

# 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 Soure**

**Relatório n.º 2172/2015**



Independência

InteGridade

ConFiança

### FICHA TÉCNICA

<b>NATUREZA</b>	Auditoria Financeira
<b>ENTIDADE AUDITADA</b>	Município de Soure (MS)
<b>FUNDAMENTO</b>	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".
<b>ÂMBITO</b>	As verificações efetuadas reportaram-se ao período compreendido entre 1/jan/2010 e 31/dez/2013.
<b>OBJETIVOS</b>	<p>A presente auditoria teve como objetivos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Avaliação da qualidade da informação constante da prestação de contas do MS do exercício de 2012;</li> <li>• Análise do comportamento do Município no que respeita à execução orçamental no último triénio (2010/2012), avaliação da evolução do seu endividamento no mesmo período, designadamente em termos de empréstimos, <i>leasing</i> e outras dívidas a terceiros, e apreciação da sua situação financeira, em especial, de curto prazo;</li> <li>• Controlo do cumprimento pelo MS, no final dos anos de 2011 e 2012, do regime de endividamento previsto na Lei das Finanças Locais e nas Leis do Orçamento de Estado desses anos, quer na vertente de empréstimos, quer de endividamento líquido;</li> <li>• Verificação, no de 2012, da posição do Município em termos de equilíbrios conjuntural e estrutural (saneamento e reequilíbrio financeiros);</li> <li>• Conhecimento do sistema de controlo interno instituído em relação a vários aspetos do endividamento e sua avaliação em termos de adequação e eficácia.</li> </ul> <p>Embora a auditoria incidisse sobre o período 2010/2012, foi considerada ainda na análise, nos casos em que os objetivos definidos o permitiram, a informação financeira do final do exercício de 2013.</p>
<b>METODOLOGIA</b>	A presente auditoria baseou-se na metodologia e instrumentos de trabalho consubstanciados no guião "Avaliação do Endividamento Municipal", adotado pela IGF.
<b>CONTRADITÓRIO</b>	Foi realizado contraditório formal institucional, nos termos do artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 276/2007, de 31/jul.
<b>CICLO DE REALIZAÇÃO</b>	nov/2013 a jul/2015
<b>DIREÇÃO</b>	CdE – Alexandre Amado
<b>EQUIPA</b>	<b>Coordenação:</b> CdE – Sónia Barbosa <b>Execução:</b> Insp. Carlos Bonny Dias

**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.min-financas.pt>.

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

**PARECER:**

Submeto à consideração do Senhor Inspetor-Geral o presente relatório, sublinhando as propostas referidas no ponto 4., das quais destaco a submissão a despacho de S. E. o Secretário de Estado do Orçamento, com sugestão de envio a S.E. o Secretário das Autarquias Locais.

Concordo, salientando a/o:

Falta de fiabilidade da informação constante dos documentos de prestação de contas, face, nomeadamente, às correções efetuadas em rubricas do passivo exigível e às omissões que persistem em termos de inventariação e reconhecimento contabilístico dos bens imóveis da Autarquia.

Manutenção, entre 2010/2013, de uma prática sistemática de empolamento das receitas orçamentais, com índices de execução globais já significativos apenas no último ano ( 87% ), no qual, no entanto, persistiu um nível reduzido nas de capital ( 61% ), o que permitia e potenciava, de forma artificial, a existência de elevados montantes de despesa para o pagamento dos quais não existiam disponibilidades financeiras ( 2013: M€ 2,2 ).

Violação reiterada, naquele período, do princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial, o que espelha, na sequência da concretização do aludido risco, uma gestão orçamental desequilibrada.

Materialidade da dívida global do MS, que, apesar de ter decrescido entre 2010/2013 ( M€ 4,6 ), mantinha, no final do último ano ( M€ 8,3 ), um nível relevante face ao seu quadro financeiro, existindo ainda um risco decorrente dos compromissos assumidos e ainda não faturados no final de 2013 ( m€ 590 ).

Situação financeira de CP negativa e desequilibrada, não obstante a adesão aos PREDE e PAEL, com elevados saldos reais negativos de operações orçamentais ( 2013: M€ 1,3 ) e PMP a terceiros ( 2013: 200 dias ).

À consideração superior.

Direção operacional.

**DESPACHO:**

Concordo.

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

## SUMÁRIO EXECUTIVO

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

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

**1.1.** Os **documentos de prestação de contas do MS não refletiam**, no período analisado, **com inteira fiabilidade, a sua situação económica e financeira**, pois foram efetuadas **correções materialmente relevantes em rubricas de resultados** e, em especial, **do passivo exigível** ( 2012: para mais, **m€ 839,7** ), ao que acresce as omissões existentes ao nível da inventariação e de reconhecimento contabilístico de bens imóveis municipais.

Existiam outras insuficiências ao nível da adoção do POCAL, de que salientamos o facto de a **contabilidade de custos ainda não se encontrar totalmente implementada**.

Acresce que os **documentos de prestação de contas**, relativos ao período analisado, **não foram**, ao contrário do legalmente exigível, **certificados** por um **ROC/SROC**.

Falta de fiabilidade dos documentos de prestação de contas

Não implementação da contabilidade de custos

Inexistência da certificação legal de contas legalmente exigível

### 2. Fragilidades dos processos de elaboração e gestão orçamentais e suas consequências

**2.1.** A **receita global disponível do MS importou**, entre 2010/2013, respetivamente, em **m€ 13,2, m€ 14,6, m€ 13,9, e m€ 14,2**, montantes que estão influenciados, em todos os anos, pela **utilização do capital de empréstimos**, no valor de, respetivamente **m€ 254, m€ 374, m€ 14 e m€ 1,7**, sem as quais a respetiva a variação teria sido negativa ( - 4% ).

**2.2.** **Prática reiterada**, no período referido, de **empolamento na previsão das receitas orçamentais**, com índices de execução já significativos em termos globais apenas no último ano ( 87% ), no qual, no entanto, persistiu um nível reduzido na componente de capital ( 61% ), o que contraria o objetivo visado pelas regras previsionais do POCAL.

Deste procedimento decorre um **elevado risco para o equilíbrio e a sustentabilidade financeira da entidade**, pois **permite**, de forma artificial ( através da criação de uma situação de aparente equilíbrio orçamental ), **a realização e/ou existência de elevados montantes de despesa** ( 2012/2013: m€ 4,4 e m€ 2,2 ) **para além da efetiva capacidade existente para promover o seu pagamento atempado**, potenciando, assim, uma gestão orçamental desequilibrada.

**2.3.** **Violação reiterada**, entre 2010/2013 ( após a adesão aos PREDE e PAEL ), **do princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial**, o que espelha, não obstante a evolução positiva ocorrida nos dois últimos anos, **a concretização, ao nível da execução orçamental, do referido risco** e a consequente existência de uma **gestão orçamental desequilibrada**.

Receita global disponível em 2013: m€ 14,2

Prática sistemática de empolamento na previsão das receitas, em especial, de capital

Risco significativo para o equilíbrio e a sustentabilidade financeira da entidade

Violação do princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial

Gestão orçamental desequilibrada

**2.4. A despesa orçamental apresenta**, nos anos analisados, uma **significativa rigidez, com uma limitada ( 2012/2013, respetivamente, 26,1% e 29,3% ) margem de manobra ao nível da gestão financeira da Autarquia**, designadamente para fazer face às despesas que, à partida, não se encontravam já " vinculadas ".

Elevada rigidez das despesas orçamentais

### **3. Endividamento municipal global materialmente relevante e persistência de situação financeira de CP negativa e desequilibrada**

**3.1. A dívida do MS de operações orçamentais diminuiu entre 2010/2013 ( M€ 4,6 e 36% ), passando para M€ 8,3**, em resultado do decréscimo da dívida financeira de MLP ( de M€ 8 para M€ 6,9 ) e das " outras dívidas a terceiros " ( de M€ 4,9 para M€ 1,4 )

Em qualquer caso, a Autarquia continuava a apresentar uma **dívida global num nível materialmente relevante face ao seu quadro financeiro**, sendo de salientar, em 2012, o/a:

- ✓ **Significativo período de recuperação da dívida ( 18 meses )**;
- ✓ **Relevante e crescente valor de dívida municipal " per capita " ( € 547 )**;
- ✓ **Elevado peso da dívida de MLP na dívida total ( 61% )**;

Acresce a **existência, no final de 2013, de um elevado montante de compromissos assumidos e ainda não faturados ( m€ 590 )**, o que não acontecia em 2012.

Estes factos **repercutem-se e condicionam a gestão orçamental de exercícios futuros**.

**3.2. A situação financeira de CP manteve-se**, entre 2010/2013, não obstante a adesão aos PREDE e PAEL, **negativa e desequilibrada**, com:

- ✓ **Relevantes e sistemáticos saldos reais negativos de operações orçamentais ( 2012/2013: respetivamente, M€ 4,1 e M€ 1,3 )**;
- ✓ **PMP a terceiros elevados, crescentes e que ultrapassam largamente os parâmetros legais ( 2012: 200 dias )**;
- ✓ **Violação da regra do equilíbrio financeiro mínimo**, com um permanente desajustamento entre as dívidas daquela natureza e a correspondente liquidez do ativo, em especial, com as disponibilidades;

Em consequência da situação descrita e dos consequentes atrasos no pagamento a fornecedores, a **Autarquia suportou elevados custos financeiros ( juros de mora liquidados, entre 2010/2012, no montante, de, pelo menos, m€ 226, tendo sido pagos m€ 225 )**.

Dívida municipal materialmente relevante e desadequada face ao seu quadro financeiro ( 2013: M€ 8,3 )

Situação financeira de curto prazo negativa e desequilibrada

Elevados custos financeiros ( entre 2010/2012 foram liquidados juros de mora de m€ 226 )

### **4. Recurso a instrumentos de consolidação e/ou recuperação financeiras ( PREDE e PAEL )**

**4.1.** A Autarquia recorreu, em 2009, **ao PREDE**, tendo obtido um financiamento, através de EMLP, no montante total de **M€ 1,2**.

Tendo em conta a **evolução do PMP entre 2009/2012**, a **taxa de juro base remuneratória do capital mutuado** deve ser **reduzida de 0,1 pp**.

Todavia, o **MS**, naqueles anos, **não contribuiu totalmente para a**

Decréscimo de 0,1 pp na taxa de juro base remuneratória do empréstimo do Estado

**prossecação dos objetivos**, tanto de **âmbito específico como geral, subjacentes à conceção do PREDE**, já que **não reduziu o PMP nos termos legais, nem diminuiu**, de forma duradoura, **as " outras dívidas a terceiros "**, em montante pelo menos equivalente ao do capital dos EMLP, tendo antes ocorrido uma duplicação da sua dívida total num valor significativo ( M€ 1,2 ).

**4.2.** O MS, ainda que não apresentasse, no final de 2012, uma situação de desequilíbrio financeiro conjuntural ou estrutural, **aderiu ao PAEL** e contratou, nesse ano, um EMLP, no montante de M€ 1,7, cujo capital arrecadou integralmente em 2013.

## **5. Cumprimento dos limites legais de endividamento municipal**

**5.1.** A **Autarquia cumpriu**, entre **2011 e 2013**, **os limites legais de endividamento líquido e de empréstimos de médio e longo e de curto prazos**.

Saliente-se, que, em 2011 e 2012 estavam **excecionados dos limites legais de empréstimos de médio/longo prazos** ( e também de endividamento líquido ) os **montantes de**, respetivamente, **m€ 776** e **m€ 701**, pelo que os valores considerados são inferiores aos reais.

**5.2.** A **informação reportada à DGAL**, em 2011 e 2012, para apurar e controlar os referidos limites legais de endividamento, **não refletia, com inteira fiabilidade, a situação do MS ao nível do EL**, pois foram apuradas diferenças, para mais, de, respetivamente, m€ 859,5 e m€ 792.

Tais divergências resultaram das correções efetuadas pela IGF à informação financeira do MS e da inclusão do EL da CIM-BM.

## **6. Regulamento do Sistema de Controlo Interno e Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas**

**6.1.** O **MS** aprovou e tem em vigor um **RSCI** ( ainda que apenas de 2012 ) e um **PGRCIC**, que foi enviado oportunamente às entidades legalmente previstas.

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

**6.2.** Das fragilidades detetadas ao nível do controlo interno e dos procedimentos contabilísticos, destacamos a falta de realização da reconciliação dos saldos das contas de terceiros, as fragilidades existentes ao nível do registo e controlo das cauções e garantias prestadas ( na forma documental ou em numerário ) e a omissão da exigível utilização das contas de faturas em receção e conferência.

## **7. Principais recomendações**

**7.1.** Destacamos as **recomendações ao MS**, 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 à inventariação completa do património municipal, bem como a implementação do subsistema da contabilidade de custos;

**Incumprimento dos objetivos do PREDE**

**Adesão ao PAEL**

**Cumprimento dos limites legais de endividamento entre 2011/2013**

**Prestação de informação incorreta à DGAL**

**O MS tem um RSCI e um PGRCIC**

**Inexistência de responsável pela função de controlo**

**Fragilidades ao nível dos procedimentos contabilísticos e de controlo interno**

**Principais áreas das recomendações**

- ✓ Elaboração de orçamentos rigorosos e prudentes, especialmente ao nível da receita prevista, visando a manutenção de uma gestão orçamental equilibrada e sustentável;
- ✓ Restabelecimento do equilíbrio orçamental e financeiro da Autarquia, através da adoção de medidas concretas que reduzam a despesa e a dívida e otimizem a cobrança das receitas municipais;
- ✓ Adequado reporte de informação financeira à DGAL, atento o papel desta entidade em sede, designadamente, de acompanhamento e controlo do limite de endividamento municipal;
- ✓ Adoção dos instrumentos necessários ao cumprimento e monitorização das obrigações resultantes da adesão aos mecanismos de consolidação e/ou recuperação financeiras ( PREDE e PAEL );
- ✓ Criação/designação de um serviço ou pessoa responsável pela função de controlo interno.

## ÍNDICE

<b>LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS .....</b>	<b>7</b>
<b>LISTA DE FIGURAS .....</b>	<b>8</b>
<b>1. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>9</b>
<b>1.1. ORIGEM E OBJETIVOS .....</b>	<b>9</b>
<b>1.2. METODOLOGIA E CONDICIONALISMOS .....</b>	<b>9</b>
<b>1.3. CONTRADITÓRIO INSTITUCIONAL.....</b>	<b>10</b>
<b>2. RESULTADOS DA AÇÃO .....</b>	<b>10</b>
<b>2.1. DOCUMENTOS DE PRESTAÇÃO DE CONTAS ( 2010/2013 ).....</b>	<b>10</b>
<b>2.1.1. FIABILIDADE DOS DOCUMENTOS DE PRESTAÇÃO DE CONTAS .....</b>	<b>10</b>
<b>2.1.2. EVOLUÇÃO DOS BALANÇOS .....</b>	<b>13</b>
<b>2.2. ORÇAMENTO, DÍVIDA MUNICIPAL E SITUAÇÃO FINANCEIRA ( 2010/2013 ).....</b>	<b>13</b>
<b>2.2.1. PREVISÃO E EXECUÇÃO ORÇAMENTAL .....</b>	<b>13</b>
<b>2.2.2. DÍVIDA MUNICIPAL E APRECIÇÃO DA SITUAÇÃO FINANCEIRA ( 2010/2013 ).....</b>	<b>20</b>
<b>2.2.3. PROGRAMA DE REGULARIZAÇÃO EXTRAORDINÁRIA DE DÍVIDAS DO ESTADO ( PREDE ) .</b>	<b>27</b>
<b>2.3. LIMITES LEGAIS DE ENDIVIDAMENTO ( 2011/2013 ) .....</b>	<b>31</b>
<b>2.3.1. APURAMENTO DOS LIMITES DE ENDIVIDAMENTO.....</b>	<b>31</b>
<b>2.3.2. ENTIDADES RELEVANTES PARA OS LIMITES LEGAIS.....</b>	<b>32</b>
<b>2.3.3. CONTROLO DOS LIMITES ESPECIAIS DE ENDIVIDAMENTO LÍQUIDO .....</b>	<b>34</b>
<b>2.3.4. CONTROLO DOS LIMITES ESPECIAIS DE EMPRÉSTIMOS DE MÉDIO/LONGO PRAZOS .....</b>	<b>35</b>
<b>2.3.5. CONTROLO DOS LIMITES DE EMPRÉSTIMOS DE CURTO PRAZO .....</b>	<b>35</b>
<b>2.3.6. CONTROLO DA INFORMAÇÃO PRESTADA À DGAL .....</b>	<b>35</b>
<b>2.3.7. CONTRIBUTO PARA O DÉFICE DO SUBSETOR LOCAL .....</b>	<b>36</b>
<b>2.4. SANEAMENTO E REEQUILÍBRIO FINANCEIROS E ADESÃO AO PAEL.....</b>	<b>37</b>
<b>2.5. CONTROLO INTERNO E PROCEDIMENTOS CONTABILÍSTICOS E PLANO DE GESTÃO DE RISCOS DE CORRUPÇÃO E INFRAÇÕES CONEXAS .....</b>	<b>38</b>
<b>3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES .....</b>	<b>38</b>
<b>4. PROPOSTAS .....</b>	<b>45</b>
<b>ANEXOS ( Fls. 1 a 78 )</b>	

### LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

<b>Cfr</b>	Confrontar
<b>CP</b>	Curto prazo
<b>DGAL</b>	Direção-Geral das Autarquias Locais
<b>DGTF</b>	Direção-Geral do Tesouro e Finanças
<b>DL</b>	Decreto-Lei
<b>ECP</b>	Empréstimos de curto prazo
<b>EL</b>	Endividamento líquido
<b>EMLP</b>	Empréstimos de médio / longo prazos
<b>GR</b>	Guia de recebimento
<b>IGF</b>	Inspeção-Geral de Finanças
<b>LFL</b>	Lei das Finanças Locais
<b>LOE</b>	Lei do Orçamento de Estado
<b>LOPTC</b>	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
<b>M€</b>	Milhões de euros
<b>m€</b>	Milhares de euros
<b>MLP</b>	Médio e longo prazo
<b>MS</b>	Município de Soure
<b>OO</b>	Operações orçamentais
<b>OT</b>	Operações de tesouraria
<b>PAEL</b>	Programa de Apoio à Economia Local
<b>PMP</b>	Prazo médio de pagamento
<b>POCAL</b>	Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais
<b>pp</b>	Pontos percentuais
<b>PGRIC</b>	Plano de Gestão dos Riscos de Corrupção e Infrações Conexas
<b>PREDE</b>	Programa de Regularização Extraordinária de Dívidas do Estado
<b>RCM</b>	Resolução do Conselho de Ministros
<b>RJAEPL</b>	Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local e das Participações Locais
<b>RJSEL</b>	Regime Jurídico do Setor Empresarial Local
<b>ROC</b>	Revisor Oficial de Contas
<b>RSCI</b>	Regulamento do Sistema de Controlo Interno
<b>SIIAL</b>	Sistema Integrado de Informação da Administração Local
<b>SROC</b>	Sociedade de Revisores Oficiais de Contas
<b>TC</b>	Tribunal de Contas

### LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 1</b>	Síntese das correções efetuadas aos balanços
<b>Figura 2</b>	Evolução das componentes dos balanços
<b>Figura 3</b>	Evolução e taxas de execução da receita e despesa municipal ( 2010/2012 ))
<b>Figura 4</b>	Taxas de execução da receita e despesa municipais ( 2013 )
<b>Figura 5</b>	Despesa orçamental prevista sem efetiva cobertura pela receita disponível
<b>Figura 6</b>	Equilíbrio orçamental em sentido substancial
<b>Figura 7</b>	Vinculação orçamental
<b>Figura 8</b>	Compromissos assumidos / despesas faturadas ( ou equivalente )
<b>Figura 9</b>	Composição e evolução da dívida corrigida pela IGF ( 2010/2012 )
<b>Figura 10</b>	Composição e evolução da dívida municipal ( 2013 )
<b>Figura 11</b>	Saldos reais de operações orçamentais
<b>Figura 12</b>	Prazos médios de pagamento
<b>Figura 13</b>	Indicadores de liquidez
<b>Figura 14</b>	Indicadores de endividamento
<b>Figura 15</b>	Indicadores de imobilizações
<b>Figura 16</b>	Empréstimos PREDE
<b>Figura 17</b>	Dívida a fornecedores a acrescer no apuramento do PMP
<b>Figura 18</b>	Aquisições de bens e serviços a excluir/acrescer no apuramento do PMP
<b>Figura 19</b>	Evolução dos PMP ( IGF / DGAL )
<b>Figura 20</b>	PREDE – Controlo dos objetivos
<b>Figura 21</b>	PREDE – Evolução das outras dívidas a terceiros
<b>Figura 22</b>	Limites especiais de EL
<b>Figura 23</b>	Limites especiais de EMLP
<b>Figura 24</b>	Limite de ECP previsto na LFL
<b>Figura 25</b>	Entidades abrangidas pelo conceito de endividamento líquido total
<b>Figura 26</b>	Controlo dos limites especiais de EL
<b>Figura 27</b>	Controlo dos limites especiais de EMLP
<b>Figura 28</b>	Diferença no reporte de EL
<b>Figura 29</b>	Evolução do EL do MS e 2013
<b>Figura 30</b>	Reequilíbrio e saneamento financeiros

## 1. INTRODUÇÃO

### 1.1. ORIGEM E OBJETIVOS

**1.1.1.** Em conformidade com o plano de atividades da Inspeção-Geral de Finanças ( **IGF** ), realizou-se uma **auditoria no Município de Soure ( MS )**, enquadrada no Projeto designado de “ 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 Município, relativa ao exercício de 2012.
2	Análise do comportamento do Município no que respeita à execução orçamental no último triénio (2010/2012), avaliação da evolução do seu endividamento no mesmo período, designadamente em termos de empréstimos, <i>leasing</i> e outras dívidas a terceiros, e apreciação da sua situação financeira, em especial, de curto prazo.
3	Controlo do cumprimento pelo Município, no final dos anos de 2011 <sup>(1)</sup> e 2012, do regime de endividamento previsto na Lei das Finanças Locais <sup>(2)</sup> e nas Leis do Orçamento de Estado desses anos <sup>(3)</sup> , quer na vertente dos empréstimos, quer de endividamento líquido.
4	Verificação, no final de 2012, da posição do Município em termos de equilíbrios conjuntural e estrutural ( saneamento e reequilíbrio financeiros ).
5	Conhecimento do sistema de controlo interno instituído no Município no que respeita a vários aspetos do endividamento e sua avaliação em termos de adequação e eficácia.

**Embora a auditoria incidisse sobre os anos 2010/2012**, atendendo ao período temporal em que decorreu, foi ainda considerada na análise, nos casos em que os objetivos definidos o permitiram, **a informação financeira relativa ao final do exercício de 2013** <sup>4</sup>.

### 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 ”, 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;

<sup>1</sup> No ofício da IGF a comunicar o início da auditoria referia-se que iria ser realizado o controlo dos limites de endividamento de 2012, mas as correções, de montante materialmente relevante, efetuadas, nesse ano e no anterior, com impacto no respetivo endividamento líquido e a articulação existente entre os limites dos dois anos, implicaram a realização desse controlo também quanto ao ano de 2011.

<sup>2</sup> 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.º 6.º da Lei n.º 22-A/2007, de 29/jun, art.º 29.º da Lei n.º 67-A/2007, de 31/dez, art.º 32º da Lei n.º 3-B/2010, de 28/abr, art.º 47º da Lei n.º 55-A/2010, de 31/dez e art.º 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.

<sup>3</sup> Lei n.º 55-A/2010, de 31/dez ( alterada pela Lei n.º 60-A/2011, de 30/nov ) e Lei n.º 64-B/2011, de 30/dez.

<sup>4</sup> 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 MS foi, como decorre dos objetivos referidos, o anterior.

- ✓ 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 dos procedimentos contabilísticos nas áreas em análise;
- ✓ Execução de procedimentos de circularização de informação e reconciliação de saldos com entidades terceiras;
- ✓ Efetivação de testes de conformidade e substantivos.

Anexos, a fls. 1 a 9

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

### **1.3. CONTRADITÓRIO INSTITUCIONAL**

**1.3.1.** O projeto de relatório ( PR ) foi submetido a contraditório institucional da Autarquia, tendo a resposta sido subscrita pelo senhor Presidente da Câmara Municipal ( PCM ).

Do contraditório apresentado, que se focou nas conclusões apresentadas pela IGF no PR, resulta, sobretudo, uma concordância com a generalidade das mesmas, bem como com as recomendações formuladas, tendo o MS informado ainda da adoção de diligências com vista à regularização de algumas das situações descritas.

Refira-se, por fim, que a apreciação do conteúdo do contraditório foi tida em consideração na redação do presente documento.

Anexos, a fls. 71 a 78

## **2. RESULTADOS DA AÇÃO**

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

#### **2.1.1. FIABILIDADE DOS DOCUMENTOS DE PRESTAÇÃO DE CONTAS**

**2.1.1.1.** Do trabalho realizado <sup>5</sup>, com o objetivo de controlar a qualidade da informação financeira produzida pelo MS resultaram algumas correções aos dados constantes dos balanços dos anos de 2010/2012:

<sup>5</sup> Foram circularizados e reconciliados os saldos:

- ✓ Das entidades financeiras ( Caixa Geral de Depósitos, Caixa Agrícola e Banco Espírito Santo ), bem como da Direção-Geral de Tesouro e Finanças ( DGTF ), relativos a todos os empréstimos de médio e longo prazo ( EMLP ) contratados pela Autarquia, tendo-se obtido resposta da totalidade das entidades.
- ✓ De vinte e oito fornecedores c/c, fornecedores de imobilizado e outros, cujos créditos totalizavam, no final de 2012, cerca de M€ 1,6, representando 69% da dívida daquela natureza refletida contabilisticamente, tendo sido obtido 93% de respostas.

De referir, ainda, que apenas foi circularizada e reconciliada a informação financeira relativa ao exercício de 2012, pelo que, no que respeita aos de 2010 e 2011, utilizou-se a que consta dos documentos de prestação de contas da Autarquia corrigida somente de eventuais diferenças apuradas pela IGF no ano analisado, mas que eram suscetíveis de afetar a informação económico-financeira dos dois exercícios anteriores.

Saliente-se, por fim, relativamente a 2013, que não foi possível concluir, não obstante os esforços envidados pela IGF junto dos serviços municipais, se tinham sido regularizadas as diferenças apuradas relativamente ao ano anterior.

**Figura 1 – Síntese das correções efetuadas aos balanços**

Un: Euro

COMPONENTES DO BALANÇO	CONTAS	2010				2011				2012			
		DÉBITO	CRÉDITO	SALDO		DÉBITO	CRÉDITO	SALDO		DÉBITO	CRÉDITO	SALDO	
				VALOR	D/C			VALOR	D/C			VALOR	D/C
<b>ATIVO</b>	Imobilizado corpóreo - Sem identificação de conta (42)	2 245,81		2 245,81	D	2 245,81		2 245,81	D	5 153,50		5 153,50	D
<b>FUNDOS PRÓPRIOS</b>	Resultado Líquido do Exercício (88) / Resultados Transitados (59)	103 274,23		- 103 274,23	D	113 613,07		- 113 613,07	D	164 519,34		- 164 519,34	D
	Resultado Líquido do Exercício (88) / Resultados Transitados (59) - Custos com o Pessoal	810 313,69		- 810 313,69	D	795 008,18		- 795 008,18	D	670 069,22		- 670 069,22	D
<b>PASSIVO</b>	Dívidas a terceiros - fornecedores c/c (221)		25 121,48	25 121,48	C		28 425,88	28 425,88	C		59 542,35	59 542,35	C
	Dívidas a terceiros - Fornecedores de Imobilizado c/c (261)		80 398,56	80 398,56	C		87 433,00	87 433,00	C		110 130,49	110 130,49	C
	Dívidas a terceiros - Pessoal - Outras operações com o Pessoal - ADSE (2629)		810 313,69	810 313,69	C		795 008,18	795 008,18	C		647 706,93	647 706,93	C
	Credores Diversos - CGA (26812)										22 362,29	22 362,29	C

Anexos, a fls. 10 a 29

As **correções** efetuadas resultaram dos **procedimentos de circularização e reconciliação dos saldos de terceiros de 2012** ( que também se refletem sobre os dois exercícios anteriores ), importando **num aumento muito significativo do passivo exigível daqueles anos** ( respetivamente, **€ 915 834, € 910 867 e € 839 742** ).

Tais correções resultaram, essencialmente, da **omissão de reconhecimento contabilístico** das:

- ✓ Dívidas à Direção Geral de Proteção Social dos Funcionários e Agentes da Administração Pública ( ADSE );
- ✓ Notas de débito respeitantes a juros de mora apresentados pelos credores <sup>6</sup>.

Saliente-se ainda que, no triénio 2010/2012, as mencionadas correções correspondem a um **aumento da dívida de curto prazo ( CP ) constante do balanço** de, respetivamente, **23%, 22% e 25%**.

Assim, os **documentos de prestação de contas do MS não refletiam, com inteira fiabilidade, a sua situação económica e financeira**, pois foram efetuadas **correções relevantes** nas rubricas **relativas a resultados** e, em especial, nas **do passivo exigível**.

**Em sede de contraditório**, o MS procurou apenas justificar a situação, afirmando que:

- ✓ No que concerne às dívidas à ADSE, que respeitam ao período 1999/2006, a " *A sua não relevação contabilística resultou de terem sido acordados/efectuados vários planos de pagamentos (...), durante o período de 2010 a 2013*", bem como da dificuldade sentida pelo serviço de recursos humanos "em conferir e validar esta despesa", pelo que, "de forma prudente e cautelosa, optaram por não [a] relevar contabilisticamente".

Todavia, " em 2013, com a Certificação Legal das Contas, já efectuada por um Revisor Oficial de Contas, foi relevado no Passivo do Município a dívida total à ADSE ", além de que " no dia 30.06.2015, foi concluído o pagamento integral da dívida à ADSE, não existindo/subsistindo qualquer regularização, nem patrimonial, nem orçamental, a efectuar ";

<sup>6</sup> A este propósito, os serviços municipais competentes alegam que não reconhecem de imediato tais dívidas devido ao facto de o MS procurar, de forma sistemática, negociar junto dos credores a redução do valor a pagar.

- ✓ Relativamente à dívida de juros de mora, a omissão de relevação contabilística deveu-se ao facto de se ter procurado "(...) sempre «negociar» ou mesmo anular os montantes em causa, por forma a reduzir ou evitar o seu pagamento".

Anexos, a fls. 72 e 73

**2.1.1.2.** Para além disso, atendendo ao disposto no Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais ( **POCAL** <sup>7</sup> ), constatou-se, também, a existência de **outras insuficiências com repercussões ao nível da qualidade e fiabilidade da informação económico-financeira elaborada pelo MS**, em especial, a que respeita à falta de:

- ✓ **Implementação da contabilidade de custos** <sup>8</sup>;
- ✓ **Inventariação da totalidade dos bens do ativo imobilizado do MS** <sup>9</sup>.

**Em sede de contraditório**, o MS informou o seguinte:

- ✓ A operacionalização do **subsistema da contabilidade de custos** "já está em curso", mas, como se trata "de um sistema complexo, pois exige a interligação de vários sectores, e respectivos programas informáticos", verifica-se "algum atraso na sua conclusão";
- ✓ "O processo de inventariação e reconhecimento contabilístico da totalidade dos bens municipais está (...) a decorrer, sendo que, devido a insuficiência/indisponibilidade de recursos humanos adequados, o mesmo ainda não está concluído. Contudo, tem vindo a ser desenvolvido um esforço significativo no sentido de regularizar esta situação, se possível, ainda no decurso do exercício de 2015."

Anexos, a fls. 73 e 74

**2.1.1.3.** Por fim, realce-se que os **documentos de prestação de contas**, no horizonte temporal em análise, **não foram objeto de certificação legal por um Revisor Oficial de Contas ou uma Sociedade de Revisores Oficiais de Contas ( ROC/SROC )**, ainda que a Autarquia se encontrasse sujeita a tal obrigação desde 2007 ( cfr. art. 47º, n.º 2, e art. 48º da Lei n.º 2/2007, de 15/jan ), pois participava no capital da empresa WRC / WEB para a Região Centro – Agência de Desenvolvimento Regional, SA, que integra o Setor Empresarial Local ( SEL ).

No contraditório, a Autarquia informou que, a partir do exercício de 2013, as suas contas passaram a ser objeto de certificação legal por um ROC.

Anexos, a fls. 74

<sup>7</sup> Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 54-A/99, de 22/fev, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 162/99, de 14/set, Decreto-Lei n.º 315/2000, de 2/dez, Decreto-Lei n.º 84-A/2002, de 5/abr, e pelo art. 104º da Lei n.º 60-A/2005, de 30/dez.

<sup>8</sup> O início da sua implementação está previsto para o ano de 2015.

<sup>9</sup> Segundo informação dos serviços da Autarquia, existem situações omissas que estão relacionadas, entre outras causas, com dificuldades de registo dos bens na Conservatória do Registo Predial. De facto, a este propósito, os serviços municipais competentes prestaram o seguinte esclarecimento: "(...) informa-se que, à data de 31/12/2012, os bens que ainda se encontram por inventariar, reduzem-se aos bens imóveis, nomeadamente, terrenos e baldios, cuja propriedade ainda não está certificada, derivado da inexistência de registos, quer internos, quer externos ao nível do registo notarial. "

## 2.1.2. EVOLUÇÃO DOS BALANÇOS

2.1.2.1. As diversas **componentes dos balanços do MS**, após as correções da IGF <sup>10</sup>, apresentaram, no **quadriénio 2010/2013**, os seguintes valores e evolução:

Figura 2 – Evolução das componentes dos balanços

Un: euro

DESCRIÇÃO	2010	2011	2012	VARIACÃO NO TRIÉNIO		2013	VARIACÃO 2012/2013	
				MONTANTE	%		MONTANTE	%
ACRÉSCIMOS E DIFERIMENTOS	66 634,66	72 272,58	109 714,35	43 079,69	65%	330 996,13	221 281,78	202%
RESTANTE ATIVO	52 285 587,49	54 979 506,75	56 135 774,37	3 850 186,88	7%	56 288 711,91	152 937,54	0,3%
<b>ATIVO TOTAL</b>	<b>52 352 222,15</b>	<b>55 051 779,33</b>	<b>56 245 488,72</b>	<b>3 893 266,57</b>	<b>7%</b>	<b>56 619 708,04</b>	<b>374 219,32</b>	<b>1%</b>
DÍVIDAS A TERCEIROS	12 962 622,01	12 380 824,22	10 592 964,94	- 2 369 657,07	-18%	8 358 069,63	- 2 234 895,31	-21%
PROVISÕES	0,00	0,00	0,00	0,00		0,00	0,00	
ACRÉSCIMOS E DIFERIMENTOS	7 580 600,56	9 183 402,87	10 724 504,18	3 143 903,62	41%	11 370 303,66	645 799,48	6%
<b>PASSIVO TOTAL</b>	<b>20 543 222,57</b>	<b>21 564 227,09</b>	<b>21 317 469,12</b>	<b>774 246,55</b>	<b>4%</b>	<b>19 728 373,29</b>	<b>- 1 589 095,83</b>	<b>-7%</b>
PATRIMÓNIO	30 975 899,66	32 073 324,17	33 612 401,11	2 636 501,45	9%	34 910 514,05	1 298 112,94	4%
RESTANTES FUND. PRÓPRIOS	833 099,92	1 414 228,07	1 315 618,49	482 518,57	58%	1 980 820,70	665 202,21	51%
<b>FUND. PRÓPRIOS TOTAIS</b>	<b>31 808 999,58</b>	<b>33 487 552,24</b>	<b>34 928 019,60</b>	<b>3 119 020,02</b>	<b>10%</b>	<b>36 891 334,75</b>	<b>1 963 315,15</b>	<b>6%</b>

Fonte: Balanços 2010/2013 e auditoria da IGF

Anexos, a fls. 10 a 31

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

- ✓ O **ativo** apresentou uma **evolução favorável**, com um crescimento de 7% ( M€ 3,9 ), que decorreu, sobretudo, de um aumento acentuado das imobilizações corpóreas ( 11% ) e dos bens do domínio público ( 5% ), os quais contribuíram, respetivamente, em 50% e 47% para a variação total;
- ✓ O **passivo** teve um **incremento de 4% ( m€ 774,2 )**, que resultou, essencialmente, do aumento verificado na rubrica de acréscimos e diferimentos ( 41%, com um peso de 406% na variação total ), pois a dívida a terceiros de médio e longo prazos ( MLP ) e de curto prazo ( CP ) diminuíram, respetivamente, 20% e 15% ( com um peso na variação total de -210% e -96% );
- ✓ Os **fundos próprios aumentaram 10% ( M€ 3,1 )**, para o que contribuiu, em especial, a evolução verificada ao nível do património ( 9% ), que representou 85% da variação total.

Anexos, a fls. 30 e 31

Em **2013** verificou-se, face a 2012, uma **evolução positiva do ativo e dos fundos próprios**, com um **acrécimo**, respetivamente, de **1%** ( m€ 374 ) e **6%** ( M€ 2 ), bem como **do passivo**, que **diminuiu 7%** ( - M€ 1,6 ).

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

### 2.2.1. PREVISÃO E EXECUÇÃO ORÇAMENTAL

2.2.1.1. No **triénio de 2010/2012** <sup>11</sup>, as **receitas previstas/arrecadadas e as**

<sup>10</sup> Cfr. correções descritas no item 2.1.1.1..

<sup>11</sup> Cfr. infra a atualização efetuada relativamente ao exercício de 2013.

**despesas previstas/pagas tiveram a evolução** expressa na figura seguinte:

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

Un: Euro

RUBRICAS	PREVISÃO / EXECUÇÃO (valores absolutos)						PREVISÃO / EXECUÇÃO (%)			VARIACÃO DA EXECUÇÃO NO TRIÉNIO	
	2010		2011		2012		2010	2011	2012	(%)	(pp)
	PREVISÃO	EXECUÇÃO	PREVISÃO	EXECUÇÃO	PREVISÃO	EXECUÇÃO					
1 - Saldo inicial	24 408	24 408	48 888	48 888	51 348	51 348	100%	100%	100%	110%	0 pp
2 - Repos. não abat. nos pagam.	9 000	41 639	10 000	1 702	10 000	10 349	463%	17%	103%	-75%	- 359 pp
3 - Receita Corrente	9 710 973	9 395 340	9 907 757	9 454 983	9 816 800	9 358 296	97%	95%	95%	0%	- 1 pp
4 - Despesa Corrente	9 129 201	8 179 476	8 963 465	8 017 968	9 304 565	8 085 637	90%	89%	87%	-1%	- 3 pp
5 - Receita de Capital	9 401 654	3 715 318	9 790 118	5 050 094	8 587 650	4 544 697	40%	52%	53%	22%	13 pp
6 - Despesa de Capital	9 992 426	4 948 340	10 744 410	6 486 349	9 109 885	5 826 474	50%	60%	64%	18%	14 pp
<b>7 - Receita Total (1+2+3+5)</b>	<b>19 146 035</b>	<b>13 176 705</b>	<b>19 756 763</b>	<b>14 555 666</b>	<b>18 465 798</b>	<b>13 964 691</b>	<b>69%</b>	<b>74%</b>	<b>76%</b>	<b>6%</b>	<b>7 pp</b>
<b>8 - Despesa Total (4+6)</b>	<b>19 121 627</b>	<b>13 127 817</b>	<b>19 707 875</b>	<b>14 504 317</b>	<b>18 414 450</b>	<b>13 912 112</b>	<b>69%</b>	<b>74%</b>	<b>76%</b>	<b>6%</b>	<b>7 pp</b>

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

Anexos, a fls. 32 a 34

Naquele período, a **receita total disponível** ( incluindo o saldo orçamental transitado da gerência anterior )  **aumentou cerca de 6% ( m€ 788 )**, devido, essencialmente, ao **acréscimo** verificado nas **receitas de capital**<sup>12</sup> ( com uma evolução positiva de **22%** ).

No mesmo sentido evoluiu a **despesa municipal total paga ( aumentou 6% )**, que passou de **M€ 13,1** para **M€ 13,96**, em resultado, principalmente, da evolução das despesas de capital ( crescimento de cerca de **18%** ).

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

**Figura 4 – Taxas de execução da receita e despesa municipais ( 2013 )**

Un: Euro

RUBRICAS	2013			2013 - VARIACÃO DA EXECUÇÃO					
	PREVISÃO / EXECUÇÃO			FACE A 2012			FACE A 2010		
	PREVISÃO	EXECUÇÃO	TAXA DE EXECUÇÃO	MONTANTE	(%)	( pp )	MONTANTE	(%)	( pp )
1 - Saldo inicial	52 579	52 579	100%	1 231	2%	0 pp	28 171	115%	0 pp
2 - Repos. não abat. nos pagam.	10 000	10 628	106%	279	3%	3 pp	- 31 011	-74%	- 356 pp
3 - Receita Corrente	11 078 100	10 932 630	99%	1 574 333	17%	3 pp	1 537 290	16%	2 pp
4 - Despesa Corrente	8 750 224	8 252 721	94%	167 083	2%	7 pp	73 244	1%	5 pp
5 - Receita de Capital	5 232 550	3 169 387	61%	- 1 375 311	-30%	8 pp	- 545 931	-15%	21 pp
6 - Despesa de Capital	7 570 426	5 856 967	77%	30 493	1%	13 pp	908 627	18%	28 pp
<b>7 - Receita Total (1+2+3+5)</b>	<b>16 373 229</b>	<b>14 165 224</b>	<b>87%</b>	<b>200 533</b>	<b>1%</b>	<b>11 pp</b>	<b>988 519</b>	<b>8%</b>	<b>18 pp</b>
<b>8 - Despesa Total (4+6)</b>	<b>16 320 650</b>	<b>14 109 688</b>	<b>86%</b>	<b>197 576</b>	<b>1%</b>	<b>11 pp</b>	<b>981 871</b>	<b>7%</b>	<b>18 pp</b>

Fonte: Documentos de prestação de contas de 2013

Assim, **face**, respetivamente, a **2012 e 2010, a receita municipal disponível aumentou m€ 201 e m€ 989**, devido, em especial, ao acréscimo das receitas correntes, tendo a **despesa municipal paga evoluído no mesmo sentido ( mais m€ 198 e m€ 982 )**.

As **receitas referidas incluíam**, nos anos de 2010 a 2013, a **arrecadação de empréstimos de médio e longo prazos** ( i.e., receitas não efetivas ) de **m€ 254, m€ 374, m€ 14 e M€ 1,7**, respetivamente, **sem os quais a variação negativa da receita total disponível foi de 4% ( -m€ 453 )**.

<sup>12</sup> Uma vez que as receitas correntes mantiveram-se praticamente as mesmas de 2010 para 2012 ( M€ 9,4 ).

Das receitas da natureza indicada **salientamos**, em 2013, **a arrecadação do capital de EMLP no âmbito do PAEL** <sup>13</sup>, no montante de **M€ 1,7** <sup>14</sup>.

Ora, do **recurso a EMLP no âmbito de processos de consolidação ou recuperação financeira decorre**, necessariamente, nesse exercício e nos seguintes, **a melhoria dos resultados dos indicadores que têm como variável as "outras dívidas a terceiros"** <sup>15</sup>, 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.** No **triénio 2010/2012**, o **grau de execução orçamental da receita total disponível cresceu de 69% para 76%**, para o que concorreu, em especial, a variação positiva da **taxa de execução das receitas de capital** ( de **40%** para **53%** ), mantendo-se **a mesma tendência em 2013 ( 87% )**, por força, em especial, neste caso, do comportamento **das receitas correntes** ( 99% ).

Acresce referir que, entre 2010/2013, **face aos valores previstos não foram arrecadadas receitas totais de M€ 6, M€ 5,2, M€ 4,5 e M€ 2,2**, respetivamente, resultando esta situação, no triénio de 2010/2012, fundamentalmente das seguintes rubricas:

- ✓ **" 09. – Venda de bens de investimento "**, com **verbas não executadas** de, respetivamente, **M€ 4, M€ 3,6 e M€ 3,5**, que contribuíram em 67%, 69% e 78% para o desvio total verificado;
- ✓ **" 10.03.07. – Participação comunitária em projetos cofinanciados "**, com **verbas não executadas**, respetivamente, de **M€ 1,3, M€ 1,1 e M€ 562**, com um peso de 22%, 21% e 13% para o desvio total.

Anexos, a fls. 33

Assim, o MS teve, entre **2010/2013**, uma **prática sistemática de empolamento na previsão das receitas orçamentais**, com índices de execução com algum significado apenas no último ano referido e somente em termos globais, pois manteve-se uma taxa reduzida ao nível das de capital, **o que contraria o objetivo visado pelas regras previsionais consagradas no POCAL**.

No contraditório, o MS refere que:

- ✓ Na rubrica de "Venda de bens de investimento" eram previstos, não só, montantes relativos a venda de terrenos, de edifícios, maquinaria, mas também, a *"dívida a credores que não a Banca, prevista no final do ano/exercício, que transitaria para o ano seguinte (...)"*.

<sup>13</sup> Programa de Apoio à Economia Local, aprovado pela Lei n.º 43/2012, de 28/ago, e regulamentado pela Portaria n.º 281-A/2012, de 14/set.

<sup>14</sup> Para além disso, o MS já tinha recorrido, em 2009, ao Programa de Regularização Extraordinária de Dívidas do Estado ( PREDE ), que foi aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros ( RCM ) n.º 191-A/2008, resultando o respetivo regime legal da conjugação daquele documento com a RCM n.º 34/2008, publicadas no Diário da República ( DR ) 1ª série de, respetivamente, 27/nov e 22/fev, tendo contraído dois EMLP com um capital de M€ 1,2 ( cfr. item 2.2.3 ).

<sup>15</sup> 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.

Todavia, no quadriénio 2010/2013, "os valores constantes nos orçamentos aprovados, (...) 4.027.163€, 3.604.980€, 3.492.573€ e 1.390.820€, (...), respectivamente, evidenciam de forma clara que o Município foi conseguindo reduzir (...) " o valor previsto ao nível da venda de bens de investimento, tendo, aliás, contemplado "no Orçamento que aprovou para 2015, nesta rubrica, (...) apenas um montante no valor correspondente à média aritmética da receita cobrada nesta rubrica nos últimos 36 meses";

- ✓ Relativamente à rubrica de participação comunitária em projetos cofinanciados, "Os Serviços, de acordo com a Lei, estimam a receita dos projectos já aprovados, em função da execução prevista dos mesmos", tendo demonstrado "A realidade factual que, por vezes, se registaram(am) «derrapagens temporais» não previstas, quer no período da execução do investimento, quer nas transferências dos fundos comunitários correspondentes aos cofinanciamentos aprovados".

Anexos, a fls. 74 e 75

Assim, o MS, não contesta as asserções produzidas pela IGF, que procura justificar, ao mesmo tempo que informa sobre a evolução recente das práticas adotadas nas situações em apreço.

**2.2.1.3. Os desvios registados, no quadriénio 2010/2013, 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**

Un: Euro

RUBRICAS	EXERCÍCIOS				% DE COBERTURA DA DESPESA PREVISTA (V2)*100			
	2010	2011	2012	2013	2010	2011	2012	2013
1 - Receita total efetivamente disponível	13 176 705	14 555 666	13 964 691	14 165 224	69%	74%	76%	87%
2 - Despesa orçamental prevista	19 121 627	19 707 875	18 414 450	16 320 650				
<b>Diferença (1-2)</b>	<b>- 5 944 922</b>	<b>- 5 152 209</b>	<b>- 4 449 759</b>	<b>- 2 155 426</b>				

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

Anexos, a fls. 34

No período de 2010/2013, **através do referido empolamento das receitas orçamentais, o MS criou, artificialmente, a possibilidade formal de realização e/ou existência de despesas de um elevado montante para o pagamento das quais não havia, na verdade, disponibilidades financeiras suficientes, potenciando, assim, uma gestão orçamental desequilibrada.**

Realce-se que, nesse período, não obstante a melhoria ocorrida, **o referido risco manteve-se em valores materialmente relevantes ( M€ 5,9, M€ 5,2, M€ 4,4 e M€ 2,2 ),** ainda que a **percentagem de cobertura da despesa prevista pela receita efetivamente disponível** tenha passado **de 69% para 87%.**

Acresce que a **situação descrita não pode ser apenas justificada,** quanto aos anos de 2010/2012, **pelas dívidas de natureza administrativa/comercial de curto prazo**

( CP ) transitadas de exercícios anteriores, pois, naquele triénio, segundo a informação financeira do MS, totalizavam, no início de cada ano, **M€ 3,2, M€ 4 e M€ 4**, respetivamente.

Por conseguinte, naqueles exercícios, através da mencionada sobreavaliação das receitas, criou-se a possibilidade de realizar, em todos os anos, “ nova despesa ” nos montantes de, respetivamente, **M€ 2,7, M€ 1,2 e M€ 0,4** <sup>16</sup>, relativamente aos quais não existia uma efetiva capacidade de pagamento por parte da Autarquia.

Anexos, a fls. 35 (coluna 5)

**2.2.1.4.** No **quadriénio 2010/2013**, e no que se refere à verificação do cumprimento do **princípio do equilíbrio orçamental numa perspetiva substancial** <sup>17</sup>, os resultados obtidos foram os seguintes:

**Figura 6 – Equilíbrio orçamental em sentido substancial**

ANO	EXECUÇÃO	
	Autónoma do Ano	Global no Ano
2010	89,05%	73,19%
2011	99,84%	75,01%
2012	105,78%	77,35%
2013	124,43%	91,49%

Fonte: Orçamentos finais, mapas de fluxos de caixa e auditoria da IGF

Anexos, a fls. 2 ( metodologia ) e 35 ( em especial, colunas 9 e 10 )

Assim, a **Autarquia violou**, entre 2010/2013, o **princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial ao nível da execução global**, o mesmo acontecendo **quanto à execução autónoma de cada ano**, mas, neste caso, apenas em **2010 e 2011**, o que espelha uma evolução positiva da situação, particularmente em 2012 e 2013 <sup>18</sup>.

De qualquer modo, o **risco potencial**, a que aludimos, **acabou por concretizar-se** numa **gestão e execução orçamentais desequilibradas**, pois, em todos os anos analisados, as **receitas globais disponíveis eram manifestamente insuficientes para cobrir as despesas faturadas ou equivalentes** (pagas e não pagas).

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

<sup>16</sup> Diferença entre a “ despesa orçamental prevista sem efetiva cobertura pela receita disponível ”, no valor de, respetivamente, M€ 5,9, M€ 5,2 e M€ 4,4, e o montante de “ outras dívidas a terceiros ” de CP transitadas que, de acordo com a respetiva prestação de contas, importava em M€ 3,2, M€ 4 e M€ 4.

<sup>17</sup> 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 ).

<sup>18</sup> Ainda que em 2013, ao contrário do ano anterior, os valores considerados sejam apenas os que decorrem da prestação de contas do Município, o que pode ter algum impacto sobre a evolução ocorrida ( cfr. notas de rodapé n.ºs 7 e 10 )

**Figura 7 - Vinculação orçamental**<sup>19</sup>

Un: euro

DESCRIÇÃO	EXECUÇÃO			
	2010	2011	2012	2013
1 - Despesas com pessoal	4 820 107	4 516 265	4 264 532	4 432 884
2 - Encargos relativos à dívida financeira (amort. e juros)	1 105 370	1 134 086	1 153 821	1 265 750
3 - Outras dívidas a terceiros de CP transitada do ano anterior	3 232 795	4 874 959	4 900 440	4 141 439
4 - Compromissos já assumidos no final do exercício anterior e ainda não faturados *	188 426	0	0	0
5 - Compromissos já assumidos para o exercício no final do anterior (contas 04 e 05) ***	---	---	---	172 105
<b>6 - TOTAL (1+2+3+4+5)</b>	<b>9 346 698</b>	<b>10 525 311</b>	<b>10 318 793</b>	<b>10 012 178</b>
<b>7 - DISPONIBILIDADES ORÇAMENTAIS **</b>	<b>13 176 705</b>	<b>14 555 666</b>	<b>13 964 691</b>	<b>14 165 224</b>
<b>8 - DIFERENÇA (7-6)</b>	<b>3 830 006</b>	<b>4 030 355</b>	<b>3 645 898</b>	<b>4 153 046</b>
<b>9 - PERCENTAGEM DA RECEITA NÃO VINCULADA (8/7*100)</b>	<b>29,1</b>	<b>27,7</b>	<b>26,1</b>	<b>29,3</b>

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

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

\*\*\* Dados obtidos através do SIIAL. O MS passou a utilizar, em 2012, as contas de compromissos de exercícios futuros.

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

Anexos, a fls. 30 a 33

Assim, **no início de cada ano**, o montante global das **receitas orçamentais** encontrava-se **substancialmente comprometido** ( entre 71% e 74% ) **face a apenas um elenco**<sup>20</sup> **de despesas certas**, que, em regra, **repetem-se ao longo de cada exercício** e **apresentam um elevado grau de inflexibilidade**.

**Essa situação revela**, por isso, **uma elevada rigidez da despesa orçamental**, facto que, atendendo ao nível das receitas orçamentais disponíveis, **implica uma reduzida margem de atuação da Autarquia no âmbito da sua gestão financeira**, designadamente para fazer face às demais despesas municipais que, à partida, não se encontravam já "vinculadas".

Acresce que os resultados seriam mais negativos caso **não tivesse sido utilizado o capital dos EMLP contraídos no âmbito do PREDE** e do **PAEL** e **refletisse corretamente**, entre 2010/2012, **os compromissos de exercícios futuros**.

**2.2.1.6. No quadriénio 2010/2013**, da **comparação entre os compromissos assumidos em cada ano e a respetiva soma das despesas pagas com o montante das outras dívidas a terceiros de CP**, resultava a seguinte situação:

**Figura 8 – Compromissos assumidos / despesas faturadas ( ou equivalente )**

Un: euro

DESCRIÇÃO	2010	2011	2012	2013
1 - Compromissos totais assumidos para o exercício	17 726 345	19 140 646	17 438 036	16 074 030
2 - Despesas totais pagas	13 127 817	14 504 317	13 912 112	14 109 688
3 - Outras dívidas a terceiros de CP transitadas (exceto OT)	4 874 959	4 900 440	4 141 439	1 373 907
<b>Diferença [1-(2+3)]</b>	<b>- 276 431</b>	<b>- 264 111</b>	<b>- 615 514</b>	<b>590 435</b>

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

Anexos, a fls. 37 (indicadores orçamentais 17 e 18)

<sup>19</sup> Cfr. alínea b) do ponto 1.2. da metodologia ( Anexo, a fls. 2 ).

<sup>20</sup> Saliente-se que, nesta análise, não foi considerado todo o tipo de despesa municipal com as características descritas, pelo que, se tais grandezas fossem tidas em conta, a situação ainda seria mais negativa.

Assim, considerando que, de acordo com o ponto 2.6.1. do POCAL, o registo do compromisso é efetuado na sequência da assunção, perante terceiros, da responsabilidade de realizar determinada despesa, **existem indícios da realização de despesas**, entre 2010/2012, nos montantes de, respetivamente, **m€ 276, m€ 264 e m€ 615, relativamente aos quais não terão sido efetuados os exigíveis compromissos nos exercícios**, o que já não se verificou em 2013 ( resultado positivo do indicador de, aproximadamente, m€ 590 ).

Refira-se que as diferenças negativas dos anos de 2010 a 2012 são justificadas pelas correções efetuadas pela IGF relativamente à dívida da Autarquia à **ADSE**, nos montantes de, respetivamente, **m€ 810, m€ 795 e m€ 647** ( com um peso no valor total das correções de 88%, 87% e 77% ), que, naqueles exercícios, não se encontrava relevada na contabilidade patrimonial, nem tinha sido comprometida em termos orçamentais.

De qualquer modo, tal situação, em princípio, indicia **a violação de princípios e regras orçamentais relativos à execução do orçamento** <sup>21</sup> **sendo suscetível de configurar um ilícito de natureza financeira**, de harmonia com o disposto no art. 65º, n.º 1, al. b), da Lei n.º 98/97, de 26/ago ( LOPTC ) <sup>22</sup>.

No entanto, segundo os esclarecimentos prestados pelos serviços, esta omissão resultava da existência de diversos acordos com a ADSE no sentido do pagamento da referida dívida em prestações, bem como da intenção de celebrar um acordo global.

Ora, ainda que tal situação seja suscetível de justificar, ainda que apenas parcialmente, a inexistência de compromisso em termos orçamentais nos indicados exercícios ( uma vez que uma parte muito significativa da dívida é apenas exigível nos seguintes ), o mesmo já não acontece com a sua falta de reconhecimento ao nível da contabilidade patrimonial.

Em 2014, a situação foi regularizada em termos orçamentais e ao nível do passivo exigível, estando refletida contabilisticamente, no final desse exercício, uma dívida para com aquela entidade de € 177 525.

Para além do que referimos, saliente-se que as despesas/dívidas em causa não decorrem de uma decisão autónoma dos órgãos ou eleitos municipais, o que não permite a identificação e a imputação subjetiva, a um indivíduo ou a um órgão, da responsabilidade, quer direta quer subsidiária, pela sua assunção <sup>23</sup>.

Assim sendo, atendendo ao disposto nos arts. 67º, n.º 3, e 62º, em especial, o seu n.º 2, da LOPTC, e dado que o carácter difuso da responsabilidade envolvida não viabiliza a sua efetivação, não se justifica a realização de qualquer outra diligência relativamente à presente matéria.

**2.2.1.7. A análise à execução orçamental do MS**, com o recurso a um conjunto de **indicadores**, reportada ao triénio de 2010/2012, permite afirmar o seguinte:

- ✓ Aumentou o peso da receita própria, tanto na receita total cobrada, como na despesa orçamental paga ( em ambos os casos, passou de 32% para 33% );
- ✓ Diminuiu a percentagem do total da despesa paga com receita proveniente dos

<sup>21</sup> Designadamente, o previsto na alínea d) do ponto 2.3.4.2. das Considerações Técnicas do POCAL.

<sup>22</sup> Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas.

<sup>23</sup> O que exigiria uma apreciação exaustiva e casuística aos procedimentos adotados na realização de toda a despesa que se encontrasse em dívida ( de curto prazo ) no final de cada exercício.

fundos municipais ( cerca de 9 pontos percentuais, passando, de 58% para 49% );

- ✓ Cresceu o peso da despesa total paga nos compromissos assumidos para o exercício ( de 74% para 80% ), ao contrário destes últimos no total da despesa realizada e faturada ( cerca de 2 pp, passando, em 2012, para 97% ).

Anexos, a fls. 36 e 37 (indicadores 1 a 24, em especial, 4, 7, 8, 17 e 18)

**2.2.1.8.** Em síntese, no quadriénio 2010/2013, o **MS**, tendo em conta o princípio da universalidade e apesar da melhoria verificada no último exercício, **não manteve uma gestão orçamental prudente e equilibrada**, uma vez que **não tem adequado o nível de realização e/ou existência da despesa** ( e não somente o seu pagamento ) **à real cobrança da receita** ( e não à sua mera previsão orçamental ).

Consequentemente, mesmo com o recurso, em 2009 e 2013, a EMLP ao abrigo do PREDE e PAEL ( no montante total de M€ 2,9 ), **não tem existido disponibilidade financeira suficiente para fazer face, tempestivamente, aos compromissos de curto prazo ( CP ) assumidos perante entidades terceiras.**

Da prática descrita decorre, ainda, que **os documentos previsionais do MS**, do quadriénio de 2010/2013, **não refletiam**, apesar da evolução positiva verificada, **a sua real expectativa de execução orçamental**, não podendo, por tal motivo, **constituir eficazes instrumentos de gestão, nem ter servido de base a um rigoroso exame**, em termos da eficácia da sua execução, pelos órgãos autárquicos <sup>24</sup>.

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

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

**Figura 9 – Composição e evolução da dívida corrigida pela IGF ( 2010/2012 )**

Descrição	2010			2011			2012			Taxa de Variação
	Prest. Contas	Correc. IGF	Total	Prest. Contas	Correc. IGF	Total	Prest. Contas	Correc. IGF	Total	2010 / 2012
- EMLP	8 003 702	0	8 003 702	7 385 399	0	7 385 399	6 376 996	0	6 376 996	-20,3%
Dívida Financeira - ECP	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
- Leasing	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
<b>Subtotal</b>	<b>8 003 702</b>	<b>0</b>	<b>8 003 702</b>	<b>7 385 399</b>	<b>0</b>	<b>7 385 399</b>	<b>6 376 996</b>	<b>0</b>	<b>6 376 996</b>	<b>-20,3%</b>
Outras dívidas a terceiros - MLP	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
- CP	3 959 125	915 834	4 874 959	3 989 573	910 867	4 900 440	3 301 697	839 742	4 141 439	-15,0%
<b>Subtotal</b>	<b>3 959 125</b>	<b>915 834</b>	<b>4 874 959</b>	<b>3 989 573</b>	<b>910 867</b>	<b>4 900 440</b>	<b>3 301 697</b>	<b>839 742</b>	<b>4 141 439</b>	<b>-15,0%</b>
<b>Total</b>	<b>11 962 828</b>	<b>915 834</b>	<b>12 878 661</b>	<b>11 374 972</b>	<b>910 867</b>	<b>12 285 839</b>	<b>9 678 693</b>	<b>839 742</b>	<b>10 518 435</b>	<b>-18,3%</b>

Fonte: Documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

Anexos, a fls. 38

<sup>24</sup> A elaboração pelos municípios de orçamentos transparentes e com previsões rigorosas e fundamentadas, independentemente de se tratar ou não de rubricas de receita para as quais existe regra previsional no POCAL, constitui um dos pressupostos para uma gestão financeira equilibrada e sustentável, designadamente em termos da manutenção de níveis de dívida administrativa/comercial materialmente pouco relevantes e adequados ao quadro financeiro do ente público local ( ou, noutros termos, que preveja dotações orçamentais que permitam a realização de despesas, cujo pagamento atempado seja comportável com as disponibilidades financeiras existentes na Autarquia ).

No triénio em apreço, a **dívida municipal de operações orçamentais decresceu de forma significativa** ( cerca de **M€ 2,4 e 18%** ), **totalizando**, no final de 2012, **M€ 10,5**, situação que resultou do **decréscimo da dívida financeira** ( respeitante apenas a empréstimos de médio e longo prazos - EMLP ) e **das " outras dívidas a terceiros "**, respetivamente, em **M€ 1,6 ( 20% )** e **m€ 734 ( 15% )**.

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

**Figura 10 – Composição e evolução da dívida municipal ( 2013 )**

Un: euro

DESCRIÇÃO	2013	VARIACÃO			
		2012/2013		2010/2013	
		Montante	Taxa	Montante	Taxa
Dívida Financeira - EMLP	6 902 389	525 393	8%	- 1 101 313	-14%
- ECP	0	0		0	
- Leasing	0	0		0	
<b>Subtotal</b>	<b>6 902 389</b>	<b>525 393</b>	<b>8%</b>	<b>- 1 101 313</b>	<b>-14%</b>
Outras dívidas a terceiros - MLP	0	0		0	
- CP	1 373 907	- 2 767 532	-67%	- 3 501 052	-72%
<b>Subtotal</b>	<b>1 373 907</b>	<b>- 2 767 532</b>	<b>-67%</b>	<b>- 3 501 052</b>	<b>-72%</b>
<b>Total</b>	<b>8 276 297</b>	<b>- 2 242 138</b>	<b>-21%</b>	<b>- 4 602 365</b>	<b>-36%</b>

Fonte: Documentos de Prestação de Contas

Assim, **em 2013**, o endividamento do **MS continuou a evidenciar uma trajetória descendente** ( **menos M€ 2,2 e M€ 4,6** face, respetivamente, a 2012 e 2010 ).

Realce-se, ainda, que, em 2013, ocorreu uma alteração em termos da exigibilidade da dívida na sequência **da utilização do capital de EMLP contraído** ao abrigo do **PAEL**<sup>25</sup>, através do qual foi transformado de **M€ 1,7** de " **outras dívidas a terceiros** " de **CP** em **dívida financeira de MLP**, com as consequências idênticas, neste contexto, às que referimos na parte final do item 2.2.1.1.<sup>26</sup>

De qualquer modo, o **período de recuperação da dívida total da Autarquia**<sup>27</sup> **manteve**, entre 2010/2012, **um nível significativo**, embora tenha apresentado uma **evolução favorável**, uma vez que **diminuiu** de:

- ✓ **13** ( 2010/2011 ) para **11 meses** ( 2012 ), **considerando as receitas próprias regulares**;
- ✓ **23** ( 2010 ) para **18 meses** ( em 2012 ), **caso se expurgue ao valor daquelas receitas o das despesas rígidas e vinculadas**.

Anexos, a fls. 37 (indicadores 26 a 31, em especial, 26 e 29)

<sup>25</sup> Para além disso, como já referimos, o MS já tinha recorrido, em 2009, ao PREDE, tendo contraído, com um objetivo idêntico, dois EMLP com um capital de M€ 1,2.

<sup>26</sup> 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.

<sup>27</sup> 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.

Destaque-se, em todos os anos analisados, o facto de **o valor global da receita orçamental ser suficiente para solver a totalidade da dívida municipal** <sup>28</sup>.

De facto, entre 2010 e 2012, **as disponibilidades orçamentais representam 102%, 118% e 133% da dívida global da Autarquia no final de cada ano**, percentagens que passam para **100%, 115% e 133%**, caso não se considere a receita proveniente dos passivos financeiros.

Anexos, a fls. 37 (indicador 22 e 23)

Por sua vez, **a dívida municipal "per capita" passou**, naquele período, de **€ 669** para **€ 547**, evidenciando, apesar do decréscimo ocorrido, **um valor elevado**.

Anexos, a fls. 37 (indicador 25)

No **final de 2012**, a **dívida de médio e longo prazo** ( que decorre exclusivamente de EMLP ) apresentava ainda um **valor materialmente relevante ( M€ 6,4 )** e um **peso significativo na dívida total ( 61% )**.

Anexos, a fls. 38

Saliente-se, no entanto, que, entre 2010/2013, **a evolução da situação financeira não foi tão positiva** como a que decorre da simples análise da evolução da dívida municipal, pois, no final do último ano, **existia um significativo montante ( m€ 590 ) de compromissos já assumidos e ainda não faturados** ( cfr. item 2.2.1.6. ), que agravam, num futuro próximo, a despesa e dívida do MS, o que não se verificava nos três exercícios anteriores.

Assim, a **dívida global do MS, apesar de ter diminuído entre 2010 e 2013, continuava a apresentar um nível materialmente relevante face ao seu quadro financeiro**, nomeadamente, às receitas orçamentais, e uma **estrutura que se repercute e condiciona a gestão orçamental dos exercícios futuros**.

**2.2.2.2.** O *stock* da dívida **de EMLP** ascendia, no final dos anos de **2010/2012**, respetivamente, a **€ 8 003 702, € 7 385 399 e € 6 376 996** ( decorrendo, no final do último exercício, da execução de onze contratos ), evolução que traduz um **decréscimo de M€ 1,6 ( 20,3% )**.

Anexos, a fls. 29 e 30

Ao contrário, o respetivo **serviço da dívida** ( amortizações e juros )  **aumentou 4%** no mesmo período ( passou de **M€ 1,1** para **M€ 1,2** ), representando, em 2012, cerca de **8% da despesa municipal paga**.

Anexos, a fls. 36 (indicador 13) e 39

**Em 2013**, o **stock e serviço da dívida** desta natureza  **aumentou face a 2012**, passando para, respetivamente, **€ 6 902 389** ( mais m€ 525 e 8% ) e **M€ 1,3** ( mais 10% ).

Saliente-se que, no final de 2012 e 2013, **existia um EMLP** <sup>29</sup> ( com um capital em dívida de **m€ 497,9** e um peso na dívida desta natureza de **8%** ) **ainda em período de carência** ( não tendo originado, por conseguinte, qualquer pagamento a título de amortização ) e que, no último exercício referido, foi **contratado outro ao abrigo do**

<sup>28</sup> Não se desconhece, no entanto, que parte da dívida referida tem a natureza de médio e longo prazo.

<sup>29</sup> Empréstimo contratado com o Estado ao abrigo do PREDE ( Programa de Regularização Extraordinária de Dívidas do Estado ).

**PAEL**<sup>30</sup>, no montante de **€ 1 695 316** ( integralmente utilizado nesse ano ).

Todavia, a manter-se o atual quadro da dívida desta natureza, **é expectável que o respetivo serviço da dívida se mantenha estável nos próximos anos**, pois, em 2014/2015, também termina a amortização de quatro EMLP, que representavam, em 31/dez/2013, cerca de 4% do capital total em dívida desta natureza.

No contraditório, o MS apresentou a justificação para os EMLP contratados ( um, na sequência do procedimento de rateio, para o " apoio complementar a projetos com financiamento comunitário aprovado " e o outro no âmbito do PAEL ) no período em apreço, tendo referido, ainda, que têm sido pagas as amortizações bancárias previstas.

Anexos, a fls. 75 e 76

**2.2.2.3.** Quanto a **empréstimos de curto prazo ( ECP )**, o **MS não tinha qualquer stock de dívida desta natureza no final dos exercícios de 2010/2013**, nem celebrou, em nenhum dos anos indicados, qualquer contrato dessa natureza.

Anexos, a fls. 30

**2.2.2.4.** De igual modo, **ainda no que concerne à dívida financeira**, no período examinado **não existia dívida resultante de contratos de locação financeira**.

Anexos, a fls. 39

**2.2.2.5.** Por fim, **no triénio 2010/2012**, a componente " **outras dívidas a terceiros** " ( dívida administrativa/comercial ), decorrente de operações orçamentais, **decreceu ( m€ 733 e 15% )**, tendo passado para **€ 4 141 439**.

Anexos, a fls. 38

O **peso das dívidas desta natureza**, originariamente de CP, **na despesa total realizada pelo MS também diminuiu** ( 4 pontos percentuais ), tendo **passado de 27% para 23%**.

Anexos, a fls. 37 ( indicador 20 )

Em **2013**, as " **outras dívidas a terceiros** " **continuaram a diminuir** face a 2010 e 2012 ( **M€ 3,5 e M€ 2,8** ), passando para **€ 1 373 907**<sup>31</sup>, ainda que a referida variação esteja influenciada pela utilização do capital do EMLP do PAEL a que já aludimos.

**2.2.2.5.1.** A evolução, no **quadriénio 2010/2013**, da **relação entre o saldo final de operações orçamentais e as outras dívidas a terceiros** ( originariamente de CP ) foi a que se encontra retratada na figura seguinte:

**Figura 11 – Saldos reais de operações orçamentais**

Un: euro

DESCRIÇÃO	2010	2011	2012	2013
1 - Saldo final de operações orçamentais	48 888	51 349	52 579	55 536
2 - Outras dívidas a terceiros originariamente de CP (exceto OT)	4 874 959	4 900 440	4 141 439	1 373 907
<b>Diferença (1-2)</b>	<b>- 4 826 071</b>	<b>- 4 849 091</b>	<b>- 4 088 860</b>	<b>- 1 318 371</b>

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

Anexos, a fls. 37 ( indicador 19 )

<sup>30</sup> Nos termos previstos na Lei n.º 43/2012, de 28/ago, regulamentada pela Portaria n.º 281-A/2012, de 14/set.

<sup>31</sup> Relembre-se que, relativamente ao exercício de 2013, os valores considerados resultam dos documentos de prestação de contas da Autarquia.

No período em análise, o MS apresentou sistemáticos e relevantes saldos reais negativos de operações orçamentais, situação que, não obstante a evolução favorável ocorrida entre 2012/2013 ( diminuição de M€ 3,5 ), revela e confirma falta de capacidade para fazer face, atempadamente, ao pagamento das outras dívidas a terceiros originariamente de CP.

Anexos, a fls. 37 (indicador 19)

Deste facto resulta a oneração indevida dos orçamentos futuros, com a transferência da dívida assumida que devia ser paga por um dado orçamento anual para os subsequentes.

**2.2.2.5.2. De acordo com os indicadores adotados pela IGF<sup>32</sup>, os prazos médios de pagamento ( PMP ) a terceiros evoluíram, no triénio 2010/2012, da seguinte forma:**

**Figura 12 – Prazos médios de pagamento**

INDICADORES	2010	2011	2012	VARIAÇÃO NO TRIÉNIO
Prazo médio de pagamento	233	209	200	-32
Prazo médio de pagamento (incluindo aquisições em leasing)	233	209	200	-32
Prazo médio de pagamento de imobilizado	94	125	177	83

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

Anexos, a fls. 40 (indicadores 4 a 6)

O PMP a terceiros, no período em análise, diminuiu 32 dias, situando-se, no final de 2012, em 200 dias, resultado bem superior ao dos parâmetros legalmente previstos<sup>33</sup>.

Segundo a fórmula adotada na Resolução de Conselho de Ministros ( RCM ) n.º 34/2008, de 14/fev<sup>34</sup>, o PMP a fornecedores, no final de 2011 e 2012, era, segundo a Direção-Geral das Autarquias Locais ( DGAL ), de, respetivamente, 111 e 40<sup>35</sup> dias, resultados ligeiramente diferentes dos que foram apurados pela IGF ( 115 e 43 dias<sup>36</sup> ).

A diferença entre os resultados apurados pelas DGAL e IGF deve-se ao facto de termos incluído nos cálculos as correções<sup>37</sup> e ajustamentos<sup>38</sup> efetuados à informação

<sup>32</sup> A IGF efetua o apuramento do PMP a terceiros ( e não apenas a fornecedores/empregados ) com base numa metodologia distinta da que decorre da Resolução de Conselho de Ministros ( RCM ) n.º 34/2008 ( cuja análise consta do item seguinte ). As diferenças entre as duas perspetivas podem ser constatadas através da análise às notas a cada um dos indicadores que constam dos respetivos anexos.

<sup>33</sup> No Código dos Contratos Públicos ( aprovado pelo DL n.º 18/2008, de 29/jan, e alterado, designadamente, pela Lei n.º 3/2010, de 27/abr ) prevê-se, nos seus art.s 299º e 299º-A, um prazo geral de pagamento de 30 dias, que pode ser dilatado para 60 dias por acordo entre as partes, com base em motivos atendíveis e justificados face às circunstâncias concretas ( cfr., também, sobre esta matéria o disposto no DL n.º 32/2003, de 17/fev e, atualmente, o DL n.º 62/2013, de 10/mai ).

<sup>34</sup> 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.

<sup>35</sup> Segundo a lista publicada pela DGAL, que teve por base os dados extraídos do SIAL, a que a equipa de auditoria teve acesso no decurso do trabalho da presente ação.

<sup>36</sup> PMP a fornecedores apurados pela IGF, com base na mesma metodologia, no âmbito da análise ao PREDE para efeitos de controlo dos objetivos de redução dos PMP ( cfr. item 2.2.3 ).

<sup>37</sup> Decorrentes dos resultados dos processos de circularização/reconciliação de saldos de terceiros, bem como dos testes realizados ( cfr. item 2.2.3. ).

<sup>38</sup> Resultantes das correções efetuadas pela IGF em sede de débitos considerados no imobilizado que não correspondiam a aquisições a título oneroso ( cfr. item 2.2.3. ).

financeira do MS.

Anexos, a fls. 11, 41 e 42

Por fim, no **final do exercício de 2013**, o **PMP a fornecedores** divulgado pela DGAL passou para **55 dias**<sup>39</sup>, o que evidencia uma melhoria da situação, que, no entanto, não pode ser desligada da utilização do EMLP do PAEL.

**2.2.2.5.3.** Por fim, da análise da **situação financeira de CP da Autarquia com base na informação patrimonial resulta**, quanto aos **indicadores de liquidez**<sup>40</sup>, o seguinte:

**Figura 13 – Indicadores de liquidez**

INDICADORES	2010	2011	2012	VARIAÇÃO NO TRIÉNIO
Liquidez geral	4%	4%	5%	<b>1,29</b>
Liquidez reduzida	4%	4%	5%	<b>1,29</b>
Liquidez imediata	3%	3%	3%	<b>0,34</b>

Fonte: Balanços e auditoria da IGF

Anexos, a fls. 40 (indicadores 1 a 3)

Estes rácios **apresentaram**, em todo o período, **resultados bem distantes dos parâmetros geralmente tidos como referência de uma situação de equilíbrio financeiro de curto prazo**<sup>41</sup>, mostrando-se **desrespeitada**, de forma reiterada e significativa, **a regra do equilíbrio financeiro mínimo**<sup>42</sup>.

De facto, em todos os anos, **não existe qualquer ajustamento entre as dívidas de curto prazo e a correspondente liquidez do ativo**, situação que se repercute, de um modo muito negativo, sobre a (in)capacidade do MS em solver, atempadamente, os compromissos desta natureza.

Aliás, tais resultados não são mais do que a consequência direta da situação verificada ao nível **do princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial** ( no que respeita à **execução global do ano** ), a que anteriormente se aludiu ( cfr. item 2.2.1.4. ), pois, caso tivesse sido efetuada uma gestão orçamental realmente equilibrada, **qualquer dos indicadores de liquidez** apresentaria, necessariamente, um resultado dentro dos parâmetros mínimos aceitáveis.

**2.2.2.5.4.** O **desequilíbrio financeiro de CP do MS**, que decorre das anteriores análises, levou a que, que no período de **2010/2012**, os **fornecedores e empreiteiros**:

- ✓ Celebrassem **contratos de factoring** com sociedades financeiras, cuja dívida ascendia, no final de 2012, a **€ 843 916,64**<sup>43</sup>.

<sup>39</sup> Segundo a lista publicada pela DGAL com os dados reportados pelas autarquias locais extraídos a 29/set/2014.

<sup>40</sup> Que se destinam a medir a capacidade da entidade para solver atempadamente os seus compromissos de CP.

<sup>41</sup> Cfr., para este efeito, o disposto nas " Observações " tecidas relativamente a cada um destes três indicadores ( Anexos, a fls. 40 - indicadores 1 a 3 ).

<sup>42</sup> 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.

<sup>43</sup> Saldo credor, em 31/dez/2012, da conta " 268801 - Credores por operações de factoring " ( fonte: balancete analítico de 31/dez/2012 ).

- ✓ **Liquidassem ao MS juros de mora**, no montante, entre 2010/2012, de, pelo menos, **€ 225 867,63**, dos quais foram pagos **€ 224 867,63**<sup>44</sup> (incluindo a sociedades de *factoring*), estando ainda **em dívida**, no final de 2012, **€ 1 000**.

Anexos, a fls. 43

**2.2.2.6.** Por fim, no **triénio 2010/2012**, a situação do MS, em matéria de **endividamento municipal**, quando abordada de forma articulada com as demais componentes do balanço (ativo líquido e passivo total), apresenta a seguinte evolução:

**Figura 14 – Indicadores de endividamento**

INDICADORES	2010	2011	2012	VARIAÇÃO NO TRIÉNIO
Endividamento (passivo / ativo líquido)	39%	39%	38%	-1,34
Estrutura de Endividamento I (dívidas MLP / passivo)	39%	34%	30%	-9,05
Estrutura de Endividamento II (dívida financeira MLP / passivo)	39%	34%	30%	-9,05
Estrutura de Endividamento III (dívidas de CP / passivo)	24%	23%	20%	-4,36

Fonte: Balanços e auditoria da IGF

Anexos, a fls. 40 ( indicadores 9 a 12 )

Assim, segundo este elenco de indicadores, verificou-se que, **entre 2010 e 2012, diminuiu o peso:**

- ✓ **Do passivo no ativo líquido** ( indicador " Endividamento " ), que se situou, em 2012, em 38% ( menos 1 pp );
- ✓ **Das dívidas de MLP e de CP no passivo** ( indicadores " Estrutura de Endividamento I, II e III " " Estrutura de Endividamento III " ), respetivamente, cerca de 9 e 4 pp.

Quanto aos **indicadores das imobilizações**, a evolução foi a seguinte:

**Figura 15 – Indicadores de imobilizações**

INDICADORES	2010	2011	2012	VARIAÇÃO NO TRIÉNIO
Indicador das imobilizações I (capitais permanentes / imobilizado líquido)	76%	75%	74%	-2,55
Indicador das imobilizações II (capitais alheios MLP / imobilizado líquido)	15%	13%	11%	3,96
Indicador das imobilizações III (capitais alheios CP / imobilizado líquido)	10%	9%	8%	-1,98

Fonte: Balanços e auditoria da IGF

Anexos, a fls. 40 ( indicadores 7 a 8 )

Os resultados destes rácios revelam que, no **final de 2012, o imobilizado continuava a ser principalmente financiado**, como é desejável, **por capitais permanentes**<sup>45</sup> ( indicador de imobilizações I ), compostos maioritariamente por fundos próprios ( apenas 11% por capitais alheios de MLP - indicador de imobilizações II ), ainda que tenha ocorrido

<sup>44</sup> Conforme informação prestada, a pedido da equipa de auditoria, pelos serviços municipais.

Refira-se, ainda, que, na sequência do procedimento de circularização/reconciliação de saldos da dívida administrativa/comercial, foram identificadas diversas notas de débito relativas a juros de mora, que não se encontravam refletidas na contabilidade municipal.

<sup>45</sup> Ou seja, por fundos próprios e financiamentos de médio e longo prazo.

uma diminuição do resultado deste indicador ( cerca de 2,6 pontos percentuais ).

Por outro lado, o **peso dos capitais alheios exigíveis a CP no financiamento do imobilizado** ( Indicador das Imobilizações III ) **evoluiu positivamente** no período em análise, tendo **diminuído cerca de 2 pp**.

### 2.2.3. PROGRAMA DE REGULARIZAÇÃO EXTRAORDINÁRIA DE DÍVIDAS DO ESTADO ( PREDE )

**2.2.3.1.** No decurso do ano de 2009, o **MS aderiu ao** " Programa de Regularização Extraordinária das Dívidas do Estado " <sup>46</sup> ( **PREDE** ), tendo beneficiando do **acesso a financiamento** através do recurso a **dois EMLP**, conforme consta da figura seguinte:

**Figura 16 – Empréstimos PREDE**

PREDE	Montante ( € )	Visto do TC	Arrecadação da receita	
			Data	Documento
DGTF <b>a)</b>	497 888,00	3/jun/2009	09/jun/2009	GR 304/2009
CA <b>b)</b>	746 834,00	3/jun/2009	08/jun/2009	GR 302/2009
<b>Total ...</b>	<b>1 244 722,00</b>			

**a)** Direção-Geral do Tesouro e Finanças  
**b)** Caixa de Crédito Agrícola Mútuo de Pombal, CRL

**2.2.3.2.** Da adesão ao mencionado Programa **decorrem metas para os Municípios ao nível da evolução** ( em regra, redução ) **do PMP** ( no próprio ano da contratação e nos subsequentes ), calculado pela DGAL nos termos da RCM n.º 34/2008, estando previstas **consequências na variação da taxa de juro do empréstimo contratado com o Estado**, em caso de superação/(in)cumprimento desse objetivos.

**2.2.3.3.** No que concerne a **2011 e 2012**, efetuámos, relativamente às grandezas relevantes para o apuramento do PMP, as seguintes correções ao nível das:

- ✓ **Dívidas a fornecedores** <sup>47</sup>:

**Figura 17 – Dívida a fornecedores a crescer no apuramento do PMP**

Un: Euro

NAS DÍVIDAS A FORNECEDORES		CLASSE	(somatório das correções efetuadas nos 4 trimestres)	
N.º Ord.	Descrição		2011	2012
1	Correções à informação do Município (circularização)	Terceiros	115 859	169 673
<b>Total</b>			<b>115 859</b>	<b>169 673</b>

**Fonte:** Prestação de contas do MS e síntese das correções introduzidas pela IGF

Anexos, a fls. 10, 11 e 42

Estas **diferenças, para mais**, resultaram das correções introduzidas pela IGF na sequência das divergências apuradas no procedimento de circularização e reconciliação das dívidas a fornecedores e empreiteiros, cujo registo, a ter sido efetuado de forma adequada e atempada, se repercutiria no saldo das contas

<sup>46</sup> Promovido pelo Governo com o objetivo de " (...) *reduzir significativamente os prazos de pagamento a fornecedores de bens e serviços praticados por entidades públicas (...)* " - Preâmbulo da RCM n.º 34/2008, de 22/fev.

<sup>47</sup> A DGAL, em nota explicativa constante das primeiras publicações do PMP dos municípios, referia " (...) *que as dívidas a fornecedores são o resultado da soma dos saldos credores das contas 22, 252, 261, 265, 266 e 267, que traduzem as dívidas existentes no final de cada trimestre.* ", acrescentando ainda que " (...) *nas contas 22 e 261 não foram consideradas as contas 229 e 2619, uma vez que as mesmas não traduzem dívidas, mas sim créditos.* ".

relevantes para o apuramento do PMP.

✓ **Aquisições de bens e serviços** <sup>48</sup>:

**Figura 18 – Aquisições de bens e serviços a excluir/acrescer no apuramento do PMP**

Un: Euro

NAS AQUISIÇÕES DE BENS E SERVIÇOS		CLASSE	(somatório das correções efetuadas nos 4 trimestres)	
N.º Ord.	Descrição		2011	2012
1	Transferências das contas de imobilizado em curso para as correspondentes contas de imobilizado	Imobilizado	- 504 618	- 1 894 859
2	Correções à informação do Município (circularização)	Terceiros	115 859	169 673
<b>Total</b>			<b>- 388 759</b>	<b>- 1 725 186</b>

**Fonte:** Prestação de contas do MS e síntese das correções introduzidas pela IGF

Anexos, a fls. 10, 11 e 42

As referidas divergências resultam de:

- Valores lançados a débito nas contas de imobilizado ( relevantes para o apuramento do PMP segundo a metodologia da DGAL ) com origem em transferências das respetivas contas de imobilizado em curso e que, por isso, não respeitam a aquisições a título oneroso.

De facto, com a consideração, em simultâneo, no apuramento do valor das aquisições de imobilizado de um dado trimestre, dos referidos eventos, está-se a duplicar e a incluir valores de períodos diferentes<sup>49</sup>, pois tais montantes já foram tidos em conta, no trimestre correto, quando do seu reflexo contabilístico inicial ( em imobilizado em curso ).

- Correções efetuadas pela IGF ao nível do valor das aquisições de bens e serviços, decorrentes dos procedimentos de circularização e reconciliação de saldos, e que correspondem às alterações promovidas ao nível da dívida a terceiros.

Em síntese, efetuámos **várias correções** aos valores considerados pela **DGAL para apurar o PMP**, pois, **tendo em vista a obtenção de um resultado fiável**, têm de ser consideradas:

- ✓ Por um lado, **as dívidas relevantes para o indicador que resultam das correções da IGF** na sequência do procedimento de circularização e reconciliação de saldos;
- ✓ Por outro lado, **apenas as aquisições de imobilizado a título oneroso** efetuadas no período a que respeita o apuramento do PMP.

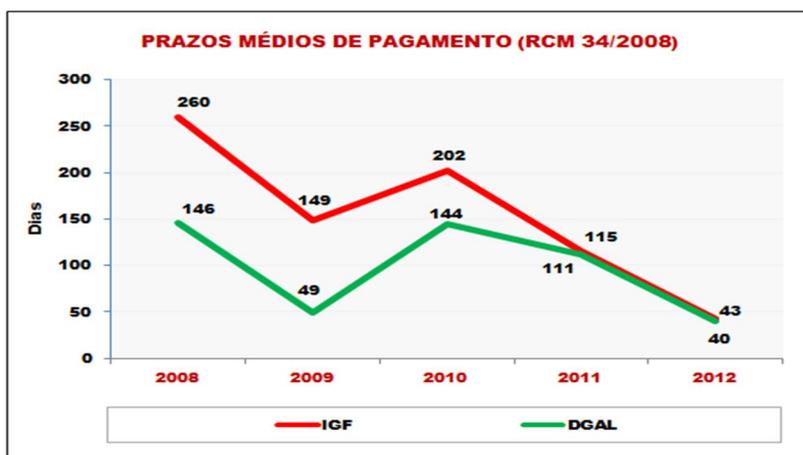
De facto, tais eventos, a não serem corrigidos, **beneficiam o indicador e adulteram o seu resultado**, contribuindo, se forem materialmente relevantes e apresentarem uma grande variação entre os vários anos, como sucede no MS, **para o apuramento de um PMP sem aderência à realidade**, o que impossibilita uma efetiva comparação deste indicador ao longo do tempo.

<sup>48</sup> Que, na nota explicativa a que já aludimos, referia " (...) que as aquisições de bens e serviços (A) são obtidas através da soma dos movimentos a débito da conta 31, não considerando o débito das contas 317 e 318 e subtraindo os movimentos a crédito das referidas contas, com o saldo devedor da conta 62 e os movimentos a débito das contas 42, 442, 445 e 45, obtendo-se assim as aquisições efetuadas ao longo de cada trimestre. ”.

<sup>49</sup> As transferências efetuadas num trimestre, das contas de imobilizado em curso para a respetiva conta de imobilizado, podem corresponder a aquisições realizadas em período muito diferente ( podendo mesmo acumular aquisições de vários anos ) que, face às instruções da DGAL, serão indevidamente tratadas como se fossem aquisições do trimestre em causa.

**2.2.3.4.** Face ao exposto anteriormente, os **PMP apurados pela IGF e DGAL** <sup>50</sup>, ainda que **ambos com base na RCM n.º 34/2008, são divergentes**, como se evidencia de seguida:

**Figura 19 – Evolução dos PMP – IGF / DGAL**



Anexos, a fls. 41 e 42

Nos anos em análise, **as diferenças entre os PMP apurados pelas DGAL e IGF vão de 114 (2008) a 3 dias (2012)**, o que **distorce**, no âmbito do PREDE, principalmente quando a divergência é significativa, **qualquer análise que se baseie nos dados daquela Direção-Geral**.

No contraditório, o MS não contestou as asserções produzidas pela IGF e referiu que a evolução dos PMP calculados pela DGAL "(...), conjugada com outras, evidencia, de forma clara, não obstante os significativos valores anuais de investimento municipal realizado, no período em análise, o enorme esforço que a Autarquia tem vindo a prosseguir, quer na redução da dívida, quer na redução do Prazo Médio de Pagamentos".

Anexos, a fls. 76 e 77

**2.2.3.5.** No período de 2009 a 2012, as divergências a que se aludimos **repercutem-se sobre a determinação dos objetivos a atingir em matéria de evolução ( neste caso, redução ) do PMP e a aferição dos seus resultados**, conforme se evidencia de seguida:

**Figura 20 – PREDE – Controlo dos objetivos**

DESCRIÇÃO	2009		2010		2011		2012		
	IGF	DGAL	IGF	DGAL	IGF	DGAL	IGF	DGAL	
Objetivo Prazo Médio de Pagamento (PMP)	Superação		<= 111 dias	<= 36 dias	<= 151 dias	<= 107 dias	<= 86 dias	<= 83 dias	
	Cumprimento	<= 218 dias	<= 104 dias	=> 112 dias <= 127 dias	=> 37 dias <= 42 dias	=> 152 dias <= 172 dias	=> 108 dias <= 122 dias	=> 87 dias <= 98 dias	=> 84 dias <= 95 dias
	Incumprimento	=> 218 dias	=> 104 dias	=> 128 dias	=> 43 dias	=> 173 dias	=> 123 dias	=> 99 dias	=> 96 dias
PMP verificado	149 dias	49 dias	202 dias	144 dias	115 dias	111 dias	43 dias	40 dias	
Variação do PMP face ao ano anterior	- 111 dias	- 97 dias	53 dias	95 dias	- 87 dias	- 33 dias	- 72 dias	- 71 dias	
Grau de cumprimento do objetivo	Cumprimento / Redução do PMP	Cumprimento / Redução do PMP	Incumprimento / Aumento do PMP	Incumprimento / Aumento do PMP	Superação / Redução do PMP	Cumprimento / Aumento do PMP	Superação / Redução do PMP	Superação / Redução do PMP	
Consequência na taxa de juro	Sem impacto	Sem impacto	Acréscimo de 0,3 pp	Acréscimo de 0,3 pp	Redução de 0,2 pp	Sem impacto	Redução de 0,2 pp	Redução de 0,2 pp	

Anexos, a fls. 44 a 47

Considerando os dados apurados pelas DGAL/IGF, verificámos, ao nível dos objetivos do PMP <sup>51</sup>:

<sup>50</sup> Segundo as listas publicadas por esta entidade no sítio <http://www.portalautarquico.pt>.

<sup>51</sup> Pontos 39, 44, 45 e 9 da referida RCM n.º 34/2008.

- ✓ DGAL: Cumprimento em 2009 <sup>52</sup> e 2011 ( respetivamente, com redução e aumento do PMP ), incumprimento em 2010 ( com aumento do indicador ) e superação em 2012;
- ✓ IGF: Cumprimento em 2009 ( com redução do indicador ), incumprimento em 2010 ( com aumento do indicador ) e superação em 2011 e 2012.

Assim sendo, considerando aqueles anos, e de acordo com os pontos 43 a 45 da referida RCM, a taxa de juro base remuneratória do capital mutuado pelo Estado no âmbito do PREDE deverá ser reduzida, de acordo com a IGF, de 0,1 pp.

**2.2.3.6.** Refira-se, por fim, ao nível do **impacto da adesão da Autarquia ao PREDE**, e atentos os seus **objetivos de âmbitos específico e geral**, que:

- ✓ Por um lado, poder-se-á afirmar, considerando que o **Estado criou o PREDE sob a premissa de que a redução dos PMP** " (...) nas transações comerciais na economia portuguesa para níveis próximos dos padrões internacionais melhorará o ambiente de negócios, reduzindo custos de financiamento e de transação, introduzindo maior transparência na fixação de preços, criando condições para uma mais sã concorrência (...) " <sup>53</sup>, que **o MS não contribuiu, nos anos analisados, para a prossecução desse objetivo de âmbito específico**;
- ✓ Por outro lado, o MS também **não concorreu integralmente para o objetivo de âmbito geral**, pois, **não obstante a adesão ao PREDE** e a consequente utilização do capital dos empréstimos contratados ( **M€ 1,2** ), a evolução das " **outras dívidas a terceiros** " até ao final de 2012 foi a seguinte:

**Figura 21 – PREDE – Evolução das outras dívidas a terceiros**

Descrição	2008	2009	2010	2011	2012
(A) - Outras dívidas a terceiros	3 972 412	3 232 795	4 874 959	4 900 440	4 141 439
(B) - Variação 2008/2009, 2008/2010, 2008/2011 e 2008/2012		- 739 617	902 547	928 028	169 026
(C) - Empréstimos PREDE (capital utilizado)			1 244 722		
(D) - Variação (sem PREDE) entre a 2008/2009, 2008/2010, 2008/2011 e 2008/2012 ((B) - (C))		505 105	2 147 269	2 172 750	1 413 748

Anexos, a fls. 35

Assim, tendo por base o **final do ano de 2008**, apesar da adesão ao PREDE, as " **outras dívidas a terceiros** " **diminuíram, em 2009, apenas m€ 740 e aumentaram entre 2010/2012** ( respetivamente, **m€ 903, m€ 928 e m€ 169** ).

Ora, sem a arrecadação e utilização do capital dos EMLP do PREDE, as " **outras dívidas a terceiros** " **teriam sofrido, naquele período, um aumento de cerca de M€ 1,4.**

<sup>52</sup> Quando foi comunicada pela Direção-Geral do Tesouro e Finanças ( DGTF ) a superação, com a inerente consequência em termos de taxa de juro ( diminuição de 0,2 pp ).

Note-se que, na interpretação da IGF, o quadro legal não prevê qualquer parâmetro de superação ( o único que dá lugar à redução da taxa de juro em 0,2 pp ) para o primeiro ano de vigência do empréstimo, estando apenas previsto para o 2º ano e seguintes.

Assim, o objetivo previsto para 2009 ( 1º ano do contrato ) apenas pode ser considerado cumprido ( e não superado ), de acordo com uma leitura adaptada para o PREDE da RCM n.º 34/2008 ( especialmente, n.ºs 39 a 45 e 9 ), pelo que não existe, assim, qualquer implicação/alteração na taxa de juro.

<sup>53</sup> Preâmbulo da já mencionada RCM n.º 34/2008.

Desta forma, **no MS, a utilização do capital dos referidos EMLP serviu**, apenas, **para diminuir**, temporariamente, **aquela componente da dívida municipal e**, assim, **aliviar** momentaneamente **a pressão exercida pelos credores** ( em especial, fornecedores e empreiteiros ) **sobre a tesouraria municipal**.

Com efeito, do **recurso a este Programa 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 referidos EMLP, mas, antes, **uma duplicação do endividamento total do MS num valor significativo ( M€ 1,2 )**.

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

### 2.3.1. APURAMENTO DOS LIMITES DE ENDIVIDAMENTO

**2.3.1.1.** Para os anos de **2011 a 2013** <sup>54</sup>, a **DGAL divulgou os valores dos limites especiais de endividamento líquido ( EL ) e de empréstimos de médio e longo prazos ( EMLP )**, previstos nas respetivas Leis do Orçamento do Estado ( **LOE** ) <sup>55</sup>.

No âmbito desta auditoria, e ainda que seguindo a metodologia adotada por aquela Direção-Geral, a **IGF efetuou**, relativamente aos **anos de 2010 e 2011, correções** <sup>56</sup> **no EL do MS**, as quais tiveram **impacto no apuramento do limite de EL de 2012, o que já não sucedeu quanto ao limite de EMLP**, tendo a IGF neste caso, bem como no que concerne, a ambos os limites no ano de 2013, adotado os valores divulgados pela DGAL.

Assim, os **limites especiais de EL adotados pela IGF** <sup>57</sup>, como parâmetro para verificação do cumprimento do respetivo quadro legal nos dois exercícios referidos, **são os seguintes**:

**Figura 22 – Limites especiais de EL**

Un: Euro

ANO	DESCRIÇÃO	ENDIVIDAMENTO LIQUIDO				
		LIMITE LEGAL DE REFERÊNCIA		MONTANTES EM 1/JAN	CORREÇÕES DA IGF	LIMITE DO ANO
		LFL (ano 2010)	LOE_2011			
2011	DGAL	11 408 373		10 899 243		10 899 243
	IGF	11 408 373		10 899 243	859 130	11 723 373
2012	DGAL		10 899 243	10 325 307		10 325 307
	IGF		11 723 373	10 325 307	859 455	11 184 762
2013	DGAL					10 325 307

Anexos, a fls. 10, 11, 48 a 54

<sup>54</sup> Embora, como já referimos, o ano sobre o qual incidiu o trabalho de auditoria a esta entidade ao nível do controlo dos limites legais de endividamento tenha sido, como decorre dos objetivos, o de 2012 ( cfr. item 1.1.2. ), efetuámos também o respetivo controlo relativamente a 2011 ( devido à materialidade das correções efetuadas à informação financeira do MS ) e a 2013, pelas razões já apontadas no referido item.

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

<sup>56</sup> As correções efetuadas tiveram origem, por um lado, nas diferenças apuradas na sequência do procedimento de circularização e reconciliação dos saldos de fornecedores e empreiteiros e, por outro lado, na inclusão de entidades que não foram reportadas pela Autarquia à DGAL.

<sup>57</sup> Apurados nos termos que descrevemos nos Anexos a fls. 4 e 5.

O mesmo não se verificou, como se referiu, com os limites especiais de EMLP<sup>58</sup>, tendo a IGF adotado os valores divulgados pela DGAL e que se indicam na figura seguinte:

**Figura 23 – Limites especiais de EMLP**

Un: Euro

ANO	DESCRIÇÃO	EMPRÉSTIMOS DE MÉDIO/LONGO PRAZOS						
		LIMITE LEGAL DE REFERÊNCIA		MONTANTES DE REFERÊNCIA		CORREÇÕES DA IGF	RATEIO	LIMITE DO ANO
		LFL (ano 2010)	LOE_2011	30/SET/2010	1/JAN/2012			
2011	DGAL	9 126 698		7 385 165			387 642	7 772 806
	IGF	9 126 698		7 385 165			387 642	7 772 806
2012	DGAL		7 772 806		6 609 330		481 974	7 091 304
	IGF		7 772 806		6 609 330		481 974	7 091 304
2013	DGAL							8 455 026

Anexos, a fls. 10, 11, 48, 52, 55 e 56

Por seu turno, no que se refere ao limite de ECP ( art. 39.º, n.º 1, da LFL ), o cálculo efetuado pela IGF<sup>59</sup> permitiu apurar os seguintes montantes:

**Figura 24 – Limite de ECP previsto na LFL**

Un: Euro

ANOS	BASE DE CÁLCULO RECEITAS	LIMITE DE ECP - LFL
	(1)	(2)=(1)*10%
2011	8 491 283	849 128
2012	8 473 559	847 356
2013	8 455 026	845 503

Anexos, a fls. 57

### 2.3.2. ENTIDADES RELEVANTES PARA OS LIMITES LEGAIS

**2.3.2.1.** Considerando o conceito de endividamento líquido total previsto na LFL<sup>60</sup>, eram suscetíveis de relevar, em 2011 e 2012, para os limites de endividamento municipal, além do Município de Soure, as seguintes entidades<sup>61</sup>:

- ✓ **Comunidade Intermunicipal do Baixo Mondego<sup>62</sup>,**

<sup>58</sup> Os limites especiais de EMLP de 2011 a 2013 foram apurados, de acordo com a informação da DGAL, nos termos que descrevemos no Anexo a fls. 4 e 5.

<sup>59</sup> Nos exercícios anteriores, com vista ao apuramento dos limites legais fixados na LFL, a DGAL considerou o valor de receitas relativas ao Fundo de Equilíbrio Financeiro ( FEF ) e Imposto sobre os Rendimentos das Pessoas Singulares ( IRS ) previsto no Orçamento de Estado ( OE ) de cada um dos anos, quando, de acordo com o quadro legal, aquelas receitas são do ano imediatamente anterior ao que respeitam os limites ( cfr. arts. 37º e 39º da LFL ).

Ainda que não concordemos com a interpretação efetuada pela DGAL, atendendo, às competências atribuídas àquela entidade em matéria de cálculo e comunicação dos limites legais aos municípios ( cfr., designadamente, art. 65º do DL n.º 29-A/2011, de 1/mar, e art. 58º do DL n.º 32/2012, de 13/fev ), bem como ao nível do acompanhamento da posição de cada um deles nesta matéria e, ainda, com o objetivo de harmonização de posições entre entidades da Administração Central, a IGF adotou a interpretação efetuada por aquela entidade.

<sup>60</sup> Consagrado no art. 36.º, n.º 2, alíneas a) e b).

<sup>61</sup> O Município de Soure detém ainda uma participação no capital da sociedade " ERSUC – Resíduos Sólidos do Centro, SA " que, atento o facto de se tratar de uma empresa pertencente ao Setor Empresarial do Estado, foi, de acordo com o quadro legal, excluída da presente análise.

<sup>62</sup> Doravante CIM-BM.

- ✓ **WRC / WEB PARA A REGIÃO CENTRO – Agência de Desenvolvimento Regional, SA** <sup>63</sup>;
- ✓ **COIMBRAVITA – Agência de Desenvolvimento Regional, SA.**

Todavia, no que concerne à empresa “ **COIMBRAVITA – Agência de Desenvolvimento Regional, SA** ” <sup>64 e 65</sup>, ainda que tenham sido desenvolvidas diversas diligências pela equipa de auditoria <sup>66</sup>, **não foi possível obter qualquer elemento ou informação financeira**, pelo que **não pôde ser considerada para a análise efetuada**.

Acresce que o **endividamento das entidades de natureza empresarial participadas pelos municípios apenas releva para efeitos dos respetivos limites legais, caso não apresentem resultados equilibrados**, de harmonia, em 2011 e 2012, respetivamente com o **RJSEL** <sup>67</sup> e **RJAEPL** <sup>68</sup>.

O **cumprimento da regra de equilíbrio pode ser aferido numa ótica anual ou plurianual** ( cfr. art. 31.º, n.ºs. 2 e 5, do RJSEL e 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 à empresa indicada**.

Ora, a “ **WRC, SA** ”, relativamente aos exercícios de **2011 e 2012, apresenta equilíbrio anual de contas** <sup>69 e 70</sup>, visto que em:

- ✓ **2011**: Da conjugação dos **resultados operacionais com os encargos financeiros** ( as componentes relevantes ) **decorre um saldo credor**;
- ✓ **2012**: O **resultado antes de impostos é positivo**.

Anexos, a fls. 58

Assim, aquela empresa **ficou excluída**, nesses anos, **do perímetro a considerar para a análise do cumprimento dos respetivos limites de endividamento municipal**.

**2.3.2.2.** Nesta sequência, **em 2011 e 2012, o perímetro das entidades relevantes para o cálculo dos limites legais de endividamento do MS**, bem como a respetiva percentagem de imputação, era o que consta da figura seguinte:

<sup>63</sup> Doravante WRC, SA.

<sup>64</sup> Sobre a qual o MS tem reconhecido na sua contabilidade um investimento financeiro ( no montante de € 9 980 ), relativamente ao qual desconhece a sua percentagem de participação.

<sup>65</sup> Segundo informações obtidas, foi deliberado, em assembleia geral de acionistas, ocorrida em 2012, a dissolução da sociedade.

<sup>66</sup> A Autarquia não prestou qualquer esclarecimento sobre a situação da participação financeira nesta sociedade, tendo invocando desconhecimento.

<sup>67</sup> Em conformidade com o art. 36º, n.º 2, al. b), parte final, da LFL, e art.s 31º e 32º, n.º 1, do Regime Jurídico do Setor Empresarial Local ( RJSEL ), aprovado pela Lei n.º 53-F/2006, de 29/dez.

<sup>68</sup> De harmonia com o art. 36º, n.º 2, al. b), parte final, da LFL, e o art. 40º, n.º 2 a 4, do Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local e das Participações Locais ( RJAEPL ), aprovado pela Lei n.º 50/2012, de 31/ago, que revogou o indicado na nota anterior.

<sup>69</sup> Prevista, relativamente a 2011, no art. 31.º, n.º 2, do RJSEL, sendo que nesta Lei se considera cumprida desde que “ (...) o resultado de exploração anual operacional acrescido dos financeiros (...) ” apresente saldo nulo ou credor ou, caso isso não aconteça, o Município transfira para a empresa, até ao final do mês seguinte à data de encerramento das suas contas, o montante necessário à reposição do equilíbrio ( cfr. art. 31.º, n.ºs 2 a 4, do RJSEL ).

<sup>70</sup> Regra consagrada, quanto a 2012, no art. 40.º, n.º 2, do RJAEPL, sendo que este diploma a considera cumprida desde que o resultado líquido antes de impostos não se apresente negativo ou, caso isso aconteça, o Município transfira para a empresa, até ao final do mês seguinte à data de encerramento das suas contas, o montante necessário à reposição do equilíbrio ( cfr. art. 40.º, n.ºs 2 a 4, do citado diploma ).

**Figura 25 - Entidades abrangidas pelo conceito de endividamento líquido total**

IDENTIFICAÇÃO	LIMITES		% IMPUTÁVEL AO MUNICÍPIO	
	EMPRÉSTIMOS	ENDIVIDAMENTO LÍQUIDO	2011	2012
MUNICÍPIO DE SOURE	SIM	SIM	100,00%	100,00%
COMUNIDADE INTERMUNICIPAL DO BAIXO MONDEGO	SIM	SIM	8,26%	8,26%
WRC - WEB PARA A REGIÃO CENTRO - Agência de Desenvolvimento Regional, SA	NÃO	NÃO	0,36%	0,36%
COIMBRA VITA - Agência de Desenvolvimento Regional, SA	???	???	???	???

Anexos, a fls. 59

Por sua vez, **no que respeita a 2013**, de acordo com os dados obtidos no SIAL, o MS reportou <sup>71</sup> também a informação relevante da Comunidade Intermunicipal do Baixo Mondego.

### 2.3.3. CONTROLO DOS LIMITES ESPECIAIS DE ENDIVIDAMENTO LÍQUIDO

**2.3.3.1.** Entre **2011 e 2013**, o comportamento do **MS**, face aos **limites especiais de EL** previstos nas respetivas LOE, foi o seguinte:

**Figura 26 – Controlo dos limites especiais de EL**

Un: Euro

ANOS	ENTIDADES	LIMITE ESPECIAL DE EL	EL RELEVANTE EM 31/DEZ	CONTROLO DO LIMITE DE EL 31/DEZ	
				COMPARAÇÃO COM O EL RELEVANTE	% DE UTILIZAÇÃO
				(3) = (1) - (2)	(4) = (2) / (1)
2011	DGAL	10 899 243	10 325 307	573 936	95%
	IGF	11 723 373	11 184 763	538 611	95%
2012	DGAL	10 325 307	8 639 292	1 686 015	84%
	IGF	11 184 762	9 431 245	1 753 517	84%
2013	DGAL	10 325 307	8 325 818	1 999 490	81%

Fonte: Balanços, balancetes finais e auditoria da IGF

Anexos, a fls. 48, 49, 52, 53, 54, 60 a 66

Assim, **entre 2011 e 2013**, independentemente de serem tidos em conta os valores da DGAL ou da IGF <sup>72</sup>, o **MS cumpriu os limites especiais de EL, com taxas de utilização de**, respetivamente, **95%, 84% e 81%** ( este último, de acordo com os dados da DGAL ).

Contudo, anote-se que, em 2011 e 2012, os **EMLP excecionados deste limite legal** ( e,

<sup>71</sup> Embora tenham sido incluídas, na lista de entidades relevantes para os limites de endividamento municipal de 2013, outras entidades ( ANMP - Associação Nacional de Municípios Portugueses, ERSUC - Resíduos Sólidos do Centro, SA e WRC - Agência de Desenvolvimento Regional, SA ), mas não foi indicada qualquer contribuição para o limite de endividamento.

<sup>72</sup> Cfr. infra, no item 2.3.6., as justificações das divergências entre a IGF e a DGAL nos anos de 2011 e 2012.

também, do de EMLP ) **perfaziam, em termos absolutos**, respetivamente, **m€ 776** e **m€ 701**, tendo um peso de **11%** ( em ambos os anos ) na dívida total de EMLP, pelo que o valor que está a ser considerado para o limite em apreço é inferior ao real.

Anexos, a fls. 62 e 64

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

2.3.4.1. O comportamento do **MS em termos dos limites especiais de EMLP previstos nas LOE de 2011 a 2013** foi o seguinte:

**Figura 27 – Controlo dos limites especiais de EMLP**

Un: Euro

ANOS	ENTIDADES	LIMITE ESPECIAL DE EMLP	EMLP RELEVANTES EM 31/DEZ	CONTROLO DO LIMITE DE EMLP 31/DEZ	
				COMPARAÇÃO COM OS EMLP RELEVANTES	% DE UTILIZAÇÃO
		(1)	(2)	(3) = (1) - (2)	(4) = (2) / (1)
2011	DGAL	7 772 807	6 609 330	1 163 477	85%
	IGF	7 772 807	6 609 330	1 163 477	85%
2012	DGAL	7 091 304	5 676 188	1 415 116	80%
	IGF	7 091 304	5 676 188	1 415 116	80%
2013	DGAL	8 455 026	6 280 310	2 174 715	74%

**Fonte:** Balanços, balancetes finais e auditoria da IGF

Anexos, a fls. 48, 52, 56, 62, 67 e 68

Deste modo, **entre 2011 e 2013**, o **MS cumpriu os limites especiais de EMLP**, com taxas de utilização, no final desses exercícios, respetivamente, **de 85%, 80% e 74%** ( no último ano, de acordo com os dados da DGAL ).

### 2.3.5. CONTROLO DOS LIMITES DE EMPRÉSTIMOS DE CURTO PRAZO

2.3.5.1. Por fim, **entre 2011 e 2013** ( no último ano, de acordo com os dados da DGAL), o **MS cumpriu o limite legal de ECP previsto na LFL<sup>73</sup>**, visto que **o Município e as restantes entidades relevantes não contrataram empréstimos desta natureza**.

### 2.3.6. CONTROLO DA INFORMAÇÃO PRESTADA À DGAL

2.3.6.1. O **MS cumpriu**, relativamente aos anos de 2011/2013, **a obrigação de prestação periódica de informação à DGAL com vista ao apuramento e controlo da evolução do seu endividamento**, em particular, dos respetivos limites legais.

2.3.6.2. Contudo, no que concerne a 2011/2012, **os dados reportados pela Autarquia à DGAL não refletiam, com inteira fiabilidade, a sua situação em matéria de EL<sup>74</sup>**, tendo sido **apuradas as diferenças** que constam da figura seguinte:

<sup>73</sup> Previsto no art. 39º, n.º 1, da LFL.

<sup>74</sup> Já, no que concerne aos EMLP, não se apuraram quaisquer divergências entre os dados transmitidos e/ou considerados pela DGAL e os que foram apurados pela IGF.

**Figura 28 – Diferença no reporte de EL**

Un: Euro

ANOS	Descrição	Valores comunicados pelo Município à DGAL	Valores considerados pela IGF	Diferenças IGF/DGAL (Reflexos para o endividamento líquido) a)
	(1)	(2)	(3)	(4)-(3)-(2)
2011	1 - ENDIVIDAMENTO LÍQUIDO b)	11 101 377,00	11 960 831,61	859 454,61
	2 - OUTRA INFORMAÇÃO RELEVANTE c)	776 069,00	776 069,00	0,00
	3 - END. LIQ. RELEVANTE (1-2)	10 325 308,00	11 184 762,61	859 454,61
2012	1 - ENDIVIDAMENTO LÍQUIDO b)	9 340 100,75	10 132 053,93	791 953,18
	2 - OUTRA INFORMAÇÃO RELEVANTE c)	700 808,46	700 808,46	0,00
	3 - END. LIQ. RELEVANTE (1-2)	8 639 292,29	9 431 245,47	791 953,18

a) Caso a diferença total apurada nesta coluna seja positiva, isso significa que que foi comunicado à DGAL um valor de endividamento líquido inferior ao apurado pela IGF. Caso o valor seja negativo, verifica-se o contrário.  
b) Atendendo ao modo como a informação é reportada à DGAL, os montantes indicados nesta linha incluem o valor do endividamento líquido total do município, isto é, incluindo, designadamente, os EMLP excepcionados, quando relativamente às restantes entidades já consta apenas o EL relevante, ou seja, nomeadamente sem os EMLP excepcionados.  
c) Designadamente, no que respeita aos empréstimos excepcionados do município, das dívidas, até 31/12/88, às concessionárias da energia eléctrica, dos créditos não reconhecidos por ambas as partes, dos créditos do município sobre os SM e as entidades do SEL e das correspondentes dívidas (na percentagem correspondente ao endividamento imputável ao município).

Anexos, a fls. 69

Tais diferenças, **para mais**, entre os valores apurados pela IGF e os comunicados pelo MS e/ou considerados pela DGAL, resultaram das seguintes situações:

- ✓ **Correções efetuadas pela IGF** na informação financeira do MS ( cfr. item 2.1.1.1. ), nos montantes, respetivamente, de **€ 910 867,06** e **€ 839 742,06**;
- ✓ **Inclusão do EL da CIM-BM**, entidade que o MS não comunicou à DGAL, no valor de **- € 51 412,10** ( 2011 ) e **- € 47 788,88** ( 2012 ).

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

Neste âmbito, saliente-se o facto de não se encontrarem consagrados, de forma integrada e sistematizada, em nenhum documento elaborado pelo MS ( designadamente, na norma de controlo interno ), quaisquer procedimentos específicos relativos à identificação das entidades relevantes para os limites legais de endividamento municipal e à recolha da informação necessária para o reporte à DGAL.

### 2.3.7. CONTRIBUTO PARA O DÉFICE DO SUBSETOR LOCAL

**2.3.7.1.** Em **2012 e 2013**, a **evolução autónoma da situação do MS** ( não incluindo qualquer outra entidade relevante ), em **termos de endividamento líquido** ( sem considerar qualquer exceção ), foi a que consta da figura seguinte:

**Figura 29 – Evolução de EL do MS em 2012 e 2013**

Un: Euro

DESCRIÇÃO	EVOLUÇÃO DO ENDIVIDAMENTO LÍQUIDO (sem exceções)			VARIACÃO (montante)	
	1 / JAN / 2012	31 / DEZ / 2012	31 / DEZ / 2013	2011/2012	2012/2013
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)-(3)-(2)	(6)-(4)-(3)
BALANCETES DO MS/SIIAL	11 011 376,65	9 340 100,75	8 940 329,59	- 1 671 275,90	- 399 771,16
CORREÇÕES DA IGF	910 867,06	839 742,06		- 71 125,00	
<b>TOTAIS</b>	<b>11 922 243,71</b>	<b>10 179 842,81</b>	<b>8 940 329,59</b>	<b>- 1 742 400,90</b>	<b>- 399 771,16</b>

**Fonte:** Balancetes finais de 2011 e 2012, comunicações à DGAL e auditoria da IGF

Anexos, a fls. 60, 61, 64 e 65

Assim, o **MS contribuiu**, em 2012 e 2013, **positivamente para o défice do subsector local**, visto que, entre 1/jan e 31/dez desses anos, **diminuiu o seu EL** ( sem exceções ) em, respetivamente, **ME 1,7** e **m€ 399,8**.

**No contraditório**, o MS realça que " (...) com a diminuição do seu endividamento líquido, (...) contribuiu positivamente para o défice do subsector das Autarquias Locais."

Anexos, a fls. 77

## 2.4. SANEAMENTO E REEQUILÍBRIO FINANCEIROS E ADESÃO AO PAEL

**2.4.1.** No **final de 2012**, face aos parâmetros legalmente estabelecidos, a **situação do MS** em termos de **reequilíbrio**<sup>75</sup> e **saneamento**<sup>76</sup> **financeiros** era a seguinte:

**Figura 30 – Reequilíbrio e saneamento financeiros**

INDICADORES	SITUAÇÃO FINAL DE 2012	PADRÕES LEGAIS DE REFERÊNCIA DE DESEQUILÍBRIO	
		ESTRUTURAL	CONJUNTURAL
1 EL (relevante para o limite) em 31/12/2012 / Receitas relevantes para o cálculo do limite legal * 100	111%	> 175% (art. 8º, n.º 1, al. b))	> 125% (art. 3º, n.º 4, al. a))
2 Dívidas a fornecedores em 31/12/2012 / Receitas totais do ano de 2011 * 100	29%	> 50% (art. 8º, n.º 1, al. c))	> 40% (art. 3º, n.º 4, al. b))
3 Passivos financeiros do Município em 31/12/2012 (de EL) / Receitas totais do ano de 2012 * 100	75%	> 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)	43	> 6 meses (180 dias) (art. 8º, n.º 1, al. e))	> 6 meses (180 dias) (art. 3º, n.º 4, al. d))
5 Capital em dívida de EMLP (incluindo PREDE) em 31/12/2012 / Receitas relevantes para o cálculo do limite legal * 100	67%	> 100% (art. 8º, n.º 1, al. a))	
5-A Capital em dívida de EMLP (excluindo PREDE) em 31/12/2012 / Receitas relevantes para o cálculo do limite legal * 100	34%	> 100% (art. 8º, n.º 1, al. a))	
6 Cumprimento da obrigação de redução do excesso de EL (relevante para o limite legal)	NÃO APLICÁVEL	(art. 8º, n.º 1, al. f))	
7 Cumprimento da obrigação de redução do excesso do stock de EMLP (relevante para o limite legal)	NÃO APLICÁVEL	(art. 8º, n.º 1, al. f))	

Anexos, a fls. 70

Assim, **tendo em conta os indicadores previstos no DL n.º 38/2008, de 7/mar** ( indicados na figura sob o título de " padrões legais de referência" <sup>77</sup> ), o **MS**, no contexto deste diploma, **não apresentava**, no final daquele exercício, **uma situação de desequilíbrio conjuntural ou estrutural**.

**2.4.2.** No entanto, o MS celebrou, como já referimos, no âmbito do **Programa de Apoio à Economia Local**<sup>78</sup> ( PAEL ), um contrato de EMLP com o Estado Português, no montante **€ 1 695 316**, tendo como objetivo o pagamento de dívidas vencidas há mais de 90 dias registadas no SIAL ( relativamente a 31/mar/2012 ), **cujo capital foi integralmente arrecadado em 2013**.

No contraditório, o MS refere o facto de a "(...) monitorização das obrigações resultantes do Plano de Ajustamento previsto no PAEL (...)", estar a ser "(...) feita, com periodicidade trimestral, e dela dado conhecimento" aos órgãos autárquicos.

Anexos, a fls. 77

<sup>75</sup> Cfr. art.º 8.º, do DL n.º 38/2008, de 7/mar.

<sup>76</sup> Cfr. art.º 3, n.º 4, do DL n.º 38/2008, de 7/mar.

<sup>77</sup> 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. ).

<sup>78</sup> Aprovado pela Lei n.º 43/2012, de 28/ago, e regulamentado pela Portaria n.º 281-A/2012, de 14/set.

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

### 2.5.1. O MS tem em vigor o:

- ✓ **Regulamento do sistema de controlo interno ( RSCI )**, ainda que apenas tenha sido aprovado em 2012 <sup>79</sup>, que contempla um conjunto de procedimentos de controlo em diferentes áreas, tais como disponibilidades, fundo de maneiio, receita, despesa, existências, imobilizado, recursos humanos e endividamento municipal <sup>80</sup>;
- ✓ **Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas (PGRCIC)**, aprovado ( 17/dez/2009 ) e remetido oportunamente às entidades previstas na Recomendação n.º 1/2009 <sup>81</sup> do Conselho de Prevenção da Corrupção.

Refira-se que o MS não dispõe de nenhum departamento específico ou elemento responsável pela função controlo interno.

### 2.5.2. Do trabalho realizado <sup>82</sup> resultaram algumas fragilidades ao nível do sistema de controlo interno e dos procedimentos contabilísticos, de que se salienta as seguintes:

- ✓ Não estão a ser efetuados os procedimentos de reconciliação das contas de terceiros ( nomeadamente, fornecedores, outros devedores e credores, Estado e outros entes públicos e instituições de crédito ) previstos no RSCI;
- ✓ As cauções e garantias prestadas ( a título de caução ou para o seu reforço ), na forma documental e em numerário, não se encontravam relevadas em contas de ordem, nem, no que se refere às indicadas em último lugar, ao nível da contabilidade patrimonial;
- ✓ Não são utilizadas contas de receção e conferência na sequência do recebimento de faturas de fornecedores " conta-corrente " e de " imobilizado ";
- ✓ Não é apresentado, no passivo de CP dos balanços do período analisado, o valor da amortização de contratos de EMLP cujo pagamento se vence em cada um dos anos imediatos.

No contraditório, o MS refere que os dois primeiros procedimentos, neste momento, já estão operacionalizados, e, quanto aos demais, " *está em curso* " a sua adoção.

Anexos, a fls. 77

## 3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Na sequência do que foi exposto, salientamos, em termos conclusivos, o seguinte:

<sup>79</sup> Em reunião de Câmara Municipal de 27/set/2012.

<sup>80</sup> Nomeadamente no artigo 52º, intitulado "Reconciliações".

<sup>81</sup> Publicada no DR, 2ª Série, em 22/jul.

<sup>82</sup> Em especial através da utilização de questionários e da realização de testes de conformidade e substantivos.

### 3.1. DOCUMENTOS DE PRESTAÇÃO DE CONTAS ( 2010 A 2013 )

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<b>3.1.1.</b> A análise realizada indicia que, entre 2010/2013, os <b>documentos de prestação de contas do MS não refletiam, com inteira fiabilidade, a sua situação económica e financeira</b> , pois foram efetuadas <b>correções relevantes</b> em rubricas de <b>resultados</b> e, em especial, <b>do passivo exigível ( para mais, entre 2010/2012, de, respetivamente, m€ 915,8, m€ 910,9 e m€ 839,7 )</b> .	2.1.1.1.	<b>A)</b> A regularização imediata, ao nível da informação contabilística do MS, das variações patrimoniais omitidas, caso não tenham sido entretanto corrigidas e a correção, para o futuro, dos procedimentos incorretos adotados, nomeadamente em termos do reconhecimento contabilístico dos juros de mora liquidados pelos credores.
<b>3.1.1.1.</b> Existiam <b>outras insuficiências com repercussões ao nível da qualidade e fiabilidade de informação financeira do MS</b> , de que se destacam: <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ A não implementação da contabilidade de custos;</li> <li>✓ As omissões ao nível da inventariação e de reconhecimento contabilístico de bens do ativo imobilizado.</li> </ul>	2.1.1.2.	<b>B)</b> Implementação do subsistema da contabilidade de custos.  <b>C)</b> Conclusão do processo de inventariação e, conseqüente, reconhecimento contabilístico da totalidade dos bens municipais.
<b>3.1.1.2.</b> Os <b>documentos de prestação de contas relativos ao período analisado não foram</b> , ao contrário do exigível legalmente, <b>certificados</b> por um <b>ROC/SROC</b> .	2.1.1.3.	<b>D)</b> Contratação de um ROC/SROC em cumprimento do quadro legal.

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

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<b>3.2.1.</b> A <b>receita total disponível do MS</b> importou, entre 2010/2013, respetivamente, em <b>m€ 13,2, m€ 14,6, m€ 13,9 e m€ 14,2</b> tendo, assim, <b> aumentado</b> , cerca de <b>8%</b> . Todavia, nos referidos anos, <b>aquelas receitas compreendiam a arrecadação de empréstimos</b> ( receitas não efetivas ) de, respetivamente, <b>m€ 254, m€ 374, m€ 14 e m€ 1,7</b> ), sem as quais a respetiva <b>variação teria sido negativa ( - 4% )</b> .	2.2.1.1. a 2.2.1.8.	
<b>3.2.1.1. Prática reiterada</b> , entre 2010/2013, <b>de empolamento na previsão das receitas orçamentais</b> , com índices de execução com algum significado apenas no último ano e em termos globais ( 87% ), persistindo uma taxa reduzida ao nível das de capital ( 61% ), <b>o que contraria o objetivo visado pelas regras previsionais consagradas no POCAL</b> .	2.2.1.2. e 2.2.1.3.	

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p>Através do referido emolpamento, <b>o MS criou</b>, de forma artificial, ao <b>nível da execução orçamental, a possibilidade de realização e/ou existência de um significativo valor de despesa</b> ( entre <b>MC 6 e MC 2,2</b> ) <b>sem que existissem meios monetários para efetuar o seu pagamento, potenciando</b>, assim, <b>uma gestão orçamental desequilibrada.</b></p>	<p>2.2.1.2. e 2.2.1.3.</p>	<p><b>E)</b> Elaboração rigorosa dos orçamentos de receita:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Fundamentando, de forma adequada, todas as rubricas previstas, independentemente de estarem ou não sujeitas no POCAL a regra previsional ( em especial, nos casos em que o valor a orçamentar traduza uma evolução atípica – crescimento – da receita face ao seu histórico de cobrança efetiva );</li> <li>✓ Considerando apenas as que apresentem um elevado grau de probabilidade em termos de cobrança efetiva.</li> </ul>
<p><b>3.2.1.2. Violação sistemática</b>, no período de 2010/2013 ( mesmo após a adesão ao PREDE e ao PAEL ), <b>do princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial</b> ( execução global do ano ), o que <b>espelha a concretização de uma execução orçamental desequilibrada.</b></p>	<p>2.2.1.4.</p>	<p><b>F)</b> Controlo rigoroso e contínuo dos níveis de execução orçamental, devendo ser efetuada uma execução prudente das despesas com base na cobrança efetiva das receitas.</p>
<p><b>3.2.1.3.</b> No quadriénio 2010/2013, <b>o MS apresentava uma significativa rigidez das suas despesas orçamentais</b>, com uma <b>limitada</b> ( em 2012 e 2013, respetivamente, de 26,1% e 29,3% ) <b>margem de manobra para fazer face às demais despesas que, à partida, não se encontram já “vinculadas”.</b></p>	<p>2.2.1.5.</p>	<p><b>G)</b> Ponderação de medidas que possam contribuir para uma redução das despesas municipais que apresentam uma elevada rigidez.</p>
<p><b>3.2.1.4. Indícios da realização e/ou existência de despesas</b>, nos anos 2010/2012, <b>sem que tenha sido efetuado o exigível compromisso</b> ( respetivamente, m€ 276, m€ 264 e m€ 615 ).</p> <p>As referidas diferenças decorrem das correções efetuadas pela IGF na dívida à ADSE, no montante de, respetivamente, m€ 810, m€ 795 e m€ 647, que não se encontrava relevada na contabilidade patrimonial, nem tinha sido comprometida orçamentalmente, situação que foi regularizada apenas em 2014.</p> <p>Atendendo a que tais dívidas não decorrem de uma decisão autónoma dos órgãos ou eleitos municipais e ao conseqüente caráter difuso da responsabilidade envolvida, não se justifica a realização de qualquer outra diligência.</p>	<p>2.2.1.6.</p>	<p><b>H)</b> Cumprimento sistemático das regras previstas no POCAL e na Lei n.º 8/2012, de 21/fev, em matéria de assunção de compromissos, em especial, no que concerne à proibição de assunção de compromissos sem que existam fundos disponíveis.</p>

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p><b>3.2.2.</b> A <b>dívida global do MS de operações orçamentais</b> ( corrigida pela IGF ) <b>teve uma evolução muito favorável entre 2010/2013 ( menos M€ 4,6 e 36% )</b>, mas mantinha, no final do último ano, <b>um nível materialmente relevante face ao seu quadro financeiro ( M€ 8,3 )</b>, sendo de salientar, em 2012, um(a):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ <b>Significativo período de recuperação da dívida total</b> ( 18 meses );</li> <li>✓ <b>Relevante valor de dívida municipal per capita</b> ( € 547 );</li> <li>✓ <b>Elevado peso da dívida de MLP na dívida total</b> ( 61% ).</li> </ul> <p>Acresce que a evolução da situação financeira do MS não foi tão positiva como a que parece decorrer da simples análise da evolução da dívida municipal, pois, no final de 2013, existia um significativo montante ( m€ 590 ) de compromissos já assumidos e ainda não faturados, o que não acontecia no final dos três exercícios anteriores.</p> <p><b>Estes factos repercutem-se e condicionam a gestão orçamental de exercícios futuros.</b></p>	<p>2.2.2.1. a 2.2.2.8.</p>	<p><b>I)</b> Acompanhamento e controlo rigorosos da evolução e da assunção de nova despesa, de modo a conter e adequar o respetivo montante ao quadro financeiro da Autarquia, nomeadamente às suas receitas, salvaguardando, assim, o pagamento atempado das suas obrigações.</p> <p><b>J)</b> Ponderação, nas áreas de atividade ou programas que tenham um maior peso e flexibilidade ao nível da despesa municipal, da eventual adoção de medidas no sentido de descontinuar os que tenham menor impacto negativo sobre os cidadãos ou de diminuir os meios financeiros afetos, de modo a proporcionar uma redução relevante na despesa municipal.</p>
<p><b>3.2.2.1.</b> A <b>dívida de EMLP decresceu entre 2010/2013</b>, passando de <b>€ 8 003 702 para € 6 902 389 ( menos M€ 1,1 e 14% )</b>.</p> <p>Ao contrário, o <b>serviço da dívida aumentou 15%</b> ( de M€ 1,1 para M€ 1,3 ), sendo <b>expectável que se mantenha num nível idêntico nos próximos anos</b>, atendendo ao EMLP em período de carência e ao contratado ao abrigo do PAEL, bem como aos que terminam, entretanto, o período de amortização.</p>	<p>2.2.2.2.</p>	<p><b>K)</b> 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>
<p><b>3.2.2.2.</b> No horizonte temporal em análise, não foram celebrados, nem estavam em vigor, quaisquer <b>contratos de ECP ou de locação financeira</b>.</p>	<p>2.2.2.3. e 2.2.2.4.</p>	
<p><b>3.2.2.3.</b> As " <b>outras dívidas a terceiros</b> " de operações orçamentais <b>diminuíram</b>, de forma significativa, <b>entre 2010/2013 ( M€ 3,5 e 72% )</b>, tendo <b>passado</b> para cerca de <b>M€ 1,4</b>.</p>	<p>2.2.2.5. e 2.2.2.6.</p>	

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p>Ainda assim, o <b>MS apresentou</b>, durante todo o período analisado ( apesar da transformação, em 2009 e 2013, através do recurso aos PREDE e PAEL, de M€ 2,9 de dívida desta natureza em financeira de MLP ), <b>uma situação financeira de CP negativa e desequilibrada</b> com:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ <b>Relevantes, elevados e sistemáticos saldos reais negativos de operações orçamentais</b> ( 2012 e 2013, respetivamente, M€ 4,1 e M€ 1,3 );</li> <li>✓ <b>PMP a terceiros muito superiores aos parâmetros legais</b> ( 2012: 200 dias ), o que não se verificava em 2012 e 2013 quanto a fornecedores ( 43 e 55 dias );</li> <li>✓ <b>Violação</b>, em todos os anos, <b>da regra do equilíbrio financeiro mínimo</b>, com um desajustamento contínuo entre as dívidas de CP e correspondente liquidez do ativo, em especial, das disponibilidades;</li> <li>✓ <b>Elevados custos financeiros devido a atrasos no pagamento a fornecedores</b> ( <b>liquidação</b>, nos anos de 2010/2012, de juros de mora, pelo menos, <b>m€ 226</b>, tendo sido <b>pagos m€ 225</b>, estando <b>em dívida</b>, no final do último ano, <b>m€ 1</b> ).</li> </ul>	<p>2.2.2.5. e 2.2.2.6.</p>	<p><b>L)</b> Implementação de medidas que contribuam para o restabelecimento do equilíbrio financeiro do MS, em especial de CP, o que pressupõe, designadamente, a:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Otimização da cobrança das receitas municipais ( através da atualização das taxas e preços, da fixação das taxas dos impostos municipais, bem como, sendo caso disso, do aperfeiçoamento dos respetivos processos de liquidação e cobrança );</li> <li>✓ Racionalização da despesa realizada através, nomeadamente, da:             <ul style="list-style-type: none"> <li>• Análise sistemática da sua necessidade e utilidade;</li> <li>• Adoção, ainda que não prevista legalmente, do instrumento da cativação das despesas, consagrando regras de execução orçamental que inclua a identificação das rubricas da despesa e as percentagens a cativar, bem como a competência para a sua descativação.</li> </ul> </li> </ul>
<p><b>3.2.3.</b> O <b>MS</b>, em 2009, <b>contratou</b>, ao abrigo do <b>PREDE</b>, <b>dois EMLP</b>, no total de <b>M€ 1,2</b>, ficando vinculado à prossecução de metas em termos de redução do PMP.</p>	<p>2.2.3.1. a 2.2.3.6.</p>	
<p><b>3.2.3.1.</b> As validações efetuadas revelaram incorreções materialmente relevantes nas grandezas consideradas pela DGAL para apurar o PMP a fornecedores ( RCM n.º 34/2008 ), tendo a IGF apurado, em 2011/2012:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Na <b>dívida a fornecedores: mais m€ 116 e m€ 170</b>, que resultam da inclusão do resultado do procedimento de reconciliação de saldos de credores;</li> <li>✓ Nas <b>aquisições de bens e serviços: menos m€ 389 e M€ 1,7</b>, que não respeitam a eventos relacionados com aquisições a título oneroso e das correções efetuadas pela IGF apuradas no procedimento de reconciliação.</li> </ul> <p><b>3.2.3.2.</b> Atendendo a <b>2009/2012</b>, a <b>taxa de juro base remuneratória do capital mutuado</b> deveria ser <b>reduzida em 0,1 pp.</b></p>	<p>2.2.3.2. a 2.2.3.5.</p>	<p><b>M)</b> Adoção de mecanismos que salvaguardem o cumprimento efetivo dos objetivos fixados no PREDE, nomeadamente a redução anual do PMP com os quais o MS se comprometeu de forma expressa.</p>

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p><b>3.2.3.3. O MS, entre 2009/2012, não contribuiu totalmente para a prossecução dos objetivos, de âmbito específico e geral, subjacentes à conceção do PREDE, já que não:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ <b>Reduziu sistematicamente o PMP</b> de acordo com o previsto legalmente;</li> <li>✓ <b>Diminuiu, nos anos imediatos, de forma duradoura, as "outras dívidas a terceiros" em montante pelo menos equivalente ao dos EMLP, tendo antes ocorrido uma duplicação da sua dívida total num valor significativo ( M€ 1,2 ).</b></li> </ul>	2.2.3.6.	

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

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p><b>3.3.1.1.</b> Atento o <b>conceito de EL total, o perímetro relevante para aferir do cumprimento dos limites legais de endividamento</b> englobava, nos anos de 2011 e 2013, além do <b>Município</b>, a CIM-BM .</p> <p>Não foi considerado o endividamento das empresas COIMBRAVITA, SA e WRC, SA, atendendo, respetivamente, a que não foi possível obter qualquer informação financeira e que apresentou equilíbrio de contas, de acordo com o RJSEL e RJAEP.</p>	2.3.1. e 2.3.2.	
<p><b>3.3.1.2.</b> O <b>MS cumpriu, no final de 2011 a 2013, os limites especiais de EL e de EMLP</b> ( previstos nas LOE ), bem como o de <b>ECP</b> ( previsto na LFL ).</p> <p>Saliente-se que, em 2011 e 2012, <b>estão excecionados dos limites legais de EL e EMLP</b>, respetivamente, <b>m€ 776 e m€ 701</b>, pelo que os valores que estão a ser considerados são inferiores aos reais.</p>	2.3.3. a 2.3.5.	
<p><b>3.3.1.3.</b> O <b>MS cumpriu</b>, relativamente ao período 2011 e 2013, a <b>obrigação de prestação periódica de informação à DGAL</b> para efeitos do apuramento e do controlo da evolução do seu endividamento, em especial, dos respetivos limites legais.</p>	2.3.6.	<p><b>N)</b> 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 MS e da comunicação da informação de todas as entidades relevantes.</p>

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p>Todavia, no que respeita a 2011/2012, a <b>informação reportada ao nível do EL não refletia, com inteira fiabilidade, a situação nesta matéria</b>, tendo sido <b>apuradas diferenças, para mais</b>, nos montantes de, respetivamente, <b>m€ 859,5 e m€ 792</b>.</p> <p>Estas divergências resultaram das correções efetuadas pela IGF na informação financeira do MS e da inclusão do EL da CIM-BM.</p>	2.3.6.	<p><b>O)</b> Criação de procedimentos periódicos de circularização, recolha e validação de informação, que inclua o conjunto de entidades suscetíveis de relevarem, em cada momento, para os limites de endividamento municipal, o que também permitirá o acompanhamento e controlo sistemáticos da posição da Autarquia nessa matéria.</p>
<p><b>3.3.2.</b> A <b>Autarquia</b>, em 2012 e 2013, <b>contribuiu positivamente para o défice do subsector local</b>, uma vez que, entre 1/jan e 31/dez, daqueles anos, <b>diminuiu o seu EL</b> ( sem exceções ) em cerca de, respetivamente, <b>M€ 1,7 e m€ 399,8</b>.</p>	2.3.7.	

#### 3.4. SANEAMENTO E REEQUILÍBRIO FINANCEIROS E ADESÃO AO PAEL

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p><b>3.4.1.</b> O MS, ainda que não apresentasse, no final de 2012, uma situação de desequilíbrio financeiro conjuntural ou estrutural, <b>aderiu ao PAEL</b> e contratou, nesse ano, um EMLP, no montante de M€ 1,7, cujo capital arrecadou integralmente em 2013.</p>	2.4.1. e 2.4.2.	<p><b>P)</b> Criação dos instrumentos necessários ao cumprimento e monitorização das obrigações resultantes do Plano de Ajustamento previsto no PAEL.</p>

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

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p><b>3.5.1.</b> O MS tem em vigor um RSCI e um PGRCIC, ainda que o primeiro só tenha sido aprovado em 2012, ao contrário do segundo que foi oportunamente aprovado e remetido às entidades previstas na Recomendação n.º 1/2009 do CPC.</p> <p>A Autarquia não dispõe de nenhum departamento específico ou elemento responsável pela função controlo interno.</p>	2.5.1.	<p><b>Q)</b> Criação/designação de um serviço ou pessoa responsável pela função de controlo interno.</p>

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p><b>3.5.2.</b> Do trabalho realizado resultaram algumas fragilidades ao nível do controlo interno e dos procedimentos contabilísticos de que destacamos os seguintes:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Não estão a ser efetuados os procedimentos de reconciliação das contas de terceiros previstos no RSCI;</li> <li>✓ As cauções e garantias prestadas ( a título de caução ou para o seu reforço ), na forma documental e em numerário, não se encontravam relevadas em contas de ordem, nem, no que se refere às indicadas em último lugar, na contabilidade patrimonial;</li> <li>✓ Não são utilizadas, na sequência do recebimento das faturas, as contas de receção e conferência de " fornecedores c/c " e " fornecedores de imobilizado ";</li> <li>✓ Não é apresentado, no passivo de curto prazo do balanço, o valor da amortização de contratos de EMLP cujo pagamento se vence em cada um dos anos imediatos.</li> </ul>	<p>2.5.2.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li><b>R)</b> Cumprimento e desenvolvimento dos procedimentos previstos no RCSI, nomeadamente os relativos à reconciliação das contas de terceiros.</li> <li><b>S)</b> Relevação, em contas de ordem, das cauções e garantias prestadas e, quanto às que têm forma documental, respetivo arquivo conjunto e organizado por terceiro, bem como definição da responsabilidade pela sua guarda.</li> <li><b>T)</b> Reconhecimento, sistemático e imediato, das faturas recebidas na Autarquia nas contas em receção e conferência e posterior desenvolvimento, sendo caso disso, de eventuais procedimentos internos de confirmação.</li> <li><b>U)</b> Apresentação, no CP do balanço, dos valores relativos à amortização de EMLP exigíveis no exercício seguinte, ainda que, no caso dos EMLP, mantendo a denominação da conta que espelha a natureza originária deste passivo.</li> </ul>

#### 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 Soure, o qual deverá dar conhecimento do mesmo aos restantes membros do Órgão Executivo e remeter cópia à Assembleia Municipal, em conformidade com o disposto no art. 35º, n.º 2, al. o), do Anexo I, da Lei n.º 75/2013, de 12/set.

**4.1.3.** Que a Câmara Municipal de Soure 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 evidenciam que foi dado conhecimento aos mesmos do presente relatório.

Inspeção-Geral de Finanças,