

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 Lamego

Relatório n.º 2230/2015



Independência

InteGridade

ConFiança

FICHA TÉCNICA

NATUREZA	Auditoria Financeira
ENTIDADE AUDITADA	Município de Lamego
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/2011 e 31/dez/2014.
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 2013; • Análise, quanto ao último quadriénio (2011/2014), 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 2013, do regime de endividamento previsto, respetivamente, na Lei das Finanças Locais (Lei 2/2007, de 15/jan) e na Lei do Orçamento de Estado desse ano (Lei n.º 66-B/2012, de 31/dez); • Verificação, no que respeita ao final de 2013, da posição do Município em termos de saneamento e reequilíbrio financeiro; • Conhecimento do sistema de controlo interno instituído em relação a vários aspetos do endividamento e sua avaliação em termos de adequação e eficácia.
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	jun/2014 a nov/2015
DIREÇÃO	CdE – Alexandre Amado
EQUIPA	Coordenação: CdE – Paula Duarte Execução: Insp. Amílcar Salgado

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.

Submeto à consideração superior o envio do presente relatório para despacho de S. E. o Secretário de Estado do Orçamento, atentas as propostas do ponto 4. (fls. 49/50).

Subinspetora-Geral
Assinado de forma digital por
ANA PAULA PEREIRA COSME
FRANCO BARATA SALGUEIRO
Dados: 2016.01.13 11:46:23 Z

Concordo, salientando a/o:

Violação, em 2013, do limite legal de endividamento líquido, facto que é suscetível de gerar responsabilidade financeira.

Manutenção, entre 2011/2014, de uma prática sistemática de elevado empolamento das receitas orçamentais, com baixos índices de execução em termos globais (2014: 80%), em especial, na componente de capital (2014: 44%), o que possibilitava e potenciava, de forma artificial, a realização e/ou existência de elevados montantes de despesa para o pagamento dos quais não existiam disponibilidades financeiras (2014: M€ 5,4).

Violação sistemática, no mesmo período, do princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial (execução global do ano), o que espelha uma gestão orçamental desequilibrada e a concretização do risco a que aludimos.

Materialidade da dívida global do ML, que, apesar de ter decrescido entre 2011/2014, mantinha, no final do último ano, um nível relevante (2014: M€ 31,1) e desproporcionado face ao seu quadro financeiro.

Persistência, no final de 2014, não obstante a anterior adesão aos PREDE e PAEL e a um PSF, de uma situação financeira de CP negativa e desequilibrada, com um elevado saldo real negativo de operações orçamentais (M€ 7,7) e PMP a terceiros e fornecedores superiores aos parâmetros legais (220 e 102 dias).

À consideração superior.

Direção operacional.

Assinado de forma digital por
ALEXANDRE VIRGÍLIO TOMÁS
AMADO
Dados: 2016.01.13 11:38:31 Z

DESPACHO:

Concordo.

Sublinho o teor dos resultados, compendiados no sumário executivo, e as propostas enunciadas no ponto 4. págs. 49 e 50.

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

O Inspetor-Geral,


Digitally signed by VÍTOR
MIGUEL RODRIGUES BRAZ
Date: 2016.01.28 17:34:13 Z

SUMÁRIO EXECUTIVO

Atendendo às evidências obtidas e à sua análise, os principais resultados **da auditoria ao Município de Lamego (ML)**, que abrangeu o período compreendido entre 2011 e 2014, são, em síntese, os seguintes:

1. Fiabilidade nos documentos de prestação de contas

1.1. Os **balanços do ML**, do quadriénio de **2011/2013**, já refletiam, com algum grau de fiabilidade, a sua situação financeira ao nível das rubricas do passivo exigível, pois foram efetuadas, ao nível dessas grandezas, correções materialmente pouco relevantes.

Existiam, no entanto, outras insuficiências com repercussões ao nível da qualidade e fiabilidade de informação constante dos documentos de prestação de contas, de que salientamos a **falta de inventariação e reconhecimento contabilístico da totalidade dos bens do domínio público** e dos **investimentos efetuados por administração direta**.

Documentos de prestação de contas com razoável fiabilidade

Incompleta inventariação e reconhecimento contabilístico dos bens do ML

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

2.1. A **receita global disponível** do ML importou, nos anos de 2011/2014, respetivamente, em **MC 25,4**, **MC 24,9**, **MC 38,7** e **MC 21,9**, montantes que estão influenciados pela arrecadação do capital de empréstimos, no valor de, respetivamente, **mC 600**, **mC 750**, **MC 15,9** e **mC 50**, sem as quais teria ocorrido uma diminuição de cerca de 12%.

As receitas de empréstimos incluíam, em 2013, as arrecadadas ao abrigo do PAEL e de um PSF, através dos quais o ML transformou um elevado montante de " outras dívidas a terceiros " de CP em dívida financeira de MLP (MC 15,8).

Receita global disponível em 2014: MC 21,9

Elevada transformação de dívida de CP em financeira de MLP (MC 15,8)

2.2. **Prática reiterada**, nos anos indicados, de **elevado empolamento na previsão das receitas orçamentais**, que evidenciaram **baixos índices de execução em termos globais** (2014: 80%) e, em especial, **na componente de capital** (2014: 44%), o que contraria o objetivo visado pelas regras previsionais do POCAL.

Prática sistemática de elevado empolamento na previsão das receitas

Deste procedimento decorre um **elevado 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** (2014: **MC 5,4**) **para além da efetiva capacidade existente para promover o seu pagamento atempado**.

Elevado risco para o equilíbrio e a sustentabilidade financeira da entidade

2.3. **Violação sistemática**, entre 2011/2014, **do princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial**, o que **espelha**, na sequência da concretização do risco a que aludimos, **uma execução orçamental desequilibrada**.

Violação do princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial

2.4. **Total rigidez** ao nível da **despesa orçamental**, **não existindo qualquer margem de atuação da Autarquia ao nível da sua gestão financeira** (2014: 1,8%), designadamente para fazer face às despesas que, à partida, não se encontravam já " vinculadas ".

Total rigidez das despesas orçamentais

Aliás, **o ML**, caso não tivesse empolado, de forma relevante, a previsão das receitas orçamentais, **não estaria sequer em condições de elaborar orçamentos que cumprissem formalmente o princípio do equilíbrio**.

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

3.1. A dívida global do ML de operações orçamentais decresceu entre 2011/2014 (-MC 1,3 e 4%) passando para **MC 31,1**, em resultado, em especial, da significativa diminuição das " outras dívidas a terceiros " (de M€ 18,1 para M€ 7,9) e do aumento da de empréstimos de médio e longo prazos (de M€ 14,3 para M€ 23,2).

De qualquer modo, a dívida global da Autarquia continuava a evidenciar, no final de 2014, **um nível materialmente relevante e desproporcionado face ao seu quadro financeiro**, nomeadamente às receitas orçamentais, sendo de salientar o/a:

- ✓ **Elevado período de recuperação da dívida municipal** (37 meses);
- ✓ **Reduzido nível de cobertura da dívida pelas receitas anuais disponíveis** (70%);
- ✓ **Significativo valor da dívida municipal " per capita "** (€ 1 166);
- ✓ **Relevante peso da dívida de MLP na dívida total** (75%).

Acresce, ainda, os **significativos riscos para a evolução da dívida municipal no futuro**, decorrentes da **assunção direta de encargos**, ainda que, em princípio, exigíveis ao longo de vários anos, **no montante de cerca de MC 26**, na sequência da **dissolução e extinção de uma empresa municipal e da aquisição da respetiva participação numa PPPI**.

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

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

3.2. O stock da dívida de EMLP, entre 2011/2014, evoluiu de forma negativa, pois aumentou **MC 8,9 (63%)**, passando para **MC 23,2**.

O respetivo **serviço da dívida** também registou um **aumento muito relevante** (de M€ 1,7 para M€ 3,7), **não sendo**, no entanto, **expectável**, considerando o atual quadro dos EMLP, **que cresça nos próximos anos**.

3.3. A situação financeira de CP, entre 2011/2014, apesar das " outras dívidas a terceiros " terem diminuído de forma significativa mantinha-se, no final do último ano, negativa e desequilibrada, com:

- ✓ **Um relevante saldo real negativo de operações orçamentais** (M€ 7,7);
- ✓ **PMP a terceiros e a fornecedores elevados que ultrapassam largamente os parâmetros legais** (respetivamente, 220 e 102 dias);
- ✓ **Violação reiterada da regra do equilíbrio financeiro mínimo**, não existindo qualquer ajustamento entre as dívidas daquela natureza e a correspondente liquidez do ativo, em especial, com as disponibilidades.

Dívida global materialmente relevante face ao seu quadro financeiro (2014: MC 31,1)

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

Situação financeira de curto prazo negativa e desequilibrada

Em consequência da situação descrita e dos correspondentes atrasos no pagamento a fornecedores, **a Autarquia suportou elevados custos financeiros** (juros de mora liquidados, entre 2011/2013, no montante de, pelo menos, **m€ 1,4**, tendo sido pagos **m€ 1,1**, estando em dívida, no final do último ano, **m€ 365**).

Elevados custos financeiros (juros de mora liquidados, entre 2011/2013, de m€ 1,4)

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

4.1. A Autarquia **recorreu**, entre 2008 e 2013, **a diversos mecanismos de consolidação e/ou recuperação financeiras** (PREDE, PAEL e PSF), através dos quais transformou, até ao final do último ano, **m€ 22,3** de " outras dívidas a terceiros " de CP em financeira de MLP.

Adesão, entre 2008/2013, a diversos instrumentos de consolidação e/ou recuperação financeiras, incluindo o PAEL

Todavia, do **recurso a esses programas não resultou**, ao contrário do que seria expectável, uma **diminuição duradoura do nível das " outras dívidas a terceiros " em montante pelo menos equivalente ao do capital dos EMLP arrecadados**, mas antes **uma duplicação do endividamento total do ML num valor significativo (m€ 4,4)**.

Incumprimento do objetivo geral desses programas

Aliás, não obstante tais operações, o ML, no final de 2013, **apresentava**, de acordo com o quadro legal, uma **situação de desequilíbrio conjuntural**

Desequilíbrio financeiro conjuntural

5. Violação de limites legais de endividamento

5.1. A Autarquia **violou**, em 2013, **os limites de empréstimos de médio/longo prazos e de endividamento líquido, previstos nas respetivas LOE**, situações que são suscetíveis, em abstrato, de gerar responsabilidade tutelar administrativa e financeira.

Violação dos limites legais de EL e de EMLP de 2013

5.1.1. Todavia, **a ultrapassagem do limite de EMLP** (taxa de utilização de 269%), verifica-se, apenas, considerando o respetivo *stock* em dívida relativo processos de consolidação e/ou recuperação financeiras, o que, de harmonia com o quadro legal, justifica tal facto.

5.1.2. Quanto à **violação dos limites de EL** (taxa de utilização de 132%), a Autarquia, caso o perímetro relevante fosse consistente no início e final do exercício, teria reduzido o excesso numa percentagem superior (17%) ao legalmente exigido (10%).

Em **termos tutelares administrativos**, existem causas que justificam o facto ilegal descrito, verificando-se, ainda, a impossibilidade da referida violação ser regularizada no futuro (pressuposto que integra o próprio tipo de ilícito em causa), o que exclui, de acordo com o quadro legal, a sua relevância nesta sede.

Já em sede financeira, a eventual responsabilidade é imputável

Eventual responsabilidade financeira

cabendo a sua **apreciação e valorização ao Ministério Público junto do Tribunal de Contas.**

Prestação de informação incorreta à DGAL

5.2. A **informação reportada à DGAL**, no ano de 2013, para apurar e controlar os referidos limites legais de endividamento, **não refletia, com**

inteira fiabilidade, a situação do ML ao nível do **EL** e dos **EMLP**, tendo sido apuradas **diferenças, para mais, materialmente relevantes** (respetivamente, **de MC 10 e MC 7,6**).

6. Norma de Controlo Interno e Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas

6.1. O ML tem em vigor uma NCI e um PGRIC, **mas tais documentos encontram-se desajustados face à atual estrutura orgânica dos serviços.**

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

NCI e PGRIC desajustados da atual estrutura orgânica
Inexistência de responsável pela função de controlo interno

7. Principais recomendações

7.1. Destacamos as **recomendações ao ML**, que visam, no essencial, **garantir a/o:**

- ✓ Fiabilidade dos documentos de prestação de contas, designadamente no que respeita ao registo, sistemático e adequado, das dívidas a terceiros e do património municipal;
- ✓ Elaboração de orçamentos rigorosos e prudentes, especialmente ao nível da receita prevista, visando uma gestão orçamental prudente, equilibrada e sustentável;
- ✓ Restabelecimento do equilíbrio orçamental e financeiro da Autarquia, através do reforço de medidas, de redução de despesa e otimização da cobrança de receitas municipais, necessárias ao cumprimento integral das metas e objetivos do PAEL e criação dos instrumentos necessários à monitorização e cumprimento das obrigações resultantes do respetivo plano de ajustamento;
- ✓ Cumprimento integral e sistemático, no futuro, do quadro legal previsto nos arts. 48º a 54º do RFALEI, em especial, em matéria de limites legais de endividamento municipal;
- ✓ Adequado reporte de informação financeira à DGAL, atento o papel desta entidade em sede, designadamente, de acompanhamento e controlo do limite 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 harmonização com a atual estrutura orgânica dos serviços municipais;
- ✓ Criação/designação de um serviço ou pessoa responsável pela função de controlo interno.

Principais áreas das recomendações

ÍNDICE

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS	7
LISTA DE FIGURAS	8
1. INTRODUÇÃO	9
1.1. ORIGEM E OBJETIVOS	9
1.2. METODOLOGIA E CONDICIONALISMOS	10
1.3. CONTRADITÓRIO INSTITUCIONAL	10
2. RESULTADOS DA AÇÃO	10
2.1. DOCUMENTOS DE PRESTAÇÃO DE CONTAS (2011/2014)	10
2.1.1. FIABILIDADE DA INFORMAÇÃO FINANCEIRA	10
2.1.2. EVOLUÇÃO DOS BALANÇOS	12
2.2. EXECUÇÃO ORÇAMENTAL, DÍVIDA MUNICIPAL E SITUAÇÃO FINANCEIRA (2011/2014)	14
2.2.1. PREVISÃO E EXECUÇÃO ORÇAMENTAL	14
2.2.2. DÍVIDA MUNICIPAL E Apreciação DA SITUAÇÃO FINANCEIRA (2011/2014)	21
2.3. LIMITES LEGAIS DE ENDIVIDAMENTO MUNICIPAL (2013)	28
2.3.1. APURAMENTO DOS LIMITES LEGAIS	28
2.3.2. ENTIDADES RELEVANTES PARA OS LIMITES LEGAIS	29
2.3.3. CONTROLO DO LIMITE DE ENDIVIDAMENTO LÍQUIDO	31
2.3.4. CONTROLO DO LIMITE DE EMPRÉSTIMOS DE MÉDIO E LONGO PRAZOS	36
2.3.5. CONTROLO DO LIMITE DOS EMPRÉSTIMOS DE CURTO PRAZO	37
2.3.6. CONTROLO DA INFORMAÇÃO PRESTADA À DGAL	38
2.3.7. CONTRIBUTO PARA O DÉFICE DO SUBSETOR LOCAL	39
2.4. SANEAMENTO E REEQUILÍBRIO E RECURSO A PROGRAMAS DE CONSOLIDAÇÃO E/OU RECUPERAÇÃO FINANCEIROS	40
2.5. CONTROLO INTERNO, PROCEDIMENTOS CONTABILÍSTICOS E PLANO DE GESTÃO DE RISCOS DE CORRUPÇÃO E INFRAÇÕES CONEXAS	42
3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	43
4. PROPOSTAS	49
ANEXOS (FIs. 1 a 105)	

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AML	Assembleia Municipal de Lamego
CML	Câmara Municipal de Lamego
Cfr	Confrontar
CP	Curto prazo
CIMD	Comunidade Intermunicipal do Douro
DGAL	Direção-Geral das Autarquias Locais
DGTF	Direção-Geral do Tesouro e Finanças
ECP	Empréstimos de curto prazo
EL	Endividamento líquido
EMLP	Empréstimos de médio e longo prazos
IGF	Inspeção-Geral de Finanças
LFL	Lei das Finanças Locais
LOE	Lei do Orçamento de Estado
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
MC	Milhões de euros
mC	Milhares de euros
ML	Município de Lamego
MLP	Médio e longo prazos
OO	Operações orçamentais
OT	Operações de tesouraria
PAEL	Programa de Apoio à Economia Local
PAF	Plano de ajustamento financeiro
PCM	Presidente da Câmara Municipal
PGRCIC	Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas
PMP	Prazo médio de pagamento
PREDE	Programa de Regularização Extraordinária das Dívidas do Estado
pp	Pontos percentuais
POCAL	Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais
PSF	Plano de saneamento financeiro
RFALEI	Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais
RJAEPL	Regime Jurídico da Atividade Empresarial e das Participações Locais
SIIAL	Sistema Integrado de Informação da Administração Local
TC	Tribunal de Contas

LISTA DE FIGURAS

Figura 1	Síntese das correções efetuadas aos balanços
Figura 2	Evolução das componentes dos balanços
Figura 3	Evolução e taxas de execução da receita e despesa municipal
Figura 4	Principais rubricas da receita objeto de empolamento orçamental
Figura 5	Despesa orçamental prevista sem efetiva cobertura pela receita disponível
Figura 6	Regra do equilíbrio orçamental prevista no RFALEI (2014)
Figura 7	Equilíbrio orçamental em sentido substancial
Figura 8	Vinculação orçamental
Figura 9	Compromissos assumidos / despesas faturadas (ou equivalente)
Figura 10	Composição e evolução da dívida municipal corrigida pela IGF
Figura 11	Encargos financeiros e partilha de riscos da PPPI
Figura 12	Saldos reais de operações orçamentais
Figura 13	Prazos médios de pagamento
Figura 14	Indicadores de liquidez
Figura 15	Indicadores de endividamento
Figura 16	Indicadores de imobilizações
Figura 17	Limite de endividamento líquido
Figura 18	Limites de empréstimos de curto e de médio/longo prazos
Figura 19	Entidades abrangidas pelo conceito de endividamento líquido total
Figura 20	Controlo do limite de EL
Figura 21	Redução do excesso de EL
Figura 22	Controlo do limite de EMLP
Figura 23	Redução do excesso de EMLP
Figura 24	Controlo do limite de ECP
Figura 25	Diferença no reporte de EL (DGAL/IGF)
Figura 26	Diferença no reporte de EMLP (DGAL/IGF)
Figura 27	Evolução do endividamento líquido municipal
Figura 28	Reequilíbrio e saneamento financeiros
Figura 29	EMLP relativos a programas de consolidação e/ou recuperação financeiras
Figura 30	Impacto dos EMLP dos PAEL e PSF nas " outras dívidas a terceiros "

1. INTRODUÇÃO

1.1. ORIGEM E OBJETIVOS

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

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

1	Avaliação da qualidade da informação constante da prestação de contas do exercício de 2013.
2	Análise do comportamento do Município em termos de execução orçamental no último triénio (2011/2013), avaliação da evolução do endividamento municipal no mesmo período, designadamente em termos de empréstimos, leasing e outras dívidas a terceiros, e apreciação da sua situação financeira, em especial, de curto prazo.
3	Controlo do cumprimento pelo Município, no final do ano de 2013, do regime do 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 2013, da posição do Município em termos de equilíbrios conjuntural e estrutural (saneamento e reequilíbrio financeiros).
5	Conhecimento do sistema de controlo interno instituído em relação a vários aspetos do endividamento e sua avaliação em termos de adequação e eficácia.

Embora a auditoria incidisse sobre os anos 2011/2013, foi ainda considerada na análise, nos casos em que os objetivos definidos o permitiram, a **informação financeira relativa ao final do exercício de 2014** ³.

Refira-se que foi entregue à equipa, já no decurso da auditoria, uma participação relativa a um conjunto de factos relacionados com as empresas Lamego Convida - Gestão de Equipamentos Municipais, EEM (o registo comercial de extinção e liquidação foi efetuado em 22/dez/2014 - cfr. Anexos, a fls. 62A) e Lamego Renova, SA, que não foram objeto de análise nesta sede.

Todavia, neste relatório destacamos o impacto e o risco para a evolução da dívida municipal que resulta da parceria público-privada institucionalizada subjacente à última empresa indicada (cfr. item 2.2.2.).

Para além disso, procedeu-se à apreciação do Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas, ainda que exclusivamente na área relacionada com o endividamento, uma

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

² Lei n.º 66-B/2012, de 31/dez (LOE_2013).

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

vez que tal documento já foi objeto de análise pela IGF no âmbito de uma auditoria anterior.

1.2. METODOLOGIA E CONDICIONALISMOS

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

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

1.2.2. Na realização desta ação de controlo destaca-se a boa colaboração recebida dos eleitos locais e trabalhadores da Autarquia, em especial dos afetos à Divisão de Finanças e Património, bem como das entidades externas abrangidas pela análise dos limites de endividamento municipal.

1.3. CONTRADITÓRIO INSTITUCIONAL

1.3.1. O projeto de relatório foi submetido a contraditório institucional, constando a resposta da Autarquia, que foi tida em consideração na elaboração do presente documento, dos Anexos (fls. 86 a 105).

No referido contraditório, o ML evidencia a aceitação, de uma forma genérica, das asserções produzidas pela IGF, mas discorda da inclusão da empresa Lamego Renova, SA no perímetro das entidades relevantes para efeitos de controlo do endividamento e destaca ainda um conjunto de medidas já levadas a cabo no sentido de dar cumprimento às recomendações formuladas.

Anexos, a fls. 85 a 105

2. RESULTADOS DA AÇÃO

2.1. DOCUMENTOS DE PRESTAÇÃO DE CONTAS (2011/2014)

2.1.1. FIABILIDADE DA INFORMAÇÃO FINANCEIRA

2.1.1.1. Do trabalho realizado⁴, com o propósito de aferir sobre **a qualidade da**

⁴ Foram circularizados e reconciliados os saldos:

- ✓ Das entidades financeiras (Caixa Geral de Depósitos, Banco Espírito Santo e Banco Português de Investimento) relativos à totalidade dos empréstimos de médio e longo prazos (EMLP) contratados com a Autarquia;
- ✓ De 33 credores de outra natureza (fornecedores c/c, fornecedores de imobilizado e outros), cujos créditos totalizavam, no final de 2013, cerca de M€ 2,8, que representavam 88% da dívida daquela natureza refletida contabilisticamente, tendo sido obtido 97% das respostas.

informação constante dos documentos de prestação de contas de 2013, resultaram as seguintes correções aos dados constantes dos balanços municipais ⁵:

Figura 2 – Síntese das correções efetuadas aos balanços

Un: euro

COMPONENTES DO BALANÇO	CONTAS	2011				2012				2013			
		Débito	Crédito	Saldo		Débito	Crédito	Saldo		Débito	Crédito	Saldo	
				Valor	D/C			Valor	D/C			Valor	D/C
ATIVO	42 - Imobilizado									28 418,41		28 418,41	D
FUNDOS PRÓPRIOS	88/59 - Resultados									16 493,14		- 16 493,14	D
PASSIVO	2312 - EMLP	41 028,39		- 41 028,39	D	18 391,27		- 18 391,27	D				
	2312 - EMLP exigíveis a CP	22 650,00		- 22 650,00	D	22 650,00		- 22 650,00	D	18 404,15		- 18 404,15	D
	221 - Fornecedores									16 493,14		16 493,14	C
	261 - Fornecedores de Imobilizado									28 418,41		28 418,41	C
	264x - AMVDS		63 678,39	63 678,39	C		41 041,27	41 041,27	C	18 404,15		18 404,15	C

Anexos, a fls. 10 e 11

Salientamos, em 2013, as correções efetuadas, para mais, no passivo exigível (dívida comercial/administrativa), no montante de € 44 912, que representam cerca de 1,4% da dívida de curto prazo (CP) constante do balanço e resultaram do procedimento de circularização e reconciliação de saldos com entidades credoras do ML.

Anexos, a fls. 12 a 21

No contraditório, o ML informa que " Relativamente às correções recomendadas para as situações de inconformidade já foram regularizadas no ano 2014 (...). No entanto, verificamos na situação do fornecedor Matériagorosa Unipessoal Lda (10.470,29€), que grande parte do montante já tinha sido pago em 27.12.2013 e o recibo emitido pelo fornecedor em janeiro 2014, razão pela qual a divergência detetada entre a conta corrente do ML e fornecedor. ".

Anexos, a fls. 95

Refira-se que todas as correções efetuadas pela IGF no projeto de relatório foram validadas pelos serviços municipais no decurso do trabalho de campo, designadamente o montante referente à indicada situação, que informaram, no contexto do trabalho efetuado, que correspondia a uma fatura (registada em 2014) e a uma dívida " Aceite, mas a autarquia não consegue justificar na íntegra, estando apenas uma parte assumida como compromisso " (cfr. Anexos, a fls. 19).

Assim, atendendo, por um lado, a que o ML assumiu, em dois momentos distintos, posições diferentes sobre esta matéria, não tendo, no contraditório, apresentado evidências sobre a nova posição adotada, e, por outro lado, à reduzida materialidade da situação em apreço,

⁵ Atendendo a que apenas foi controlada a qualidade da informação constante dos documentos de prestação de contas de 2013, através, nomeadamente, dos referidos procedimentos de circularização e reconciliação de saldos, as correções efetuadas em 2011 e 2012 respeitam somente às decorrentes daquele controlo que também eram suscetíveis de afetar esses exercícios.

As indicadas correções foram introduzidas nos balanços de 2011/2013 do ML, 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.

bem como ao facto de, conseqüentemente, não ter qualquer impacto sobre as análises constantes deste relatório, mantemos os valores e as asserções produzidas.

2.1.1.2. Para além disso, atendendo ao disposto no POCAL ⁶, constatámos, ainda, a existência de **outras insuficiências** com repercussões ao nível da qualidade e fiabilidade da informação orçamental, financeira e económica elaborada pelo ML, em especial, as que respeitam **à falta de**:

- ✓ Inventariação da totalidade dos bens imóveis do domínio público do Município adquiridos antes da entrada em vigor do POCAL;
- ✓ Apuramento e conseqüente reconhecimento contabilístico do valor dos investimentos efetuados por administração direta.

Anexos, a fls. 38

O ML, no contraditório, reconhece a insuficiente inventariação dos bens e justifica que "*(...) a principal dificuldade está nos meios humanos adequados e especializados, requerendo meios de suporte como os sistemas de informação geográficos (SIG) para um cadastro rigoroso e informação permanentemente atualizada. É de perspetivar futuramente que o MLG crie um gabinete de SIG, transversal a todas as unidades orgânicas, em especial ao suporte à inventariação dos bens imóveis*".

Acrescenta, quanto aos investimentos efetuados por administração direta, que "*O MLG implementou em 2014 a "Gestão de Atividades - OBM" com todos os serviços (...). Atualmente, com a implementação do inventário permanente (ano 2012), custo hora dos trabalhadores (gestão recursos humanos), apuramento do custo KM e manutenção do parque de viaturas (gestão de viaturas e máquinas) e gestão das atividades, o MLG tem todas as condições para colmatar essa inconformidade, desde que se adotem de forma rigorosa o preenchimento da folha de obra (...). No entanto, a DFP não dispõe de informação completa e rigorosa para efetuar os registos de transferência de gastos para imobilizado*".

Anexos, a fls. 95 e 96 e 99 a 102

2.1.1.3. Em síntese, nos **exercícios de 2011/2014**, os **balanços do ML já refletiam, com algum grau de fiabilidade, a sua situação financeira**, designadamente **nas rubricas do passivo exigível**, dado que as **correções efetuadas** pela IGF, relativamente a 2013, **são materialmente pouco relevantes em termos absolutos (m€ 45)** e têm um **peso reduzido na dívida total de CP (1,4%)**.

2.1.2. EVOLUÇÃO DOS BALANÇOS

2.1.2.1. As componentes dos balanços do ML do quadriénio 2011/2014, após as correções da IGF ⁷, apresentaram os seguintes valores e evolução:

⁶ Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais, aprovado pelo Decreto-Lei (DL) n.º 54-A/99, de 22/fev, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 162/99, de 14/set, DL n.º 315/2000, de 2/dez, DL n.º 84-A/2002, de 5/abr, e pelo art. 104º da Lei n.º 60-A/2005, de 30/dez.

⁷ Cfr. item 2.1.1.1.

Figura 1 – Evolução das componentes dos balanços

Un. euro

DESCRIÇÃO	2011	2012	2013	VARIÇÃO NO TRIÉNIO		2014	VARIÇÃO 2013/2014	
				Montante	%		Montante	%
Acréscimos e diferimentos	732 430,99	3 241 866,69	1 714 159,23	981 728,24	134%	3 082 390,84	1 368 231,61	80%
Restante ativo	109 371 844,40	110 217 531,88	107 249 799,44	- 2 122 044,96	-2%	108 982 113,84	1 732 314,40	2%
ATIVO TOTAL	110 104 275,39	113 459 498,57	108 963 958,67	- 1 140 316,72	-1%	112 064 504,68	3 100 546,01	3%
Dívidas a terceiros	32 533 412,25	32 056 172,10	29 591 970,42	- 2 941 441,83	-9%	31 294 822,67	1 702 852,25	6%
Provisões	0,00	0,00	0,00	0,00	-	0,00	0,00	-
Acréscimos e diferimentos	22 423 280,33	26 378 467,87	29 139 175,07	6 715 894,74	30%	31 340 768,40	2 201 593,33	8%
PASSIVO TOTAL	54 956 692,58	58 434 639,97	58 731 145,49	3 774 452,91	7%	62 635 591,07	3 904 445,58	7%
Património	56 238 525,59	56 238 525,59	56 316 549,58	78 023,99	0%	46 486 876,13	- 9 829 673,45	-17%
Restantes fund. próprios	- 1 090 942,78	- 1 213 666,99	- 6 083 736,40	- 4 992 793,62	458%	2 942 037,48	9 025 773,88	-148%
FUND. PRÓPRIOS TOTAIS	55 147 582,81	55 024 858,60	50 232 813,18	- 4 914 769,63	-9%	49 428 913,61	- 803 899,57	-2%

Fonte: Balanços 2011/2014 e auditoria da IGF

Anexos, a fls. 22 e 23

Assim, constatámos que no **triénio 2011/2013**:

- ✓ O **ativo** apresentou uma **evolução desfavorável**, com um decréscimo de 1%, que resultou, designadamente, da diminuição dos bens de domínio público (8%) e das dívidas de terceiros (58%), que superaram o aumento das imobilizações corpóreas (9%) e dos acréscimos e diferimentos (134%), rubricas que contribuíram, respetivamente, em -393%, -117%, 272% e 86% para a variação total.
- ✓ O **passivo** também apresentou uma **evolução negativa**, com um aumento de 7%, que resultou do acréscimo verificado nas rubricas de dívidas a terceiros de médio e longo prazo (86%) e dos acréscimos e diferimentos (30%), que compensaram a redução das dívidas a terceiros de curto prazo (-68%), com um peso na variação total de 284%, 178% e -362%, respetivamente.
- ✓ Os **fundos próprios diminuíram 9%**, devido, principalmente, ao decréscimo da rubrica de resultados transitados (-1021%), que representou -184% da variação total.

No que respeita a **2014, face a 2013**, verificou-se uma **variação positiva do ativo (MC 3,1 e 3%)**, ao contrário dos **fundos próprios** e do **passivo**, que apresentaram uma **evolução negativa** (cerca de, respetivamente, menos **m€ 804** e mais **MC 3,9**).

Refira-se que o indicado aumento do ativo resultou, quase exclusivamente, do desconhecimento, na contabilidade do ML (M€ 13) do investimento financeiro na empresa Lamego Convida, EEM (liquidada e extinta em 2014) e do registo, numa conta de dívidas de terceiros, independentemente da sua natureza (imobilizado, existências ou direitos sobre terceiros), de todo o ativo daquela empresa, no valor de M€ 16, sendo que a sua distribuição pelas várias contas do ativo apenas será efetuada posteriormente " (...) de acordo com o grau de certeza para as contas do município (...) " ⁸.

⁸ Tal procedimento foi efetuado, segundo o ML, em conformidade com as orientações do Revisor Oficial de Contas do Município. A opção tomada suscita-nos muitas dúvidas, pois, em nosso entender, uma vez que a Autarquia assumiu, na sequência da extinção da empresa, o respetivo património (conjunto de bens, direitos e obrigações), o reflexo contabilístico deste evento na sua contabilidade devia ser efetuado através de um único registo e, desde logo, nas contas e pelos montantes que decorressem da aplicação do POCAL. Porém, atendendo a que não existia informação suficiente para efetuar as devidas reclassificações, não efetuámos qualquer correção para a análise realizada.

Assim, no quadriénio de 2011/2014, **diminuiu o grau de dependência do ML de capitais alheios para financiamento do ativo** (de 30% para 28%), **bem como o correspondente peso dos fundos próprios** (de 50% para 44%), aumentando, assim, o relativo ao dos acréscimos e diferimentos (passivo não exigível).

2.2. EXECUÇÃO ORÇAMENTAL, DÍVIDA MUNICIPAL E SITUAÇÃO FINANCEIRA (2011/2014)

2.2.1. PREVISÃO E EXECUÇÃO ORÇAMENTAL

2.2.1.1. Nos anos de **2011/2014**, as **receitas previstas/arrecadadas e as despesas previstas/pagas** tiveram a evolução expressa no quadro seguinte:

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

Um euro

RUBRICAS	PREVISÃO / EXECUÇÃO (valores absolutos)								PREVISÃO / EXECUÇÃO (%)				VARIACÃO DA EXECUÇÃO NO QUADRIÉNIO	
	2011		2012		2013		2014							
	PREVISÃO	EXECUÇÃO	PREVISÃO	EXECUÇÃO	PREVISÃO	EXECUÇÃO	PREVISÃO	EXECUÇÃO	2011	2012	2013	2014	(%)	(pp)
1 - Saldo inicial	1 164 929	1 164 929	352 127	352 127	357 518	357 518	706 192	706 192	100%	100%	100%	100%	-39%	0 pp
2 - Repos. não abat. nos pagam.	0	0	15 000	15 636	15 000	18 153	20 592	61 418	-	104%	121%	298%	-	-
3 - Receita Corrente	16 470 000	15 179 638	21 600 000	14 902 482	24 625 000	17 354 694	18 693 808	17 642 073	92%	69%	70%	94%	16%	2 pp
4 - Despesa Corrente	17 634 929	11 642 145	21 952 127	10 836 052	24 625 000	22 406 292	15 370 000	13 344 229	66%	49%	91%	87%	15%	21 pp
5 - Receita de Capital	29 530 500	9 091 962	29 882 873	9 616 515	19 360 000	20 920 839	7 835 908	3 453 255	31%	32%	108%	44%	-62%	13 pp
6 - Despesa de Capital	29 530 500	13 442 257	29 897 873	13 693 190	19 375 000	15 538 719	11 886 500	8 263 969	46%	46%	80%	70%	-39%	24 pp
7 - Receita Total (1+2+3+5)	47 165 429	25 436 529	51 850 000	24 886 760	44 357 518	38 651 204	27 256 500	21 862 948	54%	48%	87%	80%	-14%	26 pp
8 - Despesa Total (4+6)	47 165 429	25 084 402	51 850 000	24 529 242	44 000 000	37 945 012	27 256 500	21 608 198	53%	47%	86%	79%	-14%	26 pp

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

Anexos, a fls. 24 a 26

A **receita total disponível** (incluindo o saldo orçamental transitado da gerência anterior) importou, no quadriénio 2011/2014, em, respetivamente, **MC 25,4**, **MC 24,9**, **MC 38,7** e **MC 21,9**, o que espelha uma **redução de 14% no referido período**, devido, quase exclusivamente, ao decréscimo verificado na rubrica de receitas de capital (-62%)⁹.

No mesmo sentido evoluiu a **despesa municipal total** paga (- **14%**), que passou de **MC 25,1** para **MC 21,6**, sobretudo em resultado da evolução das rubricas de aquisição de bens de capital (- M€ 4,6) e de transferências de capital (-M€ 1,5).

Realce-se, no entanto, que **as receitas dos anos referidos incluíam a utilização de empréstimos** (receitas não efetivas) no montante de, respetivamente, m€ 600, m€ 750, M€ 15,9 e m€ 50, **sem as quais as receitas daqueles exercícios seriam** de M€ 24,8, M€ 24,1, M€ 22,8 e M€ 21,8 e a **variação**, no quadriénio, **de menos M€ 3** (-12%).

Nas receitas provenientes de EMLP, importa referir a **arrecadação**, em **2013**, do capital dos contratados **ao abrigo do PAEL**¹⁰ e de um **Plano de Saneamento Financeiro** (PSF), através dos quais foi transformado o montante de **M€ 15,8** (respetivamente, M€ 11,8 e

⁹ Em especial, por força do comportamento verificado nas rubricas relativas à participação comunitária em projetos cofinanciados (com uma redução de M€ 3) e ao Fundo de Equilíbrio Financeiro (com um decréscimo de M€ 2,2).

¹⁰ O ML aderiu, em 2012, ao Programa de Apoio à Economia Local (PAEL), aprovado pela Lei n.º 43/2012, de 28/ago, e regulamentado pela Portaria n.º 281-A/2012, de 14/set, tendo celebrado com o Estado Português um contrato de EMLP (M€ 11,8) e, em simultâneo e com base no mesmo plano de ajustamento, um outro para saneamento financeiro com a Caixa Geral de Depósitos (M€ 3,97), que foram visados pelo Tribunal de Contas em 27/mar/2013.

ME 3,97) de " outras dívidas a terceiros " de CP em dívida financeira de MLP.

Saliente-se que do **recurso a EMLP no âmbito de processos de consolidação ou recuperação financeira decorre**, necessariamente, **a melhoria dos resultados dos indicadores que têm como variável as " outras dívidas a terceiros "**¹¹, sem que de tal facto se possa **imediatamente concluir que ocorreu uma evolução positiva ao nível da gestão orçamental** do Município.

2.2.1.2. Entre 2011/2014, o **grau de execução orçamental da receita apresentou valores reduzidos**, ainda que com uma evolução favorável (de 54% para 80%), para o que concorreu, especialmente, a componente das receitas de capital (de 31% para 44%).

Acresce referir que, **face aos valores previstos, não foram arrecadadas**, nos anos de 2011/2014, **receitas totais no montante de**, respetivamente, **ME 21,7, ME 27, ME 5,7**¹² e **ME 5,4**, resultando esta situação essencialmente das seguintes rubricas:

Figura 4 – Principais rubricas da receita objeto de empolamento orçamental

RUBRICAS	2011		2012		2013		2014	
	Verbas não executadas	Peso no desvio total	Verbas não executadas	Peso no desvio total	Verbas não executadas	Peso no desvio total	Verbas não executadas	Peso no desvio total
09 - Venda de Bens de Investimento	10 089 036	46%	10 164 617	38%			138 368	2%
07 - Venda de Bens e Serviços Correntes	204 519	1%	4 105 507	15%	161 776	3%	47 600	1%
08 - Outras Receitas Correntes	286 339	1%	398 165	1%	7 436 484	130%	240 163	4%
10.03.07. - Participação comunitária em projetos cofinanciados	9 691 807	45%	9 380 146	35%			4 101 591	72%
Total das rubricas	20 271 700	93%	24 048 434	89%	7 598 260	133%	4 527 722	84%
Desvio no orçamento total	21 728 900		26 963 240		5 706 314		5 393 552	

Un: euro

Anexos, a fls. 24

Existiu, assim, nos anos de 2011/2014, uma **prática sistemática de elevado** (ainda que decrescente) **empolamento na previsão das receitas orçamentais**, com reduzidos índices de execução em termos globais e, em especial, na componente de capital, o que **contraria o objetivo visado pelas regras previsionais consagradas no POCAL**.

2.2.1.3. Os **desvios registados**, entre 2011/2014, **na execução da receita orçamental prevista** permitiam, **em sede de realização das despesas**, a seguinte situação:

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

RUBRICAS	EXERCÍCIOS				% DE COBERTURA DA DESPESA PREVISTA (R2)*100			
	2011	2012	2013	2014	2011	2012	2013	2014
1 - Receita total efetivamente disponível	25 436 529	24 886 760	38 651 204	21 862 948	54%	48%	88%	80%
2 - Despesa orçamental prevista	47 165 429	51 850 000	44 000 000	27 256 500				
Diferença (1-2)	- 21 728 900	- 26 963 240	- 5 348 796	- 5 393 552				

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

Anexos, a fls. 24

¹¹ Com sejam, no contexto deste item, os relacionados com o equilíbrio orçamental em sentido substancial e a vinculação orçamental, pois os montantes que passam para dívida de MLP deixam de influenciar o resultado destes indicadores.

¹² Para o referido montante contribuiu o empolamento efetuado na rubrica 08.01.99.99. – Outras receitas correntes – Diversos, no valor de ME 7,4 (cfr. figura 4), relativamente à qual os serviços municipais admitem ter inscrito o referido montante exclusivamente para poderem garantir o cumprimento formal do princípio do equilíbrio corrente previsto no POCAL.

Deste modo, ao longo do referido **quadriénio**, o **ML**, **através do empolamento na previsão das receitas orçamentais**, criou, de forma artificial, a **possibilidade de realização e/ou existência de um significativo montante de despesas para o pagamento das quais não existiam, de facto, disponibilidades financeiras**.

Tal **risco**, que evoluiu de forma irregular ao longo do período analisado (a significativa melhoria verificada entre em 2013/2014 ficou a dever-se, essencialmente, aos EMLP dos PAEL e PSF), **continuava a importar**, no final dos dois últimos anos indicados, em **montantes materialmente muito relevantes**, que correspondem a cerca de 14% e 25% da respetiva receita total disponível, **potenciando**, assim, **uma gestão orçamental totalmente desequilibrada**.

Acresce que, em qualquer um dos anos (com exceção de 2013), a situação em apreço não pode ser justificada apenas pelas dívidas de natureza administrativa (ou comercial) de CP transitadas de exercícios anteriores, já que, segundo a informação financeira da Autarquia, aquelas importavam, no início dos anos 2011, 2012 e 2014, em, respetivamente, M€ 20,5, M€ 18,1 e M€ 3,2.

Assim, através do mencionado empolamento, o **ML criou a suscetibilidade de serem realizadas**, por exemplo em **2014, " novas despesas " no montante de**, pelo menos, **cerca de M€ 2,2** ¹³, relativamente às quais **não existia uma efetiva capacidade de pagamento**.

A Autarquia, no contraditório, não contesta as asserções constantes do relatório de auditoria e afirma que os atuais balizadores na realização de despesa municipal são o PAF aprovado no âmbito do PAEL e as normas da LCPA, atendendo, por um lado, à exigibilidade de verificação de fundos disponíveis e, por outro lado, à proibição de aumento dos pagamentos em atraso.

O ML refere, ainda, " (...) *que, por se verificar atrasos no pagamento de participação comunitária, condiciona a execução orçamental superior a 85%, conforme sucedeu em 2014, que a taxa da execução corrente ficou em 94,3% e receita de capital pelo 44,74%, sendo que em termos substancial ficou em 79,69%. Já no exercício de 2015, a execução orçamental será seguramente superior a 85% "*.

Anexos, a fls. 96

2.2.1.4. Em 2013, o valor das receitas correntes cobradas foi inferior ao das despesas pagas de idêntica natureza em cerca de **M€ 5** ¹⁴, o que **indicia a violação do princípio do equilíbrio corrente**, previsto, na época, no ponto 3.1.1., a al. e), do POCAL.

Anexos, a fls. 29 (em especial, colunas 5 e 6)

Tal facto é suscetível, em abstrato, de gerar responsabilidade financeira sancionatória, de

¹³ Diferença entre a " Despesa orçamental prevista sem efetiva cobertura pela receita disponível ", no valor de M€ 5,4, e o montante de " outras dívidas a terceiros " de CP transitadas, de acordo com a respetiva prestação de contas, do exercício de 2013 (M€ 3,2).

¹⁴ A taxa de cobertura das despesas correntes (€ 22 406 292) pelas receitas correntes (€ 17 354 694) foi, em 2013, de 77%.

harmonia com o art. 65º, n.º 1, al. b), da Lei n.º 98/97, de 26/ago (Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas - LOPTC).

No entanto, a situação descrita resulta da arrecadação e utilização, no exercício de 2013, do capital dos empréstimos contraídos ao abrigo dos **PAEL** e **PSF**, no montante global de M€ 15,8, cujas verbas foram aplicadas, parcialmente, no pagamento de despesas correntes.

Face ao exposto, e atendendo também a que o Tribunal de Contas (a entidade responsável pela efetivação de eventuais responsabilidades financeiras sancionatórias), no exercício das suas competências ao nível da verificação dos documentos de prestação de contas do ML, já conhece a situação, não se justifica a realização de qualquer outra diligência sobre esta matéria.

2.2.1.5. No ano de **2014**, o comportamento do ML no que respeita à **regra do equilíbrio orçamental prevista no art. 40.º do RFALEI** foi o seguinte:

Figura 7 – Regra do equilíbrio orçamental prevista no RFALEI (2014)

Un: euro

DESCRIÇÃO	CONTROLO DO CUMPRIMENTO DA REGRA DE EQUILÍBRIO ORÇAMENTAL - 2014		
	1ª MODIFICAÇÃO ORÇAMENTAL (previsão)	Orçamento Final (previsão)	Prestação de Contas (execução)
Desvio	2 350 613,73	1 244 421,31	2 218 458,13
Conclusão	Cumprimento	Cumprimento	Cumprimento

Anexos, a fls.27 e 28

Assim, o **ML cumpriu, em 2014**, em termos previsionais e ao nível da execução anual, a referida **regra do equilíbrio orçamental**, pois a receita corrente cobrada bruta foi superior à soma da despesa paga com o valor das amortizações médias dos EMLP.

2.2.1.6. Nos anos de **2011 a 2014**, no que respeita à verificação do cumprimento do princípio do **equilíbrio orçamental** numa **perspetiva substancial**¹⁵, os resultados foram os seguintes:

Figura 7 – Equilíbrio orçamental em sentido substancial

Ano	Execução Autónoma do Ano	Execução Global no Ano
2011	107,02%	58,85%
2012	95,27%	56,70%
2013	175,55%	93,87%
2014	80,44%	74,03%

Fonte: Orçamentos finais e mapas de fluxos de caixa

Anexos, a fls. 29 (em especial, colunas 9 e 10) e 2 (metodologia)

¹⁵ Isto é, entrando também em consideração, entre outros aspetos, com a receita disponível e com a despesa realizada e faturada, mas ainda não paga (cfr. alínea b) do ponto 1.2. da metodologia, Anexo a fls. 2).

Verifica-se, deste modo, que a **Autarquia violou**, em qualquer dos anos analisados, o **princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial (execução global do ano)**, o mesmo acontecendo, em 2012 e 2014, em termos da **execução autónoma do ano**, perspetiva em que o cumpriu em 2011 e 2013, mas, neste último caso, essencialmente por força dos EMLP do PAEL e PSF.

Assim, o **risco potencial**, a que aludimos nos itens 2.2.1.2. e 2.2.1.3, **acabou por concretizar-se** numa **gestão e execução orçamentais totalmente desequilibradas**, materializada na **realização e/ou existência de despesas muito acima da real capacidade financeira** do ML **para fazer face**, atempadamente, **aos compromissos assumidos**.

Sobre esta matéria, o ML, no contraditório, refere que " *Com a entrada em vigor da LCPA, que permite apenas a assunção de compromissos mediante a existência de fundos disponíveis, entendemos já ser prática que para a execução da despesa de forma prudente, esta está diretamente relacionada com a cobrança efetiva da receita, que permita o pagamento atempado dos compromissos assumidos.* "

Anexos, a fls. 96 e 97

2.2.1.7. No quadriénio **2011/2014**, a relação entre as **disponibilidades orçamentais** e o valor de algumas **despesas regulares** e **de compromissos já assumidos**, foi a seguinte:

Figura 8 - Vinculação orçamental¹⁶

Lr: euro

DESCRIÇÃO	EXECUÇÃO				
	2011	2012	2013	2014	
1 - Despesas de caráter regular, rígido e vinculado	8 449 400	8 025 238	11 618 805	9 582 808	
2 - Outras dívidas a terceiros de CP transitada do ano anterior	20 541 614	18 137 394	19 360 966	3 229 433	
3 - Compromissos já assumidos	No final do exercício anterior e ainda não faturados a)	2 196 891	0	619 421	2 304 301
	Para o exercício no final do anterior (contas 04 e 05)	1 048 164	4 195 805	7 332 319	6 349 208
4 - TOTAL (1+2+3)	32 236 069	30 358 436	38 931 511	21 465 751	
5 - Disponibilidades orçamentais b)	25 436 529	24 886 760	38 651 204	21 862 948	
6 - Diferença (5-4)	- 6 799 539	- 5 471 676	- 280 307	397 197	
7 - Percentagem da receita não vinculada (6/5*100)	-26,7	-22,0	-0,7	1,8	

a) 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

b) Resulta da soma dos saldos orçamentais iniciais com as receitas cobradas

Fonte: Documentos de prestação de contas de 2011 a 2014 e auditoria da IGF

Anexos, a fls. 30

Assim, **no início de qualquer dos exercícios**, o **valor global das receitas orçamentais do ML encontrava-se quase (2014) ou totalmente (2011/2013) absorvido** face apenas a **algumas despesas certas**, que, em regra, **se repetem em todos os exercícios e que apresentam um elevado grau de inflexibilidade**.

Esta situação, não obstante a melhoria verificada em 2013 (ainda que apenas por força dos EMLP do PAEL e PSF), espelha uma **total rigidez ao nível da despesa orçamental**

¹⁶ Cfr. alínea b) do ponto 1.2. da metodologia, Anexo a fls. 2.

atendendo ao nível das receitas orçamentais, com a conseqüente **anulação total da margem de atuação da Autarquia quanto à sua gestão financeira.**

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

No contraditório, o ML confirma as asserções produzidas e informa que "(...) *tem procurado otimizar a gestão dos seus recursos, reconhecendo, no entanto, que a rigidez ao nível da despesa orçamental e as implicações ao nível de revisão de contratos em vigor, não existe por isso muita flexibilidade para negociações. No entanto, o executivo efetuará uma análise aprofundada às despesas [para determinar] soluções para otimizar custos e rever a sua tabela de taxas.*"

Anexos, a fls. 97

2.2.1.8. Acresce que, da **comparação**, nos exercícios de **2011 a 2014, entre os compromissos assumidos no exercício e a soma das despesas pagas com o montante das outras dívidas a terceiros** (de curto prazo), resulta o seguinte:

Figura 9 – Compromissos assumidos / despesas faturadas (ou equivalente)

Un: euro

DESCRIÇÃO	2011	2012	2013	2014
1 - Compromissos totais assumidos para o exercício	43 095 768	44 509 629	43 478 746	25 777 737
2 - Despesas totais pagas	25 084 402	24 529 242	37 945 012	21 608 198
3 - Outras dívidas a terceiros de CP transitadas (exceto OT)	18 137 394	19 360 966	3 229 433	7 923 686
Diferença [1-(2+3)]	- 126 028	619 421	2 304 301	- 3 754 147

Fonte: Documentos de prestação de contas da Autarquia

Anexos, a fls. 32 (indicadores orçamentais 17 e 18) e 34

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, a análise efetuada indicia a existência, em 2011 e 2014, **de despesas realizadas**, no montante de, pelo menos, cerca de, respetivamente, **m€ 126 e M€ 3,8, relativamente às quais não foi efetuado o exigível compromisso no exercício.**

Em princípio, tais factos consubstanciam a violação **de princípios e regras orçamentais relativos à execução do orçamento**¹⁷, **sendo suscetíveis**, em abstrato, **de configurar um ilícito de natureza financeira (sancionatória)**, de harmonia com o disposto no art. 65º, n.º 1, al. b), da LOPTC.

Segundo informação prestada pelos serviços municipais, a situação constatada em 2014 tem a ver com o facto de ter sido reconhecido patrimonialmente (na conta 221 - fornecedores c/c) um conjunto de faturas emitidas, relativamente a exercícios anteriores, pela empresa Águas de Trás-os-Montes e Alto Douro, SA, no valor de cerca de

¹⁷ Designadamente o previsto na alínea d) do ponto 2.3.4.2. das Considerações Técnicas do POCAL.

M€ 4, respeitantes aos caudais mínimos e ao tarifário do fornecimento de água e tratamento de águas residuais, situações que se encontravam em contencioso judicial.

Tal evento não foi refletido ao nível da contabilidade orçamental atendendo a que, segundo os serviços da Autarquia, não se tratava de uma dívida a pagar nesse ano económico, pois, ao longo do exercício, nunca existiu qualquer expectativa do desfecho desta situação nesse período em termos judiciais, o que se veio a confirmar.

Assim, atendendo aos factos descritos, não se justifica a realização de qualquer outra diligência sobre esta matéria.

No contraditório, a Autarquia informou que a recomendação efetuada tendo em vista o acautelamento de futuras situações semelhantes às acima descritas, "*(...) será tida em consideração*".

Anexos, a fls. 97

2.2.1.9. A análise, através de um conjunto de indicadores, à **execução orçamental do ML**, reportada ao período de 2011/2014, permite-nos afirmar que aumentou o peso:

- ✓ De despesas orçamentais pagas por receitas próprias (passou de 36% para 46%), bem como a proporção destas últimas na receita total cobrada (passou de 37% para 47%);
- ✓ Das despesas totais pagas nos compromissos assumidos para o exercício (de 58% para 84%), ao contrário do que se verificou com a proporção destes últimos no total das despesas realizadas e faturadas (de 99,7% para 87%).

Anexos, a fls. 31 e 32 (indicadores 1 a 24, em especial, 4, 7, 17 e 18)

2.2.1.10. Em síntese, **o ML**, no quadriénio em análise, na sequência da concretização do risco associado à prática sistemática de empolamento das receitas orçamentais **não manteve**, tendo em conta o princípio da universalidade, **uma gestão orçamental prudente e equilibrada de que resultasse a desejável articulação/ compatibilização entre o nível de realização e/ou existência da despesa** (e não somente o seu pagamento) e **a efetiva cobrança da receita** (e não a sua mera previsão orçamental).

De facto, não obstante a utilização, em 2013, de EMLP ao abrigo dos PAEL e PSF (**MC 15,8**), **não tem existido disponibilidade financeira suficiente para fazer face, tempestivamente, aos compromissos de CP assumidos perante entidades terceiras**, situação que, aliás, é confirmada pelos resultados do indicador de vinculação orçamental.

Da prática descrita decorre, ainda, que **os documentos previsionais não refletiam a real expectativa de execução orçamental do ML, 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 ¹⁸.

¹⁸ 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 (2011/2014)

2.2.2.1. A **dívida global** do ML de operações orçamentais (OO), incluindo as correções efetuadas pela IGF (cfr. item 2.1.1.1.), **importava, no quadriénio de 2011/2014**, nos seguintes montantes:

Figura 10 – Composição e evolução da dívida municipal corrigida pela IGF

Un. euro

Descrição	2011			2012			2013			2014	Taxa de Variação 2011/2014	
	Prest. Contas	Correc. IGF	Total	Prest. Contas	Correc. IGF	Total	Prest. Contas	Correc. IGF	Total	Prest. Contas		
Dívida financeira	- EMLP	14 320 694	- 63 678	14 257 016	12 602 347	- 41 041	12 561 306	26 196 156	- 18 404	26 177 752	23 186 750	62,6%
	- ECP	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-
	- Leasing	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-
Subtotal	14 320 694	- 63 678	14 257 016	12 602 347	- 41 041	12 561 306	26 196 156	- 18 404	26 177 752	23 186 750	62,6%	
Outras dívidas a terceiros	- MLP	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-
	- CP	18 073 715	63 678	18 137 394	19 319 925	41 041	19 360 966	3 166 117	63 316	3 229 433	7 923 686	-56,3%
Subtotal	18 073 715	63 678	18 137 394	19 319 925	41 041	19 360 966	3 166 117	63 316	3 229 433	7 923 686	-56,3%	
Total	32 394 409	0	32 394 409	31 922 272	0	31 922 272	29 362 273	44 912	29 407 185	31 110 437	-4,0%	

Fonte: Documentos de prestação de contas e mapa das correções da IGF

Anexos, a fls. 34

Assim, a **dívida municipal de operações orçamentais decresceu, entre 2011/2014** cerca de **MC 1,3 (4%)**, passando para **MC 31,1**, evolução que resulta de um **acréscimo de MC 8,9** da **dívida financeira (EMLP)** e de um **decréscimo de MC 10,2** das **" outras dívidas a terceiros "**.

Realce-se que, em 2013, ocorreu uma alteração significativa da estrutura e exigibilidade da dívida municipal na sequência **da utilização do capital de EMLP contraídos** ao abrigo dos **PAEL e PSF**, com as consequências idênticas, neste contexto, às que referimos na parte final do item 2.2.1.1. ¹⁹.

De qualquer modo, entre 2011/2014, o **período de recuperação da dívida total da Autarquia** ²⁰ manteve-se num nível **elevado**, tendo passado de:

- ✓ **23 para 22 meses**, tendo em conta as receitas próprias regulares;
- ✓ **32 para 37 meses (4 anos)**, quando se expurga ao valor daquelas receitas o das despesas rígidas e vinculadas.

Anexos, a fls. 32 (indicadores 26 a 31, em especial, 26 e 29)

Acresce que, nesses anos, **o montante global da receita de um exercício do ML era manifestamente insuficiente para solver a totalidade da dívida municipal** ²¹.

¹⁹ A melhoria e o agravamento dos resultados dos indicadores que têm como variáveis, respetivamente, as dívidas de CP e de MLP, como sejam, no contexto deste item, os relacionados com a evolução da situação financeira de curto prazo, a relação entre o saldo real de operações orçamentais e o cálculo do prazo médio de pagamento, pois os montantes que passam para dívida de MLP deixam de influenciar o resultado destes indicadores.

²⁰ Resulta da estimativa do número de anos em que a Autarquia é capaz de pagar as suas dívidas com base num conjunto de receitas próprias regulares, abatidas ou não de algumas despesas rígidas e vinculadas (pessoal, juros de EMLP e *leasing*), admitindo alguma estabilidade nas grandezas consideradas.

²¹ Refira-se, no entanto, que parte da dívida referida tem a natureza de médio e longo prazo (MLP).

De facto, entre 2011 e 2014, **a taxa de cobertura da dívida municipal pela receita total disponível ainda diminuiu (de 79% para 70,3%), passando tais taxas para 77% e 70%, não considerando a receita relativa aos passivos financeiros.**

Anexos, a fls. 32 (indicadores 22 e 23)

Naquele período, **a dívida municipal per capita diminuiu ligeiramente, passando de € 1 214 para € 1 166, evidenciando, ainda assim, um valor elevado.**

Anexos, a fls. 32 (indicador 25)

No quadriénio em análise, **a dívida de MLP também apresentava valores materialmente relevantes e um peso muito significativo e crescente na dívida total (aumentou para 75%).**

Anexos, a fls. 34

A evolução, entre 2013/2014, está influenciada pelo reconhecimento contabilístico, no último ano indicado, de dívida, no valor de cerca de M€ 4, relativa a eventos que, no ano anterior, tinham sido divulgados, no anexo aos documentos de prestação de contas²², como passivos contingentes, já que existiam processos judiciais em curso²³, pois, segundo a Autarquia, tratava-se de " (...) valores que não requisitou no abastecimento de água em alta e por isso não consumiu, nem vendeu (...) ".

2.2.2.1.1. Em termos de **riscos futuros para a evolução da dívida municipal**, realce-se que o ML promoveu, ainda que de forma indireta, uma **parceria público-privada institucionalizada (PPPI)**, através da criação, em 2007, da empresa **Lamego Renova – Construção e Gestão de Equipamentos, SA**, participada **minoritariamente pela empresa municipal Lamego Convida, EEM**²⁴ (49%) e **maioritariamente por parceiros privados**²⁵.

O objeto social desta empresa consistia na " *construção, gestão e conservação de equipamentos culturais, de serviços desportivos e recreativos, bem como na construção e gestão de infraestruturas turísticas e urbanísticas* ".

Entretanto, por força do regime consagrado na Lei n.º 50/2012, de 31/ago²⁶, a Assembleia Municipal de Lamego deliberou, em 25/fev/2013 e 14/mar/2014, respetivamente, a dissolução da Lamego Convida, EEM e a autorização à Câmara Municipal para proceder " (...) à *transmissão global de todo o seu património (ativo e passivo) para o Município (...)* ", no qual se inclui a participação na Lamego Renova, SA.

Ora, se, de acordo com o balanço do ano de 2013, o passivo da empresa **Lamego Convida, EEM** era materialmente pouco relevante (670m€, caso se excluam os créditos do ML), já a aquisição da participação na empresa **Lamego Renova, SA** implica a assunção de compromissos materialmente muito relevantes e com repercussões em exercícios futuros por parte do Município.

²² Cfr., respetivamente, ponto 2.2.1. do Relatório de Gestão de 2014 e nota 8.2.34. do Anexo às Demonstrações Financeiras de 2013.

²³ Que ainda não tinham terminado no final de 2014.

²⁴ Detida a 100% pelo ML.

²⁵ Designadamente, Francisco Pereira Marinho & Irmãos, SA (15,3%), Irmãos Cavaco, SA (22,95%), Construções Gabriel AS Couto, SA (10,3%) e ETI- Empreendimentos turísticos e imobiliários, SA (2,55%).

²⁶ Que aprovou o Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local e das Participações Locais (RJAEPL).

De facto, o **prazo de exploração dos equipamentos** executados pela referida empresa é de **22 anos**, sendo as **obrigações e os riscos** atribuídos a cada parceiro ²⁷ os seguintes:

Figura 11 – Encargos financeiros e partilha de riscos da PPPI

DESCRIÇÃO	PARCEIRO	
	Privados	Público
Partilha de risco	Financiamento e construção	Disponibilidade, procura e despesas de funcionamento
Encargos financeiros	€ 21 114 434 (exclui IVA, dedutível)	26 015 873,94 (compromissos de exercícios futuros assumidos pelo ML em 2014)

Anexos, a fls. 37

Refira-se que o ML, em 2014, apenas registou o montante indicado ao nível da contabilidade orçamental (nas contas 04 e 05 - compromissos de exercícios futuros), tendo, em termos patrimoniais, reconhecido apenas o valor relativo às prestações devidas naquele ano, incluindo as que não foram pagas (de out a dez, no valor de € 515 954) ²⁸.

Assim, a dívida municipal de 2014, que considerámos na análise anterior, não engloba a que decorre do evento descrito, que importa, globalmente, num montante materialmente muito relevante e que teria um significativo impacto naquela grandeza (representa 84% da dívida de operações orçamentais reconhecida contabilisticamente no final do ano).

2.2.2.1.2. Em síntese, a **dívida global do ML**, apesar de ter diminuído entre **2011/2014**, importava, em qualquer dos anos, **num valor materialmente muito relevante e desproporcionado face ao seu quadro financeiro e apresentava uma estrutura que se repercute e condiciona a gestão orçamental dos exercícios futuros**, sendo, ainda, de salientar **os elevados riscos futuros** decorrentes da dissolução e extinção de uma empresa local e da aquisição da respetiva participação numa PPPI.

2.2.2.2. O **stock da dívida de EMLP ascendia**, no final dos anos de **2011/2014**, respetivamente, a **€ 14 127 016, € 12 561 306, € 26 177 752 e € 23 186 750** (decorrendo, no final do último ano, da execução de 20 contratos), evolução que traduz um **aumento muito significativo (MC 8,9 e 63%)**.

Anexos, a fls. 21 e 34

O correspondente **serviço da dívida** (amortizações e juros) também registou **um crescimento muito relevante** (de **€ 1 687 367 para € 3 658 489**), na mesma linha, aliás, que o seu **peso na despesa municipal paga** (de 7% para 17%), evolução que

²⁷ Em conformidade com os estatutos e o contrato de arrendamento celebrado.

²⁸ Não podemos deixar de referir que é, no mínimo, controversa a opção tomada pelo ML ao nível do reconhecimento, em termos patrimoniais, do evento descrito, não obstante ser idêntica à adotada noutros municípios. De facto, o registo efetuado pela Autarquia pressupõe o entendimento de que foram celebrados, com a empresa Lamego Renova, SA, no âmbito da parceria público-privada, contratos de arrendamento visando a utilização dos equipamentos construídos por esta, quando, atendendo às suas características, estamos, em nosso entender, muito mais próximos de verdadeiros contratos de locação financeira (tendo em conta, designadamente, o conceito constante do ponto 7 da Norma Internacional para o Setor Público 13).

A modificação da classificação da natureza dos contratos em causa, nos termos descritos, alteraria, de forma significativa, os registos contabilísticos a efetuar em termos patrimoniais, implicando, nomeadamente, o reconhecimento do valor global da dívida resultante da celebração dos contratos.

resulta, em especial, dos EMLP contraídos no âmbito dos PAEL e PSF (M€ 15,8).

Anexos, a fls. 32 (indicador 13) e 29

No **final de 2014**, existia apenas **um EMLP em período de carência (com um capital utilizado de m€ 150**, que representa 0,7% do total da dívida desta natureza), pelo que, caso se mantenha o atual quadro de EMLP e dada a previsão de liquidação total de alguns deles nos anos imediatos (com um capital utilizado de M€ 3,3)²⁹, **não é expectável que o serviço da dívida cresça nos próximos anos.**

2.2.2.3. Quanto a **empréstimos de curto prazo (ECP)**, a **Autarquia não tinha qualquer stock de dívida desta natureza no final dos exercícios de 2011/2014**, apesar de ter contratado, utilizado e amortizado, em 2011 e 2012, empréstimos dessa natureza para suprir dificuldades de tesouraria.

Anexos, a fls. 24 e 34

2.2.2.4. As **" outras dívidas a terceiros "** (dívida administrativa/comercial), decorrentes de operações orçamentais, **diminuíram, entre 2011/2014, de forma significativa (M€ 10,2 e 56%)**, passando **de € 18 137 394 para € 7 923 686.**

Anexos, a fls. 34

O **peso dessas dívidas na despesa total realizada também reduziu**, tendo passado de **42% para 27%.**

Anexos, a fls. 32 (indicador 20)

Saliente-se que **a evolução positiva desta componente da dívida decorreu, exclusivamente, da utilização de EMLP contratados ao abrigo dos PAEL e PSF (cfr. item 2.2.2.1, parte final)**.

2.2.2.4.1. A evolução, entre **2011/2014**, da **relação entre o saldo final de operações orçamentais e as outras dívidas a terceiros (originariamente de CP)** foi a que se evidencia na figura seguinte:

Figura 12 – Saldos reais de operações orçamentais

DESCRIÇÃO	Un: euro			
	2011	2012	2013	2014
1 - Saldo final de operações orçamentais	352 127	357 518	706 192	254 750
2 - Outras dívidas a terceiros originariamente de CP (exceto OT)	18 137 394	19 360 966	3 229 433	7 923 686
Diferença (1-2)	- 17 785 267	- 19 003 448	- 2 523 241	- 7 668 936

Fonte: Documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

Anexos, a fls. 32 (indicador 19)

Assim, o **ML apresentou**, entre 2011 e 2014 (ou seja, mesmo após o recurso aos EMLP dos PAEL e PSF), **sistemáticos e relevantes saldos reais negativos de operações orçamentais**, situação que evidencia uma manifesta e persistente **incapacidade para fazer face**, atempadamente, **ao pagamento das " outras dívidas a terceiros "** originariamente de CP.

Da situação descrita resulta a **oneração indevida dos orçamentos futuros**, com a

²⁹ Representava cerca de 14% das dívidas desta natureza.

transferência de dívida assumida que devia ser paga por um dado orçamento anual para os subsequentes.

2.2.2.4.2. O prazo médio de pagamento (**PMP**) a **terceiros**, segundo os indicadores adotados pela IGF ³⁰, evoluiu, entre **2011/2014**, da seguinte forma:

Figura 13 – Prazos médios de pagamento

INDICADORES	2011	2012	2013	2014	VARIAÇÃO NO QUADRIÉNIO
Prazo médio de pagamento	413	446	75	220	-193
Prazo médio de pagamento (incluindo aquisições em leasing)	413	446	75	220	-193
Prazo médio de pagamento de imobilizado	609	382	103	125	-484

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

Anexos, a fls. 36 (indicadores 4 a 6)

O **PMP a terceiros**, apesar de ter diminuído, no quadriénio, 193 dias (ainda que por força dos EMLP do PAEL e PSF), **situa-se**, no final de **2014**, em **220 dias**, valor que **excede**, de forma significativa, **os parâmetros legalmente previstos** ³¹.

De acordo com a fórmula adotada na **RCM n.º 34/2008 de 14/fev** ³², o **PMP a fornecedores**, no final de **2013 e 2014**, era, de acordo com a informação divulgada pela Direção-Geral das Autarquias Locais (DGAL) ³³, de, respetivamente, de **79 e 102 dias**.

2.2.2.4.3. Da análise à **situação financeira de CP da Autarquia** com base na **informação patrimonial resulta**, quanto aos **indicadores de liquidez** ³⁴, o seguinte:

Figura 14 – Indicadores de liquidez

INDICADORES	2011	2012	2013	2014	VARIAÇÃO NO QUADRIÉNIO
Liquidez geral	15%	7%	31%	163%	148,81
Liquidez reduzida	14%	6%	30%	162%	148,39
Liquidez imediata	2%	2%	14%	4%	1,67

Fonte: Balanços, demonstrações de resultados e balancetes finais

Anexos, a fls. 36 (indicadores 1 a 3)

Assim, os **indicadores de liquidez** apresentaram, entre 2011/2013, não obstante as operações de consolidação de dívida de CP (PAEL e PSF), resultados muito **aquém dos parâmetros** geralmente tidos como referência **de uma situação de equilíbrio financeiro de CP**, mostrando-se sistematicamente **desrespeitada**, de forma

³⁰ A IGF efetua o apuramento do PMP a terceiros (e não apenas a fornecedores/empregadores) com base numa metodologia distinta da que decorre da Resolução de Conselho de Ministros (RCM) n.º 34/2008, cuja análise consta também neste item (cfr. Anexos, a fls. 3).

³¹ No Código dos Contratos Públicos (aprovado pelo DL n.º 18/2008, de 29/jan) prevê-se, nos seus art.s 299º e 299º-A, um prazo geral de pagamento de 30 dias, que pode ser dilatado para 60 dias por acordo entre as partes, com base em motivos atendíveis e justificados face às circunstâncias concretas (cfr., também, sobre esta matéria o disposto no DL n.º 32/2003, de 17/fev e, atualmente, no DL n.º 62/2013, de 10/mai).

³² Publicada no Diário da República (DR), I Série, de 22/fev, após a alteração introduzida pelo Despacho n.º 9870/2009, de 6/abr do Ministro de Estado e das Finanças, publicado no DR, II Série, de 13/abr.

³³ De acordo a informação extraída do SIIAL em abr/2015.

³⁴ Que se destinam a medir a capacidade da entidade para solver atempadamente os seus compromissos de CP.

significativa, **a regra do equilíbrio financeiro mínimo** ³⁵.

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

Realce-se que **a melhoria substancial da situação em 2014**, ainda que apenas no que respeita aos indicadores de liquidez geral e reduzida, **é apenas aparente**, pois resulta, quase exclusivamente, do incorreto reconhecimento contabilístico de todo o valor dos ativos da extinta empresa local Lamego Convida, EEM (M€ 16), independentemente da sua natureza (imobilizado ou existências, por exemplo), numa conta do ativo circulante do ML (dívidas de terceiros - cfr. item 2.2.1.1.).

Os resultados apurados não são mais do que a consequência direta e necessária da **violação sistemática do princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial** (no que respeita à execução global do ano), a que aludimos no item 2.2.1.4., pois, se fosse efetuada uma gestão orçamental efetivamente equilibrada, qualquer dos **indicadores de liquidez** apresentaria um resultado dentro dos parâmetros mínimos aceitáveis.

2.2.2.4.4. O **desequilíbrio financeiro de CP** que resulta das análises anteriores levou a que muitos dos fornecedores e empreiteiros **liquidassem juros de mora por atrasos de pagamento**, no montante, entre **2011/2013**, de, pelo menos, **M€ 1,4**, dos quais foram **pagos M€ 1,1**, estando ainda **em dívida**, no final do último ano indicado, cerca de **m€ 365**.

Anexos, a fls. 35

2.2.2.4.5. Em síntese, **as outras dívidas a terceiros de CP** diminuíram significativamente entre **2011/2014** (ainda que essencialmente por força da utilização dos EMLP dos PAEL e PSF), mas **continuava a existir**, no final do último ano indicado, **uma situação financeira de CP negativa e desequilibrada**.

2.2.2.5. Por fim, a situação da Autarquia em termos de **endividamento**, quando abordada, de forma articulada, com as demais componentes do balanço (ativo líquido e passivo total), apresenta a seguinte evolução:

Figura 15 – Indicadores de endividamento

INDICADORES	2011	2012	2013	2014	VARIAÇÃO NO QUADRIÉNIO
Endividamento (passivo / ativo líquido)	50%	52%	54%	56%	5,98
Estrutura de Endividamento I (dívidas MLP / passivo)	23%	19%	40%	33%	10,14
Estrutura de Endividamento II (dívida financeira MLP / passivo)	23%	19%	40%	33%	10,14
Estrutura de Endividamento III (dívidas de CP / passivo)	36%	36%	11%	17%	-19,38

Fonte: Balanços e correções da IGF

Anexos, a fls. 36 (indicadores 10 a 12)

³⁵ Segundo a qual o ativo circulante de CP deverá ser - pelo menos - de montante idêntico ao das dívidas de CP e que se justifica, de um modo especial, no que respeita às autarquias locais, atendendo ao princípio do equilíbrio orçamental que se encontra legalmente consagrado.

Segundo este conjunto de indicadores verifica-se que:

- ✓ **Aumentou** o peso do **passivo no ativo líquido** (indicador " Endividamento "), que se situou, em 2014, em 56%;
- ✓ **Diminuiu o peso das dívidas de CP no passivo** (indicador " Estrutura de Endividamento III ") e cresceu o das **dívidas de MLP** (indicadores " Estrutura de Endividamento I e II "), na sequência, em especial, dos EMLP dos PAEL e PSF, o que, de qualquer modo, evidencia algum desagravamento da pressão exercida sobre a tesouraria municipal.

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

Figura 16 – Indicadores de imobilizações

INDICADORES	2011	2012	2013	2014	VARIAÇÃO NO QUADRIÉNIO
Indicador das imobilizações I (capitais permanentes / imobilizado líquido)	64%	61%	70%	77%	12,92
Indicador das imobilizações II (capitais alheios / imobilizado líquido)	31%	29%	28%	34%	3,60
Indicador das imobilizações III (capitais alheios CP / imobilizado líquido)	19%	19%	6%	12%	-7,16

Fonte: Balanços e correções da IGF

Anexos, a fls. 36 (indicadores 7 a 9)

Os resultados destes rácios mostram que, no final de 2014, **o imobilizado é principalmente financiado**, como é desejável, **por capitais permanentes**³⁶ (indicador I), **compostos maioritariamente por fundos próprios** (articulação dos indicadores I e II), tendo diminuído, no período em análise, o grau de cobertura por capitais alheios de CP (indicador III).

2.2.2.6. Em síntese, a **dívida global do ML** diminuiu entre **2011/2014**, mas voltou a **crescer** entre **2013/2014**, **importando**, no final dos dois últimos anos, **num valor materialmente muito relevante** (respetivamente, **MC 29,4 e MC 31,1**) e **desproporcionado face ao seu quadro financeiro**, nomeadamente, às receitas orçamentais, apresentando uma **estrutura que se repercute e condiciona a gestão orçamental dos exercícios futuros** e uma **situação financeira de CP negativa e desequilibrada**.

Realce-se, ainda, os **significativos riscos para a evolução da dívida** municipal no futuro, decorrentes da **assunção direta de encargos**, ainda que, em princípio, exigíveis ao longo de vários anos, **no montante de cerca de MC 26**, na **sequência da dissolução e extinção de uma empresa municipal e da aquisição da respetiva participação numa PPPI**.

A situação descrita é suscetível, em nosso entender, de colocar em causa uma efetiva aplicação do **princípio da equidade intergeracional**³⁷, pois **condiciona**, de forma muito significativa, **os orçamentos municipais no futuro** e, assim, a **capacidade**

³⁶ Ou seja, por fundos próprios e financiamentos de médio e longo prazos.

³⁷ Um dos princípios orçamentais consagrados na anterior Lei das Finanças Locais (Lei n.º 2/2007, de 15/jan) e que permanece na que a revogou (Lei n.º 73/2013, de 13/set).

financeira da Autarquia para prosseguir as suas atribuições e competências.

Saliente-se, por fim, que **não foi possível constatar**, no quadriénio em análise, ao contrário do que seria expectável, **a adoção, pelos órgãos e eleitos locais do ML, de quaisquer medidas tendentes a promover a contenção e o controlo da despesa e do endividamento municipais**, adequando-os ao seu quadro financeiro, e a consequente **recuperação da situação financeira da Autarquia**, pois não se verificaram quaisquer melhorias nesta matéria.

Relativamente às recomendações associadas a esta matéria, o ML refere no contraditório que as mesmas serão tidas em consideração na " (...) execução de orçamentos futuros, nomeadamente com o cumprimento da LCPA e atualização do PAF ".

Anexos, a fls. 97

2.3. LIMITES LEGAIS DE ENDIVIDAMENTO MUNICIPAL (2013)

2.3.1. APURAMENTO DOS LIMITES LEGAIS

2.3.1.1. Relativamente a **2013**, a **DGAL divulgou** os valores dos **limites de endividamento líquido (EL) e de EMLP**, previstos na respetiva Lei do Orçamento do Estado (LOE)³⁸.

Na sequência da auditoria e ainda que seguindo a mesma metodologia adotada pela DGAL, **efetuámos correções**³⁹ **ao EL de 2011**, que tiveram **impacto no apuramento do respetivo limite de cada um dos anos subsequentes (2012 e 2013)**, **o que já não sucedeu quanto ao limite de EMLP**, relativamente ao qual a IGF adotou os valores divulgados pela DGAL.

Anexos, a fls. 45

Assim, o **limite de EL de 2013**⁴⁰, considerado pela **IGF** como parâmetro para a verificação do cumprimento do respetivo quadro legal, é o seguinte:

Figura 17 – Limite de endividamento líquido

Un: euro

ANO	DESCRIÇÃO	ENDIVIDAMENTO LIQUIDO				
		VALORES DE REFERÊNCIA PARA APURAMENTO DO LIMITE ANUAL			CORREÇÕES DA IGF	LIMITE DO ANO
		Limite do LOE_ano anterior	Limite LFL (ano 2013)	Montantes em M€		
2012	DGAL	17 672 225		8 440 951		8 440 951
	IGF	17 672 225		8 440 951	10 878 321	17 507 521
2013	DGAL	8 440 951	13 505 332			8 440 951
	IGF	17 507 521	13 505 332			13 505 332

Anexos, a fls. 11, 42 e 44

³⁸ No art. 98º da Lei n.º 66-B/2012, de 31/dez.

³⁹ As correções efetuadas tiveram origem, por um lado, nas diferenças apuradas na circularização de fornecedores e empreiteiros e, por outro lado, na consideração do EL das restantes entidades relevantes (para além do ML) que foram incorretamente reportadas ou omitidas pela Autarquia à DGAL.

⁴⁰ Apurado nos termos descritos a fls. 4 e 5 dos Anexos.

Por sua vez, **os limites** ⁴¹ **de EMLP** e de **ECP** ⁴² são os seguintes:

Figura 18 – Limites de empréstimos de curto e médio/longo prazos

Un: euro

ANO	DESCRIÇÃO	RECEITAS RELEVANTES	EMPRÉSTIMOS	
			%	LIMITE DO ANO
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(3)*(4)
2013	MLP	10 804 266	10%	1 080 427
	CP		100%	10 804 266

Anexos, a fls. 40 e 41

2.3.2. ENTIDADES RELEVANTES PARA OS LIMITES LEGAIS

2.3.2.1. Em 2013, de acordo com o conceito de **endividamento líquido total** previsto na LFL ⁴³, eram suscetíveis de relevar, **para efeitos de limites de endividamento do ML, para além do Município**, as dez entidades que se discriminam de seguida:

- ✓ **Seis associações de municípios** (AMVDS - Associação de Municípios do Vale do Douro Sul, Douro Alliance - Eixo Urbano do Douro, CIM Douro - Comunidade Intermunicipal do Douro, AMPV - Associação de Municípios Portugueses do Vinho, APMCH - Associação Portuguesa dos Municípios com Centro Histórico, AMEANP - Associação de Municípios do Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular);
- ✓ **Quatro entidades de natureza empresarial** (Lamego Convida - Gestão de Equipamentos Municipais, EEM, LAMEURBE - Sociedade para o Desenvolvimento de Lamego, SA, MUNICÍPIA - Empresa de Cartografia e Sistemas de Informação, EM, SA e Lamego Renova, EM, SA).

Anexos, a fls. 39

Todavia, o endividamento das **entidades de natureza empresarial** participadas pelos municípios **apenas releva para efeitos dos respetivos limites legais caso não apresentem resultados equilibrados**, de acordo com o Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local e das Participações Locais (RJAEPL) ⁴⁴.

O cumprimento da indicada **regra de equilíbrio pode ser aferido numa ótica anual ou plurianual** (cfr. art. 40.º, n.ºs 2 a 5, do RJAEPL), sendo necessário, neste último caso, a **apresentação de um plano previsional à IGF, o que não se verificou relativamente às empresas indicadas**.

Ora, aplicando, no exercício de 2013, a **regra de equilíbrio anual de contas** ⁴⁵, às

⁴¹ Calculados nos termos que descrevemos a fls. 4 e 5 dos Anexos.

⁴² Cfr. art.º 39º, n.ºs 1 e 2, da LFL entretanto revogada.

⁴³ Consagrado no art. 36.º, n.º 2, alíneas a) e b).

⁴⁴ De harmonia com o art. 36º, n.º 2, al. b), parte final, da LFL, e o art. 40º, n.ºs 1 a 4, do RJAEPL.

⁴⁵ Regra consagrada no art. 40.º, n.º 2, do RJAEPL, sendo que se considera cumprida desde que o resultado líquido antes de impostos não seja negativo ou, caso isso aconteça, o Município transfira para a empresa, até ao final do mês seguinte à data legal limite para o encerramento das suas contas, o montante necessário à reposição do equilíbrio (cfr. art. 40º, n.ºs 2 a 4, do citado diploma).

empresas referidas, verificámos que:

- ✓ A **Lamego Convida, EEM** apresentou **contas equilibradas**, pelo que ficou **excluída do perímetro a considerar para análise do cumprimento**, naquele exercício, **dos limites de endividamento municipal**;
- ✓ As **restantes empresas** elencadas apresentaram **contas desequilibradas** (isto é resultados antes de impostos negativos), não tendo sido também efetuado, em tempo útil e pelo valor correto, qualquer transferência pelo ML para colmatar o desequilíbrio verificado (na percentagem de participação), pelo que **relevam para os limites de endividamento municipal daquele ano**.

Todavia a Município, EM, SA tem mais ativos do que passivos relevantes para o EL (ou seja, EL negativo), não tendo sido, por isso, considerada para o respetivo limite (art. 41º, n.º 5, do RJAEPL), ao contrário do que se verifica quanto aos limites de empréstimos (de CP e MLP) ⁴⁶.

Anexos, a fls. 62, 64, 66 e 68

Refira-se, ainda, que a Associação de Municípios do Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular não indicou qualquer critério/percentagem de imputação, pelos municípios participantes, das grandezas relevantes para os limites de endividamento municipal, pelo que não pudemos entrar em consideração com essa entidade para a análise efetuada, ainda que também tenhamos sido informados que não tem qualquer dívida de EMLP.

Face ao exposto anteriormente, o **perímetro das entidades relevantes para os limites legais de endividamento do ML de 2013** e a **respetiva percentagem de imputação** são os seguintes:

Figura 19 - Entidades abrangidas pelo conceito de endividamento líquido total

IDENTIFICAÇÃO	LIMITES		℅ IMPUTÁVEL AO MUNICÍPIO
	EMPRÉSTIMOS	END. LÍQUIDO	
MUNICÍPIO DE LAMEGO	SIM	SIM	100,00%
AMVDS - Associação de Municípios do Vale do Douro Sul	SIM	SIM	EL: 10,00% EMLP: 11,11%
Douro Alliance - Eixo Urbano do Douro	SIM	SIM	33,33%
CIM Douro	SIM	SIM	5,26%
AMPV - Associação de Municípios Portugueses do Vinho	SIM	SIM	1,52%
APMCH - Associação Portuguesa dos Municípios com Centro Histórico	SIM	SIM	1,05%
Associação de Municípios do Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular	SIM	SIM	não definido
Lamego Convida - Gestão de Equipamentos Municipais, EM	NÃO	NÃO	100,00%
LAMEURBE, SA	SIM	SIM	20,00%
MUNICÍPIA . EM, SA	SIM	NÃO	0,15%
Lamego Renova, SA	SIM	SIM	49,00%

Anexos, a fls. 39

Saliente-se, por fim, que o ML, não reportou no SIIAL, relativamente a 2013, o endividamento de duas das entidades elencadas (AMEANP e Lamego Renova, SA) e

⁴⁶ De facto, da sua consideração resultaria um benefício indevido para os Municípios que não cumprem a obrigação legal que sobre eles impende de manter resultados equilibrados.

incluiu seis entidades ⁴⁷ que, de acordo com o regime legal vigente na época, não eram suscetíveis de relevar para os limites de endividamento.

Em sede de contraditório, o ML indica " (...) que os serviços entenderam que, do ponto de vista técnico as obrigações de uma empresa, no caso a Lamego Renova S.A., que era participada pela empresa municipal Lamego ConVida não eram da responsabilidade do Município de Lamego (...) " e que " (...) as contas da empresa municipal estavam equilibradas, pelo que seria de excluir, salvo melhor opinião, as obrigações que a Lamego ConVida, EEM, detinha como participante do capital social da Lamego Renova S.A. ".

Acrescenta, ainda, que " (...) era e é claro que tal responsabilidade só poderia ocorrer na data e no momento em que viesse a ocorrer, como veio e como à frente se explicará, a dissolução, liquidação e extinção da sua empresa municipal, com o obrigatório registo comercial (...). Por este facto e na sequência do previsto na Lei nº 2/2007 de 15 de Janeiro, não foi cumprida a obrigação de redução de 10% do excesso que se verificava no início desse ano, ou seja no ano de 2013 ".

Anexos, a fls. 97

Ora, do disposto no art. 36º da LFL (então em vigor) resultava de forma clara, relativamente à definição das entidades relevantes para a aferição dos limites legais de endividamento municipal, que o respetivo perímetro abrangia as entidades de natureza empresarial participadas, de forma direta ou indireta, pelos municípios, desde que não apresentassem, de acordo com o quadro legal, resultados equilibrados.

De facto, ao contrário do que resulta dos argumentos apresentados pela Autarquia, a relevância das empresas participadas (direta ou indiretamente) para os limites legais de endividamento municipal não estava dependente da eventual concretização da assunção dos passivos da empresa pela Autarquia participante, nomeadamente no âmbito de processos de dissolução e extinção legalmente exigíveis (cfr. art. 62º do RJAEP), mas apenas da condição a que aludimos na parte final do parágrafo anterior.

Assim, do quadro legal referido decorria, sem margem para dúvidas, que as grandezas relevantes da empresa Lamego Renova, SA relevavam para os correspondentes limites de endividamento municipal do ano de 2013, pelo que mantemos todas as asserções efetuadas sobre esta matéria.

Realce-se, aliás, que, no contraditório, o ML também afirma que na análise ao conjunto de entidades relevantes para os limites legais de endividamento " (...) a recomendação [efetuada pela IGF] será doravante tida em consideração ".

Anexos, a fls. 97

2.3.3. CONTROLO DO LIMITE DE ENDIVIDAMENTO LÍQUIDO

2.3.3.1. O ML, em 2013, em conjunto com as restantes entidades relevantes, apresentou, no que concerne ao limite de EL previsto na respetiva LOE, a seguinte situação:

⁴⁷ ANMP - Associação Nacional de Municípios Portugueses, Fundação Museu do Douro, Matadouros da Beira Litoral, SA, QUALIFICA - Associação Nacional de Municípios e de Produtores para a Valorização e Qualificação dos Produtos Tradicionais Portugueses, RÉGIEFRUTAS - Cooperativa Agrícola de Interesse Público Távora - Varosa, CIRPL e Turismo do Porto e Norte de Portugal, ER.

Figura 20 – Controlo do limite de EL

Un: euro

ENTIDADE	LIMITE	EL RELEVANTE EM 31/12	CONTROLO DO LIMITE DE EL 31/DEZ	
			Comparação com o EL relevante	% de utilização
(1)	(2)	(4)	(8) = (2) - (4)	(8) = (4) / (2) * 100
DGAL	8 440 951	7 788 784	652 167	92%
IGF	13 505 332	17 867 490	- 4 362 158	132%

Anexos, a fls. 42, 51 a 68

Deste modo, de acordo com os dados apurados pela IGF, **o ML violou o limite especial de EL de 2013**, com uma taxa de utilização de **132%**, quando, face aos dados reportados à DGAL, verifica-se o cumprimento deste limite (92%).

A análise da IGF tem subjacente uma profunda correção aos dados comunicados à DGAL pelo ML relativamente a 2013, que resultou da inclusão do EL de entidades incorretamente omitidas pela Autarquia, pois, de acordo com o quadro legal, eram abrangidas pelo perímetro relevante para o limite em apreço, em especial, a Lamego Renova, SA, que apresentou um EL de M€ 10,2 (cfr. infra o item 2.3.5.2.).

Refira-se que os **EMLP excecionados do limite referido** (e também do de EMLP) perfazem, no final do ano, o significativo montante de **M€ 5,7**, tendo um peso de 16% na dívida total daquela natureza, pelo que os valores que estão a ser considerados para os limites referidos são inferiores aos reais.

Anexos, a fls. 49 e 69

2.3.3.2. Ora, a **violação do limite legal de EL em 2013 é suscetível**, em abstrato, **de ser sancionada em termos tutelares administrativos e financeiros**, de harmonia com o disposto, respetivamente, no art. 9º, al. g), e art. 8º, n.º 1. al. d), ambos da Lei n.º 27/96, de 1/ago, e no art. 65.º, n.º 1, al. f), da LOPTC ⁴⁸.

2.3.3.2.1. No entanto, de acordo com o indicado art. 9º, al. g), da Lei n.º 27/96, de 1/ago, não haverá lugar, relativamente aos factos ilícitos descritos, a **responsabilidade tutelar administrativa** caso tenha ocorrido " (...) *facto julgado justificativo ou regularização superveniente;* " ⁴⁹.

Acrescenta-se, ainda, no art.º 10º, n.º 1, da mesma Lei, que " *Não haverá lugar à perda de mandato ou à dissolução de órgão autárquico ou de entidade equiparada, quando, nos termos gerais do direito, e sem prejuízo dos deveres a que os órgãos públicos e seus membros se encontrem obrigados, se verificarem causas que justifiquem o facto ou que excluam a culpa dos agentes.* ".

Deste modo, previamente à apreciação da matéria, deve ser averiguada, designadamente, a eventual regularização superveniente da infração praticada ou a existência de factos julgados justificativos.

⁴⁸ Lei n.º 98/97, de 26/ago (Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas).

⁴⁹ O mesmo não se passando, no entanto, no que respeita à responsabilidade financeira (cfr. infra).

Saliente-se, nesse contexto, que, de acordo com o art.º 37.º, n.º 2, da LFL, em caso de violação do limite legal de endividamento líquido⁵⁰, o Município "(...) deve reduzir em cada ano subsequente pelo menos 10% do montante que excede o seu limite (...), até que aquele limite seja cumprido. ”.

Assim, em nosso entender, a partir da entrada em vigor daquela Lei⁵¹, deve considerar-se que ocorreu a regularização superveniente da situação, para efeitos da eventual aplicação de sanções de natureza tutelar administrativa, caso os municípios que ultrapassem o limite de EL, reduzam 10% do excesso no último ano analisado⁵².

De acordo com os valores comunicados/considerados pela DGAL e os apurados pela IGF, a Autarquia teve o seguinte comportamento **em termos da evolução do excesso de EL**:

Figura 21 – Redução do excesso de EL

Um euro

DESCRIÇÃO	Excesso de EL face ao limite legal		Variação entre 1/jan e 31/dez e respetiva % de redução	
	1/jan	31/dez	Variação do excesso	% de redução
DGAL	De acordo com os dados da DGAL não há situação de incumprimento			
IGF	4 068 211	4 362 158	- 293 947	-7%
IGF (incluindo a Lamiurbe, SA também no início do ano de 2013)	5 253 264	4 362 158	891 106	17%
a) Foi atingido o objetivo previsto no art. 37.º, n.º 2, da LFL, caso a percentagem constante da coluna de redução / aumento seja igual ou superior a 10%.				

Anexos, a fls. 46

Assim, **em 2013**, atendendo aos dados apurados pela IGF, o ML **não cumpriu a obrigação de redução de 10% do excesso que se verificava no início desse ano**, sendo, no entanto, de salientar que tal situação ficou apenas a dever-se ao facto de o perímetro das entidades relevantes no início (final do ano anterior) e final daquele exercício não serem consistentes.

Com efeito, no final de 2012 (início de 2013), de acordo com o quadro legal, **a empresa Lamiurbe, SA** foi corretamente excluída do perímetro das entidades consideradas para o apuramento do EL relevante para o limite do ML (pois apresentou resultados equilibrados), o que já não se verificou no final de 2013.

Anexos, a fls. 40 e 59

Ora, a inclusão, no final de 2013, para aferição do cumprimento do limite legal daquele ano, do EL de uma entidade (Lamiurbe, SA) que não foi considerada, no início do mesmo, para determinar aquele limite, altera significativamente a análise e os pressupostos que estiveram subjacentes à sua determinação para aquele exercício.

⁵⁰ O mesmo acontece, aliás, no que respeita ao limite dos EMLP (cfr. art. 39º, n.º 3, da LFL).

⁵¹ Solução que, aliás, se mantém no novo Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades intermunicipais no que concerne ao limite legal de endividamento agora previsto para os municípios (cfr. art. 52º, n.º 3, al. a), da Lei n.º 73/2013, de 13/set).

⁵² Pois, a obrigação de redução do excesso é perspetivada, de acordo com a interpretação e comunicações da DGAL, em termos anuais e autónomos (e não em termos sequenciais e globais face à violação do limite ocorrida num determinado exercício), decorrendo o apuramento do excesso, em todos os casos, da comparação entre a situação do município no início de um exercício face ao limite legal do mesmo e aferindo-se do cumprimento da obrigação de redução pela variação ocorrida entre o início e final do exercício, ou seja, o cumprimento da obrigação de redução está intrinsecamente relacionado com a evolução do endividamento relevante num exercício e não ao longo de vários exercícios.

Aliás, considerando o EL da referida empresa no início de 2013, ou seja, caso o perímetro relevante para os limites de endividamento fosse consistente no início e final do exercício, o ML **teria reduzido o excesso de EL numa percentagem superior a 10% (17%)**, pelo que, neste caso, teria ocorrido a regularização superveniente da situação.

Anexos, a fls. 46

Refira-se, ainda, que a **Autarquia aderiu, em 2012, ao PAEL**, constando do respetivo plano de ajustamento (PAF), aprovado pelo Governo, que **o objetivo para o EL no final de 2013** era de € 10 394 962, pelo que **também não foi cumprida a meta prevista naquele plano para a evolução desta grandeza** (mais M€ 7,5).

Anexos, a fls. 78 e 79

Contudo, a Autarquia, em 2013, apenas não cumpriu a meta prevista no plano de ajustamento do PAEL porque, ao nível da previsão efetuada, não considerou o EL de qualquer outra entidade relevante para o limite legal para além do Município, quando, no final do exercício, o valor apurado das restantes entidades relevantes foi de M€ 11,3.

Com efeito, se se expurgar, no final de 2013, o montante de EL das restantes entidades, **o ML atingiu o objetivo previsto no PAF do PAEL** com uma margem de M€ 3,8, que resulta da diferença entre o EL do ML (€ 6 606 923) e o objetivo previsto (€ 10 394 962).

Importa, por fim, acrescentar que **o limite legal de EL deixou de estar previsto no novo RFALEI**, passando a existir apenas o limite da dívida total de operações orçamentais, pelo que, **a partir de 2014, deixou de ser possível aferir da eventual regularização superveniente** das situações de ultrapassagem, no exercício anterior, dos limites previstos na LFL entretanto revogada.

Ora, como já referimos, **a suscetibilidade, atualmente inexistente, de regularização superveniente da violação do limite legal integra o próprio tipo de ilícito em causa** (art. 9º, al. g), da Lei n.º 27/96, de 1/ago).

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

Tal princípio, que se encontra previsto em termos de Direito Penal no art. 1º do Código Penal, consagra que " (...) só pode ser punido criminalmente o facto descrito e declarado passível de pena por lei anterior ao momento da sua prática. ", e a impossibilidade do " (...) recurso à analogia para qualificar um facto como crime (...) " art. 1º, n.ºs 1 e 3 ⁵³, sendo, por isso, particularmente exigente em termos da definição prévia, clara e transparente das situações e obrigações suscetíveis de gerarem a aplicação de sanções.

Por outro lado, salienta-se a ideia de que " *A dissolução de órgãos autárquicos resultantes de eleição directa só pode ter por causa acções ou omissões ilegais graves, o que se compreende, pois se trata de uma situação de ruptura. (...).*" ⁵⁴.

⁵³ Como afirma Teresa Belezza (Direito Penal, 2ª edição, Vol. I, pg. 73), " (...) a legalidade dos ilícitos é conseguida através da técnica da tipicidade, que consiste em descrever, de forma clara, precisa e rigorosa, a conduta ou o facto considerados criminalmente reprováveis. Esta descrição é aquilo que constitui o que se chama «tipo» e assim aquela conduta ou aquele facto são chamados de conduta típica ou de facto típico " (sublinhado nosso).

⁵⁴ José Tavares, "O quadro legal da tutela administrativa sobre as Autarquias Locais. Necessidade de Mudança. ", no Seminário a Tutela Administrativa sobre as Autarquias Locais, promovido pela ANMP – Coimbra, 7/mar/96.

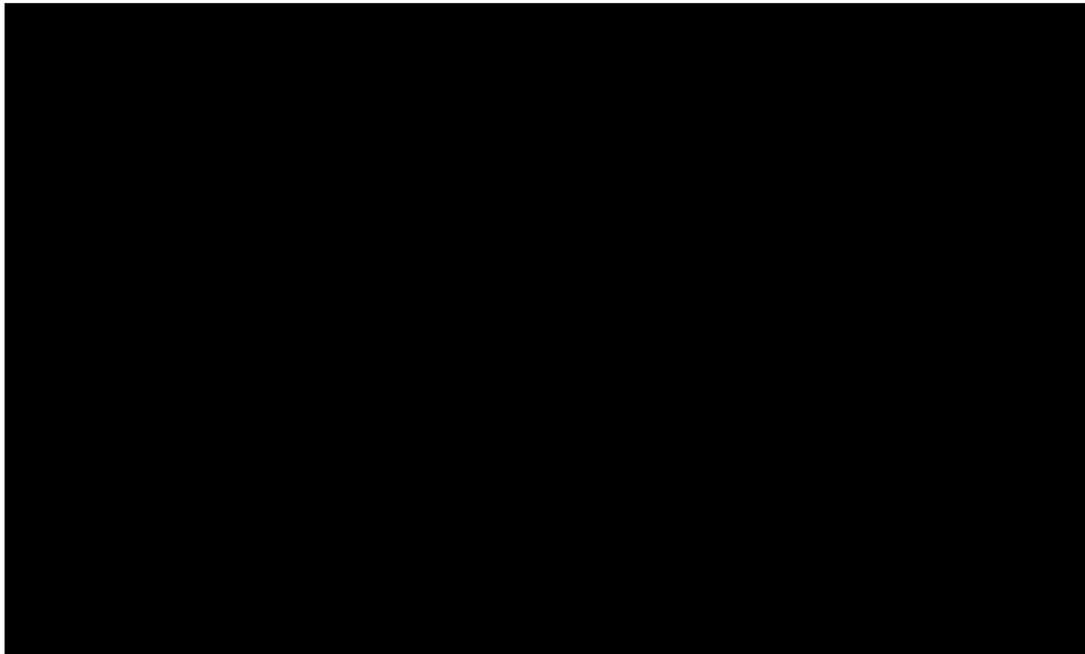
Neste contexto, acrescenta Pedro Gonçalves⁵⁵ que a “ (...) *Lei retira todas as ilações do facto de a perda de mandato e a dissolução de órgãos serem decisões sancionatórias, admitindo, como em geral, que, a verificação dos respectivos pressupostos não deve determinar a aplicação de uma sanção quando se prova a existência de causas justificativas ou desculpantes (pressupostos negativos da aplicação das sanções que a Lei prevê).*”

Em síntese, **quanto à violação do limite de EL**, tendo em conta os factos descritos e, em especial, o **princípio da tipicidade**, não existe fundamento para a apresentação de qualquer proposta no sentido da efetivação da responsabilidade tutelar administrativa, pois **não é evidente que estejam reunidos os pressupostos legais que poderiam levar à aplicação de uma sanção da natureza indicada.**

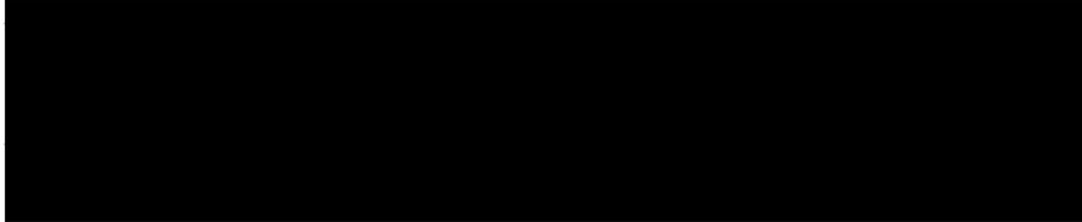
2.3.3.2.2. Ao contrário, **em sede financeira**, o facto descrito é suscetível de integrar o ilícito previsto e punido pelo art. 65.º, n.º 1, al. f), da LOPTC, competindo a sua **apreciação e valorização ao Ministério Público junto do Tribunal de Contas** (cfr. art. 89º, n.ºs 1, al. c), e 2, da Lei n.º 98/97, de 26/ago).

A IGF encontra-se sujeita nesta matéria a um especial dever de colaboração com aquele Tribunal (art. 12º da citada Lei), constando, expressamente, de um Protocolo celebrado entre estas entidades (em março de 2006) que “ (...) *não constitui matéria dos trabalhos de auditoria ou de inspeção a averiguação de aspetos relativos ao nexo de imputação dos factos apurados, isto é, de culpa ou dolo dos agentes.* ”.

A eventual responsabilidade associada à prática de tal facto ilegal é imputável



⁵⁵ Em “O novo regime jurídico da tutela administrativa sobre as Autarquias Locais. ”, CEFA – Coimbra, 1997.



2.3.4. CONTROLO DO LIMITE DE EMPRÉSTIMOS DE MÉDIO E LONGO PRAZOS

2.3.4.1. O ML, em 2013, em conjunto com as restantes entidades relevantes, **apresentou, no que respeita ao limite de EMLP** previsto na respetiva LOE, a seguinte situação:

Figura 22 – Controlo do limite de EMLP

Um euro

DESCRIÇÃO	LIMITE LEGAL	STOCK DE EMLP RELEVANTE					% DE UTILIZAÇÃO DO LIMITE EM 31/12		
		Total	No âmbito de mecanismos de consolidação e/ou recuperação financeiras			Excluindo todos EMLP para cons./recup. financeira	Total	Excluindo PAEL e PSF	Excluindo todos EMLP para cons./recup. financeira
			Exceção PAEL e PSF	PAEL e PSF	Total				
		(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(3)+(4)	(6)=(2)-(5)	(7)=(2)/(1)*100	(8)=(4)/(1)*100
DGAL	10 804 266	21 444 672	3 012 821	15 275 389	18 288 211	3 156 461	198,48%	57,10%	29,21%
IGF	10 804 266	29 079 046	3 012 821	15 275 389	18 288 211	10 790 835	269,14%	127,8%	99,88%

Anexos, a fls. 41, 49 e 69 a 74

Assim, independentemente de se considerar os valores da IGF ou da DGAL, **o ML ultrapassava, no final de 2013, o limite legal de EMLP previsto na LOE** para esse exercício, com uma **percentagem de utilização de**, respetivamente, **198% e 269%**, situação, que, de acordo com os montantes apurados pela IGF (o mesmo não acontecendo com os considerados pela DGAL), já se verificava no início do exercício.

Anexos, a fls. 48

Todavia, a referida **ultrapassagem do limite legal resulta apenas do stock da dívida de empréstimos contratados ao abrigo de mecanismos de consolidação e/ou recuperação financeira** (coluna 9 do quadro), incluindo o dos EMLP contratados, nesse exercício, na sequência dos PAEL e PSF, factos que justificam, de harmonia com o quadro legal ⁵⁸, a situação descrita.

⁵⁸ No que se refere ao PSF, de acordo com o art. 3º, n.º 3, do DL n.º 38/2008, de 7/mar, e, relativamente ao PAEL, no art. 1º, n.º 4, da Lei n.º 43/2012, de 28 de ago.

Realce-se, ainda, que num folheto informativo relativo ao " Programa Extraordinário de Regularização de Dívidas " a DGAL toma a seguinte posição:

" 14. O empréstimo concedido no âmbito Programa releva para os limites de endividamento?

À semelhança do já transmitido no âmbito do anterior PPTH a DGTF tem esclarecido os Municípios no sentido de que o empréstimo conta para a determinação do nível endividamento de médio e longo prazo.

Todavia, o limite de empréstimos de médio e longo prazo previsto na LFL não prejudica a contracção do empréstimo ao abrigo do Programa (ou seja, o empréstimo é autorizado mesmo que, pela sua contracção, o município ultrapasse esse limite). Note-se também que a celebração deste empréstimo não dispensa o município do cumprimento da obrigação de redução de um eventual excesso de endividamento, nos termos da LFL."

2.3.4.2. Atendendo a que o Município já ultrapassava, no início de 2013, o limite legal de EMLP desse exercício (ainda que também apenas por força de EMLP contratados ao abrigo de mecanismos de consolidação e/ou recuperação financeira), o ML estava obrigado, nesse ano, a cumprir a obrigação legal de redução do excesso, nos termos previstos, na época, no art. 39º, n.º 3, da Lei n.º 2/2007, de 15/jan.

Ora, de acordo com os valores apurados pela IGF, a Autarquia, entre o início e final de 2013, não considerando a dívida dos EMLP do PAEL e PSF contratados nesse exercício ⁵⁹, teve o seguinte comportamento **em termos da evolução do excesso de EMLP**:

Figura 23 – Redução do excesso de EMLP

Un: euro

DESCRIÇÃO	Excesso de EMLP face ao limite legal		Variação entre 1/jan e 31/dez e respetiva % de redução	
	1/jan	31/dez	Variação do excesso	% de redução
(1) DGAL	De acordo com os dados da DGAL não há situação de incumprimento			
(2) IGF	5 042 947	2 999 391	2 043 557	41%

Nota: Foi atingido o objetivo previsto no art. 39.º, n.º 3, da LFL, caso a percentagem constante da coluna de redução seja igual ou superior a 10%.

Anexos, a fls. 48

Deste modo, o **ML cumpriu, em 2013, a obrigação de redução de pelo menos 10% do excesso de EMLP** que se verificava no início desse ano (**41%**).

2.3.5. CONTROLO DO LIMITE DOS EMPRÉSTIMOS DE CURTO PRAZO

2.3.5.1. Em **2013**, o comportamento do **ML no que concerne ao limite legal de ECP** definido na LFL ⁶⁰ foi o seguinte:

Figura 24 – Controlo do limite legal de ECP

Un: euro

LIMITE LEGAL	STOCK DE ECP RELEVANTE		% DE UTILIZAÇÃO DO LIMITE	
	Stock máximo relevante de ECP no ano de 2013	Stock de ECP relevante em 31/dez/2013	% de utilização máxima do limite ao longo do ano	% de utilização do limite em 31/dez/2013
(1)	(2)	(3)	(4)=(2)/(1)*100	(5)=(3)/(1)*100
1 080 427	750	368	0,07%	0,03%

Anexos, a fls. 41, 50 e 73

Assim, **em 2013, o ML cumpriu o limite legal de ECP**, com uma taxa de utilização máxima ao longo do ano e no final do ano inferior a **1%** ⁶¹.

⁵⁹ Todavia, em nosso entender, a obrigação de redução não pode levar em consideração a dívida, no final do ano, de EMLP contraídos nesse mesmo exercício ao abrigo de mecanismos de consolidação e/ou recuperação financeira, pois não faz qualquer sentido permitir a contratação de novos empréstimos com esse objetivo numa situação em que já esteja ou seja ultrapassado o limite legal (situação prevista na lei) e, simultaneamente, impor uma obrigação de redução do excesso provocado por esse mesmo empréstimo (o que já deverá ocorrer no exercício seguinte).

⁶⁰ Previsto no art. 39º, n.º 1, da LFL (entretanto revogada).

⁶¹ Que corresponde a um ECP detido pela Município, EM, SA.

2.3.6. CONTROLO DA INFORMAÇÃO PRESTADA À DGAL

2.3.6.1. O ML **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, mas os dados reportados **não refletiam, com inteira fiabilidade, a sua situação nesta matéria**, tendo sido **apuradas diferenças materialmente relevantes**.

2.3.6.1.1. Com efeito, quanto ao **EL** apurámos, quanto a 2013, **as seguintes divergências:**

Figura 25 – Diferença no reporte de EL (DGAL/IGF)

Un: euro

Descrição	DGAL	IGF	Diferenças IGF/DGAL (Reflexos para o EL) a)
(1)	(2)	(3)	(4)=(3)-(2)
1 - ENDIVIDAMENTO LÍQUIDO b)	13 465 607,76	23 463 703,81	9 998 096,05
2 - OUTRA INFORMAÇÃO RELEVANTE c)	5 676 823,96	5 596 213,44	- 80 610,52
3 - END. LIQ. RELEVANTE (1-2)	7 788 783,80	17 867 490,37	10 078 706,57

a) Caso a diferença total apurada nesta coluna seja positiva, isso significa que foi comunicado à DGAL um valor de endividamento líquido inferior ao apurado pela IGF. Caso o valor seja negativo, verifica-se o contrário.
 b) Atendendo ao modo como a informação é reportada à DGAL, os montantes indicados nesta linha incluem o valor do endividamento líquido total do Município, isto é, incluindo, designadamente, os EMLP excecionados, quando relativamente às restantes entidades já consta apenas o EL relevante, ou seja, nomeadamente sem os EMLP excecionados.
 c) Designadamente, no que respeita aos EMLP 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 imputável ao município).

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

Anexos, a fls. 75

Estas divergências, **para mais**, de **MC 10,1**, entre os valores apurados pela IGF e os comunicados pelo ML e/ou considerados pela DGAL, resultaram:

- ✓ Das correções efetuadas pela IGF, para mais, na informação financeira do ML (cfr. item 2.1.1.), no montante de m€ 45;
- ✓ Da consideração dos valores não comunicados ou incorretamente reportados à DGAL de um conjunto de entidades relevantes, no montante de M€ 9,95 (em especial, da empresa Lamego Renova, SA: M€ 10,2);
- ✓ Da eliminação recíproca do crédito e dívida do Município sobre uma empresa local, no valor de m€ 80,6.

2.3.6.1.2. Por sua vez, relativamente **ao stock de EMLP** relevante para o limite legal também **verificámos as seguintes diferenças:**

Figura 26 – Diferença no reporte de EMLP (DGAL/IGF)

Un: euro

Descrição	DGAL	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)	27 121 495,75	34 755 869,62	7 634 373,87
2 - STOCK DE EMLP DO MUNICÍPIO EXCECIONADO DO LIMITE LEGAL	5 676 823,96	5 676 823,96	0,00
3 - STOCK DE EMLP RELEVANTE (1-2)	21 444 671,79	29 079 045,66	7 634 373,87

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. 76

Estas divergências, **para mais**, de **M€ 7,6**, entre os valores reportados pelo ML e os apurados pela IGF, resultaram:

- ✓ Das correções efetuadas pela IGF, para menos, na informação financeira do ML (cfr. item 2.1.1.), no montante de m€ 18;
- ✓ Dos valores não comunicados ou incorretamente reportados à DGAL de um conjunto de entidades relevantes, no montante de M€ 7,65 (em especial, da empresa Lamego Renova, SA: M€ 8,2).

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

No contraditório, o ML refere que as recomendações relativas à recolha da informação e sua prestação rigorosa à DGAL serão tidas em consideração designadamente através do " (...) *acompanhamento e controlo sistemáticos das entidades, através de circularização de recolha de informação, conjuntamente com a solicitação do nosso ROC* .".

Acrescentou, ainda, que a recomendação relativa ao " *Cumprimento integral e sistemático, no futuro, do quadro legal previsto, em especial, nos arts. 52º e 54º do RFALEI, em matéria de limites legais de endividamento municipal.* ", " (...) *será tida em consideração, passando a monitorizar a evolução da dívida total de carater semestral e a incluir conjuntamente com o relatório semestral remetido no âmbito do PAF, ao órgão executivo e deliberativo. Neste sentido pretende-se que os órgãos possam emanar diretrizes corretivas, em situações de desvio do cumprimento legal de redução da dívida total em pelo menos 10%.* ".

Anexos, a fls. 97

2.3.7. CONTRIBUTO PARA O DÉFICE DO SUBSETOR LOCAL

2.3.7.1. No decurso do ano de 2013, a **evolução autónoma da situação do ML** (não incluindo qualquer outra entidade relevante) em **termos de EL** (sem considerar qualquer exceção) foi a seguinte:

Figura 27 – Evolução do endividamento líquido municipal

Un: euro

DESCRIÇÃO	EVOLUÇÃO DO ENDIVIDAMENTO LÍQUIDO (sem exceções)		VARIACÃO (montante)
	1/jan/2013	31/dez/2013	
(1)	(2)	(3)	(4)=(3)-(2)
Balancetes do ML	13 684 517,84	12 158 224,88	- 1 526 292,96
Correções da IGF	0,00	44 911,55	44 911,55
TOTAIS	13 684 517,84	12 203 136,43	- 1 481 381,41

Fonte: Balancetes finais de 2012 e 2013, comunicações à DGAL e correções da IGF

Assim, o **ML contribuiu, em 2013, positivamente para o défice do subsector local**, uma vez que, entre 1/jan e 31/dez daquele ano, diminuiu o seu EL (sem exceções) em cerca de M€ 1,5.

2.4. SANEAMENTO E REEQUILÍBRIO E RECURSO A PROGRAMAS DE CONSOLIDAÇÃO E/OU RECUPERAÇÃO FINANCEIROS

2.4.1. No **final de 2013**, a **situação do ML** em termos de **reequilíbrio e saneamento financeiros**, face aos parâmetros legalmente estabelecidos ⁶², era a seguinte:

Figura 28 – Reequilíbrio e saneamento financeiros

INDICADORES	SITUAÇÃO FINAL DE 2013	PADRÕES LEGAIS DE REFERÊNCIA DE DESEQUILÍBRIO				
		ESTRUTURAL		CONJUNTURAL		
1 EL (relevante para o limite) em 31/12/2013 / Receitas relevantes para o cálculo do limite legal	* 100	165%	> 175% (art. 8º, n.º 1, al. b))	-	> 125% (art. 3º, n.º 4, al. a))	-
2 Dívidas a fornecedores em 31/12/2013 / Receitas totais do ano de 2012	* 100	13%	> 50% (art. 8º, n.º 1, al. c))	-	> 40% (art. 3º, n.º 4, al. b))	-
3 Passivos financeiros do Município em 31/12/2013 (de EL) / Receitas totais do ano de 2013	* 100	73%	> 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)		221	> 6 meses (180 dias) (art. 8º, n.º 1, al. e))	X	> 6 meses (180 dias) (art. 3º, n.º 4, al. d))	X
5 Capital em dívida de EMLP em 31/12/2013 / Receitas relevantes para o cálculo do limite legal	* 100	269%	> 100% (art. 8º, n.º 1, al. a))	X		
5A Dívida de EMLP (exceto PAEL e san financ) em 31/12/2013 / Receitas relevantes para o cálculo do limite legal	* 100	128%	> 100% (art. 8º, n.º 1, al. a))	X		
6 Cumprimento da obrigação de redução do excesso de EL (relevante para o limite legal)		CUMPRIU	(art. 8º, n.º 1, al. f))	-		
7 Cumprimento da obrigação de redução do excesso do stock de EMLP (relevante para o limite legal)		CUMPRIU	(art. 8º, n.º 1, al. f))	-		

Anexos, a fls. 84

Deste modo, face aos indicadores previstos no DL n.º 38/2008, de 7/mar (mencionados no quadro sob o título de " padrões legais de referência ") ⁶³, a **Autarquia** apresentava uma **situação de desequilíbrio conjuntural** (pois reunia uma das condições legalmente previstas), mas não estrutural.

2.4.2. Saliente-se que tal situação ocorre após o **ML ter levado a cabo**, entre 2009 e 2013, **três operações de consolidação de " outras dívidas a terceiros "**, na sequência da adesão aos PREDE, PAEL e PSF, através dos quais obteve os seguintes financiamentos:

Figura 29 – EMLP relativos a programas de consolidação e/ou recuperação financeiras

Lix: euro

DESCRIÇÃO	Montantes totais arrecadados por programa e discriminados pelos respetivos anos de disponibilização		TOTAL POR PROGRAMA
	2009	2013	
PREDE - 1ª FASE	6 498 000		6 498 000
PAEL / PSF		15 792 059	15 792 059
TOTAL	6 498 000	15 792 059	22 290 059

Fonte: Direção-Geral de Tesouro e Finanças

⁶² Cfr., respetivamente, art.ºs 8º, n.º 1, e 3º, n.º 4, do DL n.º 38/2008, de 7/mar.

⁶³ Refira-se que, para este efeito, o prazo médio de pagamento (constante deste quadro) foi apurado de acordo com a fórmula adotada na RCM n.º 34/2008 (a qual é utilizada na ausência de publicação da Portaria prevista no art. 20º do DL n.º 38/2008, de 7/mar), tendo sido seguidas as instruções da DGAL e introduzidas as correções/ajustamentos efetuados pela IGF (cfr. item 2.2.3.2.).

Assim, através daquelas operações, a **Autarquia** transformou **MC 22,3** de " **outras dívidas a terceiros** " (dívida administrativa/ comercial) originariamente de CP em dívida financeira de MLP.

Realce-se, por fim, que, não obstante a adesão aos indicados programas, a evolução das " outras dívidas a terceiros " ⁶⁴ foi a seguinte:

Figura 30 – Impacto dos EMLP dos PAEL e PSF nas " outras dívidas a terceiros "

Un: euro

DESCRIÇÃO	EVOLUÇÃO DE VALORES E VARIÇÕES			
	2012	2013	2014	Varição 2012/2014
(A) - Outras dívidas a terceiros	19 360 966	3 229 433	7 923 686	
(B) - Variação das outras dívidas a terceiros face ao valor existente em cada ano anterior e entre 2012/2014		- 16 131 533	4 694 253	- 11 437 280
(C) - Empréstimos PAEL/Saneamento financeiro (capital utilizado no ano)		15 792 059		15 792 059
(D) - Variação (sem PAEL) face a cada ano anterior e entre 2012/2014 (B) + (C)		- 339 475		4 354 779

Fonte: Documentos de prestação de contas do ML e auditoria da IGF

Anexos, a fls. 30

Entre 2012 e 2014, as " outras dívidas a terceiros " diminuíram apenas cerca de M€ 11,4, quando, através dos EMLP dos PAEL e PSF, o ML transformou M€ 15,8 de dívida comercial e/ou administrativa em dívida financeira de MLP, sem os quais a componente de " outras dívidas a terceiros " teria aumentado, naquele período, cerca de M€ 4,4.

Desta forma, nesta Autarquia, ao que tudo indica, **a utilização do capital dos referidos empréstimos** serviu apenas **para aliviar momentaneamente a pressão exercida pelos credores sobre a tesouraria municipal e não para dar início ao exigível processo de reequilíbrio da situação financeira do município.**

Com efeito, do **recurso a estes programas não resultou**, pelo menos entre 2012/2014, ao contrário do que seria expectável, **uma diminuição duradoura do nível das " outras dívidas a terceiros "** em montante **pelo menos equivalente ao do capital dos referidos EMLP**, mas antes **uma duplicação do endividamento municipal num valor muito significativo (M€ 4,3)**.

Sobre esta matéria, o ML, no contraditório, refere que " (...) o acompanhamento do PAEL é efetuado pela Assembleia Municipal, trimestralmente através de informação prestada pela Câmara Municipal. Os relatórios estão publicitados no site oficial do MLG. ".

Acrescenta, também, que a recomendação efetuada pela IGF " (...) será doravante tida em consideração, melhorando a informação e indicadores do relatório, de forma a proporcionar com informação útil e atualizada, decisões e acompanhamento dos órgãos autárquicos. ".

Anexos, a fls. 98

⁶⁴ A evolução é apresentada a partir de 2012, atendendo a que é o ano que antecedeu o da contratação do EMLP do PAEL.

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

2.5.1. O ML aprovou e tem em vigor:

- ✓ Uma **Norma de Controlo Interno** ⁶⁵, que contempla um conjunto de regras definidoras das políticas, métodos e procedimentos de controlo, em especial, quanto à área económico-financeira;
- ✓ Um **Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas** ⁶⁶ (PGRIC), que foi oportunamente enviado ao Conselho de Prevenção da Corrupção, bem como às restantes entidades previstas na Recomendação n.º 1/2009 ⁶⁷.

Aqueles documentos são coerentes, articulados e, de um modo geral, complementares entre si (não obstante a existência de alguma sobreposição em termos de conteúdo), **mas não estão adequados à atual estrutura orgânica do Município** ⁶⁸, dado que foram elaborados na vigência da anterior.

Todavia, o PGRIC não identifica quaisquer riscos, nem prevê medidas na área do endividamento municipal.

Acresce que o **ML não dispõe de nenhum departamento/serviço específico ou elemento responsável pela função de controlo interno.**

Em sede de contraditório, o Município informa que " (...) iniciou em 2014 a revisão da norma do sistema de controlo interno, existindo já um esboço da versão final que será oportunamente aprovada pelos competentes órgãos municipais. (...) que sofrerá já adaptações com a entrada em vigor do SNC-AP em 2017. "

Anexos, a fls. 98

Para além disso, indica que " Em 29 de setembro de 2014 foi nomeado um técnico superior para exercer as funções no âmbito da fiscalização e controlo interno das atividades municipais nos diversos domínios das atribuições municipais, sendo, para o efeito, designado Auditor Interno (...) ".

Anexos, a fls. 98, 103 e 104

2.5.2. Do trabalho de campo realizado ⁶⁹ resultaram **algumas fragilidades ao nível do sistema de controlo do interno e dos procedimentos contabilísticos**, de que salientamos o facto de não serem efetuadas verificações físicas periódicas dos bens do ativo imobilizado e das existências.

Anexos, a fls. 38

⁶⁵ Aprovada na reunião de Câmara Municipal de 2/dez/2008.

⁶⁶ Aprovado na reunião de Câmara Municipal de 29/dez/2009 e objeto de análise da IGF no âmbito de uma auditoria anterior (proc. 2012/184/B1/695).

⁶⁷ Publicada no DR, 2ª Série, em 22/jul.

⁶⁸ Publicada no DR, 2ª Série, em 21/jan/2013

⁶⁹ Em especial através da utilização de questionários e da realização de testes de conformidade e substantivos.

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 (2011 A 2014)		
CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p>3.1.1. A análise realizada indicia que, nos anos de 2011/2014, os balanços do ML refletiam, com algum grau de fiabilidade, a sua situação financeira, designadamente nas rubricas do passivo exigível, dado que, em 2013, as correções efetuadas não são materialmente relevantes em termos absolutos (m€ 45) e têm um reduzido peso na dívida de CP (1,4%).</p>	2.1.1.1. e 2.1.1.3.	<p>A) A regularização, ao nível da informação contabilística do ML, das variações patrimoniais omitidas ou incorretamente refletidas, caso não tenham sido entretanto corrigidas.</p>
<p>3.1.1.1. Existiam outras insuficiências com repercussões ao nível da qualidade e fiabilidade de informação, financeira e económica, de que destacamos a falta de:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Inventariação da totalidade dos bens imóveis do domínio público adquiridos antes da entrada em vigor do POCAL; ✓ Valorização e reconhecimento contabilístico do valor dos investimentos efetuados por administração direta. 	2.1.1.2.	<p>B) Conclusão do processo de inventariação da totalidade dos bens municipais e consequente reconhecimento contabilístico.</p> <p>C) Apuramento e reconhecimento contabilístico dos investimentos realizados por administração direta.</p>
<p>3.1.1.2. A evolução das grandezas que integram os balanços do ML, revela que, entre 2011/2014, diminuiu o grau de dependência do ML de capitais alheios para financiamento do ativo (de 30% para 28%), bem como o correspondente peso dos fundos próprios (de 50% para 44%), tendo aumentado o dos acréscimos e diferimentos.</p>	2.1.1	
3.2. EXECUÇÃO ORÇAMENTAL, DÍVIDA MUNICIPAL E SITUAÇÃO FINANCEIRA (2011/2014)		
CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p>3.2.1. Entre 2011/2014, a receita global disponível do ML importou, respetivamente, em m€ 25,4, m€ 24,9, m€ 38,7 e m€ 21,9, tendo diminuído cerca de 14%.</p> <p>Todavia, aquelas receitas incluíam a arrecadação de empréstimos (receitas não efetivas) de, respetivamente, m€ 600, m€ 750, m€ 15,9 e m€ 50, sem as quais teria ocorrido uma diminuição de cerca de 12%.</p>	2.2.1.1.	

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p>3.2.1.1. Prática sistemática, nos anos de 2011/2014, de elevado empolamento na previsão das receitas orçamentais, com reduzidos índices de execução em termos globais (2014: 80%), e, em especial de capital (2014: 44%), o que contraria o objetivo visado pelas regras previsionais do POCAL.</p> <p>A execução dos orçamentos comportava um elevado risco, pois o ML criou, de forma artificial, ao nível da execução orçamental, a possibilidade da realização e/ou existência de elevados montantes de despesa (2014: M€ 5,4) sem que existissem meios monetários para efetuar o seu pagamento, potenciando, assim, uma gestão orçamental totalmente desequilibrada.</p>	2.2.1.2. e 2.2.1.3.	<p>D) Elaboração, com rigor, 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 a que apresente um elevado grau de probabilidade em termos de cobrança efetiva.
<p>3.2.1.2. Cumprimento, em 2014, em termos previsionais e ao nível da execução anual, da regra do equilíbrio orçamental prevista no RFALEI.</p>	2.2.1.5.	
<p>3.2.1.3. Violação reiterada, entre 2011/2014 (após o recurso aos PREDE/PAEL/PSF), do princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial (execução global do ano), o que espelha, na sequência da concretização do risco a que aludimos, uma execução orçamental persistentemente desequilibrada.</p>	2.2.1.6.	<p>E) 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 compromissos assumidos.</p>
<p>3.2.1.4. O ML não dispunha, no mesmo período, de qualquer margem de manobra ao nível da gestão financeira, designadamente para fazer face às despesas municipais que não se encontravam, à partida, já " vinculadas ".</p> <p>Desta situação decorre uma total rigidez ao nível da despesa orçamental e a impossibilidade, caso a Autarquia não tivesse empolado, de forma relevante, a previsão das receitas orçamentais, de elaborar orçamentos que cumprissem formalmente o princípio do equilíbrio.</p>	2.2.1.7.	<p>F) Ponderação de medidas, ao nível da racionalização da despesa, que possam contribuir para uma redução das despesas municipais que apresentam uma elevada rigidez.</p>
<p>3.2.1.5. Indícios da realização e/ou existência de despesas, em 2011 e 2014, sem que tenha sido efetuado o exigível compromisso no exercício (respetivamente, m€ 126 e M€ 3,8), facto que é suscetível, em abstrato, de consubstanciar um ilícito de natureza financeira.</p>	2.2.1.8.	<p>G) 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>

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p>Em 2014, esta situação resultou do facto do ML ter reconhecido, apenas na contabilidade patrimonial (em " fornecedores c/c "), um conjunto de faturas emitidas, relativamente a anos anteriores, pela empresa Águas de Trás-os-Montes e Alto Douro, SA, no valor de cerca de M€ 4, relativamente às quais existem processos judiciais em curso.</p>	<p>2.2.1.8.</p>	
<p>3.2.2. A dívida global do ML de operações orçamentais (corrigida pela IGF) diminuiu, entre 2011/2014, M€ 1,3 (4%), passando para M€ 31,1, sendo de salientar, no último ano, o/a:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Elevado período de recuperação da dívida municipal (37 meses); ✓ Reduzido nível de cobertura da dívida pelas receitas anuais disponíveis (70,1%); ✓ Significativo, ainda que ligeiramente decrescente, valor da dívida municipal " per capita " (€ 1 166); ✓ Considerável peso da dívida de MLP na dívida total (75%). <p>Assim, a dívida global do ML importava, em qualquer dos anos, num valor materialmente muito relevante e desproporcionado face ao seu quadro financeiro, nomeadamente, às receitas orçamentais, e apresentava uma estrutura que se repercute e condiciona a gestão orçamental dos exercícios futuros.</p> <p>Realce-se, ainda, os significativos riscos para a evolução da dívida municipal no futuro, decorrentes da assunção direta de encargos, ainda que, em princípio, exigíveis ao longo de vários anos, no montante de cerca de M€ 26, na sequência da dissolução e extinção de uma empresa municipal e da aquisição da respetiva participação numa PPPI.</p>	<p>2.2.2.1. a 2.2.2.5.</p>	<p>H) 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 (designadamente, às realmente disponíveis, ou seja, após a dedução das despesas fixas e rígidas), salvaguardando, assim, o pagamento atempado das suas obrigações.</p> <p>I) Ponderação, especialmente nas áreas de atividade ou programas que tenham um maior peso e flexibilidade ao nível da despesa municipal, da adoção de medidas no sentido de descontinuar os que tenham menor impacto negativo sobre os cidadãos ou de diminuir os meios financeiros afetos, de modo a proporcionar uma redução relevante e estrutural na despesa municipal</p>
<p>3.2.2.1. O stock da dívida de EMLP, reportado ao final de 2011/2014, evoluiu de forma negativa, pois aumentou M€ 8,9 (63%), passando para € 23 186 750.</p> <p>Por seu turno, o serviço da dívida também registou um aumento muito relevante (de M€ 1,7 para M€ 3,7), não sendo, no entanto, expectável, considerando o atual quadro dos EMLP, que cresce nos próximos anos.</p>	<p>2.2.2.2.</p>	<p>J) Realização de novos investimentos, em especial, com recurso a financiamento alheio, deve ter em consideração a dimensão intergeracional das decisões político-financeiras, tendo sempre subjacente uma análise de custo/benefício, que integre, de forma sistemática, a previsão dos custos a suportar com o respetivo financiamento, exploração, manutenção e conservação.</p>

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p>3.2.2.2. As “ outras dívidas a terceiros ” de operações orçamentais diminuíram, de forma significativa, entre 2011 e 2014 (M€ 10,2 e 56%), passando para M€ 7,9, ainda que por força exclusivamente da utilização do capital dos EMLP dos PAEL e PSF.</p> <p>Persistia, ainda assim, no final do último ano, uma situação financeira de CP negativa e desequilibrada, com:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Um relevante saldo real negativo de operações orçamentais (M€ 7,7); ✓ PMP a terceiros e a fornecedores elevados e que ultrapassam largamente os parâmetros legais (respetivamente, 220 e 102 dias); ✓ Violação reiterada da regra do equilíbrio financeiro mínimo, pois não existe qualquer ajustamento entre as dívidas de CP e a correspondente liquidez do ativo, em especial, com as disponibilidades; ✓ Elevados custos financeiros relativos a atrasos no pagamento a fornecedores (no triénio 2011/2013 foram liquidados e pagos juros de mora no montante, respetivamente, de M€ 1,4 e M€ 1,1, estando ainda em dívida, no final do último ano, cerca de M€ 365). 	<p>2.2.2.4 a 2.2.2.6.</p>	<p>K) Implementação de medidas que contribuam para o restabelecimento do equilíbrio financeiro do ML, em especial de CP, o que pressupõe, designadamente, a:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Otimização da cobrança das receitas municipais (através da atualização das taxas e preços praticados na Autarquia, da fixação das taxas dos impostos municipais e, sendo caso disso, da melhoria dos respetivos processos de liquidação e cobrança); ✓ Racionalização da despesa realizada através, nomeadamente, da: <ul style="list-style-type: none"> • Análise e ponderação sistemáticas da necessidade e utilidade das despesas a realizar; • Adoção, ainda que não prevista legalmente, do instrumento da cativação das despesas, consagrando regras de execução orçamental que incluam a identificação das rubricas da despesa e as percentagens a cativar, bem como a competência para a sua descativação. <p>L) Redução dos prazos médios de pagamento para os parâmetros legalmente previstos, de modo a cumprir atempadamente os seus compromissos e evitar a ocorrência de custos financeiros.</p>
<p>3.2.2.3. Em síntese, a situação descrita é suscetível, em nosso entender, de colocar em causa uma efetiva aplicação do princípio da equidade intergeracional, pois condiciona, de forma muito significativa, os orçamentos municipais no futuro e, assim, a capacidade financeira da Autarquia para prosseguir as suas atribuições e competências.</p> <p>Saliente-se, ainda, que não foi possível constatar, ao contrário do que seria expectável, a adoção, pelos órgãos e eleitos locais, de quaisquer medidas tendentes a promover a contenção e o controlo da despesa e da dívida municipais e a conseqüente recuperação da situação financeira, pois não se verificaram quaisquer melhorias nesta matéria.</p>	<p>2.2.2.6.</p>	

3.3. LIMITES LEGAIS DE ENDIVIDAMENTO MUNICIPAL (2013)

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p>3.3.1. Em 2013, o perímetro relevante, para aferir do cumprimento dos limites legais de endividamento municipal, englobava, para além do Município, seis associações de municípios (AMVDS, Douro Alliance, CIM Douro, AMPV APMCH e AMEANP) e três empresas (LAMEURBE, SA, MUNICÍPIA, EM, SA e Lamego Renova, SA).</p> <p>Todavia, a Município, EM, SA foi considerada apenas para os limites de empréstimos, já que, apesar de evidenciar desequilíbrio de contas, apresentava mais ativos do que passivos relevantes para o EL.</p> <p>Não foi considerado o endividamento da empresa Lamego Convida, EEM, já que apresentou contas equilibradas de acordo com o RJAEP, e da AMEANP, dado que não foi definido qualquer critério de imputação das grandezas relevantes aos municípios participantes.</p>	<p>2.3. 1. e 2.3.2.</p>	<p>M) Promoção da definição, para o futuro, junto das entidades associativas municipais e entidades intermunicipais, de um critério de imputação e distribuição da respetiva dívida total de operações orçamentais pelos municípios que as integram, caso o consagrado, em termos supletivos, no art.º 54.º, n.º 1, al. b), da Lei n.º 73/2013, de 3/set, não se mostre adequado face ao caso e circunstâncias concretos.</p>
<p>3.3.1.1. O ML violou, em 2013, o limite de EL, com uma taxa de utilização de 132% (o que não se verificava atendendo aos dados reportados à DGAL - 92%), facto que é suscetível, em abstrato, de ser sancionado em termos tutelares administrativos e financeiros.</p> <p>Realce-se, ainda, que os empréstimos excecionados do limite legal de EL (e também do de EMLP) perfaziam um total de MC 5,7, pelo que os valores que estão a ser considerados são inferiores aos reais.</p> <p>Em termos tutelares administrativos, existem, em nosso entender, causas que justificam o facto ilegal descrito, verificando-se, ainda, a impossibilidade da referida violação ser regularizada no futuro, pelo que, de acordo com o quadro legal, não se justifica qualquer proposta nesta matéria.</p> <p>Ao contrário, em sede financeira, a eventual responsabilidade pela violação do referido limite legal é imputável </p>	<p>2.3.3.1. a 2.3.3.1.3.</p>	<p>N) Cumprimento integral e sistemático, no futuro, do quadro legal previsto, em especial, nos arts. 52º e 54º do RFALEI, em matéria de limites legais de endividamento municipal.</p>

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
Nesta sede, a apreciação e valorização dos factos em causa é da competência do Ministério Público junto do Tribunal de Contas.	2.3.3.1. a 2.3.3.1.3.	
3.3.1.2. O ML também ultrapassava , no final de 2013, o limite de EMLP , com uma taxa de utilização de 128%, o que também já acontecia no início do ano (147%). Essa situação verifica-se, apenas, considerando o <i>stock</i> em dívida dos EMLP relativos a mecanismos de consolidação e/ou recuperação financeira, facto que , de harmonia com o quadro legal, justifica a ultrapassagem do limite , sendo ainda de referir que, ao longo de 2013, foi cumprida a obrigação legal de redução do excesso (41%).	2.3.4.1. e 2.3.4.2.	O) Cfr. recomendação anterior.
3.3.1.3. Por fim, a Autarquia cumpriu, no ano de 2013, o limite legal de ECP previsto na LFL.	2.3.5.	
3.3.1.4. O ML cumpriu a obrigação de prestação de informação à DGAL , mas os dados reportados de 2013 não refletiam, com inteira fiabilidade, a sua situação nesta matéria , tendo sido apuradas diferenças materialmente relevantes, para mais , ao nível do: ✓ EL: MC 10; ✓ EMLP: MC 7,6. Tais divergências , que alteram as conclusões em matéria de (in)cumprimento dos limites de endividamento, resultaram das correções efetuadas na informação financeira do ML e da consideração dos valores não comunicados ou incorretamente reportados de um conjunto de entidades relevantes (em especial, da empresa Lamego Renova, SA).	2.3.6.1. a 2.3.6.1.3.	P) Prestação de informação rigorosa à DGAL para efeitos de acompanhamento e controlo do endividamento municipal, o que resultará, designadamente, de uma maior fiabilidade da informação decorrente dos registos contabilísticos do ML e da comunicação da informação de todas as entidades relevantes. Q) 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.
3.3.2. O ML contribuiu, em 2013, positivamente para o défice do subsector das autarquias locais , uma vez que, entre 1/jan e 31/dez daquele ano, diminuiu o seu EL (sem exceções) em cerca de MC 1,5.	2.3.7.	

3.4. SANEAMENTO E REEQUILÍBRIO FINANCEIROS E RECURSO A PROGRAMAS DE CONSOLIDAÇÃO E/OU RECUPERAÇÃO FINANCEIROS

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
3.4.1. No final de 2013 , a Autarquia apresentava uma situação de desequilíbrio conjuntural , mas não estrutural.	2.4.1.	
3.4.1.1. Tal situação ocorre não obstante o ML ter recorrido, entre 2008 e 2013, a diversos mecanismos de consolidação e/ou recuperação financeiras (PREDE, PAEL e PSF), através dos quais transformou, até ao final do último ano, MC 22,3 de outras dívidas a terceiros de CP em financeira de MLP. Do recurso aos programas não resultou , ao contrário do que seria expectável, pelo menos entre 2009/2013, uma diminuição duradoura do nível das " outras dívidas a terceiros " em montante pelo menos equivalente ao do capital dos EMLP , mas antes uma duplicação do endividamento total do ML num valor significativo (MC 4,4) .	2.4.2.	R) Criação dos instrumentos necessários à monitorização e cumprimento das obrigações e objetivos resultantes do Plano de Ajustamento Financeiro elaborado ao abrigo do PAEL.

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

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
3.5.1. O ML aprovou, nos termos legais, a NCI e o PGRIC , que são coerentes, articulados e complementares entre si, mas não estão adequados à atual estrutura orgânica . A Autarquia não dispõe de nenhum departamento, serviço ou elemento responsável pela função de controlo interno .	2.5.1. a 2.5.2.	S) Revisão da NCI e do PGRIC com o objetivo de aperfeiçoar a sua articulação, dar consistência aos respetivos conteúdos e adequá-los à atual estrutura orgânica dos serviços municipais. T) Criação/designação de um departamento, serviço ou pessoa responsável pela função de controlo interno.

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 Lamego, 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 Lamego 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 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
PAULA IDALINA GARCIA
DUARTE
Dados: 2016.01.13 11:33:51 Z