municipal (designadamente, no que respeita aos empréstimos, <i>leasing</i> e outras dívidas a terceiros) e apreciação da situação financeira, em especial, de curto prazo; • Controlo do cumprimento, no final do ano 2011, do regime de endividamento previsto na Lei das Finanças Locais e na Lei do Orçamento de Estado desse ano quer na vertente dos empréstimos, quer de endividamento líquido; • Verificação, no ano de 2011, da posição do Município em termos de equilíbrios conjuntural e estrutural (saneamento e reequilíbrio financeiros); • Conhecimento do sistema de controlo interno instituído em relação a vários aspetos do endividamento e sua avaliação em termos de adequação e eficácia. <p>Embora a auditoria incidisse sobre os anos 2009/2011, foi ainda considerada na análise, nos casos em que os objetivos definidos o permitiram, a informação financeira relativa ao final dos exercícios de 2012 e 2013.</p>
METODOLOGIA	A presente auditoria baseou-se na metodologia e instrumentos de trabalho consubstanciados no guião " <i>Avaliação do Endividamento Municipal</i> ", 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	out/2012 a jul/2015
DIREÇÃO	CdE – Alexandre Amado
EQUIPA	Coordenação: CdE – Sónia Barbosa Execução: Insp. Octávio Sá

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, propondo adicionalmente a submissão deste relatório a despacho de S. E. o Secretário de Estado do Orçamento para os efeitos indicados no ponto 4. (fls. 56).

À consideração do Senhor Inspector-Geral.

Subinspetora-Geral

Assinado de forma digital por
ANA PAULA PEREIRA COSME
FRANCO BARATA SALGUEIRO
Dados: 2016.01.08 15:57:17 Z

Concordo, salientando a/o:

Falta de fiabilidade da informação constante dos documentos de prestação de contas nas vertentes patrimonial e orçamental, ao que acresce a falta de implementação integral da contabilidade de custos.

Manutenção, entre 2009/2013, de uma prática de empolamento das receitas orçamentais, que, não obstante a significativa melhoria ocorrida no último ano, possibilitava e potenciava, de forma artificial, nesse exercício, a realização e/ou existência de um elevado montante de despesa para o pagamento do qual não existiam disponibilidades financeiras (M€ 2,1).

Violação reiterada, naquele período, do princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial, o que espelha, na sequência da concretização do aludido risco, uma gestão orçamental desequilibrada, apesar da evolução favorável ocorrida no último ano.

Materialidade da dívida global do MP, que aumentou entre 2009/2013 (M€ 8,5 e 45%) e evidenciava, no final do último ano, um nível relevante atendendo ao seu quadro financeiro (M€ 27,4).

Situação financeira de CP negativa e desequilibrada, persistindo, em 2013, um elevado saldo real negativo de operações orçamentais (M€ 3,9) e um PMP a fornecedores que ultrapassa largamente os parâmetros legais (171 dias).

Cumprimento, entre 2011 e 2013, de todos os limites legais de endividamento.

À consideração superior.

Direção operacional.

Assinado de forma digital por
ALEXANDRE VIRGÍLIO TOMÁS
AMADO
Dados: 2016.01.06 21:48:53 Z

DESPACHO:

Concordo.

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 Inspector-Geral,


Digitally signed by VÍTOR
MIGUEL RODRIGUES BRAZ
Date: 2016.01.19 09:32:56 Z

SUMÁRIO EXECUTIVO

Atendendo às evidências obtidas e à sua análise, os principais resultados **da auditoria ao Município de Palmela (MP)**, que abrangeu o período compreendido entre 2009/2013, 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 MP não refletem, com inteira fiabilidade, a sua situação económica, financeira e orçamental**, pois foram:

- ✓ Efetuadas **correções materialmente relevantes em rubricas de resultados, acréscimos** e, em especial, **do passivo exigível (2011: M€ 1,4)**;
- ✓ Persistem, ainda, **deficiências** ao nível da **utilização de forma sistemática a abrangente das contas relativas a compromissos de exercícios futuros**.

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 integralmente implementada**.

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

2.1. A **receita global disponível do MP importou**, entre 2009/2013, em, respetivamente, **MC 54, MC 43, MC 41, MC 42 e MC 45**, montantes que estão influenciados pela utilização do capital de empréstimos no valor de, respetivamente, **MC 9,2, MC 6,1, MC 2,5, MC 2,8 e MC 3,1**, sem os quais a variação total seria, nesse período, de menos M€ 3 (6%).

2.2. Prática sistemática, elevada e reiterada, entre 2009/2012, **de empolamento na previsão das receitas orçamentais**, pois a respetiva execução global foi sempre inferior a 85%, sendo, ainda, de referir que, em 2013, não obstante a melhoria significativa ocorrida, as previsões efetuadas continuavam a possibilitar a realização de um valor materialmente relevante de despesa (M€ 2,1) sem uma efetiva cobertura pelas receitas cobradas.

Este **procedimento**, que contraria o objetivo visado pelas regras previsionais do POCAL, **origina 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 para além da efetiva capacidade existente para promover o seu pagamento atempado.

2.3. Incumprimento, em 2009, **do princípio do equilíbrio orçamental corrente previsto no POCAL**, facto que é suscetível, em abstrato, de gerar responsabilidade financeira, mas relativamente ao qual o órgão jurisdicional competente (Tribunal de Contas) está na posse de todos os elementos que permitem a sua apreciação.

2.4. Violação significativa e reiterada, entre 2009/2013, **do princípio**

Falta de fiabilidade dos documentos de prestação de contas

Não implementação da contabilidade de custos

Receita global disponível em 2013: MC 45 (incluindo MC 3,1 de empréstimos)

Prática sistemática de elevado empolamento na previsão das receitas

Risco significativo para o equilíbrio e a sustentabilidade financeira da entidade

Incumprimento do princípio do equilíbrio orçamental corrente previsto no POCAL

do equilíbrio orçamental em sentido substancial, o que espelha, não obstante a significativa melhoria ocorrida no último ano, a concretização, ao nível da execução orçamental, do referido risco e a **consequente existência de uma gestão orçamental desequilibrada**.

2.5. A despesa orçamental apresenta, a partir de 2010, uma **significativa e crescente rigidez, com uma reduzida margem de manobra ao nível da gestão financeira** (2013: 25,3%), designadamente para fazer face às despesas que, à partida, não se encontravam já " vinculadas ".

3. Endividamento municipal relevante face ao quadro financeiro e situação financeira de CP negativa e desequilibrada

3.1. A dívida global do MP de operações orçamentais aumentou entre 2009/2013 (M€ 8,5 e 45%), tendo **passado para M€ 27,4**, em resultado do acréscimo simultâneo das " outras dívidas a terceiros " (M€ 5,6) e da dívida financeira (M€ 2,9).

A **dívida municipal evidenciava**, no último ano, **um valor materialmente relevante atendendo ao seu quadro financeiro**, nomeadamente às receitas orçamentais, sendo de salientar o/a:

- ✓ **Elevado período de recuperação da dívida total** (18 meses);
- ✓ **Significativo valor da dívida municipal " per capita " (€ 716)**;
- ✓ **Relevante peso da dívida de MLP na dívida total** (70%).

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

Realce-se, no entanto, que, em qualquer dos exercícios, o montante global da receita do MP era suficiente para solver a totalidade da dívida municipal.

Acresce que o MP não apresentava, no final de 2011, de acordo com o quadro legal, qualquer situação de desequilíbrio financeiro conjuntural e estrutural, nem aderiu, no período analisado, a quaisquer instrumentos de consolidação e/ou recuperação financeiros.

3.2. O stock da dívida de EMLP aumentou, entre 2009/2013, cerca de **22%** (M€ 3,4), passando para **M€ 19,1**, tendo o respetivo serviço da dívida evoluído no mesmo sentido (28% e m€ 392), sendo expectável que continue a crescer nos próximos anos, devido, nomeadamente, a um empréstimo que ainda não começou a ser amortizado.

3.3. A situação financeira de CP, manteve-se, entre 2009/2013, **negativa e desequilibrada**, com:

- ✓ **Relevantes e sistemáticos saldos reais negativos de operações orçamentais** (2013: M€ 3,9);
- ✓ **PMP a fornecedores que ultrapassam largamente os parâmetros legais** (2013: 171 dias);
- ✓ **Violação 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.

Violação do princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial

Gestão orçamental desequilibrada

Elevada rigidez das despesas orçamentais

Dívida global do MP com valor relevante atendendo ao seu quadro financeiro (2013: M€ 27,4)

Elevado stock da dívida de EMLP (2014: M€ 23,2)

Situação financeira de CP negativa e desequilibrada

Em consequência da situação descrita e dos correspondentes atrasos no pagamento a fornecedores, **a Autarquia suportou custos financeiros** (juros de mora liquidados, entre 2009/2011, no montante de, pelo menos, **m€ 149**).

**Custos financeiros
(liquidação de juros de
mora de m€ 149)**

4. Cumprimento dos limites legais de endividamento municipal

4.1. Entre 2011/2013, a **Autarquia cumpriu todos os limites legais de endividamento**, ou seja, de **endividamento líquido** e de **empréstimos de médio e longo** e de **curto prazos**.

**Cumprimento dos
limites legais de
endividamento**

5. Regulamento do Sistema de Controlo Interno e Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas

5.1. O MP tem em vigor um Regulamento do Sistema de Controlo Interno e um Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas, que, segundo a própria Autarquia, não se encontram articulados com a atual estrutura orgânica dos serviços municipais.

**RSCI e PGRIC
desajustados da atual
estrutura dos serviços
municipais**

5.2. Das fragilidades detetadas em termos de controlo interno e dos procedimentos contabilísticos, destacamos o facto de não ser utilizada a conta de faturas em receção e conferência relativamente à aquisição de imobilizado e a inexistência de procedimentos de circularização/reconciliação das contas de fornecedores e outros credores.

Outras fragilidades

5.3. Por sua vez, ao nível do PGRIC, destacamos o facto de os riscos identificados não se encontrarem classificados segundo uma escala de graduação, não terem previstos os resultados das medidas previstas e a falta de monitorização e acompanhamento da sua execução.

6. Principais recomendações

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

- ✓ Fiabilidade dos documentos de prestação de contas, designadamente no que respeita ao registo, sistemático e adequado, das dívidas a terceiros e dos compromissos de exercícios futuros;
- ✓ 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, em especial, de CP, através da adoção de medidas concretas que reduzam a despesa e a dívida e otimizem a cobrança das receitas municipais;
- ✓ Adequado reporte de informação financeira à DGAL, atento o papel esta entidade em sede, designadamente, de acompanhamento e controlo dos limites de endividamento municipal;
- ✓ Revisão da Norma de Controlo Interno e do Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas, no sentido de proceder à sua articulação e harmonização com a atual estrutura orgânica dos serviços municipais.

**Principais áreas
das recomendações**

ÍNDICE

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS	6
LISTA DE QUADROS	7
1. INTRODUÇÃO	8
1.1. ORIGEM E OBJETIVOS.....	8
1.2. METODOLOGIA E CONDICIONALISMOS.....	8
1.3. CONTRADITÓRIO.....	9
2. RESULTADOS DA AÇÃO	10
2.1. DOCUMENTOS DE PRESTAÇÃO DE CONTAS (2009/2013)	10
2.1.1. EVOLUÇÃO DOS BALANÇOS	10
2.1.2. FIABILIDADE DA INFORMAÇÃO FINANCEIRA	11
2.2. EXECUÇÃO ORÇAMENTAL, DÍVIDA MUNICIPAL E SITUAÇÃO FINANCEIRA (2009/2013).....	13
2.2.1. PREVISÃO E EXECUÇÃO ORÇAMENTAL.....	13
2.2.2. DÍVIDA MUNICIPAL E APRECIÇÃO DA SITUAÇÃO FINANCEIRA (2009/2013).....	25
2.2.3. CONTRATO “ TERMO CERTO – PAGAMENTO A FORNECEDORES ”.....	34
2.3. LIMITES LEGAIS DE ENDIVIDAMENTO MUNICIPAL (2011/2013)	38
2.3.1. APURAMENTO DOS LIMITES DE ENDIVIDAMENTO	38
2.3.2. ENTIDADES RELEVANTES PARA OS LIMITES LEGAIS	39
2.3.3. CONTROLO DOS LIMITES DE ENDIVIDAMENTO LÍQUIDO	40
2.3.4. CONTROLO DOS LIMITES DE EMPRÉSTIMOS DE MÉDIO/LONGO PRAZOS	41
2.3.5. CONTROLO DOS LIMITES DOS EMPRÉSTIMOS DE CURTO PRAZO	42
2.3.6. CONTROLO DA INFORMAÇÃO PRESTADA À DGAL.....	43
2.3.7. CONTRIBUTO PARA O DÉFICE DO SUBSETOR LOCAL.....	45
2.4. SANEAMENTO E REEQUILÍBRIO FINANCEIROS	45
2.5. CONTROLO INTERNO, PROCEDIMENTOS CONTABILÍSTICOS E PLANO DE GESTÃO DE RISCOS DE CORRUPÇÃO E INFRAÇÕES CONEXAS	46
3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	47
4. PROPOSTAS	56
ANEXOS (fls. 1 a 122)	

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AIARS	Associação Intermunicipal de Água da Região de Setúbal
AML	Área Metropolitana de Lisboa
AMRS	Associação de Municípios da Região de Setúbal
AMPV	Associação de Municípios Portugueses do Vinho
AMRPCS	Associação de Municípios da Rede Portuguesa de Cidades Saudáveis
BBVA	Banco Bilbao Viscaya Argentina
BPI	Banco Português de Investimentos, SA
CDR, SA	Cooperação e Desenvolvimento Regional, SA
Cfr	Confrontar
CGD	Caixa Geral de Depósitos
CP	Curto Prazo
DGAL	Direção-Geral da Administração Local
DAF	Departamento de Administração e Finanças
ECP	Exigível de Curto Prazo
EL	Endividamento Líquido
EMLP	Empréstimos de Médio e longo Prazo
FEF	Fundo de Equilíbrio Financeiro
IGF	Inspeção-Geral de Finanças
LFL	Lei das Finanças Locais
LOE	Lei do Orçamento do Estado
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
MP	Município de Palmela
MC	Milhões de Euros
mC	Milhares de Euros
MLP	Médio e Longo Prazo
NCI	Norma de Controlo Interno
OO	Operações Orçamentais
PMP	Prazo Médio de Pagamento
POCAL	Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais
RCM	Resolução do Conselho de Ministros
RJSEL	Regime Jurídico do Setor Empresarial Local
RSCI	Regulamento do Sistema de Controlo Interno
SIIAL	Sistema Integrado de Informação da Administração Local

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Evolução das componentes dos balanços	10
Quadro 2 – Síntese das correções efetuadas aos Balanços do MP	11
Quadro 3 – Evolução e taxas de execução da receita e despesa municipal	14
Quadro 4 – Taxas de execução da receita e despesa municipais em 2012 e 2013	14
Quadro 5 – Despesa orçamental prevista sem efetiva cobertura pela receita disponível	17
Quadro 6 – Equilíbrio orçamental em sentido substancial.....	21
Quadro 7 – Vinculação orçamental	22
Quadro 8 – Relação entre os compromissos e as despesas faturadas (ou equivalente).....	23
Quadro 9 – Composição e evolução da dívida corrigida pela IGF	25
Quadro 10 – Composição e evolução da dívida municipal em 2012 e 2013	25
Quadro 11 – Saldos reais de operações orçamentais.....	28
Quadro 12 – Prazo médio de pagamento	30
Quadro 13 – Indicadores de liquidez	31
Quadro 14 – Indicadores de endividamento	32
Quadro 15 – Indicadores de imobilizações	33
Quadro 16 – Limites especiais de EL e de EMLP	38
Quadro 17 – Limite de ECP.....	38
Quadro 18 – Entidades abrangidas pelo conceito de endividamento líquido total.....	40
Quadro 19 – Limite especial de EL de 2011	40
Quadro 20 – Limites especiais de EL e comportamento do MP em 2012 e 2013	41
Quadro 21 – Limite especial de EMLP	41
Quadro 22 – Limites de EMLP e comportamento do MP em 2012 e 2013	42
Quadro 23 – Controlo do limite de ECP.....	42
Quadro 24 – Limites de ECP de 2012 e 2013	42
Quadro 25 – Endividamento Líquido – Diferença DGAL/IGF	43
Quadro 26 – Diferença total de EMLP	43
Quadro 27 – Diferença total de CP.....	44
Quadro 28 – Evolução do endividamento líquido entre 1/jan/2011 e 31/dez/2013	45
Quadro 29 – Saneamento e reequilíbrio financeiros - Controlo dos pressupostos legais.....	45

1. INTRODUÇÃO

1.1. ORIGEM E OBJETIVOS

1.1.1. Em conformidade com o Plano de Atividades da Inspeção-Geral de Finanças (IGF), teve lugar uma auditoria no Município de Palmela (MP), 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 2011.
2	Análise do comportamento do Município no que respeita à execução orçamental no último triénio (2009/2011), avaliação da evolução do seu endividamento no mesmo período, designadamente em termos de empréstimos, <i>leasing</i> e outras dívidas a terceiros, e apreciação da sua situação financeira, em especial, de curto prazo.
3	Controlo do cumprimento pelo Município, no final de 2011, 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 2011, da posição do Município em termos de equilíbrios conjuntural e estrutural (saneamento e reequilíbrio financeiros).
5	Conhecimento do sistema de controlo interno instituído no Município no que respeita a vários aspetos do endividamento e sua avaliação em termos de adequação e eficácia.

Embora a auditoria incidisse sobre os anos 2009/2011, atendendo ao período temporal em que decorreu, foi ainda considerada na análise, nos casos em que os objetivos definidos o permitiram, a **informação financeira relativa aos exercícios de 2012 e 2013** ³.

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

1.2. METODOLOGIA E CONDICIONALISMOS

1.2.1. A presente ação de controlo baseou-se na metodologia e instrumentos de trabalho consubstanciados no questionário "Avaliação do Endividamento Municipal", tendo o trabalho de auditoria englobado a:

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

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. 32.º da Lei n.º 3-B/2010, de 28/abr, art. 47.º da Lei n.º 55-A/2010, de 31/dez e art. 57.º da Lei n.º 64-B/2011, de 30/dez.

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

³ Ainda que não especialmente validada pela IGF, pois o ano sobre o qual incidiu o trabalho desta auditoria ao nível do controlo da qualidade da informação prestada pelo MP foi, como decorre dos objetivos referidos, o de 2011.

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

Anexos, a fls. 1 a 9

1.2.2. Na realização desta ação de controlo, há que realçar a boa e célere colaboração recebida dos trabalhadores do Município do Palmela, em especial dos afetos ao Departamento de Administração e Finanças (DAF), bem como das entidades externas à Autarquia abrangidas pela análise dos limites de endividamento municipal.

1.3. CONTRADITÓRIO

1.3.1. O projeto de relatório foi submetido a contraditório institucional da Autarquia, e, relativamente a um dos eventos analisados, também a contraditório pessoal, constando as respostas, que já foram tidas em consideração na elaboração deste documento, dos Anexos a fls. 100 a 122.

No referido contraditório institucional, o MP, a título de considerações iniciais, entende " (...) não poder deixar de ter em consideração as orientações e recomendações preconizadas no relatório de auditoria, cumprindo sublinhar que a ação inspetiva levada a cabo para além de integrar missão fiscalizadora e tutelar da IGF contribui para o aperfeiçoamento da gestão autárquica. ".

Salienta, ainda, que " O presente relatório analisa um dos períodos mais difíceis da gestão autárquica no MP, fruto da gravíssima crise económica e financeira que assolou o país. Um período atípico na gestão municipal, como facilmente se pode demonstrar através da comparação com os exercícios orçamentais que o antecederam e precederam. Neste contexto e embora se compreenda que a auditoria estivesse condicionado a um determinado período temporal e a um objeto de estudo concreto, resulta dessa opção metodológica uma apreciação que em nossa opinião se revela insuficiente e, em diversos aspetos, manifestamente injusta na apreciação e qualificação da gestão do MP. ".

Anexos, a fls. 100

A Autarquia, no citado contraditório institucional, após as referidas notas introdutórias, foca a análise nas conclusões e recomendações formuladas no projeto de relatório, relativamente às quais apresenta um conjunto diversificado de justificações e, nalguns casos, a sua discordância face à posição assumida pela IGF, nomeadamente no que respeita ao empolamento das receitas orçamentais, às grandezas que integram o apuramento do saldo real de operações orçamentais e ao contrato de gestão de pagamentos outorgado como o

2. RESULTADOS DA AÇÃO

2.1. DOCUMENTOS DE PRESTAÇÃO DE CONTAS (2009/2013)

2.1.1. EVOLUÇÃO DOS BALANÇOS

2.1.1.1. As **diversas componentes dos balanços do MP**, após as correções efetuadas pela IGF ⁴, apresentaram, **no quinquénio 2009/2013**, os seguintes valores e evolução:

Quadro 1 – Evolução das componentes dos balanços

DESCRIÇÃO	2009	2010	2011	VARIÇÃO NO TRIÉNIO		2012	2013	VARIÇÃO 2012/2013		VARIÇÃO 2009/2013	
				Montante	%			Montante	%	Montante	%
ACRÉSCIMOS E DIFERIMENTOS	128 615,94	94 032,09	31 951,24	- 96 664,70	-75%	16 960,90	14 955,33	- 2 005,57	-12%	- 113 660,61	-88%
RESTANTE ATIVO	153 586 242,51	153 179 526,33	147 178 811,17	- 6 407 431,34	-4%	144 974 964,18	143 207 257,09	- 1 767 707,09	-1%	- 10 378 985,42	-7%
ATIVO TOTAL	153 714 858,45	153 273 558,42	147 210 762,41	- 6 504 096,04	-4%	144 991 925,08	143 222 212,42	- 1 769 712,66	-1%	- 10 492 646,03	-7%
DÍVIDAS A TERCEIROS	20 015 003,79	29 191 054,21	29 842 695,36	9 827 691,57	49%	29 770 100,88	28 472 961,14	- 1 297 139,74	-4%	8 457 957,35	42%
PROVISÕES	0,00	0,00	0,00	0,00		0,00	0,00	0,00		0,00	
ACRÉSCIMOS E DIFERIMENTOS	5 640 841,65	6 186 191,33	5 845 890,13	205 048,48	4%	7 793 484,40	8 831 647,13	1 038 162,73	13%	3 190 805,48	57%
PASSIVO TOTAL	25 655 845,44	35 377 245,54	35 688 585,49	10 032 740,05	39%	37 563 585,28	37 304 608,27	- 258 977,01	-1%	11 648 762,83	45%
PATRIMÓNIO	117 825 087,98	117 825 087,98	117 825 087,98	0,00	0%	117 825 087,98	117 825 087,98	0,00	0%	0,00	0%
RESTANTES FUND. PRÓPRIOS	10 233 925,03	71 224,90	- 6 302 911,06	- 16 536 836,09	-162%	- 10 396 748,18	- 11 907 483,83	- 1 510 735,65	15%	- 22 141 408,86	-216%
FUND. PRÓPRIOS TOTAIS	128 059 013,01	117 896 312,88	111 522 176,92	- 16 536 836,09	-13%	107 428 339,80	105 917 604,15	- 1 510 735,65	-1%	- 22 141 408,86	-17%

Fonte: Balanços de 2009 a 2013 (2009/2011, com as correções da IGF e, 2012 e 2013, de acordo com o SIIAL) ⁵

Anexos, a fls. 12 e 13

Podemos, assim, constatar, que, no **período 2009/2013**:

- ✓ O **ativo** apresentou uma **evolução desfavorável**, pois **decreceu 7%** (menos M€ 10,5), que resultou, essencialmente, da diminuição das rubricas " Bens do domínio público " e " Imobilizações corpóreas " (respetivamente, M€ 16,1 e M€ 1,3), que contribuíram em cerca de -153% e -12% para a variação total, não obstante variação positiva ocorrida nas " Dívidas de terceiros - curto prazo " e nos " Depósitos em instituições financeira e caixa ", rubricas que contribuíram para a variação total, em respetivamente, 32% e 38% (M€ 3,4 e M€ 4);
- ✓ O **passivo** evidenciou igualmente uma **evolução negativa**, já que **aumentou 45%** (M€ 11,6), para o que concorreu o incremento das " Dívidas a terceiros - Curto Prazo ", " Proveitos Diferidos " e " Dívidas a terceiros - Médio e Longo Prazo ", com um peso na variação total, respetivamente, de 48%, 28% e 25%;
- ✓ Os **fundos próprios**, por sua vez, **diminuíram cerca de 17%** (M€ 22,1), para o que contribuiu, essencialmente, a rubrica de " resultados transitados ", com um peso de -135% na variação total.

Anexos, a fls. 12 e 13

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

Relativamente aos exercícios de 2012 e 2013 não efetuámos qualquer alteração, correspondendo os valores constantes do quadro seguinte aos constantes dos documentos de prestação de contas da Autarquia.

⁵ Sistema Integrado de Informação da Administração Local.

2.1.1.2. Em síntese, o MP, entre 2009 e 2013, **aumentou o grau de dependência do MP de capitais alheios exigíveis ⁶ para financiamento do ativo** (passou de 13% para 20%), **tendo decrescido o correspondente peso dos fundos próprios** (de 83% para 74%).

2.1.2. FIABILIDADE DA INFORMAÇÃO FINANCEIRA

2.1.2.1. Do trabalho realizado ⁷, **com o objetivo de controlar a qualidade da informação financeira produzida pelo Município relativamente a 2011**, resultaram as seguintes correções aos dados constantes dos **balanços** desse exercício e de 2010:

Quadro 2 – Síntese das correções efetuadas aos Balanços do MP

Un: Euro

COMPONENTES DO BALANÇO	CONTAS	2010				2011			
		Débito	Crédito	Saldo		Débito	Crédito	Saldo	
				Valor	D/C			Valor	D/C
ATIVO	Imobilizado (4XX)					6 028,16		6 028,16	D
FUNDOS PRÓPRIOS	Resultado Líquido do Exercício (88) / Resultados Transitados (59) (CUSTOS C/ PESSOAL e JUROS DE MORA)	2 144,79		- 2 144,79	D	710 893,02		- 710 893,02	D
	Resultado Líquido do Exercício (88) / Resultados Transitados (59) (FSE)					240 773,37		- 240 773,37	D
PASSIVO	Acréscimos de custos (2739)	306 157,27		- 306 157,27	D	430 924,67		- 430 924,67	D
	Fornecedores c/c (221XX, 228XX)		2 144,79	2 144,79	C	949 336,92		949 336,92	C
	Fornecedores de imobilizado (2611)					8 357,63		8 357,63	C
	Outros credores (2XX)		306 157,27	306 157,27	C	430 924,67		430 924,67	C

Anexos, a fls. 10,11 e 25 a 38

Assim, das correções descritas, **salientamos as efetuadas ao nível do passivo exigível de CP**, em:

- ✓ **2010 e 2011**, relativas à **transferência de acréscimos de custos** (conta 2739) **para o passivo exigível** (no caso, outros credores ⁸) nos montantes de, respetivamente, **m€ 306 e m€ 431**, respeitantes a dívidas a terceiros que estavam incorretamente refletidas em acréscimos;
- ✓ **2011**, as que resultam do **procedimento de circularização/reconciliação**, no montante global de **m€ 957**, relativo a faturas emitidas pelos credores do MP que não foram contabilizadas pela Autarquia nesse exercício.

⁶ Passivo total menos acréscimos e diferimentos.

⁷ Os procedimentos de circularização e reconciliação, que assentaram, essencialmente, num conjunto de documentos que nos foram fornecidos pela Autarquia, entidades financeiras e fornecedores, abrangeram as dívidas:

- ✓ Financeira de empréstimos de médio e longo prazos: Caixa Geral de Depósitos, SA (CGD), Banco Português de Investimentos, SA (BPI), Banco Comercial Português, SA (BCP), Banco Espírito Santo, SA (BES), Banco Santander Totta, SA e Banco Bilbao Vizcaya Argentina (BBVA), que representavam 100% do capital em dívida desta natureza no final de 2011 (€ 18 277 260,37), resultante de dezassete contratos.
- ✓ Financeira relativa a contratos de locação financeira: Nove contratos (em vigor), que, no final de 2011, totalizavam cerca de m€ 305,2.
- ✓ A outros credores (fornecedores c/c, faturas em receção e conferência e fornecedores de imobilizado): Vinte entidades, cujos créditos totalizavam, no final de 2011, cerca de M€ 7,1, que representavam cerca de 74% da dívida daquela natureza constante da prestação de contas do MP, não tendo sido obtida resposta de uma empresa.

⁸ Refira-se que apenas utilizámos a conta " outros credores " por uma questão de simplificação e atendendo a que tal opção é indiferente para os objetivos em causa.

Saliente-se que as **correções efetuadas representavam**, em 2010 e 2011, **3% e 16% da dívida dessa natureza constante do balanço**.

A Autarquia, no contraditório, afirma que a conclusão da IGF de que foram "(...) «efetuadas correções materialmente relevantes em termos absolutos (m€ 308 e M€ 1,4)» sugerindo-se que o Município de Palmela (MP) não registou/assumiu nas rubricas do passivo dívidas naqueles montantes." não é inteiramente correta, pois "(...) parte daquela dívida estava registada e assumida no passivo do MP, mas numa conta patrimonial de acréscimos de custos."

Acrescenta, ainda, que:

" A conta de acréscimo de custos serve de contrapartida aos custos a reconhecer no próprio exercício, ainda que não tenham documentação vinculativa, cuja despesa só venha a incorrer-se em exercício ou exercícios posteriores.

Quando não se possui documentação vinculativa realizam-se estimativas razoáveis com base nos conhecimentos que se possuem à data.

Portanto, parte da dívida mencionada existia e estava registada no passivo do MP, embora registada noutra conta pelos motivos atrás expostos. "

Anexos, a fls. 101

De qualquer forma, o MP acaba por referir que "(...) no início do ano seguinte, aqueles valores foram adequadamente registados na conta de fornecedores.", pelo a sua afirmação de que "(...) no ano 2010 toda a dívida estava registada no passivo do MP", não é inteiramente precisa, pois a dívida daquele ano embora estivesse no passivo municipal, onde estava com era suposto, ou seja, no passivo exigível.

Anexos, a fls. 101

Assim, o MP não põe em causa as correções efetuadas pela IGF, com as quais, ao que se depreende das afirmações tecidas, concorda, mas defende que não é correto dizer-se que se efetuaram correções ao passivo municipal relativamente às que decorrem dos acréscimos de custos, pois esta é uma conta do passivo.

No entanto, nas asserções produzidas no relatório está explícito que as correções foram efetuadas ao nível do passivo exigível e, nesse contexto, identificamos, por um lado, as que resultam da transferência de contas de acréscimos de custos por estarem incorretamente refletidas e, por outro lado, as que consubstanciavam dívida omitida contabilisticamente.

Ora, relativamente às correções efetuadas ao nível dos eventos refletidos em acréscimos de custos, ao contrário do que se sugere no contraditório institucional, já constituíam dívida municipal (passivo exigível), pois os documentos que a titulavam foram emitidos até ao final dos exercícios, ainda que tenham dado entrada na Autarquia nos exercícios seguintes, e não, como o MP refere, situações que não tinham "(...) documentação vinculativa".

Por outro lado, a conta de acréscimos de custos é, de facto, como afirma a Autarquia, uma conta do passivo, mas não integra o passivo exigível, ou seja, a dívida municipal, não sendo indiferente, para os decisores e restantes destinatários da informação, que esteja refletida em qualquer das rubricas do balanço.

Já quanto às restantes conclusões sobre as correções efetuadas pela IGF, o MP reconhece que " (...) no ano 2011, não estavam contabilizados cerca de m€ 958 no passivo do MP, tendo essa situação sido corrigida no ano subsequente. " e termina informando que " (...) Sem embargo do que antes se disse informa-se que atualmente toda a dívida está regista no balanço do MP. ".

Anexos, a fls. 102

2.1.2.2. Acresce que, atendendo ao disposto no Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL)⁹, também constatámos outras insuficiências com repercussões ao nível da qualidade e fiabilidade da informação económico-financeira elaborada pelo MP, das quais salientamos as seguintes:

- ✓ Não são utilizadas, de forma sistemática e abrangente, as contas relativas a compromissos de exercícios futuros (04 e 05)¹⁰;

O MP, no contraditório institucional, refere, ainda que não tenha comprovado, que " A utilização das contas de compromissos de exercícios futuros já está em prática. "

Anexos, a fls. 102

- ✓ Ainda não se encontra totalmente implementada a contabilidade de custos.

Anexos, a fls. 99

No contraditório institucional, " O MP concorda que o sistema de contabilidade de custos, apesar de já ser utilizado, necessita de melhorias de modo a facultar melhor e mais detalhada informação de gestão. Tal desiderato será objeto de um esforço acrescido ainda durante o corrente ano, procurando-se, no mais breve prazo de tempo, superar as insuficiências ainda existentes. ".

Anexos, a fls. 102

2.1.2.3. Em síntese, a análise realizada revela que **os documentos de prestação de contas** ainda **não refletiam, com inteira fiabilidade**, entre 2009/2013, **a situação económica, financeira e orçamental do MP**, pois foram efetuadas **correções** em rubricas de **resultados, acréscimos** e, em especial, **do passivo exigível** (mais, em 2010/2011, m€ 308 e M€ 1,4, que representa, no último ano, 16% na dívida daquela natureza) e as **contas de compromissos de exercícios futuros não são utilizadas de forma sistemática e abrangente**, sendo, ainda, de salientar a **não implementação integral da contabilidade de custos**.

2.2. EXECUÇÃO ORÇAMENTAL, DÍVIDA MUNICIPAL E SITUAÇÃO FINANCEIRA (2009/2013)

2.2.1. PREVISÃO E EXECUÇÃO ORÇAMENTAL

2.2.1.1. No **triénio de 2009/2011**, as **receitas previstas/arrecadadas e as despesas previstas/pagas** tiveram a evolução expressa no quadro seguinte:

⁹ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 54-A/99, de 22/fev, alterado pela Lei 162/99, de 14/set, pelos DL n.ºs 315/2000, de 2/dez, e 84-A/2002, de 5/abr e pelo art. 104º da Lei n.º 60-A/2005, de 30/dez.

¹⁰ Refira-se que estas contas só começaram a ser utilizadas pelo MP a partir de 2012.

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

Un: Euro

RUBRICAS	PREVISÃO / EXECUÇÃO (valores absolutos)						PREVISÃO / EXECUÇÃO (%)			VARIÇÃO DA EXECUÇÃO NO TRIÉNIO	
	2009		2010		2011		2009	2010	2011	(%)	(pp)
	PREVISÃO	EXECUÇÃO	PREVISÃO	EXECUÇÃO	PREVISÃO	EXECUÇÃO					
1 - Saldo inicial	4 412 083	4 412 083	383 371	383 371	351 817	351 817	100%	100%	100%	-92%	0 pp
2 - Repos. não abat. nos pagam.	25 000	7 982	10 000	18 973	12 500	85 315	32%	190%	683%	969%	651 pp
3 - Receita Corrente	42 940 045	36 971 632	43 173 467	34 141 889	46 725 263	34 949 687	86%	79%	75%	-5%	- 11 pp
4 - Despesa Corrente	41 391 206	37 953 548	39 403 921	33 076 522	43 110 227	33 258 665	92%	84%	77%	-12%	- 15 pp
5 - Receita de Capital	17 737 579	12 603 115	15 124 076	8 924 718	9 821 987	5 929 834	71%	59%	60%	-53%	- 11 pp
6 - Despesa de Capital	23 723 502	15 657 893	19 286 993	10 040 612	13 801 340	6 708 039	66%	52%	49%	-57%	- 17 pp
7 - Receita Total (1+2+3+5)	65 114 707	53 994 811	58 690 914	43 468 950	56 911 567	41 316 652	83%	74%	73%	-23%	- 10 pp
8 - Despesa Total (4+6)	65 114 708	53 611 440	58 690 914	43 117 133	56 911 567	39 966 704	82%	73%	70%	-25%	- 12 pp

Fonte: Mapas de controlo orçamental da despesa e da receita e fluxos de caixa

Anexos, a fls. 14 a 16

A **receita total disponível** (que inclui o saldo orçamental transitado da gerência anterior) totalizou, no triénio em análise, respetivamente, **MC 54, MC 43,5 e MC 41,3**, tendo **decrecido, MC 12,7 (23%)**, devido à diminuição simultânea das receitas correntes (6%) e de capital, com especial incidência nestas últimas (53%).

Realce-se, no entanto, que, no período em análise, as referidas receitas incluíam, a utilização de empréstimos de curto e médio e longo prazos (receitas não efetivas), nos montantes, respetivamente, **€ 9 204 680, € 6 113 398 e € 2 475 793**.

Assim, não considerando as referidas receitas, a **receita total disponível** foi de **€ 44 790 131, € 37 355 552 e € 38 840 859**, pelo que, **ocorreu**, de facto, no período em análise, **uma diminuição de 13%**.

No mesmo sentido evoluiu a **despesa municipal paga (redução de 25%)**, que passou de **MC 53,6 para MC 40**, em grande medida devido à significativa diminuição das despesas de capital (57%).

Por sua vez, nos anos de **2012 e 2013**, a **evolução das receitas e das despesas municipais** foi a seguinte:

Quadro 4 – Taxas de execução da receita e despesa municipais em 2012 e 2013

Un: Euro

RUBRICAS	2012			2013			VARIÇÃO DA EXECUÇÃO					
	PREVISÃO	EXECUÇÃO	TAXA DE EXECUÇÃO	PREVISÃO	EXECUÇÃO	TAXA DE EXECUÇÃO	2012 / 2013			FACE A 2009		
							MONTANTE	(%)	(pp)	MONTANTE	(%)	(pp)
1 - Saldo inicial	1 349 949	1 349 949	100%	1 208 096	1 208 096	100%	- 141 853	-11%	0 pp	- 3 203 987	-73%	0 pp
2 - Repos. não abat. nos pagam.	5 000	80 420	1608%	5 000	64 731	1295%	- 15 689	-20%	- 314 pp	56 749	711%	1 263 pp
3 - Receita Corrente	43 763 598	33 371 237	76%	38 401 684	37 731 103	98%	4 359 865	13%	22 pp	759 471	2%	12 pp
4 - Despesa Corrente	40 983 769	31 905 500	78%	37 737 422	34 660 860	92%	2 755 360	9%	14 pp	- 3 292 687	-9%	0 pp
5 - Receita de Capital	8 792 574	7 528 153	86%	7 497 863	5 968 297	80%	- 1 559 856	-21%	- 6 pp	- 6 634 817	-53%	9 pp
6 - Despesa de Capital	12 927 352	9 216 163	71%	9 375 221	5 899 226	63%	- 3 316 937	-36%	- 8 pp	- 9 758 667	-62%	- 3 pp
7 - Receita Total (1+2+3+5)	53 911 121	42 329 759	79%	47 112 643	44 972 226	95%	2 642 467	6%	17 pp	- 9 022 585	-17%	13 pp
8 - Despesa Total (4+6)	53 911 121	41 121 663	76%	47 112 643	40 560 086	86%	- 561 577	-1%	10 pp	- 13 051 354	-24%	4 pp

Fonte: Mapas de controlo orçamental da despesa, receita e fluxos de caixa (SIIAL)

Assim, a **receita cobrada aumentou, entre 2012 e 2013**, cerca de **M€ 2,6 (6%)**, devido ao **acréscimo das receitas correntes (13%)**, uma vez que as receitas de **capital decresceram (21%)**, tendo a **despesa municipal paga evoluído em sentido oposto (menos m€ 562 e 1%)**.

As referidas receitas incluíam, nos anos de 2012 e 2013, a **utilização empréstimos de curto e médio e longo prazos (receitas não efetivas)** no montante, respetivamente, de **€ 2 829 637,45 e € 3 123 189,75**.

Assim, não considerando, em cada ano, as referidas receitas, a **receita total disponível** foi de **€ 39 500 121,21 e € 41 849 036,39**, mas o aumento, no período, manteve-se nos **6%**.

Face a **2009**, as **receitas (não considerando as relativas a empréstimos) e despesas orçamentais diminuíram, em 2013**, respetivamente, **M€ 3 e M€ 13 (7% e 24%)**.

2.2.1.2. No triénio 2009/2011, o **grau de execução orçamental da receita total disponível decresceu (de 83% para 73%)**, para o que concorreu, especialmente, a **componente das receitas de capital (que passou de 71% para 60%)**.

Realce-se que, **face aos valores previstos, não foram arrecadadas**, naquele período, **receitas totais**, respetivamente, **nos montantes de M€ 11,1, M€ 15,2 e M€ 15,6**, resultando esta situação **essencialmente** das seguintes rubricas:

- ✓ " **01 – Impostos diretos** ", com valores orçamentais previstos de, respetivamente, M€ 19,6, M€ 19,3 e M€ 16,6 e executados de M€ 18,7, M€ 17,2 e M€ 15,1, que contribuíram em 8%, 13,9% e 9,6% para o desvio total verificado;
- ✓ " **02 – Impostos indiretos** ", com valores orçamentais previstos de M€ 6, M€ 4 e M€ 12,6 e executados de M€ 1,5, M€ 1,8 e M€ 3,5, que contribuíram com 40,6%, 14,4% e 58,5% para o desvio total verificado;
- ✓ " **07 – Venda de Bens e Serviços Correntes** ", com valores orçamentais previstos de M€ 8,5, M€ 10,6 e M€ 8,5 e executados de M€ 8, M€ 6,8 e M€ 7,8, que contribuíram com 3,9%, 24,9% e 4,5% para o desvio total verificado;
- ✓ " **09 – Venda de Bens de Investimento** ", nos dois últimos anos, de, respetivamente, M€ 3,8 e M€ 1 e executados de € 148 e m€ 129, que contribuíram em 25% e 5,7% para o desvio total verificado;
- ✓ " **11 – Passivos Financeiros** ", com valores orçamentais previstos, de M€ 11,8, M€ 7,3 e M€ 4,6 e executados de M€ 9,2, M€ 6,1 e M€ 2,5, que contribuíram em 23,6%, 7,8% e 13,4% para o desvio total verificado.

Por sua vez, em **2012 e 2013**, o **grau de execução da receita global** foi de, respetivamente, **79% e 95%**, o que evidencia, face a **2009**, no último ano referido, um **aumento de 12,5 pp**, por força do comportamento tanto **das receitas correntes (cresceu 12 pp)**, como das **de capital (aumentou 9 pp)**.

Desta forma, face aos **valores previstos, não foram arrecadas**, em 2012 e 2013, **receitas globais nos montantes** de, respetivamente, **M€ 11,6 e M€ 2,1**, quando, em

2011, **essa diferença importou em M€ 15,6, o que evidencia uma significativa melhoria da situação nesta matéria no período mais recente**, ainda que continuando a representar um valor materialmente relevante.

Anexos, a fls. 14 e 15

Existiu, assim, nos anos de 2009/2013, uma **prática sistemática, elevada e reiterada de empolamento na previsão das receitas orçamentais**, pois, não obstante a **melhoria significativa ocorrida no último ano, o respetivo valor previsto e não arrecadado é materialmente relevante (M€ 2,1), situação que contraria o objetivo visado pelas regras previsionais consagradas no POCAL.**

O MP, no contraditório institucional, discorda da afirmação da IGF de que tenha «*existido nos anos de 2009/2013, uma prática sistemática, elevada e reiterada de empolamento na previsão das receitas orçamentais*» e apresenta uma série de argumentos/justificações, a saber:

" (...) *Os documentos previsionais relativos aos anos em análise, embora produzidos num período de grave crise económica e financeira, e por consequência de grande incerteza, cumpriram não só as regras previsionais do POCAL mas também o elenco das recomendações enunciadas no presente relatório (...)* ";

" *Nunca houve da parte do Município a intenção de empolar as receitas, mas sim prever, com a melhor informação disponível, o montante previsível de realização. O que o MP não podia prever era o impacte tão profundo e imediato na economia e nas finanças locais, da crise económica e financeira que assolou o país a partir de finais de 2008, que ultrapassou, como é do domínio público e atestado por instituições internacionais, níveis inimagináveis à data.* ";

" (...) *por prudência o MP não inscreveu nos orçamentos de receita dos anos em apreço (particularmente nos anos de 2010 a 2012), os valores máximos de receita expectável em rubricas como os Impostos Indiretos, mas somente uma parcela substancialmente inferior. Sublinhe-se que essas estimativas eram devidamente fundamentadas (...)* ".

Anexos, a fls. 102 e 103

Acrescenta, ainda, que " (...) *sendo verdade que nos anos em análise existiram rubricas cuja execução não esteve ao nível do que se previu, ainda assim apresentaram valores que não revelam/demonstram aquilo que é transmitido, ou seja, «prática sistemática, elevada e reiterada de empolamento das receitas». Se assim fosse, o grau de execução das receitas orçamentais não teria apresentado as taxas (...), sempre, e com bastante margem, superiores à média nacional (...)* " , fundamentado tal afirmação com os dados constantes do Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses de 2013.

Anexos, a fls. 102 e 103

Refere, também, que " *Como antes se disse o MP procurou sempre elaborar com rigor os seus documentos previsionais, assumindo como regra as práticas constantes da presente recomendação, que considera válidos e adequados. O histórico destes anos, em particular entre 2010 e 2012, introduziu fenómenos que obrigaram à revisão de práticas, em particular no que concerne ao cálculo das rubricas Impostos Indiretos e Venda de Bens de Investimento, em virtude da constatação de uma mudança substantiva do paradigma económico.* ".

Termina, no entanto, afirmando que " *Sem embargo do que antes se disse, acolhe-se a presente recomendação, a qual já foi aplicada no exercício de 2014, no decurso do qual o MP procedeu à revisão, em baixa, da dotação do orçamento da receita.* ".

Anexos, a fls. 104

Ora, atendendo, por um lado, a que a execução global da receita, entre 2009/2012, foi sempre inferior a 85% ¹¹, e, por outro lado, a que a IGF reconhece expressamente no relatório que, em 2013, ocorreu uma melhoria significativa da situação, mas que, ainda assim, as previsões efetuadas possibilitavam a realização de despesa materialmente relevante (M€ 2,1) sem uma efetiva cobertura pelas receitas cobradas, pode, de facto, afirmar-se que os orçamentos do MP foram elaborados, em todos os exercícios analisados, com base em expectativas otimistas ao nível das receitas, o que, aliás, também acaba, de algum modo, por ser confirmado pela Autarquia na última afirmação transcrita.

Sobre esta matéria, João Carvalho, Maria José Fernandes, Pedro Camões e Susana Jorge afirmam que " *Em oposição a esta situação há os orçamentos **empolados** com inscrição de receitas sobreavaliadas ou **com níveis elevados de incerteza na cobrança.*** " ¹², acrescentado, ainda, que se assiste a uma " (...) *tendência generalizada para a não consideração do Princípio da Prudência, o que leva a que não seja integrado no cálculo das estimativas orçamentais da receita, o montante correspondente ao grau de incerteza das cobranças demonstrado pelas sucessivas execuções orçamentais dos anos anteriores.* " ¹³.

Em síntese, se a Autarquia não pretendia, de facto, empolar os seus orçamentos de receitas e com isso criar a possibilidade de realizar despesa sem uma efetiva cobertura na receita cobrada, então seria de esperar que existisse, no mínimo, alguma correspondência entre os montantes da receita efetivamente cobrada e a prevista, o que não acontece.

Assim, as afirmações tecidas em sede de contraditório institucional não põem em causa as asserções produzidas sobre esta matéria, que, por isso, mantemos integralmente.

2.2.1.3. Os desvios registados na execução da receita orçamental prevista permitiam, ao nível da realização das despesas, a seguinte situação:

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

Un. Euro

RUBRICAS	EXERCÍCIOS					% DE COBERTURA DA DESPESA PREVISTA <i>(#2)/#100</i>				
	2009	2010	2011	2012	2013	2009	2010	2011	2012	2013
1 - Receita total efetivamente disponível	53 994 811	43 468 950	41 316 652	42 329 759	44 972 226					
2 - Despesa orçamental prevista	65 114 708	58 690 914	56 911 567	53 911 121	47 112 643	83%	74%	73%	79%	95%
Diferença (1-2)	- 11 119 897	- 15 221 964	- 15 594 915	- 11 581 362	- 2 140 416					

Fonte: Mapas de controlo orçamental da despesa e da receita (2012 e 2013 – dados SIIAL)

Anexos, a fls. 14 a 16

¹¹ A este propósito, importa, ainda, salientar que a partir do ano de 2014, no caso de o MP registar durante dois anos consecutivos uma taxa de execução de receita prevista no orçamento respetivo inferior a 85%, é emitido um alerta precoce por parte da DGAL, de acordo com o estabelecido no artigo 56º da Lei n.º 73/2013, de 3/set.

¹² " Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses – 2006 ", 2008, fls. 85.

¹³ " Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses – 2013 ", 2014, fls. 54.

Assim, particularmente no período de 2009 a 2012, **através do emolamento das receitas orçamentais**, foi criada, de forma artificial, a **possibilidade da realização e/ou existência de despesas de elevado montante para o pagamento das quais não havia, de facto, disponibilidades financeiras.**

Realce-se que tal risco aumentou consideravelmente entre 2009 e 2011 (de M€ 11,1 para M€ 15,6) e diminuiu substancialmente em 2013 (M€ 2,1) face a 2012 (M€ 11,6), ainda que **mantendo-se**, no último ano analisado, **num valor materialmente relevante.**

A situação descrita, até 2012, **não pode ser apenas justificada pelas dívidas de natureza administrativa e/ou comercial de curto prazo transitadas de exercícios anteriores**, pois, de acordo com a informação financeira da Autarquia, essas dívidas cifravam-se, no início de cada um dos anos, em respetivamente, **M€ 1,5, M€ 2,7, M€ 7,8 e M€ 8,9.**

Com efeito, **através da referida sobreavaliação das receitas, criou-se a possibilidade de realizar**, de 2009 a 2012, " **nova despesa** " no montante de, pelo menos, cerca de **M€ 9,5, M€ 12,5, M€ 7,8 e M€ 2,6** ¹⁴, relativamente à qual não existia uma efetiva capacidade de pagamento.

Assim, a **execução dos orçamentos dos anos de 2009/2013 comportava um elevado risco**, pois, não obstante a melhoria verificada no último exercício, **possibilitava a realização e/ou existência de um elevado montante de despesa para além da efetiva capacidade do MP para promover o seu pagamento atempado**, potenciando, por isso, **uma gestão orçamental desequilibrada.**

O MP refere, no contraditório institucional, a sua discordância com a comparação efetuada:

" (...) entre a receita orçamental prevista e o nível de realização de despesa (...) com o devido respeito, não consideramos que a comparação de rubricas possa ser feita para tentar justificar potenciais riscos que poderiam ter ocorrido, mas sim para verificar se a gestão levada a cabo pelo MP, na existência de potenciais riscos, foi ajustada de acordo com critérios de prudência, de responsabilidade e de cumprimento de compromissos já assumidos.

Os dados devem ser comparados na mesma base de análise. Se falamos de previsões, então comparemos valores previstos, se falamos de execução então comparemos valores executados. O que é certo e factual é que, em períodos de grande dificuldade económica, houve o bom senso de não efetuar despesa, que orçamentalmente podia ser efetuada, que comprometesse a já difícil situação financeira que o MP viveu, principalmente, entre 2010 e 2012. "

Anexos, a fls. 103 e 104

¹⁴ Diferença entre a " despesa orçamental prevista sem efetiva cobertura pela receita disponível ", nos montantes, respetivamente, de M€ 11,1 M€ 15,2, M€ 15,6 e M€ 11,6, e o montante de " outras dívidas a terceiros " transitadas de 2008 a 2011 (de acordo com a respetiva prestação de contas), M€ 1,5, M€ 2,7, M€ 7,8 e M€ 8,9.

O MP acrescenta, ainda, que:

" O orçamento de despesa do MP é efetuado com base em cobranças efetivas previstas das receitas, se assim não fosse, não teria conseguido atingir o seu equilíbrio financeiro em tão curto prazo temporal. "

" (...) efetua um acompanhamento e controlo rigoroso da sua execução orçamental. Para o efeito dispõe de uma unidade orgânica (Gabinete de Planeamento e Auditoria), cujo âmbito de atuação foi inclusivamente alargado de modo a permitir uma análise mais pormenorizada da despesa. Esta unidade tem ainda como missão efetuar a avaliação mensal da execução orçamental, identificando eventuais desvios e produzindo recomendações para sua correção. Após a entrada em vigor da Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro, de modo a reforçar o controlo sobre a contração de nova despesa, foram anuladas as delegações e subdelegações de competências antes atribuídas a vereadores e dirigentes, cabendo à referida unidade orgânica assegurar o suporte técnico ao Presidente da Câmara na tomada de decisão sobre esta matéria. "

As regras previstas na Lei n.º 8/2012 de 21 de fevereiro, são escrupulosamente cumpridas no MP. "

Anexos, a fls. 105

Termina, referindo que *" O MP sempre pugnou por uma gestão rigorosa, equilibrada, prudente e de grande exigência no cumprimento das suas obrigações com terceiros. Não há registo, em democracia, de o MP ter, antes de 2009, dívidas a fornecedores, exercícios desequilibrados, ou execuções orçamentais (no domínio da receita e da despesa) inferiores a 80%, com exceção do ano de 2003 em que a taxa de execução de despesa foi de 79,4%. Se tais fenómenos ocorreram neste, e só neste período, e se após a sua ocorrência o MP conseguiu num prazo muito curto recuperar o reequilíbrio financeiro, tal deve-se a dois indesmentíveis factos "*, que têm a ver com o facto de se tratar de:

- ✓ *" (...) de um período extraordinário, marcado por uma profunda e gravíssima crise económica e financeira que, ao nível da administração local e em particular do MP, originou uma quebra acentuada (e abrupta) das receitas municipais e uma alteração do paradigma económico, com reflexos diretos nos mecanismos e raciocínios de previsão da receita "*;
- ✓ *Porque tinha uma situação financeira equilibrada e uma gestão rigorosa, e desde a primeira hora adotou planos de contingência adequados ao contexto vivido, o MP pode, num prazo de 2 anos recuperar o equilíbrio financeiro. "*

Anexos, a fls. 100 e 101

Ora, não podemos concordar com os argumentos apresentados pelo MP, no sentido de a comparação entre a receita total efetivamente disponível não poder ser efetuada com a despesa orçamental prevista, pois a análise permite aferir, como já se afirmava, apenas do risco existente ao nível da execução orçamental, que, de facto, como de algum modo afirma a Autarquia, pode ou não confirmar-se consoante a gestão orçamental efetivamente realizada.

Acresce que, não obstante as afirmações tecidas pelo MP, os seus dados concretos comprovam que o risco existente na elaboração dos seus orçamentos acabou por se concretizar (cfr. item seguinte) atendendo à sistemática violação do princípio do equilíbrio substancial, ainda que, como também referimos, com uma significativa melhoria da situação em 2013, pelo que, também neste caso, mantemos todas as asserções produzidas.

2.2.1.4. O MP violou, em 2009, o princípio orçamental do equilíbrio corrente, isto é, as receitas correntes cobradas, durante aquele ano, não foram suficientes para fazer face às despesas correntes pagas.

Anexos, a fls. 17

A violação do princípio do equilíbrio corrente, previsto na alínea e) do ponto 3.1.1. do POCAL, é suscetível, em abstrato, de gerar responsabilidade financeira sancionatória (cfr. art. 65º, n.º 1, al. b), da Lei n.º 98/97, de 26/ago (Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas – LOPTC).

Sobre este aspeto, o MP reconhece, no contraditório institucional, que " (...) em 2009, as receitas correntes foram inferiores às despesas correntes, mas em termos gerais, as receitas totais foram suficientes para fazer face às despesas totais ", mas afirma (e apresenta um quadro com os respetivos valores) que " (...) existiram receitas suficientes para fazer face a todas as despesas. " e informa que, tal como é recomendado pela IGF, " (...) tem em consideração o cumprimento da regra do equilíbrio orçamental previsto no art.º 40.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro. ".

Anexos, a fls. 104

Todavia, tendo em conta a estrutura da classificação económica das receitas constante do Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14/fev, o saldo da gerência anterior não consubstancia receita corrente ou de capital, pois está autonomizado numa rubrica específica, pelo que, para cumprir o princípio anual do equilíbrio corrente, previsto no ponto 3.1.1., al. e), do POCAL, a receita corrente cobrada no ano tem de ser superior a despesa paga da mesma natureza, já que a integração no orçamento do saldo da gerência anterior não pode ser efetuada como receita corrente.

Ainda assim, é um facto que, atendendo à indefinição quanto à natureza do saldo, se o saldo fosse considerado receita corrente, não se verificaria, no ano indicado, a violação do princípio do equilíbrio corrente.

De qualquer modo, o Tribunal de Contas está na posse de todos os elementos que espelham as situações descritas (pois tal desequilíbrio resulta claramente dos documentos de prestação de contas do MP que lhe foram remetidos para efeitos de verificação de contas) 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.

2.2.1.5. No que respeita à verificação do cumprimento do princípio do **equilíbrio**

orçamental numa perspetiva substancial¹⁵, os resultados foram os seguintes:

Quadro 6 – Equilíbrio orçamental em sentido substancial

Ano	Execução Autónoma do Ano	Execução Global no Ano
2009	95,80%	95,91%
2010	88,81%	84,90%
2011	97,05%	82,16%
2012	99,09%	81,91%
2013	114,35%	92,10%

Fonte: Orçamentos finais, mapas de fluxos de caixa, auditoria da IGF e dados do SIIAL de 2012 e 2013
Anexos, a fls. 17 (em especial, colunas 9 e 10) e fls. 2 (metodologia)

Verifica-se, deste modo, que a Autarquia **violou**, nos anos de **2009 a 2013, de forma sistemática, o princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial em termos de execução global do ano, tendo-o cumprido ao nível da execução autónoma de cada ano apenas em 2013**, o que espelha uma evolução positiva da situação.

De qualquer modo, **a violação sistemática do princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial** (execução global do ano) **espelha**, na sequência da concretização do risco a que aludimos, **uma execução orçamental desequilibrada e a realização e/ou existência de despesas acima da real capacidade financeira do MP para fazer face**, atempadamente, **aos compromissos assumidos perante terceiros**.

O MP, no contraditório institucional, discorda das asserções produzidas no que se refere à conclusão sobre a violação, nos anos de 2009/2013, do princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial (execução global do ano), pois não concorda com " (...) a inclusão do ano 2013 nesta apreciação ", quando " (...) o próprio corpo do relatório refere, e passamos a citar «tendo-o cumprido ao nível da execução autónoma de cada ano apenas em 2013»).

Anexos, a fls. 105

Não vemos, no entanto, qual a razão da discordância do MP relativamente às afirmações em causa, pois não existe qualquer incoerência ou incorreção nas mesmas, uma vez que, como se disse e agora reafirma, entre 2009/2013, foi violado o mencionado princípio quanto à execução global, ainda que tenha sido cumprido, no último ano analisado, em termos da execução autónoma, pelo que mantemos todas as asserções produzidas.

2.2.1.6. No período 2009/2013, a relação entre as **disponibilidades orçamentais** e o valor de algumas **despesas obrigatórias e de compromissos já assumidos**, foi a seguinte:

¹⁵ Isto é, entrando em consideração, entre outros aspetos, com a receita disponível e com a despesa realizada e faturada, mas ainda não paga (cfr. alínea b) do ponto 1.2. do anexo " Objetivos e Metodologia ", a fls. 1 a 9).

Quadro 7 – Vinculação orçamental ¹⁶

Un euro

DESCRIÇÃO	EXECUÇÃO				
	2009	2010	2011	2012	2013
1 - Despesas com pessoal	20 007 486	19 562 922	18 281 770	16 347 521	18 416 307
2 - Encargos relativos à dívida financeira (amort. e juros)	1 600 511	2 650 220	4 321 810	3 632 235	2 456 302
3 - Outras dívidas a terceiros de CP transitada do ano anterior	1 549 199	2 683 949	8 081 665	10 322 901	10 558 830
4 - Compromissos já assumidos no final do exercício anterior e ainda não faturados *	760 630	2 602 044	0	317 385	0
5 - Compromissos já assumidos para o exercício no final do anterior (contas 04 e 05) **					2 134 293
6 - TOTAL (1+2+3+4+5)	23 917 827	27 499 135	30 685 245	30 620 042	33 565 732
7 - DISPONIBILIDADES ORÇAMENTAIS ***	53 994 811	43 468 950	41 316 652	42 249 339	44 907 495
8 - DIFERENÇA (7-6)	30 076 984	15 969 815	10 631 407	11 629 297	11 341 764
9 - PERCENTAGEM DA RECEITA NÃO VINCULADA (8/7*100)	55,7	36,7	25,7	27,5	25,3

* 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
** O MP apenas começou a utilizar as contas relativas a compromissos para exercícios futuros a partir de 2012.
*** Resulta da soma dos saldos orçamentais iniciais com as receitas cobradas

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

Constatámos que, em 2009, a parcela de receita vinculada no início desse exercício económico, destinada ao pagamento de um elenco de despesas certas e de elevado grau de inflexibilidade, atingia **44,3% das disponibilidades orçamentais** desse ano, pelo que ainda existia uma margem significativa de receita não vinculada.

Nos anos de 2010 a 2013, a situação deteriorou-se, **uma vez que uma parte já muito significativa da receita disponível (entre 63% e 74%) encontrava-se comprometida** face apenas a **um conjunto de despesas certas que, em regra, se repetem em todos os exercícios e que apresentam um elevado grau de inflexibilidade.**

Acresce que os resultados de 2009 a 2012 seriam mais negativos caso fossem refletidos contabilisticamente de forma sistemática os compromissos de exercícios futuros, o que apenas ocorreu relativamente ao último exercício referido (cfr. supra item 2.1.2.2.) ¹⁷.

Em síntese, o **MP dispunha, em 2009, de uma apreciável margem de manobra para fazer face às demais despesas municipais que não se encontravam à partida já "vinculadas"**, mas, nos anos seguintes, a **situação sofreu uma significativa deterioração nesta matéria, com um claro aumento da rigidez orçamental.**

Sobre este aspeto, a Autarquia, no contraditório institucional, não põe em causa as afirmações da IGF, mas afirma que:

" (...) o orçamento de despesa do MP é efetuado com base em cobranças efetivas previstas das receitas, o MP iniciou, ainda em 2008 um conjunto de medidas destinadas a reduzir a despesa municipal, mormente a associada ao seu funcionamento (atividades meio), as quais, pela sua natureza, assumem uma maior rigidez.

Neste âmbito o esforço municipal concentrou-se, preferencialmente, nas seguintes áreas: despesas com pessoal (em particular, despesas com horas extraordinárias e

¹⁶ Cfr. alínea b) do ponto 1.2. do anexo "objetivos e metodologia", a fls. 1 a 9.

¹⁷ Refira-se que o MP contabilizou apenas alguns eventos em contas de compromissos de exercícios futuros em 2008 e 2009, respetivamente, nos montantes de € 1 124 227,97 e € 3 145 299,45. No entanto, tais valores não foram tidos em consideração para efeitos desta análise, pois, segundo os seus serviços, não foi efetuada qualquer validação dos eventos que estariam a ser refletidos.

outros abonos eventuais), contratos de prestação de serviços em regime de avença, comunicações e arrendamentos. Em todas estas áreas verificou-se uma forte redução de custos (em alguns casos superiores a 50%), como pode ser verificado pelas contas de gerência dos anos em análise, cumprindo ainda assinalar a redução materializada a partir de 2013 relativamente a serviços associados à manutenção e gestão de instalações de serviços (limpeza e vigilância).

Para além destas medidas em áreas sectoriais, o MP abdicou de perto de metade de um Empréstimo de Longo Prazo devidamente contratado em 2011, no valor de M€ 8, de modo a não onerar o serviço da dívida.

Este esforço de contenção e redução da despesa de funcionamento prosseguiu nos exercícios subsequentes, nas áreas identificadas e em outras. "

Anexos, a fls. 105 e 106

2.2.1.7. Da comparação, nos anos de 2009 a 2013, entre **os compromissos assumidos no exercício e a soma das despesas pagas com o montante das outras dívidas a terceiros** (de curto prazo) decorre o seguinte:

Quadro 8 – Relação entre os compromissos e as despesas faturadas (ou equivalente)

Un: euro

DESCRIÇÃO	2009	2010	2011	2012	2013
1 - Compromissos totais assumidos para o exercício	58 897 433	49 598 555	50 606 989	51 242 404	42 647 855
2 - Despesas totais pagas	53 611 440	43 117 133	39 966 704	41 121 663	40 560 086
3 - Outras dívidas a terceiros de CP transitadas (exceto OT)	2 683 949	8 081 665	10 322 901	10 558 830	8 269 264
Diferença [1-(2+3)]	2 602 044	- 1 600 244	317 385	- 438 089	- 6 181 494

Fonte: Documentos de prestação de contas da Autarquia e auditoria da IGF

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

Atendendo a que, de acordo com o ponto 2.6.1. do POCAL, o registo do compromisso é efetuado na sequência da assunção, face a terceiros, da responsabilidade de realizar determinada despesa, **os resultados apurados**, em 2010, 2012 e 2013, indiciam **a realização de despesas** (respetivamente, de M€ 1,6, m€ 438 e M€ 6,2) **relativamente às quais não foi efetuado o correspondente compromisso no exercício.**

Ora, em princípio, tal situação indicia **a violação de princípios e regras orçamentais relativos à execução do orçamento**¹⁸ **sendo suscetível de configurar um ilícito de natureza financeira**, de harmonia com o disposto no art. 65º, n.º 1, al. b), da LOPTC.

No entanto, segundo os serviços municipais, os resultados apurados são justificados com os valores relativos a dívidas às empresas

[REDACTED]

[REDACTED] com quem a Autarquia celebrou acordos de pagamento com o objetivo de diferir o pagamento dos créditos, mas que continuaram a ser consideradas no CP do balanço, não obstante passarem a ter uma exigibilidade de MLP.

Assim, em termos da contabilidade orçamental, tais montantes deixaram de ser

¹⁸ Designadamente, o previsto na alínea d) do ponto 2.3.4.2. das Considerações Técnicas do POCAL.

comprometidos no exercício, uma vez que uma parte muito significativa é apenas exigível em exercícios seguintes, como aconteceu, por exemplo, no ano de 2013, em que o montante global dos acordos de pagamento que se encontravam na situação descrita era de M€ 6,5, pelo que não se justifica a realização de qualquer outra diligência, por parte da IGF, sobre esta matéria.

Em sede **de contraditório institucional**, o MP a propósito da referência a «*Indícios da existência de despesas, em 2010, 2012 e 2013, sem que tenha sido efetuado o exigível compromisso no exercício (respetivamente, M€ 1,6, m€438 e M€ 6,2)*» veio, esclarecer/informar que "(...) A existência deste diferencial decorre de três situações concretas ", que, de um modo geral, reafirmam a abordagem efetuada pela IGF.

Anexos, a fls. 106

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

- ✓ Aumentou a taxa de cobertura da despesa total paga pela receita total disponível (de 101% para 103%);
- ✓ As despesas orçamentais têm vindo a ser pagas maioritariamente com receitas próprias (56%, 63% e 72%), embora os fundos municipais também constituam uma receita significativa (15%, 19% e 20%);
- ✓ Cresceu o peso das receitas próprias na receita total cobrada (de 60% para 70%);
- ✓ Diminuiu tanto a proporção dos compromissos assumidos para o exercício no total das despesas realizadas e faturadas (de 105% para 101%), como o peso das despesas totais pagas nos compromissos assumidos para o exercício (de 91% para 79%).

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

2.2.1.9. Em síntese, o MP, entre 2009 a 2013, na sequência da concretização do **risco associado à manutenção de uma prática sistemática de empolamento das receitas orçamentais**, apresentou uma **gestão orçamental desequilibrada**, violando, de forma significativa e reiterada, **o princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial** (execução global do ano), sendo, no entanto, **de salientar a melhoria ocorrida no último exercício referido**.

De facto, tendo em conta o princípio da universalidade, o MP **não tem mantido uma gestão orçamental prudente**, uma vez que **não tem adequado 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).

Da prática descrita decorre que **os documentos previsionais do MP**, particularmente, entre 2009 e 2012, **não refletem a sua real expectativa da execução orçamental**, 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 ¹⁹.

¹⁹ 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 POAL, constitui um dos pressupostos para uma gestão financeira equilibrada e sustentável, designadamente em termos da manutenção de níveis de dívida administrativa/comercial materialmente pouco relevantes e adequados ao quadro financeiro do ente público local (ou, noutros termos, que preveja dotações orçamentais que permitam a realização de despesas, cujo pagamento atempado seja comportável com as disponibilidades financeiras existentes na Autarquia).

2.2.2. DÍVIDA MUNICIPAL E APRECIACÃO DA SITUAÇÃO FINANCEIRA (2009/2013)

2.2.2.1. A dívida global do MP relativa a operações orçamentais (OO), incluindo as correções efetuadas pela IGF (cf. item 2.1.2.1.), importava, no triénio de 2009/2011, nos seguintes montantes:

Quadro 9 – Composição e evolução da dívida corrigida pela IGF

Un: euro

Descrição	2009			2010			2011			Taxa de Variação 2009 / 2011
	Prest. Contas	Correc. IGF	Total	Prest. Contas	Correc. IGF	Total	Prest. Contas	Correc. IGF	Total	
Dívida Financeira - EMLP	15 627 213	0	15 627 213	19 517 146	0	19 517 146	18 292 375	0	18 292 375	17,1%
- ECP	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
- Leasing	550 420	0	550 420	495 926	0	495 926	305 884	0	305 884	-44,4%
Subtotal	16 177 633	0	16 177 633	20 013 072	0	20 013 072	18 598 259	0	18 598 259	15,0%
Outras dívidas a terceiros - MLP	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
- CP	2 683 949	0	2 683 949	7 773 363	308 302	8 081 665	8 934 281	1 388 619	10 322 901	284,6%
Subtotal	2 683 949	0	2 683 949	7 773 363	308 302	8 081 665	8 934 281	1 388 619	10 322 901	284,6%
Total	18 861 582	0	18 861 582	27 786 435	308 302	28 094 737	27 532 540	1 388 619	28 921 160	53,3%

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

Anexos, a fls. 20

No triénio em apreço, a dívida municipal de operações orçamentais teve um acréscimo muito relevante (53%), passando de **MC 18,9** para **MC 28,9** (mais **MC 10**), para o qual contribuíram especialmente as " outras dívidas a terceiros " de curto prazo (CP), que cresceram **MC 7,6** (285%).

A evolução, em 2012 e 2013, das principais componentes da dívida municipal, de acordo com os documentos de prestação de contas, foi a seguinte:

Quadro 10 – Composição e evolução da dívida municipal em 2012 e 2013

DESCRÇÃO	2012	2013	VARIACÃO			
			2012/2013		2009/2013	
			Montante	Taxa	Montante	Taxa
Dívida Financeira - EMLP	18 054 163	19 072 383	1 018 220	6%	3 445 170	22%
- ECP	0	0	0	---	0	
- Leasing	176 557	33 671	- 142 886	-81%	- 516 748	-94%
Subtotal	18 230 721	19 106 054	875 334	5%	2 928 422	18%
Outras dívidas a terceiros - MLP	0	0	0	---	0	---
- CP	10 558 830	8 269 264	- 2 289 566	-22%	5 585 314	208%
Subtotal	10 558 830	8 269 264	- 2 289 566	-22%	5 585 314	208%
Total	28 789 550	27 375 318	- 1 414 232	-5%	8 513 736	45%

Fonte: Documentos de Prestação de Contas de 2012 e 2013 ²⁰

Deste modo, entre 2012 e 2013, o endividamento do MP diminuiu (5% e MC 1,4),

²⁰ Os documentos de prestação de contas de 2012 e 2013 foram retirados da página da internet do MP e os balancetes do SIIAL.

passando, no final do último exercício, para **MC 27,4** (apesar de, no último exercício referido, ter **aumentado, face a 2009, MC 8,5 e 51%**), **em resultado essencialmente da diminuição verificada ao nível das "outras dívidas a terceiros" de CP (MC 2,3 e 22%)**, uma vez que a dívida relativa a empréstimos de médio e longo prazos (EMLP) **aumentou (MC 1 e 6%)**.

O período de recuperação da dívida total da Autarquia ²¹, **aumentou**, entre 2009/2013, pois passou de:

- ✓ **0,5 para 0,7 anos** (de 6 para 8 meses), **considerando as receitas próprias regulares;**
- ✓ **1,1 para 1,5 anos** (de 13 para 18 meses), **caso se expurgue do valor daquelas receitas as despesas rígidas e vinculadas.**

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

Saliente-se, no entanto, que, **em qualquer dos anos referidos, bastaria a totalidade de receita do MP do exercício para solver a totalidade da dívida** ²², ainda que a situação tenha piorado nesta matéria entre 2009 e 2013.

De facto, entre 2009/2013, **as disponibilidades orçamentais representavam cerca de 286%, 155%, 143%, 147% e 164% da dívida global do município** no final de cada ano, tendência que se manteria caso não se considerasse a receita proveniente dos passivos financeiros, com percentagens de **237%, 133%, 134%, 137% e 153%**.

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

A **dívida municipal "per capita"** apresentou, no mesmo período, uma **evolução crescente**, passando de **€ 305 para € 716**, evidenciando, assim, **um valor relevante**.

Anexos, a fls. 19 (indicador 25)

Entre 2009/2013, **o peso da dívida municipal em sentido lato na despesa total paga também aumentou** (de 35%, para 67%).

Anexos, a fls. 19 (indicador 21)

Refira-se, por fim, que, **em qualquer dos exercícios, o peso da dívida de MLP na dívida total é muito relevante, embora evidencie**, entre 2009 e 2013, **uma tendência variável ainda que globalmente decrescente** (86%, 71%, 64%, 63% e 70%), situação que se repercute e condiciona a gestão orçamental de exercícios futuros.

Em síntese, a **dívida global do MP aumentou significativamente** entre **2009 e 2013 (MC 8,5 e 45%)**, passando a importar em **MC 27,4**, que consubstancia **um nível materialmente relevante face ao seu quadro financeiro**, em especial, às receitas orçamentais, com um:

- ✓ **Elevado período de recuperação da dívida total** (18 meses);
- ✓ **Significativo valor de dívida municipal per capita** (€ 716);

²¹ Resulta da estimativa do número de anos em que a Autarquia é capaz de pagar as suas dívidas com base num conjunto de receitas próprias regulares, abatidas ou não de algumas despesas rígidas e vinculadas (pessoal, serviço da dívida de EMLP e leasing), admitindo alguma estabilidade nas grandezas consideradas.

²² Não se desconhece, no entanto, que parte da dívida referida tem a natureza de médio e longo prazo.

✓ **Relevante peso da dívida de EMLP na dívida total (70%).**

O MP, no contraditório institucional, não contesta as afirmações efetuadas pela IGF, afirmando que:

" (...) a dívida municipal tem vindo a decrescer. Tal dado é particularmente notório no exercício de 2013, com relevância material nos exercícios de 2014 e 2015. Com efeito, verifica-se que a redução de dívida registada entre 2012 e 2014 se situou nos 30,28 % . "

" No período em análise (...) efetuou uma profunda reformulação do seu Plano de Atividades, ajustando-o às disponibilidades financeiras existentes, através da suspensão da realização de projetos e ações, bem como, da redução do montante dos apoios concedidos a entidades locais que desenvolvem atividades de manifesto interesse público. Neste âmbito, a redução operada entre 2009 e 2012 situou-se nos 40,6% . "

Acrescenta que está a desenvolver práticas de controlo convergentes com o teor das recomendações efetuadas pela IGF, visando " (...) a redução de despesa e, em simultâneo, o rigoroso acompanhamento do processo de decisão referente à contração de nova despesa. Os resultados dessas práticas são já visíveis nos exercícios em apreciação, com particular enfoque para o ano de 2013, e foram determinantes para a qualidade dos exercícios de 2014 e 2015 (...) ".

Anexos, a fls. 107

2.2.2.2. O **stock da dívida de EMLP**, reportada ao final de 2009/2011, ascendia, respetivamente, a **€ 15 627 213**, **€ 19 517 146** e **€ 18 292 375**, tendo passado, no final de 2012 e 2013, para **€ 18 054 163** e **€ 19 072 383**.

Anexos, a fls. 22

A **dívida desta natureza evidenciou**, assim, no triénio 2009/2011, **um acréscimo** (M€ 2,7 e 17,1%), representando, no final de 2011, **63% da dívida total**.

No mesmo sentido evoluiu **o serviço da dívida** (amortizações e juros), que **aumentou**, no triénio, **52%** (de **€ 1 393 632** para **€ 2 114 304**) e **o serviço da dívida de EMLP " per capita "** que passou de **€ 23 para € 34**.

Anexos, a fls. 21 e 18 (indicador 16)

De **2012 para 2013**, a **dívida do MP relativa a EMLP voltou a crescer** cerca de **M€ 1 e 6%**, **passando**, no final do último exercício, para **€ 19 072 383** (entre **2009 e 2013 aumentou M€ 3,4 e 22%**).

Por seu lado, **o correspondente serviço da dívida diminuiu**, entre 2012/2013, importando em, respetivamente, **€ 1 933 320,84** e **€ 1 785 147,85**, ainda que tenha aumentado 28% entre 2009 e 2013.

Refira-se que, **atendendo a 2013, é expectável que o serviço da dívida cresça nos próximos anos**, por força, nomeadamente, de um empréstimo contratado (e utilizado de M€ 4,4), em 07/jun/2010, que ainda não tinha dado origem a qualquer pagamento a título de amortização.

Sobre as recomendações da IGF relativamente à análise constante deste item, a Autarquia

refere, no contraditório institucional, que "(...) o controlo do stock da dívida sempre foi sujeito a um acompanhamento rigoroso por parte do MP, em nenhum momento esteve próximo de atingir os limites definidos na lei, e sempre foi prática interna realizar análise de custo/benefício quando se pretende efetuar novos investimentos. "

Anexos, a fls. 107

2.2.2.3. Quanto a empréstimos de CP (ECP), a Autarquia, **no final dos exercícios de 2009/2013, não tinha qualquer stock de dívida desta natureza**, embora tivesse procedido à contratação, nos últimos quatro anos, **de empréstimos desta natureza nos montantes**, respetivamente, **de MC 1, MC 2, MC 1,5 e m€ 500.**

2.2.2.4. Por seu turno, a **dívida resultante dos contratos de locação financeira** ²³ importava, no final de 2009 e 2013, no montante de, respetivamente, **€ 550 420 e € 33 761**, tendo, por isso, diminuído de forma muito relevante (**m€ 517 e 94%**) e apresentando, no último ano, um valor materialmente pouco significativo.

Anexos, a fls. 24

2.2.2.5. As " **outras dívidas a terceiros** " (dívida administrativa/comercial) do MP, decorrentes de OO, importavam, no final dos anos de **2009/2011**, em, pelo menos, **€ 2 683 949, € 8 081 665 e € 10 322 901**, verificando-se, assim, **um acréscimo de MC 7,6 (53%)**.

Anexos, a fls. 20

O **peso daquelas dívidas**, com natureza originária de curto prazo (CP), **na despesa total realizada pela Autarquia** também aumentou de forma significativa (de 5% para 21%).

Anexos, a fls. 19 (indicador 20)

Em 2012 e 2013, as " **outras dívidas a terceiros** " **cresceram e diminuíram face a cada um dos exercícios anteriores**, respetivamente, **m€ 236 (2%) e MC 2,3 (22%)**, tendo passado, em 2013, para o montante de **€ 8 269 264**, ou seja, mais **MC 5,6 (208%)** do que em 2009, **evidenciando**, em qualquer caso, **um montante materialmente relevante.**

2.2.2.5.1. A relação, nos anos de 2009/2013, entre o **saldo final de operações orçamentais e as outras dívidas a terceiros** (originariamente de CP) foi a que se evidencia de seguida:

Quadro 11 – Saldos reais de operações orçamentais

DESCRIÇÃO	2009	2010	2011	2012	2013
1 - Saldo final de operações orçamentais	383 370	351 817	1 349 949	1 208 096	4 412 140
2 - Outras dívidas a terceiros originariamente de CP (exceto OT)	2 683 949	8 081 665	10 322 901	10 558 830	8 269 264
Diferença (1-2)	- 2 300 579	- 7 729 848	- 8 972 952	- 9 350 734	- 3 857 124

Fonte: Documentos de Prestação de Contas e auditoria da IGF

Anexos, a fls. 19 (indicador 19)

Deste modo, o **MP apresentou**, entre 2009/2013, **relevantes e sistemáticos saldos**

²³ Relativos a equipamento informático, viaturas de recolha de resíduos sólidos, autocarro, veículo com plataforma elevatória e veículos ligeiros.

reais negativos de operações orçamentais, situação que, não obstante a evolução favorável ocorrida entre 2012/2013 (diminuição de M€ 5,5), evidencia e confirma a **manifesta a incapacidade para fazer face, atempadamente, ao pagamento das " outras dívidas a terceiros "** originariamente de CP.

De facto, não obstante alguma evolução positiva entre 2012/2013, a **Autarquia apresentou**, entre 2009 e o último exercício referido, **taxas de cobertura das dívidas de CP pelos respetivos saldos das operações orçamentais muito reduzidas** (respetivamente, 14%, 4%, 13%, 11% e 53%).

Anexos, a fls. 19 (indicador 19)

Em síntese, a **situação financeira de CP do MP** é, entre 2009/2013, **negativa e desequilibrada**, com **relevantes saldos reais negativos de operações orçamentais** (respetivamente, **de M 2,3, M€ 7,7, M€ 9, M€ 9,4 e M€ 3,9**), de que resulta a **oneração indevida de orçamentos futuros**, com a transferência da dívida assumida que devia ser paga por um dado orçamento anual para os subsequentes.

Em sede de contraditório institucional, o MP discorda das asserções produzidas neste item, principalmente quando se afirma que a situação financeira de CP é negativa e desequilibrada, nomeadamente, por força dos relevantes, elevados e sistemáticos saldos reais negativos de operações orçamentais.

Argumenta, nesse sentido, que:

" (...) no mapa de outras dívidas a terceiros está incluída a dívida proveniente de acordos de pagamento estabelecidos e que, com exceção do exigível a curto prazo, são dívidas exigíveis a médio e longo prazos.

Ora, não sendo dívida de curto prazo não é exigível a curto prazo, pelo que a afirmação não nos parece é correta.

Mais, também não julgamos correta a afirmação/dedução de que o saldo final de operações orçamentais terá que cobrir a totalidade das outras dívidas a terceiros para se concluir que a situação financeira do MP é equilibrada ou não. O equilíbrio financeiro é, em nossa opinião, determinado pelas entradas e saídas de fluxos que ocorrem, resultando da harmonização entre os tempos de transformação dos ativos em dinheiro e o ritmo de transformação das dívidas em exigível ".

Anexos, a fls. 106 e 107

Não podemos estar de acordo com o entendimento da Autarquia, pois a dívida de CP que, por via de acordos celebrados, foi transformada em MLP, é, como referimos " originariamente de CP ", tendo tais contratos sido celebrados devido à incapacidade financeira existente para a pagar no prazo inicialmente previsto.

De facto, no limite, uma entidade que, por via de acordos com os credores, transformasse toda a sua dívida " originariamente de CP " em dívida exigível a MLP, passaria a apresentar excelentes resultados ao nível da execução orçamental e da situação financeira de CP, quando o nível de endividamento subsistiria, resultando de tal procedimento apenas o diferimento da respetiva obrigação de pagamento e a oneração indevida dos orçamentos futuros, pelo que mantemos as asserções produzidas.

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

Quadro 12 – Prazo médio de pagamento

INDICADORES	2009	2010	2011	VARIAÇÃO NO TRIÉNIO
Prazo médio de pagamento	30	112	196	166
Prazo médio de pagamento (incluindo aquisições em leasing)	36	119	202	167
Prazo médio de pagamento de imobilizado	4	44	122	118

Fonte: Documentos de Prestação de Contas e auditoria da IGF

Anexos, a fls. 39

Assim, o MP, nos anos de 2010 e 2011, **apresentou valores de PMP a terceiros superiores aos dos parâmetros legalmente previstos**²⁴, situando-se, no final do último ano, em **196 dias**.

Por sua vez, de acordo com a **fórmula adotada** na Resolução de Conselho de Ministros (RCM) n.º 34/2008²⁵, o **PMP a fornecedores, no final de 2011**, era de respetivamente, **130 dias** ou **118 dias**, caso se considere **os cálculos da IGF** ou da **Direção-Geral das Autarquias Locais (DGAL)**.

A disparidade de resultados deve-se ao facto de os cálculos da IGF **incluírem as correções**²⁶ e **ajustamentos**²⁷ efetuados **à informação financeira relevante** (ao nível das dívidas a fornecedores e das aquisições de bens e serviços) **para o seu apuramento**.

Efetuámos, de facto, **no ano de 2011, as seguintes correções** relativamente aos valores considerados pela DGAL:

- ✓ **Dívidas a fornecedores: Para menos, de € 2 664 285**, nos montantes decorrentes da **exclusão**, em todos os trimestres, **dos saldos credores da subconta relativa a cauções em dinheiro prestadas por fornecedores/empreiteiros**²⁸ e, **para mais, de € 1 388 619**, no âmbito das diferenças apuradas na **reconciliação dos saldos das dívidas a fornecedores e empreiteiros**²⁹;

Anexos, a fls. 44

²⁴ 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 o DL n.º 62/2013, de 10/mai).

²⁵ Publicada no Diário da República (DR), I Série, de 22/fev, e alterada pelo Despacho n.º 9870/2009, de 6/abr, do Ministro de Estado e das Finanças, publicado no DR, II Série, de 13/abr.

²⁶ Decorrentes dos resultados dos processos de circularização, reconciliação e dos testes realizados.

²⁷ Resultantes da metodologia prevista na RCM indicada e adotada pela DGAL para recolher a informação relevante para o seu apuramento.

²⁸ Refletidos na conta " 261 Fornecedores de imobilizado " (2612), mas que, dada a sua natureza, não devem ser considerados para efeitos de apuramento do PMP.

²⁹ Cujo registo, a ter sido efetuado de forma adequada e atempada, se repercutiria no saldo das contas relevantes para o apuramento do PMP.

- ✓ **Aquisições de bens e serviços: Para menos**, no montante de **€ 2 171 356**, resultantes da exclusão dos **montantes lançados a débito ao nível das contas de imobilizado** (relevantes para o apuramento do PMP segundo a metodologia da DGAL) **que não respeitam a aquisições a título oneroso**, e, **para mais**, de **€ 246 802**, decorrentes das diferenças apuradas na **reconciliação dos saldos das dívidas a fornecedores e empreiteiros**.

Anexos, a fls. 44

Por fim, no final dos exercícios de 2012 e 2013, o **PMP a fornecedores divulgado pela DGAL** passou, respetivamente, para **140 e 171 dias**, evidenciando, assim, um nível **crecente, elevado** (idêntico ao de 2011) e **bem superior ao dos parâmetros legalmente previstos**.

No contraditório institucional, o MP refere que o seu *PMP* "(...) *tem vindo a ser continuamente reduzido, sendo atualmente de 45/60 para a dívida comercial que não se encontra em acordos de pagamento: em junho do ano corrente a dívida a fornecedores era M€ 5, sendo M€ 4,2 relativa a acordos de pagamento e m€ 721 de faturas em conferência nos serviços, destas m€ 712 tinham maturidade inferior a 30 dias, e nenhuma fatura tinha maturidade superior a 90 dias*). "

Anexos, a fls. 108

Saliente-se, no entanto, que o MP, para efeitos de apuramento do seu PMP, terá de ter em consideração toda a dívida a terceiros originariamente de CP e não apenas a que não foi abrangida pelos acordos celebrados com os credores, por força do argumento já referido quando da análise das questões suscitadas ao nível do saldo real de operações orçamentais.

De facto, no limite, se toda a dívida municipal, com natureza originária de CP, fosse transformada, por acordos de pagamento com os credores, em MLP, o PMP da Autarquia seria de zero dias, quando a dívida permanece nas contas do MP e tem de ser paga no futuro.

2.2.2.5.3. Da análise à **situação financeira de CP da Autarquia** atendendo à **informação patrimonial**, os resultados dos **indicadores de liquidez**³⁰, são os seguintes:

Quadro 13 – Indicadores de liquidez

INDICADORES	2009	2010	2011	VARIAÇÃO NO TRIÉNIO
Liquidez geral	85%	42%	47%	-38,18
Liquidez reduzida	82%	40%	45%	-36,60
Liquidez imediata	40%	16%	20%	-19,85

Fonte: Balanços de 2009 a 2011 e auditoria da IGF

Anexos, a fls. 39

Deste modo, os **indicadores de liquidez do MP evidenciam resultados bem distantes dos parâmetros geralmente apontados como referência** para uma **situação de equilíbrio financeiro de CP**, sendo ainda de salientar a evolução negativa

³⁰ Entende-se por liquidez a capacidade do município para solver os seus compromissos de curto prazo.

ocorrida no triénio, mostrando-se **desrespeitada**, de forma significativa e reiterada, a **regra do equilíbrio financeiro mínimo** ³¹.

De facto, **não existia**, essencialmente em 2010 e 2011, **qualquer ajustamento entre as dívidas com a referida exigibilidade e a correspondente liquidez do ativo, em especial com as disponibilidades**, situação que se repercute, de um modo muito negativo, sobre a (in)capacidade do MP para cumprir atempadamente os seus compromissos de CP.

Os resultados apurados não são mais do que a consequência direta e necessária da **violação sistemática do princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial** (execução autónoma e 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, levou a que **os fornecedores e empreiteiros**:

- ✓ Celebrassem, com regularidade, contratos de *factoring* com entidades financeiras, que **consubstanciavam**, no final de 2011, **uma dívida de € 581 382**;

Anexos, a fls. 40

- ✓ Efetuassem **acordos de regularização de dívida com a Autarquia** (caso da Simarsul, SA), que ascendiam, no final de 2011, a **€ 980 028**;

Anexos, a fls. 41

- ✓ **Liquidassem e cobrassem**, no período de 2009 a 2011, **juros de mora à/da Autarquia** de, pelo menos, **€ 149 792,05** e **m€ 104 575**, estando **em dívida**, no final de 2011, cerca de **€ 131 432**.

Anexos, a fls. 42

2.2.2.6. Por fim, a situação do MP em termos de **endividamento**, quando abordada, de forma articulada, com as restantes componentes do balanço (ativo líquido e passivo total) ³², apresenta a seguinte evolução:

Quadro 14 – Indicadores de endividamento

INDICADORES	2009	2010	2011	VARIAÇÃO NO TRIÉNIO
Endividamento (passivo / ativo líquido)	17%	23%	24%	7,55
Estrutura de Endividamento I (dívidas MLP / passivo)	63%	57%	52%	-10,94
Estrutura de Endividamento II (dívida financeira MLP / passivo)	63%	57%	52%	-10,94
Estrutura de Endividamento III (dívidas de CP / passivo)	15%	26%	32%	16,55

Fonte: Balanços de 2009 a 2011

Anexos, a fls. 39

³¹ Segundo a qual o ativo circulante de CP deverá ser, pelo menos, de montante idêntico ao das dívidas de CP (é a capacidade para fazer face aos compromissos financeiros de curto prazo, ou seja, a capacidade de ter meios financeiros para solver as obrigações que se vencem a breve termo) 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.

³² A interpretação e, nalguns casos, o parâmetro de apreciação do conjunto de indicadores a que iremos aludir consta a fls. 39 dos Anexos.

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

- ✓ **Do passivo no ativo líquido** (indicador " Endividamento ") **aumentou** (cerca de 7 pontos percentuais) de 17%, para 24%;
- ✓ **Das dívidas de MLP** (totais e financeiras) **no passivo** (indicadores " Estruturas de Endividamento I e II) **diminuiu**, passando de **63% para 52%**;
- ✓ **O peso das dívidas de CP no passivo** (indicador " Estrutura de Endividamento III) **cresceu** de forma relevante (**de 15% para 32%**).

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

Quadro 15 – Indicadores de imobilizações

INDICADORES	2009	2010	2011	VARIAÇÃO NO TRIÉNIO
Indicador das imobilizações I (capitais permanentes / imobilizado líquido)	96%	92%	92%	-4,26
Indicador das imobilizações II (capitais alheios CP / imobilizado líquido)	3%	6%	8%	5,37

Fonte: Balanços de 2009 a 2011

Anexos, a fls. 39

Estes indicadores mostram que, nos anos analisados, **o imobilizado tem sido maioritariamente financiado**, como é desejável, **por capitais permanentes** (Indicador das Imobilizações I), ou seja, por fundos próprios e financiamentos de médio e longo prazos, **ainda que se tenha verificado uma diminuição deste indicador** (cerca de 4 pontos percentuais).

Por outro lado, o **peso dos capitais alheios exigíveis a CP no financiamento do imobilizado** (Indicador das Imobilizações II) também **evoluiu negativamente**, no período em análise, uma vez que cresceu **cerca de 5 pontos percentuais**.

2.2.2.7. Em síntese, entre 2009/2013, a **dívida global da Autarquia de operações orçamentais teve uma evolução desfavorável (mais M€ 8,5 e 45%)**, importando, no final do último ano, em cerca de **M€ 27,4**, que corresponde **a um nível materialmente relevante atendendo ao seu quadro financeiro**, nomeadamente às receitas orçamentais, sendo de salientar, **no último ano**, um(a):

- ✓ **Elevado período de recuperação da dívida total** (18 meses);
- ✓ **Significativo valor de dívida municipal per capita** (€ 716);
- ✓ **Relevante peso da dívida de EMLP na dívida total** (70%);
- ✓ **Situação financeira de CP negativa e desequilibrada**, de que decorrem dificuldades para solver atempadamente os compromissos desta natureza, com:
 - **Relevantes, elevados e sistemáticos saldos reais negativos de operações orçamentais** (2011/2013: respetivamente, M€ 9, M€ 9,4 e M€ 3,9);

- **PMP a fornecedores**, de acordo com a informação divulgada pela DGAL, **bem superiores aos parâmetros legalmente previstos** e com tendência crescente (2013: 171 dias);
- **Violação, reiterada, da regra do equilíbrio financeiro mínimo**, com um desajustamento contínuo entre as dívidas de CP e correspondente liquidez do ativo, em especial, das disponibilidades;
- **Custos financeiros relativos ao atraso no pagamento aos credores** (liquidação, nos anos de 2009/2011, de juros de mora de, pelo menos, **m€ 149**, tendo sido pagos **m€ 105**, estando, em dívida, no final do último ano, **m€ 131**).

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

2.2.3. CONTRATO " TERMO CERTO – PAGAMENTO A FORNECEDORES "

2.2.3.1. Foi celebrado, em 16/dez/2010 ³³, **diretamente e por iniciativa do MP, um contrato de gestão de pagamentos** com o [REDACTED] **sem limite temporal e com um *plafond* máximo de € 2 000 000.**

Anexos, a fls. 45 a 52

Este contrato consubstancia um negócio outorgado, predominantemente, no interesse da Autarquia, que, por sua iniciativa, adjudica a uma entidade financeira, nomeadamente, a responsabilidade pela gestão dos pagamentos aos fornecedores e empreiteiros do Município, à qual paga, em contrapartida, uma remuneração ³⁴.

De facto, o MP obriga-se, nos termos previstos na cláusula 9ª do contrato, a ter a conta bancária (designada para o efeito) suficientemente provisionada, de modo a permitir que, na data respetiva, existam naquela conta os fundos necessários e suficientes para que o [REDACTED] proceda ao pagamento aos fornecedores dos montantes constantes das ordens de pagamento emitidas pela Câmara Municipal, não devendo aquela instituição financeira realizar, em regra, tais pagamentos se essa conta não estiver antecipada e adequadamente provisionada.

Contudo, na cláusula 8ª (n.º 6) do mesmo contrato acrescenta-se que " (...) **quando, à data do vencimento do crédito, a conta à ordem do cliente (leia-se Autarquia) não apresente saldo suficiente para o pagamento dos créditos devidos ao Banco, sobre o remanescente que estiver em dívida serão devidos juros de mora, até integral pagamento, à taxa legal em vigor para as obrigações de que sejam credoras entidades ou empresas comerciais.** ".

Assim, o clausulado do contrato não abrange apenas a prestação de serviços de gestão de pagamento a fornecedores, mas também **a possibilidade do [REDACTED] constituir**

³³ Produzindo efeitos a partir dessa data e mantendo-se em vigor por tempo indeterminado.

³⁴ Trata-se de uma comissão a que o Banco tem direito, em condições normais, pela gestão de pagamentos que efetua aos seus clientes.

relativamente à Autarquia, verificada que seja a condição anteriormente enunciada (falta ou insuficiente provisão da respetiva conta bancária), uma **abertura de crédito a favor do MP**, substituindo-se a esta entidade no pagamento aos fornecedores.

Por força desse contrato, o **MP**, segundo informação prestada pelos serviços, **pagou, através do [REDACTED] em 2011**, dívida de curto prazo aos seus fornecedores, no montante total de cerca de **M€ 6**.

2.2.3.2. Assim, **estamos**, claramente, **perante um contrato atípico e misto**, que conjuga e articula **um contrato de prestação de serviços com um contrato de abertura de crédito**, consubstanciando, de facto este último **um empréstimo** ³⁵ **destinado a superar dificuldades de tesouraria da Autarquia**.

No mesmo sentido, Ana Lúcia da Silva Rodrigues ³⁶ integra os contratos com as características descritas na modalidade *confirming* com financiamento a cliente-empresário (neste caso, o MP), 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. "

Atendendo à diversa natureza das prestações subjacentes ao contrato em análise, a sua celebração exigiria, em nosso entender, atendendo, em especial, à possibilidade de existir uma abertura de crédito a favor da Autarquia:

- ✓ O cumprimento do disposto nos arts. 38º (em especial, os n.ºs 6 e, eventualmente, 7) e 39º da Lei n.º 2/2007, de 15/jan, e no art. 53º, n.º 2, al. d), e n.º 7, da Lei n.º 169/99, de 18/set ³⁷;
- ✓ A submissão a fiscalização prévia do Tribunal de Contas (caso estivéssemos perante um instrumento gerador de dívida pública fundada, aspeto que não decorre claramente do contrato, mas constitui uma forte possibilidade atendendo ao seu conteúdo, pois prevê-se a eventual efetivação de uma abertura de crédito e não se determina o prazo para que a Autarquia efetue a respetiva amortização, podendo, por isso, situações desta natureza transitarem em saldo entre exercícios económicos), de harmonia com o disposto no art. 46º, n.º 1, al. a), da Lei n.º 98/97, de 26/ago).

Ora, da análise realizada decorre que o referido enquadramento legal não foi sequer ponderado pela Autarquia, pois:

- ✓ **A celebração do referido contrato não foi objeto de aprovação pela Câmara e**

³⁵ Ainda que não se considerasse um empréstimo, mas sim um contrato financeiro atípico, lembramos que as operações desta natureza eram vedadas aos municípios (art. 39º, n.º 11, da Lei n.º 2/2007, de 15/jan).

³⁶ Em " O Contrato de *Confirming* ou Contrato de Gestão de Pagamento a Fornecedores ", Almedina, 2011, fls. 42. Cfr., ainda, obra citada a fls. 25 e 26.

³⁷ Leis em vigor na época a que se reportam os factos, mas entretanto revogadas pelas 73/2013, de 3/set e 75/2013, de 12/set, que continuam a prever um regime idêntico (cfr., respetivamente, o art. 49º, n.ºs 5 e 6, e art. 25º, n.º 1, al. f), e n.º 4, do Anexo I à Lei referida).

Assembleia Municipais

- ✓ **A seleção da entidade financeira foi realizada por ajuste direto**, sem consulta a qualquer outro prestador de serviços financeiros similares;
- ✓ **O contrato não foi submetido a fiscalização prévia por parte do Tribunal de Contas.**

Assim, pode, pelo menos, afirmar-se, sem margem para dúvidas, por um lado, que **não foram cumpridas as regras legalmente consagradas em matéria de competência para autorizar a celebração deste contrato** (que tinha subjacente, como referimos, um potencial empréstimo) e, por outro lado, que **não foi concretizado** (ou sequer tentado) **o procedimento concorrencial legalmente exigível**, de modo a possibilitar a comparação objetiva **entre eventuais propostas alternativas** e a consequente seleção da mais favorável aos interesses do Município, não sendo, por isso, possível assegurar que estes foram devidamente salvaguardados.

O MP afirmou ser do seu entendimento que o contrato era um " (...) *mero instrumento de pagamento entre o banco e os fornecedores no qual o município atuava como negociador de boas taxas de factoring. Não havendo encargos para a autarquia com a operação (...)* " e que " *Nunca existiu qualquer pagamento da autarquia à entidade bancária envolvida (...)* ".

Refira-se, ainda, que os **testes realizados**, nomeadamente através da consulta aos **extratos**, relativos ao período compreendido entre a data de outorga do contrato e o final de 2011, **da conta bancária definida para o efeito**, permitiram-nos verificar **que apresentou sempre saldo positivo**, pelo que, ao que tudo indica, **o [REDACTED] não se terá substituído ao MP**, no contexto deste contrato, **no pagamento a fornecedores**, ou seja, **dos dados a que tivemos acesso não resulta que a prevista abertura de crédito se tenha chegado a concretizar** (pelo menos no período analisado).

2.2.3.3. Saliente-se, por fim, que se o contrato em análise alegadamente visava e foi, ao que tudo indica, executado apenas no que respeita à componente de prestação de serviços de gestão de pagamentos a fornecedores, concordamos com Ana Lúcia da Silva Rodrigues (obra citada, fls. 124) quando afirma que, nestas circunstâncias, " (...) *estamos a falar do recurso a fundos públicos para gerir um serviço que pode ser prestado pelos recursos humanos que as autarquias dispõem, tudo se resumindo a uma gestão eficiente dos recursos humanos afetos a este serviço.* ", mostrando-se prejudicada " (...) *a regra da economicidade ou da boa gestão.* ", que deve estar subjacente à realização de despesa pública.

Aliás, o recurso ao tipo de contrato em apreço pela administração pública e, em especial, pelas autarquias locais, é muito controverso, sendo de salientar, desde logo, a posição assumida numa reunião da coordenação jurídica, ocorrida em 23/jul/1998 (nos termos e ao abrigo do Despacho n.º 39/SEALOT, publicado no DR, II, n.º 166, de 19/jul/1996), no sentido de que " (...) *não é admissível a celebração deste tipo de contrato de confirming, dadas as suas características.* ".

No mesmo sentido, Ana Lúcia da Silva Rodrigues (obra citada, fls. 123) conclui que

“ Face ao quadro normativo de que dispomos no que concerne às receitas e despesas públicas, parece-nos actualmente de duvidosa legalidade o recurso, pelas autarquias locais, ao contrato de confirming.”, acrescentando, ainda, esta autora que “ (...) a aplicação deste produto financeiro, originariamente desenhado para as empresas, à realidade autárquica suscita-nos muitas dúvidas. ”.

Assim, dadas as questões e controvérsia suscitadas pela celebração de contratos desta natureza pelas autarquias locais e as características específicas do contrato em análise, a Autarquia deveria promover a sua revogação ou resolução imediata.

2.2.3.4. No projeto de relatório, na sequência da análise realizada, considerou-se que os factos descritos eram suscetíveis de integrar o ilícito financeiro previsto e punido pelo art. 65º, n.º 1, als. b) e l), da LOPTC, sendo, por isso, também efetuado o contraditório pessoal a quem foi imputada a responsabilidade pela sua prática.

Todavia, nos contraditórios institucional e pessoal, ainda que não sejam postos em causa os factos descritos pela IGF, são apresentados um conjunto de argumentos, de teor idêntico, que se nos afiguram relevantes para esta análise, que passamos a sintetizar:

- ✓ Do clausulado do contrato resulta uma eventual abertura de crédito através de descobertos bancários, mas tal prerrogativa não foi projetada pela Autarquia, pois nunca o representou como um instrumento que fosse para lá da mera gestão de pagamentos, facto que, aliás, também resulta da própria informação prestada pela entidade bancária quando da apresentação do produto;

Anexos, a fls. 109, 117 e 120

- ✓ A cláusula relativa a uma eventual abertura de crédito era, em qualquer caso, condicional, pois dependia, por um lado, de a entidade financeira ter adquirido créditos para cujo pagamento tivesse recebido ordem expressa do Município e, por outro lado, de a conta à ordem utilizada não apresentar saldo suficiente à data do vencimento dos créditos;

Anexos, a fls. 110 e 117 a 119

- ✓ A referida conta bancária teve sempre um saldo suficiente para fazer face aos créditos pagos através deste contrato na sequência das instruções dadas pelo Município, ou seja, nunca se concretizou a possibilidade, decorrente do contrato, de existir uma abertura de crédito (situação que, aliás, já era referida no projeto de relatório), e tal instrumento financeiro não gerou qualquer encargo adicional para a Autarquia;

Anexos, a fls. 109 a 113, 117, 118 e 120

- ✓ O contrato foi denunciado pelo MP, tendo cessado a sua vigência em janeiro de 2014.

Anexos, a fls. 113 e 115

Assim, atendendo, em especial, ao facto de tal contrato nunca se ter concretizado na vertente considerada ilegal pela IGF (contratação de um empréstimo) e de ter sido, entretanto, denunciado pela Autarquia, entendemos que não se justifica realizar qualquer diligência adicional sobre esta matéria, uma vez que não parecem reunidos os pressupostos suscetíveis de configurar indícios de infração financeira.

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

2.3.1. APURAMENTO DOS LIMITES DE ENDIVIDAMENTO

2.3.1.1. No que respeita a **2011**³⁸, a DGAL apenas divulgou os valores dos limites especiais de **endividamento líquido (EL)**³⁹ e de **empréstimos de médio e longo prazos (EMLP)**⁴⁰, previstos no art. 53º da Lei n.º 55-A/2010, de 31/dez (Lei do Orçamento de Estado - LOE), posteriormente alterado pelo art. 2º da Lei n.º 60-A/2011, de 30/nov).

Na sequência da auditoria e ainda que seguindo a metodologia daquela entidade, **efetuámos correções com impacto no limite de EL** e de **EMLP de 2011**⁴¹, pelo que os respetivos limites que **serão adotados pela IGF como parâmetro para verificação do cumprimento do respetivo quadro legal**, são os seguintes:

Quadro 16 – Limites de endividamento líquido e de empréstimos de médio/longo prazos

Un: Euro

DESCRIÇÃO	DGAL	IGF	
		CORREÇÕES	VALORES ADOTADOS
(1)	(2)	(3)	(4)=(2)-(3)
END. LÍQUIDO	24 215 525	242 369	24 457 894
EMLP	19 323 214	483 250	19 806 464

Anexos, a fls. 53-A a 67 e 69

2.3.1.2. Por sua vez, no que se refere ao **limite de ECP** (art. 39º, n.º 1, da LFL) para o ano 2011, o apuramento efetuado pela IGF permitiu apurar o seguinte montante:

Quadro 17 – Limite de empréstimos de curto prazo

Un: Euro

BASE DE CÁLCULO - RECEITAS	LIMITE DE ECP - LFL
(1)	(2)=(1)*10%
24 117 571	2 411 757

Fonte: Documentos de prestação de Contas do MP de 2010

Anexos, a fls. 68

³⁸ Embora, como já referimos, o ano sobre o qual incidiu o trabalho desta entidade ao nível do controlo dos limites legais de endividamento tenha sido, como decorre dos objetivos da auditoria, o de 2011 (cfr. item 1.1.2.), efetuámos também o controlo do cumprimento dos limites de endividamento nos exercícios subsequentes (de 2012 e 2013), ainda que apenas de acordo com os dados reportados pelo MP no SIIAL.

³⁹ O limite especial de endividamento líquido de 2011 (art. 53º da Lei n.º 55-A/2010, de 31/dez, posteriormente alterado pelo art. 2º da Lei n.º 60-A/2011, de 30/nov, e art. 37º, n.º 2, da LFL) foi apurado, de acordo com a informação da DGAL, nos termos que descrevemos no Anexo a fls. 3 a 5.

⁴⁰ O limite especial de empréstimos de médio/longo prazos de 2011 (art. 53º da Lei n.º 55-A/2010, de 31/dez, posteriormente alterado pelo art. 2º da Lei n.º 60-A/2011, de 30/nov, e art. 39º, n.º 3, da LFL) foi apurado, de acordo com a informação da DGAL, de harmonia com o que descrevemos no Anexo a fls. 3 a 5.

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

⁴¹ As referidas correções resultaram da errada comunicação do EL da Palmela Desporto, EM e da falta de comunicação das seguintes entidades: Associação de Municípios da Região de Setúbal (AMRS), Área Metropolitana de Lisboa (AML), Associação Intermunicipal de Água da Região de Setúbal (AIARS), Associação de Municípios Portugueses do Vinho (AMPV), Associação de Municípios Rede Portuguesa das Cidades Saudáveis (AMRPCS), da CDR-Cooperação e Desenvolvimento, SA e Adrepal, Lda.

2.3.2. ENTIDADES RELEVANTES PARA OS LIMITES LEGAIS

2.3.2.1. De acordo com o **conceito de endividamento líquido total** previsto na LFL ⁴² eram suscetíveis de relevar, **para efeitos de limites de endividamento do MP de 2011, para além do Município:**

- ✓ **Cinco associações de municípios** - Área Metropolitana de Lisboa (AML), Associação de Municípios da Região de Setúbal (AMRS), Associação Intermunicipal da Água da Região de Setúbal (AIARS), Associação de Municípios Portugueses do Vinho (AMPV) e Associação de Municípios Rede Portuguesa de Cidades Saudáveis (AMRPCS);
- ✓ **Três entidades de natureza empresarial** - Palmela Desporto – Entidade Empresarial Local de Gestão de Espaços e Equipamentos Desportivos, EM (Pamela Desporto, EM), CDR – Cooperação e Desenvolvimento Regional, SA (CDR, SA) e Adrepal, Lda.

Anexos, a fls. 53

Todavia, o endividamento das **entidades de natureza empresarial** participadas pelos Municípios **apenas relevam para efeitos dos respetivos limites legais caso não apresentem resultados equilibrados**, de acordo, em 2011, com o RJSEL ⁴³.

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

Assim, aplicando, relativamente ao exercício de 2011, **a regra de equilíbrio anual de contas** ⁴⁴ **às empresas participadas pelo MP**, verificámos que:

- ✓ A CDR, SA e a Adrepal, Lda apresentam **contas desequilibradas**, pois da conjugação dos resultados operacionais com os encargos financeiros (as componentes relevantes) **resultam saldos devedores.**

Acresce que não foram efetuadas, em tempo útil e pelo valor correto, quaisquer transferências pelo MP para colmatar os desequilíbrios verificados (nas respetivas percentagens de participação), **contribuindo**, por isso, as referidas empresas, **para todos os limites do endividamento municipal.**

Anexos, a fls. 91 e 94

- ✓ A Palmela Desporto, EM apresenta **equilíbrio de contas**, pois **da conjugação das referidas componentes relevantes resultou um saldo credor**, pelo que **fica**

⁴² Consagrado no art. 36º, n.º 2, alíneas a) e b).

⁴³ Em conformidade com o art. 36º, n.º 2, al. b), parte final, da LFL, e art. 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. 28º da Lei n.º 67-A/2007, de 31/dez, e pelos arts. 33º e 54º da Lei n.º 64-A/2008, de 31/dez.

⁴⁴ Prevista, relativamente a 2011, no art. 31º, n.º 2, do RJSEL, sendo que esta se considera cumprida desde que " (...) o resultado de exploração anual operacional acrescido dos financeiros (...) " apresente saldo nulo ou credor ou, caso isso não aconteça, o Município transfira para a empresa, até ao final do mês seguinte à data de encerramento das suas contas, o montante necessário à reposição do equilíbrio (cfr. art. 31º, n.ºs 2 a 4, do RJSEL).

excluída do perímetro a considerar para análise do cumprimento, naquele exercício, dos limites de endividamento municipal.

Anexos, a fls. 88

Assim, face ao exposto, o **perímetro das entidades relevantes** para os **limites legais de endividamento municipal de 2011** e a respetiva percentagem de imputação consta do quadro seguinte:

Quadro 18 – Entidades abrangidas pelo conceito de endividamento líquido total

IDENTIFICAÇÃO	LIMITES		% IMPUTÁVEL AO MUNICÍPIO
	EMPRÉSTIMOS	ENDIVIDAMENTO LÍQUIDO	
Município de Palmela (MP)	SIM	SIM	100,00%
Associação de Municípios da Região de Setúbal (AMRS)	SIM	SIM	9,41%
Área Metropolitana de Lisboa (AML)	SIM	SIM	3,96%
Associação Intermunicipal de Água da Região de Setúbal (AIARS)	SIM	SIM	10,18%
Associação de Municípios Portugueses do Vinho (AMPV)	SIM	SIM	1,62%
Associação de Municípios Rede Portuguesa de Cidades Saudáveis (AMRPCS)	SIM	SIM	2,22%
Palmela Desporto - Entidade Empresarial Local de Gestão de Espaços e Equipamentos Desportivos, EM (Palmela Desporto, EM)	NÃO	NÃO	100,00%
Cooperação e Desenvolvimento Regional, SA (CDR, SA)	SIM	SIM	11,64%
Adrepal, LDA	SIM	SIM	47,00%

Anexos, a fls. 53

2.3.3. CONTROLO DOS LIMITES DE ENDIVIDAMENTO LÍQUIDO

2.3.3.1. Em **2011** o comportamento do **MP**, no que concerne ao limite especial de **EL previsto na LOE_2011**, foi o seguinte:

Quadro 19 – Limite especial de EL de 2011

Lr: Euro

EXERCÍCIO	LIMITE ESPECIAL		EL RELEVANTE EM 31/12		COMPARAÇÃO ENTRE O LIMITE E O EL RELEVANTE EM 31/12 DE 2011		% DE UTILIZAÇÃO DO LIMITE EM 31/12 DE 2011	
	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	24 215 525	24 457 894	21 755 623	23 317 692	2 459 902	1 140 202	90%	95%

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

Anexos, a fls. 69, 70, 74, 78, 80, 81, 83, 84, 85, 87, 90 e 93

Deste modo, o **MP cumpriu o referido regime** independentemente de se considerar os valores da DGAL ou da IGF, tendo mesmo **diminuído**, entre 31/dez/2010 e 31/dez/2011, **o valor do seu EL relevante (em cerca de MC 1,1**, considerando os valores da IGF).

Saliente-se, ainda, que os **EMLP excecionados deste limite legal** perfazem um valor de **m€ 890**, pelo que os valores que estão a ser considerados para o limite em apreço são inferiores ao do EL efetivamente existente (o mesmo acontecendo ao nível dos EMLP).

2.3.3.2. Relativamente aos exercícios de **2012 e 2013**, de acordo com os dados obtidos no SIIAL, o comportamento do MP foi o seguinte:

Quadro 20 – Limites especiais de EL e comportamento do MP em 2012 e 2013

Un: euro

ANO	LIMITE ESPECIAL DE EL (DGAL)	EL RELEVANTE EM 31/DEZ (DGAL)	CONTROLO DO LIMITE DE EL 31/DEZ	
			COMPARAÇÃO COM O EL RELEVANTE	% DE UTILIZAÇÃO
	(1)	(2)	(3) = (1) - (2)	(4) = (2) / (1)
2012	21 755 623	20 739 997	1 015 626	95%
2013	21 755 623	16 317 329	5 438 294	75%

Assim, o **MP cumpriu os limites especiais de EL para 2012⁴⁵ e 2013⁴⁶**, apresentando no final desses exercícios **taxas de utilização**, respetivamente, de **95%** e **75%**.

Saliente-se, no entanto, que os **EMLP excecionados deste limite legal**, no montante de, respetivamente, **€ 736 056** e **€ 579 108**, **não estão a ser considerados para a aferição do limite em apreço**.

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

2.3.4.1. Em **2011**, o comportamento do **MP, em termos de limite especial de EMLP⁴⁷ previsto na LOE** foi o seguinte:

Quadro 21 – Limite especial de EMLP

Un: Euro

EXERCÍCIO	LIMITE ESPECIAL		STOCK DE EMLP RELEVANTE EM 31/12		COMPARAÇÃO ENTRE O LIMITE E O STOCK DE EMLP RELEVANTE EM 31/12 DE 2011		% DE UTILIZAÇÃO DO LIMITE EM 31/12 DE 2011	
	DGAL	IGF	DGAL	IGF	DGAL	IGF	DGAL	IGF
	(1)	(2)	(3)	(4)	(6) = (2) - (4)	(7) = (5) - (3)	(8) = (4) / (2)	(9) = (5) - (3)
2011	19 323 214	19 806 464	17 402 772	17 916 058	1 920 442	1 890 407	90%	90%

Fonte: balanços, balancetes finais do MP e auditoria da IGF

Anexos, a fls. 69, 71, 72, 77, 79, 80-A, 82, 84, 86, 89 e 92

Assim, o MP cumpriu, em 2011, este limite especial de endividamento municipal.

Acresce que os **empréstimos excecionados deste limite legal** (e também do de EL, como já referimos) perfazem, em termos absolutos, o montante de **€ 890**, representando um **peso de 4,7% na dívida total desta natureza**, pelo que os valores que estão a ser considerados para o limite em apreço são inferiores aos da dívida total dessa natureza.

2.3.4.2. Em **2012 e 2013**, o comportamento do **MP em termos de limites especiais de EMLP**, de acordo com os dados obtidos no SIIAL, foi o seguinte:

⁴⁵ O limite especial de endividamento líquido de 2012 (art. 66º da Lei n.º 64-A/2011, de 30/dez, e art. 58º do DL n.º 32/2012, de 13/fev) foi apurado, de acordo com a informação da DGAL, nos termos que descrevemos no Anexo a fls. 3 a 5.

⁴⁶ O limite especial de EL de 2013 (n.º 1 do art. 98º da Lei n.º 66-B/2012 de 31/dez) foi apurado, de acordo com a informação da DGAL, nos termos que descrevemos no Anexo a fls. 3 a 5.

⁴⁷ Cfr. art. 53º da LOE_2011 (alterado pelo art. 2º da Lei n.º 60-A/2011, de 30/nov). No entanto, a DGAL não efetuou qualquer atualização no cálculo deste limite, uma vez que continuou a considerar a data indicada na LOE (30/set/2010) como limite e não a da Lei n.º 60-A/2011, de 30/nov (31/dez/2012).

Quadro 22 – Limites de EMLP e comportamento do MP em 2012 e 2013

Un: euro

ANO	LIMITE ESPECIAL DE EMLP (DGAL)	EMLP RELEVANTES EM 31/DEZ (DGAL)	CONTROLO DO LIMITE DE EMLP 31/DEZ	
			COMPARAÇÃO COM OS EMLP RELEVANTES	% DE UTILIZAÇÃO
			(3) = (1) - (2)	(4) = (2) / (1)
2012	18 198 321	17 318 107	880 214	95%
2013	23 081 949	18 828 353	4 253 596	82%

Assim, o MP **cumpriu**, em 2012⁴⁸ e 2013⁴⁹, os **limites especiais de EMLP** apresentando no final desses exercícios uma **taxa de utilização**, de respetivamente, **95%** e **82%**.

Refira-se que os **empréstimos excecionados destes limites legais** (e também do de EL) perfazem nos anos de 2012 e 2013, em termos absolutos, respetivamente, **€ 736 056** e **€ 579 108**, pelo que, os valores que estão a ser considerados para o limite em apreço são inferiores aos da dívida total dessa natureza.

2.3.5. CONTROLO DOS LIMITES DOS EMPRÉSTIMOS DE CURTO PRAZO

2.3.5.1. O MP **cumpriu**, em 2011, o **limite legal de ECP**⁵⁰, com uma taxa de utilização, no final daquele exercício, de **0,97%**, conforme resulta do quadro infra:

Quadro 23 – Controlo do limite de ECP

Un: Euro

EXERCÍCIO	LIMITE LEGAL	STOCK DE ECP RELEVANTE		% DE UTILIZAÇÃO DO LIMITE	
		STOCK MÁXIMO RELEVANTE DE ECP NO ANO DE 2011	STOCK DE ECP RELEVANTE EM 31/12/2011	% DE UTILIZAÇÃO MÁXIMA DO LIMITE AO LONGO DO ANO	% DE UTILIZAÇÃO DO LIMITE EM 31/12/2011
(1)	(2)	(3)	(4)	(5) = (3)/(2)*100	(6) = (4)/(2)*100
2011	2 411 757	2 023 500	23 500	83,90%	0,97%

Fonte: balanços, balancetes finais do MP e auditoria da IGF

Anexos, a fls. 69, 71, 72, 77, 79, 80-A, 82, 84, 86, 89 e 92

2.3.5.2. Nos exercícios de **2012 e 2013**, o MP **também cumpriu o limite de ECP**, conforme resulta do quadro seguinte:

Quadro 24 – Limites de ECP de 2012 e 2013

Un: Euro

EXERCÍCIO	LIMITE LEGAL	STOCK DE ECP RELEVANTE		% DE UTILIZAÇÃO DO LIMITE	
		STOCK MÁXIMO RELEVANTE DE ECP NO ANO	STOCK DE ECP RELEVANTE EM 31/DEZ	% DE UTILIZAÇÃO MÁXIMA DO LIMITE AO LONGO DO ANO	% DE UTILIZAÇÃO DO LIMITE EM 31/DEZ
(1)	(2)	(3)	(4)	(5) = (3)/(2)*100	(6) = (4)/(2)*100
2012	2 180 137	0	0	0%	0%
2013	2 308 195	500 000	0	22%	0%

⁴⁸ Os limites especiais de EMLP de 2012 (art. 66º da Lei n.º 64-A/2011, de 30/dez e art. 58º do DL n.º 32/2012, de 13/fev) foram apurados, de acordo com a informação da DGAL, nos termos que descrevemos nos Anexos a fls. 3 a 5.

⁴⁹ Para 2013, o limite de EMLP resulta do art. 98º da Lei n.º 66-B/2012, de 31/dez (LOE2013).

⁵⁰ Previsto no art. 39º, n.º 1, da LFL.

2.3.6. CONTROLO DA INFORMAÇÃO PRESTADA À DGAL

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

2.3.6.2. Todavia, os dados transmitidos, no exercício de 2011, pelo Município à DGAL, **não refletiam, com inteira fiabilidade, a sua situação em matéria de limite de endividamento líquido**, tendo-se apurado **as seguintes divergências:**

Quadro 25 – Endividamento Líquido – Diferença DGAL/IGF

Descrição	Valores comunicados pelo Município à DGAL	Valores considerados pela IGF	Diferenças IGF/DGAL (Reflexos para o endividamento líquido) a)
(1)	(2)	(3)	(4)-(3)-(2)
1 - ENDIVIDAMENTO LÍQUIDO b)	22 645 226,53	24 079 173,49	1 433 946,96
2 - OUTRA INFORMAÇÃO RELEVANTE c)	889 603,86	761 481,86	- 128 122,00
3 - END. LIQ. RELEVANTE (1-2)	21 755 622,67	23 317 691,63	1 562 068,96

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

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

Fonte: Balanços, balancetes finais do MP, comunicações do MP à DGAL e auditoria da IGF

Anexos, a fls. 95

Estas diferenças, **para mais, de MC 1,6**, entre os valores reportados pelo MP e/ou considerados pela DGAL e os apurados pela IGF, resultaram, essencialmente, das seguintes situações:

- ✓ Correções efetuadas pela IGF na informação financeira do MP (cfr. item 2.1.2.);
- ✓ Valor comunicado de EL da Palmela Desporto, EM, quando a entidade está excluída dos limites por apresentar resultados equilibrados;
- ✓ Não comunicação à DGAL do EL das restantes entidades relevantes: AMRS, AML, AIARS, AMPV, AMRPCS, CDR, SA e Adrepal, Lda.

2.3.6.3. Relativamente ao **stock de EMLP relevante para o limite legal** registou-se uma diferença, para mais, entre os valores apurados pela IGF e os reportados à DGAL, de **m€ 513**.

Quadro 26 – Diferença total de EMLP

Descrição	Valores comunicados pelo Município à DGAL	Valores considerados pela IGF	Diferenças (IGF/DGAL)
(1)	(2)	(3)	(4)-(3)-(2)
1 - STOCK DE EMLP E DE ECP (neste último caso das entidades SPA e em dívida em 31/Dez) a)	18 292 375,46	18 805 661,74	513 286,28
2 - STOCK DE EMLP DO MUNICÍPIO EXCECIONADO DO LIMITE LEGAL	889 603,86	889 603,86	0,00
3 - STOCK DE EMLP RELEVANTE (1-2)	17 402 771,60	17 916 057,88	513 286,28

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

Anexos, a fls. 96

Essa diferença resultou do facto do MP não ter reportado à DGAL os EMLP da CDR, SA (€ 34 850,44) e da Adrepal, Lda (€ 478 435,83).

2.3.6.4. Quanto ao *stock* da dívida de ECP, verificámos que ao nível da informação financeira do Autarquia (a única solicitada pela DGAL) não se verifica qualquer diferença entre os valores comunicados àquela entidade e os apurados pela IGF, pois, no final do exercício, não existia qualquer dívida desta natureza.

Anexos, a fls. 97

Porém, no final do ano de 2011, constatou-se a existência de dívida relativa a ECP relevante para o limite legal, no montante de cerca de € 23 500, que respeitava ao *stock* de empréstimos de CP existente na Adrepal, Lda, informação que deveria ter sido reportada à DGAL.

Quadro 27 – Diferença total de CP

Un: Euro

Descrição	Valores comunicados/ considerados pela DGAL	Valores considerados pela IGF	Diferenças (IGF/DGAL)
(1)	(2)	(3)	(4)-(3)-(2)
1 - MUNICÍPIO	0,00	0,00	0,00
2 - RESTANTES ENTIDADES		23 500,00	23 500,00
3 - TOTAL (2+3)	0,00	23 500,00	23 500,00

Anexos, a fls. 97

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

Sobre a prestação de informação correta à DGAL, o MP, no contraditório institucional, não contesta a análise da IGF, mas refere que presta " (...) toda a informação (...) que permite um efetivo acompanhamento e controlo para efeitos de cálculo do endividamento ", acrescentando, ainda que não tenha comprovado, que " (...) está instituído desde 2014 um procedimento periódico, de recolha sistemática de informação das entidades que contribuem para a dívida municipal, constando a mesma nos diversos reportes à DGAL.

Anexos, a fls. 113

2.3.6.6. Em síntese, o MP:

- ✓ **Cumpriu os limites de EL, EMLP e ECP dos anos de 2011 a 2013;**
- ✓ Reportou **informação à DGAL**, para apurar e controlar **os limites legais de EL e de EMLP**, que **não refletia, com inteira fiabilidade, a sua situação (2011)** nestas matérias, tendo sido **apuradas diferenças, para mais**, respetivamente, de **m€ 1,6** e **m€ 513**, factos que, no entanto, não tiveram quaisquer implicações sobre as conclusões globais retiradas em matéria de (in)cumprimento dos referidos limites.

2.3.7. CONTRIBUTO PARA O DÉFICE DO SUBSETOR LOCAL

2.3.7.1. Ao longo de 2010 a 2013, a **evolução autónoma da situação do MP** (não incluindo qualquer outra entidade relevante) **em termos de endividamento líquido** (sem considerar qualquer exceção) foi a seguinte:

Quadro 28 – Evolução do endividamento líquido entre 1/jan/2011 e 31/dez/2013

Lm Euro		
ANOS	EVOLUÇÃO DO ENDIVIDAMENTO LÍQUIDO (sem exceções)	VARIAÇÃO N+1 / N (montante)
01-DEZ-2011	25 153 092,18	- 1 584 933,30
31-DEZ-2011	23 568 158,88	
31-DEZ-2012	21 387 968,44	- 2 180 190,44
31-DEZ-2013	16 495 801,17	- 4 892 167,27

Fonte: Balancetes Finais do MP, correções da IGF e SIIAL

Anexos, a fls. 74 e 75

Assim, **o MP contribuiu**, entre 2011 e 2013, **de forma positiva**, para o **défice do subsector local**, uma vez que, entre 1/jan e 31/dez, de cada ano, **diminuiu o seu EL** (sem exceções) em cerca de **MC 1,6, MC 2,2 e MC 4,9**.

2.4. SANEAMENTO E REEQUILÍBRIO FINANCEIROS

2.4.1. No **final de 2011**, face aos parâmetros legalmente estabelecidos, a **situação do MP**, em termos de **reequilíbrio**⁵¹ e **saneamento**⁵² **financeiros**, era a seguinte:

Quadro 29 – Saneamento e reequilíbrio financeiros - Controlo dos pressupostos legais

INDICADORES	SITUAÇÃO FINAL DE 2011	PADRÕES LEGAIS DE REFERÊNCIA DE DESEQUILÍBRIO		
		ESTRUTURAL	CONJUNTURAL	
1 EL (relevante para o limite) em 31/12/2011 / Receitas relevantes para o cálculo do limite legal	* 100	97%	> 175% (art. 8º, n.º 1, al. b))	> 125% (art. 3º, n.º 4, al. a))
2 Dívidas a fornecedores em 31/12/2011 / Receitas totais do ano de 2010	* 100	24%	> 50% (art. 8º, n.º 1, al. c))	> 40% (art. 3º, n.º 4, al. b))
3 Passivos financeiros do Município em 31/12/2011 (de EL) / Receitas totais do ano de 2011	* 100	76%	> a 300% (art. 8º, n.º 1, al. d))	> a 200% (art. 3º, n.º 4, al. c))
4 Prazo médio de pagamento (Resolução do Conselho de Ministros n.º 34/2008)		130	> 6 meses (180 dias) (art. 8º, n.º 1, al. e))	> 6 meses (180 dias) (art. 3º, n.º 4, al. d))
5 Capital em dívida de EMLP em 31/12/2011 / Receitas relevantes para o cálculo do limite legal	* 100	74%	> 100% (art. 8º, n.º 1, al. a))	
6 Cumprimento da obrigação de redução do excesso de EL (relevante para o limite legal)		NÃO APLICÁVEL	(art. 8º, n.º 1, al. f))	
7 Cumprimento da obrigação de redução do excesso do stock de EMLP (relevante para o limite legal)		NÃO APLICÁVEL	(art. 8º, n.º 1, al. f))	

Anexos, a fls. 98

Deste modo, **face aos indicadores previstos no DL n.º 38/2008, de 7/mar** (indicados no quadro sob o título de " padrões legais de referência ")⁵³, **a Autarquia**, no contexto do

⁵¹ Cfr. art.º 8.º, do DL n.º 38/2008, de 7/mar.

⁵² Cfr. art.º 3, n.º 4, do DL n.º 38/2008, de 7/mar.

⁵³ Refira-se que, para este efeito, o prazo médio de pagamento (constante deste quadro) foi apurado de acordo com a fórmula adotada na RCM n.º 34/2008 (a qual é utilizada na ausência de publicação da Portaria prevista no art. 20º do DL n.º 38/2008, de 7/mar), tendo sido seguidas as instruções da DGAL e introduzidas as correções/ajustamentos efetuados pela IGF (cfr. itens 2.1.2. e 2.2.3.).

diploma em apreço, **não apresentava, no final de 2011, qualquer situação de desequilíbrio conjuntural ou estrutural.**

Acresce que a Autarquia **não aderiu, no período analisado, a quaisquer instrumentos de consolidação e/ou recuperação financeiros.**

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

2.5.1. O Regulamento do Sistema de Controlo Interno (RSCI), atualmente em vigor no MP ⁵⁴, estabelece um conjunto de regras definidoras de políticas, métodos e procedimentos de controlo, nomeadamente no que respeita a aspetos relacionados com as áreas de disponibilidades, contas de terceiros, existências e imobilizado.

Para além disso, o MP elaborou ainda um **Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas** ⁵⁵, mas não cumpriu o respetivo prazo estabelecido na **Recomendação n.º 1/2009** ⁵⁶ do **Conselho de Prevenção da Corrupção** (até 31/dez/2009), uma vez que apenas foi aprovado por deliberação do executivo de 28/abr/2010.

2.5.2. Do trabalho realizado ⁵⁷ resultaram algumas fragilidades ao nível do sistema de controlo e dos procedimentos contabilísticos, de que destacamos:

- ✓ Nos balanços dos períodos analisados o valor das amortizações dos contratos de EMLP cuja obrigação de pagamento se vence em cada um dos anos imediatos, não foi apresentado no passivo de CP;
- ✓ Não foi apresentado, no passivo de MLP dos balanços daqueles anos, o valor das dívidas a fornecedores cujo pagamento, na sequência de acordos de pagamento celebrados, não está previsto para o ano imediato;
- ✓ Não foram reconhecidos montantes significativos de dívida nas adequadas contas do passivo exigível de curto prazo, mas sim em " Outros acréscimos de custos ";
- ✓ Inexistência de procedimentos de circularização/reconciliação das contas de fornecedores e outros credores;
- ✓ Não é utilizada a conta apropriada para registar faturas em receção e conferência de imobilizado ⁵⁸ conforme consta do Classificador Orçamental e Patrimonial das Autarquias Locais, publicado pela DGAL ⁵⁹ na sua página da internet.

Anexos, a fls. 99

Relativamente aos aspetos referidos anteriormente, a Autarquia, no contraditório institucional, ou afirma que tal prática " (...) *já é aplicada* (...) " ou que concorda " (...) *com a recomendação e irá promover a sua adoção.* ".

Anexos, a fls. 113

⁵⁴ Esse documento foi aprovado pela CMP, na reunião ordinária de 28/abr/2010, entrando em vigor no primeiro dia útil do mês seguinte à sua aprovação pelo Órgão Executivo (03/mai/2010).

⁵⁵ Abaixo designado de Plano.

⁵⁶ Publicada no DR, 2ª Série, em 22/jul.

⁵⁷ Em especial através da utilização de questionários e da realização de testes de conformidade e substantivos.

⁵⁸ Conta 2618 - Fornecedores de imobilizado - Faturas em receção e conferência.

⁵⁹ <http://www.portalautarquico.pt/>.

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

- ✓ Não foram enunciados os meios humanos, financeiros e materiais a afetar à execução das medidas propostas;
- ✓ Os riscos identificados em cada unidade orgânica não se encontram classificados segundo uma escala de graduação;
- ✓ Os resultados previstos com as medidas de prevenção não constam do plano;
- ✓ Não estão previstos mecanismos internos de monitorização da aplicação do plano;
- ✓ Não existiu uma definição prévia de critérios e mecanismos de revisão do plano;
- ✓ Não se procedeu à elaboração de relatórios de monitorização e acompanhamento das medidas propostas e sua eventual alteração, nem está prevista qualquer metodologia a para esse efeito.

No contraditório institucional, o MP refere que " (...) *tem procurado cumprir na íntegra as suas obrigações no que concerne à aprovação e implementação do PGRCIC, (...)* ", mas reconhece " (...) *as insuficiências identificadas e em consequência a necessidade de se proceder à revisão do documento, desde logo adequando-o à nova estrutura orgânica.* ".

Afirma, ainda que o " (...) *processo de revisão se iniciou ainda em 2013 (conforme despacho de 23/07/2013 da Sra. Vice-Presidente da Câmara Municipal à altura, exarada na comunicação de serviço de 01/07/2013 do Gabinete de Planeamento e Auditoria), contudo o mesmo foi fortemente condicionado pelos efeitos da reestruturação orgânica ocorrida início de 2014 (...)* ".

Termina referindo que " *Apesar do atraso verificado, a nosso ver compreensível face aos condicionalismos identificados, esclarece-se que é intenção da autarquia concluir a revisão do PGRCIC no decurso do último trimestre do corrente ano, procedendo à sua adequação à estrutura orgânica e suprimindo as restantes insuficiências identificadas no presente relatório. Nesse sentido acolhem-se na íntegra as recomendações contidas* ".

Anexos, a fls. 113

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 (2009 A 2013)		
CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
3.1.1. A evolução das grandezas que integram os balanços do MP , após as correções da IGF, revela, entre 2009/2013, o aumento do grau de dependência de capitais alheios exigíveis para financiamento do ativo (de 13% para 20%) e um decréscimo do correspondente peso dos fundos próprios (de 83% para 74%).	2.1.1.1. e 2.1.1.2.	

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p>3.1.2. A análise realizada indicia que os documentos de prestação de contas do MP ainda não refletiam, no período analisado, com inteira fiabilidade, a sua situação económica e financeira, pois foram efetuadas correções em rubricas de resultados, acréscimos e, em especial, do passivo exigível (mais m€ 308 e M€ 1,4, em 2010/2011, que representa, no último ano, 16% na dívida daquela natureza).</p>	<p>2.1.2.1. e 2.1.2.3.</p>	<p>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.</p>
<p>3.1.2.1. Existiam outras insuficiências com repercussões ao nível da qualidade e fiabilidade de informação contabilística do Município, de que destacamos a:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Não utilização de forma sistemática a abrangente das contas relativas a compromissos de exercícios futuros; • Falta de implementação integral do sistema de contabilidade de custos. 	<p>2.1.2.2.</p>	<p>B) Utilização, adequada e sistemática, das contas de compromissos de exercícios futuros.</p> <p>C) Finalização do processo de implementação do sistema de contabilidade de custos.</p>

3.2. EXECUÇÃO ORÇAMENTAL, DÍVIDA MUNICIPAL E SITUAÇÃO FINANCEIRA (2009/2013)

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p>3.2.1. A receita global disponível, nos anos de 2009/2013, importou em, respetivamente, M€ 54, M€ 43, M€ 41, M€ 42 e M€ 45, tendo, assim, diminuído neste período cerca de M€ 9 (17%).</p> <p>Todavia, aquelas receitas incluíam a arrecadação de empréstimos (receitas não efetivas), nos montantes, respetivamente, M€ 9,2, M€ 6,1, M€ 2,5, M€ 2,8 e M€ 3,1, sem as quais a referida variação teria sido de menos M€ 3 (6%).</p>	<p>2.2.1.1.</p>	
<p>3.2.1.1. Prática sistemática, elevada e reiterada, entre 2009/2012, de empolamento na previsão das receitas orçamentais, pois a respetiva execução global foi sempre inferior a 85%, sendo, ainda, de referir que, em 2013, não obstante a melhoria significativa ocorrida, as previsões efetuadas continuavam a possibilitar a realização de um valor materialmente relevante de despesa (M€ 2,1) sem uma efetiva cobertura pelas receitas cobradas.</p>	<p>2.2.1.2. e 2.2.1.3.</p>	

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p>Face aos valores previstos, não foram arrecadadas, no período 2009/2013, respetivamente, receitas orçamentais nos montantes de MC 11,1, MC 15,2, MC 15,6, MC 11,6 e MC 2,1.</p> <p>Através do referido expediente, que contraria o objetivo visado pelas regras previsionais consagradas no POCAL, o MP criou, de forma artificial, ao nível da execução orçamental, a possibilidade da realização e/ou existência de um montante relevante de despesa sem que existissem meios monetários disponíveis para efetuar o seu pagamento atempado.</p> <p>Assim, a execução de qualquer dos orçamentos, não obstante a melhoria verificada em 2013, comportava um risco elevado, pois potenciava uma gestão orçamental desequilibrada.</p>	<p>2.2.1.2. e 2.2.1.3.</p>	<p>D) Elaboração rigorosa dos orçamentos de receita:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Fundamentando, de forma adequada, todas as rubricas previstas, independentemente de estarem ou não sujeitas no POCAL a regra previsional (e, em especial, nos casos em que o valor a orçamentar traduza uma evolução atípica – crescimento – da receita face ao seu histórico de cobrança efetiva). ✓ Considerando apenas as que apresentem um elevado grau de probabilidade em termos de cobrança efetiva. <p>E) Consequente utilização, se for caso disso, dos instrumentos relativos às modificações orçamentais previstos no POCAL.</p>
<p>3.2.1.2. MP violou, em 2009, o princípio orçamental do equilíbrio corrente, isto é, as receitas correntes cobradas, durante aquele ano, não foram suficientes para fazer face às despesas correntes pagas.</p> <p>No entanto, o Tribunal de Contas já conhece a situação, pois tal desequilíbrio resulta claramente dos documentos de prestação de contas do MP que lhe foram remetidos para efeitos de verificação de contas e está na posse de todos os elementos que permitem a sua apreciação e eventual valorização em sede financeira.</p>	<p>2.2.1.4.</p>	<p>F) Cumprimento integral e sistemático, no futuro, da regra de equilíbrio orçamental prevista no art. 40º da Lei n.º 73/2013, de 3/set (atendendo à interpretação entretanto divulgada pelo SATAPOCAL).</p>
<p>3.2.1.3. Violação, nos anos de 2009/2013, do princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial (execução global do ano), o que, não obstante a evolução positiva ocorrida no último ano, espelha, na sequência da concretização do risco a que aludimos, uma execução orçamental desequilibrada.</p> <p>Assim, o referido risco potencial acabou por concretizar-se através da efetiva realização e/ou existência de despesas acima da real capacidade financeira do MP para fazer face, atempadamente, aos compromissos assumidos.</p>	<p>2.2.1.5.</p>	<p>G) Execução prudente do orçamento de despesa, com base na cobrança efetiva das receitas e não apenas na sua previsão orçamental, de modo a garantir um efetivo equilíbrio orçamental e, assim, o pagamento atempado dos seus compromissos.</p> <p>H) Acompanhamento e controlo rigoroso e contínuo dos níveis de execução orçamental, devendo ser dada especial atenção às despesas variáveis e não obrigatórias.</p> <p>I) Cumprimento das regras previstas na Lei n.º 8/2012, de 21/fev, em especial, no que concerne à proibição de assunção de compromissos sem fundos disponíveis.</p>

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p>3.2.1.4. O MP dispunha, em 2009, de uma apreciável margem de manobra para fazer face às demais despesas municipais que não se encontravam à partida já "vinculadas", mas, nos anos seguintes, a situação sofreu uma significativa deterioração nesta matéria, com um claro aumento da rigidez orçamental.</p>	2.2.1.6.	<p>J) Ponderação de medidas, ao nível da racionalização da despesa, que possam contribuir para uma redução relevante e estrutural das despesas municipais que apresentam uma elevada rigidez e da materialidade da dívida (cfr. recomendações seguintes).</p>
<p>3.2.1.5. Indícios da existência de despesas, em 2010, 2012 e 2013, sem que tenha sido efetuado o exigível compromisso no exercício (no montante, respetivamente, M€ 1,6, m€ 438 e M€ 6,2), facto que é suscetível de consubstanciar um ilícito de natureza financeira.</p> <p>Tais situações devem-se, principalmente, a dívida, [REDACTED] com natureza de CP, que, através de acordos de pagamentos, foram transformadas em MLP.</p> <p>Todavia, aqueles montantes continuaram a ser apresentados no CP do balanço, mas deixaram de ser comprometidos no exercício, como aconteceu, por exemplo, em 2013, relativamente ao montante de M€ 6,5, pelo que não se justifica a realização de qualquer outra diligência.</p>	2.2.1.7.	<p>K) Cumprimento sistemático das regras previstas no POCAL e na Lei n.º 8/2012, de 21/fev, em matéria de assunção de compromissos, ou seja, em qualquer caso, antes do efetivo fornecimento dos bens e serviços subjacentes às despesas realizadas.</p>
<p>3.2.2. A dívida global do MP de OO (corrigida pela IGF) aumentou entre 2009 e 2013 (M€ 8,5 e 45%), passando para M€ 27,4, montante que corresponde a um nível materialmente relevante atendendo ao seu quadro financeiro, em especial, às receitas orçamentais, sendo de salientar, no último ano, um elevado:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Período de recuperação da dívida total (18 meses); • Valor de dívida municipal per capita (€ 716); • Peso da dívida de MLP na dívida total (70 %). <p>No entanto, em qualquer dos exercícios em análise bastaria a totalidade de receita do MP do exercício para solver a totalidade da dívida.</p>	2.2.2.1	<p>L) Acompanhamento e controlo rigorosos da evolução e da assunção de nova dívida municipal, de modo a conter e adequar o seu montante ao quadro financeiro da Autarquia, nomeadamente às suas receitas, salvaguardando, assim, o pagamento atempado das suas obrigações.</p> <p>M) Assunção de compromissos, com repercussões em exercícios futuros, precedida de análise rigorosa, detalhada e ponderada, que leve em conta a dimensão intergeracional das decisões político-financeiras.</p>

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
Ainda assim, os factos descritos repercutem-se e condicionam a gestão orçamental de exercícios futuros.	2.2.2.1. a 2.2.2.7.	N) Ponderação, nas áreas de atividade ou programas que tenham um maior peso e flexibilidade ao nível da despesa municipal, da eventual adoção de medidas no sentido de descontinuar aquelas que tenham menor impacto negativo sobre os cidadãos ou de diminuir os meios financeiros afetos, de modo a proporcionar uma redução relevante e estrutural na despesa municipal.
3.2.3. O <i>stock</i> da dívida de EMLP reportado ao final de 2009/2013, teve um aumento de 22% (M€ 3,4), passando para MC 19,1 . O respetivo serviço da dívida evoluiu no mesmo sentido (28% e m€ 392), sendo expectável que continue a crescer nos próximos anos, devido, nomeadamente, a um empréstimo que ainda não originou qualquer pagamento a título de amortização.	2.2.2.2. e 2.2.2.7.	O) Acompanhamento e controlo do <i>stock</i> da dívida relativa a EMLP e do respetivo serviço da dívida. P) Realização de novos investimentos deverá ter sempre subjacente uma análise de custo/benefício, que integre, de forma sistemática, a previsão dos custos, a suportar pelo MP, com a sua exploração, manutenção e conservação.
3.2.4. No final de 2009/2013, o MP não apresentava qualquer <i>stock</i> em dívida de ECP , embora tenha contratado, nos últimos quatro exercícios, dívida desta natureza nos montantes de, respetivamente, de MC 1, MC 2, MC 1,5 e m€ 500 .	2.2.2.3.	
3.2.5. A dívida resultante de contratos de locação financeira diminuiu, de forma significativa entre 2009/2013, importando num montante materialmente pouco relevante (m€ 34) .	2.2.2.4.	
3.2.6. As " <i>outras dívidas a terceiros</i> " de operações orçamentais, que umentaram, de forma muito relevante , entre 2009/2012 (MC 7,9 e 293%), evoluíram positivamente em 2013 (menos MC 2,3 e 22%), continuando, no entanto, a apresentar um valor materialmente relevante (MC 8,3). Consequentemente, o MP apresentou , no período 2011/2013, uma situação financeira de CP negativa e desequilibrada , com: ✓ Relevantes, elevados e sistemáticos saldos reais negativos de operações orçamentais (2013: M€ 3,9);	2.2.2.5., e 2.2.2.7.	Q) Implementação de medidas que contribuam para o restabelecimento do equilíbrio financeiro do MP, em especial de CP, o que pressupõe, designadamente, a: ✓ Otimização da cobrança das receitas municipais (através da atualização das taxas e preços praticados e da fixação das taxas dos impostos municipais, bem como do aperfeiçoamento dos respetivos processos de cobrança); ✓ Racionalização da despesa realizada através, nomeadamente, da: • Análise e ponderação sistemáticas da necessidade e utilidade das despesas a realizar;

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<ul style="list-style-type: none"> ✓ PMP a fornecedores que ultrapassam largamente os parâmetros legais (em 2013: 171 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. ✓ Custos financeiros relativos ao atraso no pagamento aos credores (liquidação, nos anos de 2009/2011, de juros de mora de, pelo menos, m€ 149, tendo sido pagos m€ 105, estando, em dívida, no final do último ano, m€ 131). 	<p>2.2.2.5., 2.2.2.7.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 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. R) Acompanhamento e controlo rigorosos da evolução e da assunção de nova dívida comercial/administrativa, de modo a conter e adequar o seu montante às receitas municipais efetivamente disponíveis (isto é, após a dedução das despesas fixas e rígidas), salvaguardando, assim, o pagamento atempado das obrigações de CP. S) Redução dos prazos médios de pagamento para os parâmetros legalmente previstos, de modo a cumprir atempadamente os seus compromissos e evitar a ocorrência de custos financeiros.
<p>3.2.7. Foi celebrado, em 2010, diretamente e por iniciativa do MP, um contrato de gestão de pagamentos a fornecedores com o [REDACTED] sem limite temporal e com um <i>plafond</i> máximo de € 2 000 000.</p> <p>Das cláusulas contratuais resulta que se trata de um contrato atípico e misto, que conjuga e articula um contrato de prestação de serviços com um contrato de abertura de crédito, consubstanciando este último, de facto, um empréstimo destinado a suprir dificuldades de tesouraria do MP.</p> <p>Assim, atendendo à diversa natureza das prestações subjacentes ao contrato em análise, a sua celebração exigira, tendo em conta, em especial, à possibilidade de existir uma abertura de crédito a favor da Autarquia:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ O cumprimento, na época, do disposto na Lei n.º 2/2007, de 15/jan, e na Lei n.º 169/99, de 18/set; ✓ A submissão a fiscalização prévia do Tribunal de Contas. 	<p>2.2.3.</p>	

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p>Ora, da análise efetuada decorre que a Autarquia não cumpriu o quadro legal referido, designadamente quanto à competência para autorizar a celebração do contrato e ao exigível procedimento concorrencial a promover.</p> <p>Todavia, foi possível verificar que a conta bancária, definida para o efeito, apresentou, relativamente ao período compreendido entre a data de outorga do contrato e o final de 2011, sempre saldo positivo, não resultando, dos elementos a que tivemos acesso, que a prevista abertura de crédito se tenha chegado a concretizar.</p> <p>Atendendo, em especial, ao facto de tal contrato nunca se ter concretizado na vertente considerada ilegal pela IGF (contratação de um empréstimo) e de ter sido, entretanto, denunciado pela Autarquia, entendemos que não se justifica realizar qualquer diligência adicional.</p>	2.2.3.	

3.3. LIMITES DE ENDIVIDAMENTO MUNICIPAL (2011/2013)

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p>3.3.1. Em 2011 foram criados, pela respetiva LOE, limites especiais de EL e de EMLP, que, após as correções da IGF, importavam, em:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ EL: € 24 457 894; ✓ EMLP: € 19 806 464. <p>Por sua vez, o limite de ECP para 2011, previsto na LFL, apurado pela IGF, foi de € 2 411 757.</p>	2.4.1.1.	
<p>3.3.2. Atento o conceito de endividamento líquido total, o perímetro relevante, para aferir do cumprimento dos limites legais de endividamento de 2011, englobava, além do Município, as seguintes oito entidades:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Cinco associações de municípios (AML, AMRS, AIARS, AMPV e AMRPCS); ✓ Três entidades de natureza empresarial (Palmela Desporto, EM, CDR, SA, e Adrepal, LDA). 	2.4.2.	

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
Porém, a Palmela Desporto, EM não releva para os limites em apreço, pois apresentava, em 2011, equilíbrio de contas, de acordo com o previsto no RJSEL, ao contrário do que se verificou com as restantes duas entidades de natureza empresarial.	2.4.2.	
3.3.3. A Autarquia cumpriu, no final de 2011, os limites especiais de EL e de EMLP (previstos na LOE) e o de ECP (previsto na LFL), apresentando taxas de utilização de, respetivamente, 95%, 90% e 0,97%. Saliente-se que, nesse exercício, estava excepcionado dos limites legais de EMLP e de EL o montante de m€ 890 , pelo que os valores que estão a ser considerados para os referidos limites são inferiores aos das respetivas grandezas.	2.4.3.1., 2.4.4.1 e 2.4.5.1.	
3.3.3.1. Em 2012 e 2013 , de acordo com os dados comunicados à DGAL, o MP também cumpriu os limites especiais de endividamento legalmente consagrados , com taxas de utilização, respetivamente de: ✓ EL: 95% 75% ; ✓ EMLP: 95% e 82% ; ✓ ECP: 0% (em ambos os anos).	2.4.3.2., 2.4.4.2. e 2.4.5.2.,	
3.3.4. A informação reportada à DGAL , para controlar os limites legais de endividamento, não refletia, com inteira fiabilidade, a situação do MP no final de 2011, tendo sido apuradas diferenças, para mais, ao nível do EL, dos EMLP e dos ECP , de respetivamente, m€ 1,6, m€ 513 e m€ 23,5 . Estas diferenças resultaram das correções efetuadas pela IGF na informação financeira do MP e da falta ou incorreta comunicação da situação das AMRS, AML, AIARS, AMPV, AMRPCS, CDR, SA e Adrepal, Lda.	2.4.6.	T) Prestação de informação rigorosa à DGAL para efeitos de acompanhamento e controlo do endividamento, o que resultará, designadamente, de uma maior fiabilidade da informação decorrente dos registos contabilísticos do MP e da comunicação da informação de todas as entidades relevantes. U) Criação de procedimentos periódicos de circularização, recolha e validação de informação, que inclua todo o conjunto de entidades suscetíveis de relevarem, em cada momento, para os limites de endividamento municipal, o que também permitirá o acompanhamento e controlo sistemáticos da posição da Autarquia nessa matéria.
3.3.5. O MP contribuiu , entre 2011 e 2013, de forma positiva para o défice do subsetor local , uma vez que, entre 1/jan e 31/dez de cada ano, diminuiu o seu endividamento líquido (sem exceções) em cerca de, respetivamente, m€ 1,6, m€ 2,2 e m€ 4,9.	2.4.7.	

3.4. SANEAMENTO E REEQUILÍBRIO FINANCEIROS

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p>3.4.1. O MP não se encontrava, no final de 2011, de acordo com o quadro legal, em situação de desequilíbrio financeiro conjuntural ou estrutural, nem aderiu, no período analisado, a quaisquer instrumentos de consolidação e/ou recuperação financeiros.</p>	2.5.	

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

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p>3.5.1. O MP aprovou, nos termos legais, o Regulamento do Sistema de Controlo Interno e o Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas, ainda que este último apenas em 28/abr/2010, ou seja, para além do prazo legalmente previsto para o efeito.</p> <p>3.5.2. Do trabalho realizado resultaram algumas fragilidades ao nível do controlo interno e dos procedimentos contabilísticos de que destacamos os seguintes:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Nos balanços dos períodos analisados o valor das amortizações dos contratos de EMLP cuja obrigação de pagamento se vence em cada um dos anos imediatos, não foi apresentado no passivo de CP; ✓ Não foi apresentado, no passivo de MLP dos balanços daqueles anos, o valor das dívidas a fornecedores cujo pagamento, na sequência de acordos de pagamento celebrados, não está previsto para o ano imediato; ✓ Não foram reconhecidos montantes significativos de dívida nas adequadas contas do passivo exigível de curto prazo, mas sim em "Outros acréscimos de custos"; ✓ Inexistência de procedimentos de circularização/reconciliação das contas de fornecedores e outros credores; ✓ Não utilização de conta apropriada para registar faturas em receção e conferência de fornecedores de imobilizado. 	2.6.2.	<p>V) Adequada apresentação, no CP do balanço, dos valores relativos às amortizações de contratos de EMLP exigíveis no exercício seguinte, ainda que mantendo a denominação da conta que espelha a natureza originária deste passivo.</p> <p>W) Apresentação, no passivo de MLP dos balanços do MP, do valor das dívidas decorrentes de acordos celebrados com fornecedores cujo pagamento não está previsto no ano imediato.</p> <p>X) Reconhecimento nas devidas contas de passivo exigível da dívida incorretamente refletida em acréscimos de custos.</p> <p>Y) Criação e desenvolvimento dos procedimentos necessários à exigível circularização/reconciliação das contas de fornecedores e outros credores.</p> <p>Z) Criação no plano de contas da Autarquia e posterior utilização da conta prevista relativa a faturas em receção e conferência de fornecedores de imobilizado</p>

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p>3.5.2.1. Da análise ao Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas, salientamos algumas fragilidades:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Não foram enunciados os meios humanos, financeiros e materiais a afetar à execução das medidas propostas; ✓ Os riscos identificados em cada unidade orgânica não se encontram classificados segundo uma escala de graduação; ✓ Os resultados previstos com as medidas de prevenção não constam do plano; ✓ Não estão previstos mecanismos internos de monitorização da aplicação do plano; ✓ Não existiu uma definição prévia de critérios e mecanismos de revisão do plano; ✓ Não se procedeu à elaboração de relatórios monitorização e acompanhamento das medidas propostas e sua eventual alteração, nem está prevista qualquer metodologia a para esse efeito. 	2.6.3.	<p>AA) Proceder à alteração do Plano no sentido de:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Enunciar os meios e recursos humanos, financeiros e materiais necessários ao cumprimento dos objetivos propostos; ✓ Graduar os riscos, enunciados em cada unidade orgânica, segundo uma escala de graduação, o que permitirá definir prioridades; ✓ Prever os resultados pretendidos com a sua execução; ✓ Identificar e incluir os mecanismos de monitorização a adotar; ✓ Definir expressamente os critérios para a sua revisão e/ou alteração periódica, bem como proceder à dotação de todos os meios necessários à aplicação, monitorização e revisão do Plano. ✓ Definição de uma metodologia apropriada para elaboração de relatórios periódicos monitorização e acompanhamento das medidas propostas e sua eventual alteração.

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 de Palmela, 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 de Palmela 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 institucional 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: 2016.01.06 19:54:49 Z

56/56