

Ex.ma Senhora
Subinspetora-Geral da Inspeção-Geral de Finanças
Dra. Ana Paula Barata Salgueiro
Rua Angelina Vidal, 41
1199-005 LISBOA

Sua referência	Sua data	Nossa referência	Data de expedição
	16 de julho de 2015	12875/2015	2015/08/12

Assunto: **Auditoria ao controlo do endividamento e da situação financeira da administração local autárquica - processo 2012/182/A3/1262**

Na sequência do projeto de relatório remetido, via correio eletrónico no passado dia 16 de julho, pela Inspeção Geral de Finanças, no âmbito auditoria efetuada ao controlo do endividamento e da situação financeira, referenciado em epígrafe, reportado ao quinquénio 2009-2013, sobre o qual fomos convidados a pronunciarmo-nos, cumpre-nos referir o seguinte:

1. O Município de Palmela (MP) procura, em todos os domínios da sua intervenção e no exercício do amplo leque de competência que lhe estão cometidas, atuar pelo princípio da legalidade e escrupuloso respeito pelas normas e procedimentos regulamentares, acatando os respetivos ditames.
2. Neste contexto, entendemos 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.
3. 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.
4. 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:

- Tratou-se claramente 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.
5. Feitas estas considerações iniciais e analisado o projeto de relatório gostaríamos de abordar alguns pontos em que pensamos poder contribuir para a sua melhor clarificação. Por facilidade e economia expositiva abordar-se-á cada ponto tendo como referência a numeração do capítulo 3. Conclusões e Recomendações.
6. Relativamente ao **Ponto 3.1.2. em sede de Conclusões e Recomendações, reportado ao item 2.1.2.3.**, é referido 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.

Ora, é entendimento do MP que tal afirmação não é inteiramente correta, porquanto parte daquela dívida estava registada e assumida no passivo do MP, mas numa conta patrimonial de acréscimos de custos.

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. De referir que no início do ano seguinte, aqueles valores foram adequadamente registados na conta de fornecedores.

Reconhece-se, contudo, que no ano 2011, não estavam contabilizados cerca de m€ 958 no passivo do MP, tendo essa situação sido corrigida no ano subsequente.

Conclui-se, assim, que no ano 2010 toda a dívida estava registada no passivo do MP e no ano 2011 não estavam contabilizados m€ 958, situação corrigida no ano subsequente.

Recomendação **A)**: Sem embargo do que antes se disse informa-se que atualmente toda a dívida está regista no balanço do MP.

7. Relativamente às recomendações constantes do **Ponto 3.1.3. em sede de Conclusões e Recomendações, reportado ao item 2.1.2.2.**, informa-se:

Recomendação **B)**: A utilização das contas de compromissos de exercícios futuros já está em prática.

Recomendação **C)**: 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.

8. Relativamente ao **Ponto 3.2.1.1. em sede de Conclusões e Recomendações, reportado aos itens 2.2.1.2 e 2.2.1.3.**, o MP discorda da afirmação de que tenha «existido nos anos de 2009/2013, uma prática sistemática, elevada e reiterada de empolamento na previsão das receitas orçamentais» [pág. 10/47].

Em primeiro lugar, e no plano das intenções, porque 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 [Recomendação **D)**]. 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. Ainda assim, deve dizer-se que 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, baseadas em factos concretos e materialmente relevantes: tratava-se de empreendimentos com alvará emitido (ou em fase de emissão) e não de meras intenções em fase inicial de licenciamento. Ainda assim, muitos promotores, fruto da profunda crise económica e financeira, retrocederam nas suas

intenções, abdicando inclusive de direitos constituídos, com perdas elevadas em investimentos realizados na fase de licenciamento (em taxas administrativas, estudos, projetos e aquisição de imóveis). Tal fenómeno nunca antes ocorrera, sendo por isso de difícil previsão.

Em segundo lugar, no plano factual, 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 que a seguir se verificam e que se mostram, sempre, e com bastante margem, superiores à média nacional (a partir de dados constantes do Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses 2013):

Ano	% execução das Receitas no MP	% execução Média Nacional
2009	84%	63,1%
2010	74%	60,5%
2011	72%	61,7%
2012	79%	65,8%
2013	95%	71,8%

Ainda sobre este ponto e relativamente à apreciação constante do relatório a propósito da comparação entre a receita orçamental prevista e o nível de realização de despesa [págs. 10 e 11; item 2.2.1.3], 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.

Recomendação **D)**: 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.

Recomendação **E)**: 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.

9. Relativamente ao **Ponto 3.2.1.2. em sede de Conclusões e Recomendações, reportado ao item 2.2.1.4.**, afirma-se que o «MP violou, em 2009, o princípio orçamental do equilíbrio corrente».

O MP reconhece 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.

O princípio do equilíbrio, previsto no ponto 3.1.1 do POCAL refere que «o orçamento prevê recursos necessários para cobrir todas as despesas e as receitas correntes devem ser pelo menos iguais às despesas correntes». Não tendo sido cumprido esta última parte do princípio do equilíbrio, existiram receitas suficientes para fazer face a todas as despesas.

Saldo gerência anterior	4.412.082,93	Saldo gerência seguinte	383.371,11
Receitas correntes	36.971.632,35	Despesas correntes	37.953.547,61
Receitas de capital	12.603.114,57	Despesas capital	15.657.892,71
Outras receitas	7.981,58		
Total	53.994.811,43	Total	53.994.811,43

Recomendação **F)**: O MP 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.

10. Relativamente ao **Ponto 3.2.1.3. em sede de Conclusões e Recomendações, reportado ao item 2.2.1.5.**, discorda-se das conclusões enunciadas no que concerne, nomeadamente, à inclusão do ano

de 2013 nesta apreciação (o próprio corpo do relatório refere, e passamos a citar «tendo-o cumprido ao nível da execução autónoma de cada ano apenas em 2013»), bem como da afirmação «realização e/ou existência de despesa muito acima da real capacidade financeira do MP», a qual, em nossa opinião, não tem sustentação factual nos exercícios em análise, e muito menos nos que se lhe sucederam, que permitem atestar, sem margem para dúvidas, a rápida recuperação do reequilíbrio orçamental verificada no MP, o que não teria sido possível caso se tivesse verificado um nível de «despesa muito acima da real capacidade financeira do MP».

Recomendação G): 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.

Recomendação H): O MP 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.

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

11. Relativamente à recomendação **J)** constante do **Ponto 3.2.1.4. em sede de Conclusões e Recomendações, reportado ao item 2.2.1.6.,** informa-se:

Sendo certo que, como antes se disse [comentário à recomendação **G)**], 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 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 associadas 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.

12. Relativamente ao **Ponto 3.2.1.5. em sede de Conclusões e Recomendações, reportado ao item 2.2.1.7.**, a propósito da referência «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)» esclarece-se:

A existência deste diferencial decorre de três situações concretas:

- Nem todas as faturas existentes e registadas no POCAL têm o respetivo compromisso no mesmo ano pois, apesar de serem despesa do exercício corrente, em termos orçamentais, esse compromisso só é exigível no orçamento do ano seguinte, por via da aplicação das condições de pagamento acordadas;
- Através dos procedimentos de final de ano, nomeadamente pela especialização do exercício, há documentos cuja data reporta ao ano n , mas que só são rececionados em $n+1$, e que por aplicação daquele princípio são registados na aplicação informática do ano n . Também para estas situações o compromisso orçamental só é exigível no ano $n+1$;
- A dívida proveniente de acordos de pagamento apesar de registada no balanço/passivo do MP só têm compromisso orçamental relativo ao valor a pagar nesse ano, pois o remanescente só será exigível em anos seguintes.

Recomendação **K)**: ver comentário/esclarecimento à recomendação **I)**.

13. Relativamente ao **Ponto 3.2.2. em sede de Conclusões e Recomendações, reportado ao item 2.2.2.1.**, permitimo-nos discordar e comentar o conteúdo do subitem 2.2.2.5.1 [págs. 19-20]. Como já mencionado em pontos anteriores, 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.

Recomendações **L), M) e N)**: como já se disse antes, o MP desenvolve práticas de controlo convergentes com o teor das referidas recomendações. Tais práticas visam 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 (estes fora do âmbito da presente auditoria mas que ainda assim, mereceriam, em algumas áreas ter sido objeto da apreciação dos e Exmos. Auditores). Em complemento deve acrescentar-se 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 %.

Descrição	2012	2013	2014
Dívidas a terceiros	10.735.387,20 €	8.423.994,88 €	7.484.569,80 €

A assunção de compromissos com repercussões em exercícios futuros é precedida de elevada ponderação e aferida tendo em consideração projeções plurianuais da receita municipal.

No período em análise o MP 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%.

14. Relativamente às recomendações **O) e P)** constantes do **Ponto 3.2.3. em sede de Conclusões e Recomendações, reportado ao item 2.2.2.2.**, informa-se, 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.

15. Relativamente às recomendações do **Ponto 3.2.6. em sede de Conclusões e Recomendações, reportado aos itens 2.2.2.5., 2.2.2.6. e 2.2.2.9.**, informa-se:

Recomendação **Q)**: O MP já adotou medidas que restabeleceram o equilíbrio financeiro, muitas das quais constantes da recomendação.

Recomendação **R)**: Já adotada no MP conforme se afere de comentários e esclarecimentos a outras recomendações [ver **G), H), L), M), e N)**].

Recomendação **S)**: O PMP do MP 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).

16. Relativamente ao **Ponto 3.2.7. em sede de Conclusões e Recomendações, reportado ao item 2.2.3.**, desde já se adianta que o MP discorda da posição oferecida.

Com efeito, resulta do relatório que o MP, por sua iniciativa, celebrou em dezembro de 2010, um contrato de gestão de pagamentos com o [REDACTED] e que, tal contrato, consubstancia um negócio outorgado no interesse da Autarquia que tem como fito a responsabilidade pela gestão de pagamentos aos fornecedores e empreiteiros do Município, pagando, em contrapartida, uma remuneração.

Na opinião expressa no Relatório, tal resulta da cláusula 9ª do contrato e fundamentalmente do n.º 6º da cláusula 8.ª, que dispõe que "*quando à data do vencimento do crédito, a conta à ordem do cliente não apresente saldo suficiente para o pagamento dos créditos devidos ao Banco, sobre o remanescente que estiver em dívida será devidos juros de mora, até integral pagamento, à taxa legal em vigor para as obrigações de que sejam credoras entidades ou empresas comerciais*".

No referido relatório é expresso o entendimento de não estarmos unicamente diante de uma prestação de serviços de gestão de pagamentos a fornecedores, mas também perante uma abertura de crédito a favor do Município, o que configuraria um empréstimo destinado a suprir dificuldades de tesouraria da Autarquia.

Neste plano, cumprirá esclarecer não ter a Autarquia **procurado junto da entidade bancária a contratação de um empréstimo para pagamento de dívidas a fornecedores, razão por que não se recorreu a qualquer linha de crédito do [REDACTED]**.

Nem tal tipo de solução fora apresentado ao MP.

Pese embora resulte do clausulado uma eventual abertura de crédito decorrente de descobertos bancários, certo é que tal prerrogativa não foi projetada pela Autarquia, porquanto nunca o Município representou o contrato em questão como um instrumento que no seu alcance, utilidade e efeitos fosse para lá da mera gestão de pagamentos.

Com efeito, os termos para os quais o Município deu o seu assentimento com base na informação prestada [REDACTED] **configuravam o instrumento em causa como um simples contrato de serviços de gestão de pagamentos, tendo sido, como tal, essa a realidade factual que perdurou durante toda a vigência do contrato, tendo-se procurado, unicamente, aproveitar a experiência transversal proporcionada por este interlocutor negocial no âmbito da gestão de pagamentos.**

A própria informação efetuada pelo [REDACTED] aquando da apresentação do produto, denominava-o de *Contrato Termo Certo – Pagamento a Fornecedores*, sustentando o entendimento formado no MP de que o contrato em questão mais não corresponderia que a um contrato de gestão de pagamentos. Senão vejamos: ***“O Tempo Certo não é mais do que um Serviço de Gestão de Pagamentos a Fornecedores, o qual confere ao credor/fornecedor a possibilidade (mas não a obrigação) de antecipar o recebimento das faturas mediante condições que lhe são previamente comunicadas pelo Banco. Reforçamos que o Tempo Certo não é nem pretende ser nenhuma modalidade de financiamento para o Município, antes um serviço bancário na vertente transaccional sem qualquer encargo para o Município. Ao instruir o banco para que este proceda ao pagamento das facturas a fornecedores nas respectivas datas de vencimento e/ou acordadas entre as partes, o Município está, indirectamente, a confirmar ao banco a existência e validade desta dívida junto destes credores, facto que permite depois ao banco disponibilizar aos fornecedores do Município (não ao Município!) a possibilidade destes poderem antecipar o seu recebimento. Qualquer que seja a opção do fornecedor, o Município será sempre debitado no dia de pagamento instruído, não suportando qualquer encargo pelo serviço prestado pelo banco.”***

Analisando a execução do contrato, constata-se, portanto, que na vigência do mesmo:

- Não ocorreu nenhuma assunção de encargos financeiros junto da instituição financeira, não tendo, por isso, existido qualquer oneração para o MP nem tão pouco qualquer encargo associado;

- O MP solveu antecipadamente todos os compromissos assumidos, com base numa gestão rigorosa e em cumprimento das regras orçamentais, observando as normas de controlo interno relativas à realização de despesa pública, sem nunca ter estado em situação de incumprimento, nem se tendo colocado, em momento algum, na situação de devedor junto da instituição bancária.

De todo o modo, sem deixar de apreciar no presente a cláusula supra reproduzida, forçoso será reconhecer na mesma uma dimensão condicional, porquanto a sua aplicação se encontraria reservada apenas a situações que reunissem duas condições (reunião essa nunca verificada):

- A circunstância de a entidade bancária ter adquirido os créditos para cujo pagamento houvesse recebido ordem expressa do Município; e

- A circunstância - nunca ocorrida - de "*à data do vencimento do crédito, a conta à ordem*" não apresentar "*saldo suficiente para o pagamento dos créditos devidos ao Banco*".

Prosseguindo na análise da cláusula, resulta ainda referir que da natureza condicional da cláusula agora em análise releva uma eminente dimensão potestativa, porquanto a condição suspensiva, a ocorrer, sempre dependeria, inquestionavelmente, da vontade do MP, considerando:

- Ser a Autarquia a entidade competente para determinar as faturas e respetivos montantes que, em concreto, e a cada momento, seriam afetos ao contrato (Cláusula 2.ª do contrato); e que, para além do mais,

- Se encontrava ainda, e naturalmente, no domínio da Autarquia, garantir que à data do vencimento de cada uma das faturas, a conta à ordem de que era titular apresentava saldo suficiente para o respetivo pagamento.

Termos em que, necessariamente, se teria de reconhecer na referida condição uma natureza suspensiva, potestativa e unilateral.

Ora, tal enquadramento sustenta a perspetiva de que, materialmente, não nos encontramos perante uma abertura de crédito ou contratação de empréstimo, mas antes um serviço de gestão de pagamentos, não se tendo pretendido com a celebração do contrato igualizar em natureza, amplitude ou efeitos um verdadeiro contrato de financiamento.

Em coerência com exposto, e não por mera contingência, a execução do contrato vem demonstrar que a condição que poderia permitir eventual operacionalização do estipulado no n.º 6º da cláusula 8ª nunca ocorreu, devendo-se este facto, desde logo, à circunstância - real e efetiva - de que tal

perspetiva (com vista a eventual financiamento), em bom rigor, jamais foi ponderada ou sequer representada pelo Município.

Da parte do MP outra intenção não houve, como se referiu, que não fosse aceitar a celebração e execução de um contrato de gestão de pagamentos, revelando-se a inclusão da mencionada condição, deste modo, como irrelevante, atendendo a que o recurso à possibilidade nela contida jamais ocorreu e que, em todo o caso, tal efeito sempre dependeria, sem exceção, de vontade desta entidade nesse sentido.

Ora, em nenhum momento ponderou o MP adotar tal posicionamento volitivo e negocial.

Acrescerá referir, para além do enquadramento já efetuado, que este tipo de contrato se efetiva, por regra, na forma de contrato de adesão ao produto apresentado pela própria entidade bancária, sublinhando-se na situação presente a pré-existência de contratos celebrados entre a entidade financeira e o MP (designadamente contratos de depósito), contexto, aliás, em que ocorreu a disponibilização, pela entidade financeira, de um acréscimo de serviços a que o MP, por assim entender vantajoso, aderiu.

A factualidade apresentada **é, em si, demonstrativa de que o MP não pretendeu, representou ou sequer obteve financiamento/empréstimo para liquidar dívidas a fornecedores, tendo cumprido pontualmente todas as obrigações assumidas.**

Sendo de concluir que a operação desenhada pelo contrato em questão, apenas e tão-só visou os efeitos de um contrato de gestão de pagamentos, não devendo, assim, ser emitido qualquer juízo de censura, porquanto os factos em causa não integram nenhum ilícito financeiro, nem deles se obteve qualquer benefício da natureza de um mútuo bancário.

Em síntese, a opção por este produto, apresentado nos termos em que o foi pela entidade bancária, teve apenas como intuito a redução de custos administrativos inerentes à emissão e controlo das ordens de pagamento por parte do Município e a melhoria do controlo dos seus pagamentos, devido à simplificação do processo de reconciliação bancária.

Efetivamente, com o contrato celebrado, não visou o MP ultrapassar qualquer dificuldade de tesouraria.

Atente-se que, não obstante o conteúdo do n.º 6 da cláusula 8ª do contrato, nunca o MP, reitera-se, se socorreu dessa possibilidade (a qual não fora sequer representada, como acima dissemos), mantendo, sem exceção, a conta com saldo que permitisse à entidade bancária solver as instruções financeiras da responsabilidade do Município.

E nem outro cenário se concebeu no seio do Município, **dado que o contrato em questão sempre foi encarado, e assim executado, como uma mera gestão de pagamentos.**

Em conclusão e no que releva à recomendação T):

- i) Independentemente da redação do contrato, em concreto n.º 6º da cláusula 8ª, **importará reter atualmente a convicção do MP de que não estivemos perante um contrato de transmissão de créditos, nem perante um qualquer empréstimo, e, nunca, no contexto de utilização de um mecanismo de contorno à Lei, com o objetivo de regularizar dívidas a fornecedores ou obter um qualquer financiamento, como, aliás, decorre, manifestamente, da ausência de benefício nesse sentido;**
- ii) Dito de outro modo, **jamais a entidade financeira emprestou dinheiro ao MP ao abrigo do contrato em apreço;**
- iii) Daí que do mencionado contrato não tenha resultado qualquer pagamento pelo Município de Palmela à entidade bancária; dívidas não restando, assim, da total **inexistência de qualquer despesa para o MP;**
- iv) Efetivamente, **a conta ordem do Município apresentou, sem exceção, saldo suficiente para pagamento dos créditos devidos**, concluindo-se, inexoravelmente que do contrato nunca resultou um mútuo bancário;
- v) Do contrato não derivaram, assim, factos constitutivos de despesa, dívida ou endividamento;
- vi) Ademais, como assinalámos, constata-se que o n.º 6º da cláusula 8ª corresponde a uma cláusula contendo condição suspensiva, de natureza potestativa, cuja operacionalização sempre dependeria da atuação e vontade do Município de Palmela;
- vii) Ora, a vontade na verificação dessa possibilidade nunca integrou a motivação do Município na celebração do contrato, o mesmo sucedendo, em coerência, na execução do mesmo instrumento;
- viii) Dívidas não se colocarão de que se encontrava exclusivamente no domínio da vontade do Município não só determinar quais as faturas e respetivos montantes a afetar ao contrato, mas, igualmente, garantir que, à data do vencimento de cada uma das faturas, a conta à ordem de que era titular apresentava saldo suficiente para o respetivo pagamento;

- ix) Factos que sempre foram verificados, pelo que a ocorrência da condição se mostrou a todo o tempo prejudicada;
- x) O contrato em causa nunca significou para o Município mais do que um contrato de gestão de pagamentos, não tendo a sua representação e efetiva execução tido, assim, tradução num contrato de outro alcance, designadamente de confirming de financiamento;
- xi) Daqui resulta, pois, materialmente, que o Município obteve, tão só, a prestação de um serviço, sem qualquer realização de despesa, visando cumprir, deste modo, princípios da economicidade e de boa gestão dos recursos públicos.

Sem conceder, cumpre, por fim, informar que o contrato cessou a sua vigência em janeiro de 2014, mediante denúncia, considerando dúvidas entretanto suscitadas por via quer da jurisprudência do Tribunal de Contas, quer de recomendações do SATAPOCAL, quer ainda de Decisão do EUROSAT.

Atualmente, o MP não tem contratualizado qualquer prestação de serviços de gestão de pagamentos.

17. Relativamente às recomendações constantes do **Ponto 3.3.4. em sede de Conclusões e Recomendações, reportado ao item 2.4.6.**, esclarece-se:

Recomendação **U)**: o MP presta toda a informação à DGAL que permite um efetivo acompanhamento e controlo para efeitos de cálculo do endividamento;

Recomendação **V)**: está instituído deste 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.

18. Relativamente às recomendações constantes do **Ponto 3.5.2. em sede de Conclusões e Recomendações, reportado ao item 2.6.2.**, esclarece-se:

Recomendação **W)**: a prática enunciada na recomendação já é aplicada no MP.

Recomendação **X)**: o MP concorda com a recomendação e irá promover a sua adoção.

Recomendações **Y) e Z)**: as práticas enunciadas nas recomendações já são aplicadas no MP.

Recomendação **AA)**: o MP concorda com a recomendação e irá promover a sua adoção.

19. Finalmente e no que se refere ao **Ponto 3.5.2.1. em sede de Conclusões e Recomendações, reportado ao item 2.6.3.**, são identificadas algumas insuficiências no âmbito do Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas (PGRIC).

Sobre a presente referência cumpre informar que o MP tem procurado cumprir na íntegra as suas obrigações no que concerne à aprovação e implementação do PGRIC, procedendo ao seu envio às entidades a que estava obrigado, disponibilizando-o para consulta ao público através de meios eletrónicos e promovendo, na medida do possível (recorde-se que se trata de matéria inovadora no universo da atividade autárquica, para a qual não abundam práticas e exemplos de referência) as medidas preventivas nele constantes.

Reconhece-se contudo as insuficiências identificadas e em consequência a necessidade de se proceder à revisão do documento, desde logo adequando-o à nova estrutura orgânica. Importa sublinhar que esse 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, por força da aplicação da Lei n.º 49/2012, de 29 de agosto. De facto, no caso do MP a aplicação da citada legislação originou uma redução superior a 60% no número de unidades orgânicas o que, para além da natural perturbação no funcionamento dos serviços, teve como consequência, no âmbito em concreto do presente comentário, obrigar a uma revisão do PGRIC mais profunda e complexa. Apesar do atraso verificado, a nosso ver compreensível face aos condicionalismos identificados, esclarece-se que é intenção da autarquia concluir a revisão do PGRIC 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 em **BB**).

No tocante às demais conclusões nada há a objetar, porquanto o mesmo corresponde, genericamente, à necessidade de observar o princípio da juridicidade a que os responsáveis autárquicos estão naturalmente vinculados e que os responsáveis deste Município não deixarão, naturalmente, de prosseguir na sua atuação quotidiana.

Com os melhores cumprimentos,

J. Resnois



