

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 Tomar

Projeto de Relatório

Independência

InteGridade

ConFiança

ÍNDICE

| | |
|--|-----------|
| LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS | 2 |
| LISTA DE QUADROS | 3 |
| 1. INTRODUÇÃO | 4 |
| 1.1. ORIGEM E OBJETIVOS..... | 4 |
| 1.2. METODOLOGIA E CONDICIONALISMOS..... | 4 |
| 2. RESULTADOS DA AÇÃO | 5 |
| 2.1. DOCUMENTOS DE PRESTAÇÃO DE CONTAS (2009/2013)..... | 5 |
| 2.1.1. FIABILIDADE DA INFORMAÇÃO FINANCEIRA | 5 |
| 2.1.2. EVOLUÇÃO DOS BALANÇOS | 7 |
| 2.2. ORÇAMENTO, DÍVIDA MUNICIPAL E SITUAÇÃO FINANCEIRA (2009/2013) | 9 |
| 2.2.1. PREVISÃO E EXECUÇÃO ORÇAMENTAL..... | 9 |
| 2.2.2. DÍVIDA MUNICIPAL E APRECIAÇÃO DA SITUAÇÃO FINANCEIRA..... | 16 |
| 2.2.3. PROGRAMA DE REGULARIZAÇÃO EXTRAORDINÁRIA DE DÍVIDAS DO ESTADO (PREDE) .. | 22 |
| 2.3. LIMITES LEGAIS DE ENDIVIDAMENTO MUNICIPAL (2011/2013) | 27 |
| 2.3.1. APURAMENTO DOS LIMITES DE ENDIVIDAMENTO | 27 |
| 2.3.2. ENTIDADES RELEVANTES PARA OS LIMITES LEGAIS | 29 |
| 2.3.3. CONTROLO DOS LIMITES DE EMPRÉSTIMOS DE MÉDIO/LONGO PRAZOS | 30 |
| 2.3.4. CONTROLO DOS LIMITES DE ENDIVIDAMENTO LÍQUIDO | 31 |
| 2.3.5. CONTROLO DOS LIMITES DE EMPRÉSTIMOS DE CURTO PRAZO..... | 32 |
| 2.3.6. CONTROLO DA INFORMAÇÃO PRESTADA À DGAL..... | 33 |
| 2.3.7. CONTRIBUTO DO MT PARA O DÉFICE DO SUBSETOR DAS AUTARQUIAS LOCAIS..... | 34 |
| 2.4. SANEAMENTO E REEQUILÍBRIO FINANCEIROS E ADESÃO AO PAEL | 34 |
| 2.5. CONTROLO INTERNO, PROCEDIMENTOS CONTABILÍSTICOS E PLANO DE GESTÃO DE RISCOS DE CORRUPÇÃO E INFRAÇÕES CONEXAS | 35 |
| 3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES | 36 |
| 4. PROPOSTA..... | 44 |
| ANEXOS (fls. 1 a 90) | |

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

| | |
|---------------|--|
| ADSE | Direção-Geral de Proteção Social aos Trabalhadores em Funções Públicas |
| AMEGA | Associação de Municípios para o Estudo e Gestão da Água |
| AMPV | Associação de Municípios Portugueses do Vinho |
| BES | Banco Espírito Santo, SA |
| BPI | Banco Português de Investimentos, SA |
| CIMT | Comunidade Intermunicipal do Médio Tejo |
| CMT | Câmara Municipal de Tomar |
| CGD | Caixa Geral de Depósitos, SA |
| Cfr | Confrontar |
| CP | Curto Prazo |
| DGAL | Direção - Geral das Autarquias Locais |
| DGTF | Direção – Geral do Tesouro e Finanças |
| DL | Decreto-Lei |
| DR | Diário da República |
| ECP | Empréstimos de curto prazo |
| EL | Endividamento líquido |
| EMLP | Empréstimos de médio/longo prazos |
| EPT | Ensino Profissional de Tomar, Lda |
| FEF | Fundo de Equilíbrio Financeiro |
| IGF | Inspeção-Geral de Finanças |
| IRS | Imposto sobre os Rendimentos das Pessoas Singulares |
| LFL | Lei das Finanças Locais |
| LOE | Lei do Orçamento de Estado |
| LOPTC | Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas |
| M€ | Milhões de euros |
| m€ | Milhares de euros |
| MLP | Médio e longo prazos |
| MT | Município de Tomar |
| NCI | Norma de Controlo Interno |
| OE | Orçamento de Estado |
| OO | Operações orçamentais |
| OT | Operações de tesouraria |
| PAEL | Programa de Apoio à Economia Local |
| PMP | Prazo médio de pagamento |
| POCAL | Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais |
| PGRIC | Plano de Gestão dos Riscos de Corrupção e Infrações Conexas |
| pp | Pontos percentuais |
| PREDE | Programa de Regularização Extraordinária de Dívidas do Estado |
| RCM | Resolução do Conselho de Ministros |
| RJAEPL | Regime Jurídico da Atividade Empresarial e das Participações Locais |
| RJSEL | Regime Jurídico do Setor Empresarial Local |
| SIIAL | Sistema Integrado de Informação da Administração Local |
| SMAS | Serviços Municipalizados de Água e Saneamento de Tomar |

LISTA DE QUADROS

| | |
|------------------|---|
| Figura 1 | Síntese das correções efetuadas aos balanços |
| Figura 2 | Evolução das componentes dos balanços |
| Figura 3 | Indicadores de endividamento |
| Figura 4 | Indicadores de imobilizações |
| Figura 5 | Evolução e taxas de execução da receita e despesa municipal (2009/2012) |
| Figura 6 | Execução da receita e despesa municipais e respetivas taxas (2013) |
| Figura 7 | Despesa orçamental prevista sem efetiva cobertura pela receita disponível |
| Figura 8 | Equilíbrio orçamental em sentido substancial |
| Figura 9 | Vinculação orçamental |
| Figura 10 | Compromissos assumidos / despesas faturadas (ou equivalente) |
| Figura 11 | Composição e evolução da dívida corrigida pela IGF (2009/2012) |
| Figura 12 | Composição e evolução da dívida municipal (2013) |
| Figura 13 | Saldos reais de operações orçamentais |
| Figura 14 | Prazo médio de pagamento |
| Figura 15 | Indicadores de liquidez |
| Figura 16 | Empréstimos PREDE |
| Figura 17 | Dívida a fornecedores a acrescer no apuramento do PMP |
| Figura 18 | Aquisições de bens e serviços a excluir / acrescer no apuramento do PMP |
| Figura 19 | Evolução dos PMP (IGF/DGAL) |
| Figura 20 | PREDE – Controlo dos objetivos |
| Figura 21 | PREDE – Evolução das outras dívidas a terceiros |
| Figura 22 | Limites de endividamento líquido |
| Figura 23 | Limites de empréstimos de médio/longo prazos |
| Figura 24 | Limites de empréstimos de curto prazo |
| Figura 25 | Entidades abrangidas pelo conceito de endividamento líquido total |
| Figura 26 | Controlo dos limites de EMLP |
| Figura 27 | Controlo dos limites de EL |
| Figura 28 | Diferença no reporte de EL (DGAL/IGF) |
| Figura 29 | Evolução do endividamento líquido municipal |
| Figura 30 | Reequilíbrio e saneamento e financeiros |

1. INTRODUÇÃO

1.1. ORIGEM E OBJETIVOS

1.1.1. Realizou-se, em conformidade com o Plano de Atividades da Inspeção-Geral de Finanças (IGF), uma auditoria no Município de Tomar (MT), enquadrada no Projeto designado de " Controlo do endividamento e da situação financeira da Administração Local Autárquica ".

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

| | |
|---|--|
| 1 | Avaliação da qualidade da informação constante da prestação de contas do Município, relativa ao exercício de 2012. |
| 2 | Análise do comportamento do Município no que respeita à execução orçamental no último quadriénio (2009/2012), 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 e 2012, do regime de endividamento previsto na Lei das Finanças Locais ⁽¹⁾ e nas Leis do Orçamento de Estado desses anos ⁽²⁾ , quer na vertente dos empréstimos, quer de endividamento líquido. |
| 4 | Verificação, no final de 2012, da posição do Município em termos de equilíbrios conjuntural e estrutural (saneamento e reequilíbrio financeiros). |
| 5 | Conhecimento do sistema de controlo interno instituído no Município no que respeita a vários aspetos do endividamento e sua avaliação em termos de adequação e eficácia. |

Embora a auditoria incidisse sobre os **anos 2009/2012**, foi ainda considerada na análise, nos casos em que os objetivos definidos o permitiram, a **informação financeira relativa ao final do exercício de 2013** ³.

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

1.2. METODOLOGIA E CONDICIONALISMOS

1.2.1. A presente ação de controlo baseou-se na metodologia e instrumentos de trabalho

¹ Lei n.º 2/2007, de 15/jan (com declaração de retificação n.º 14/2007, publicada no DR, I série de 15/fev/07), alterada pelos art. 6.º da Lei n.º 22-A/2007, de 29/jun, art. 29.º da Lei n.º 67-A/2007, de 31/dez, art. 32º da Lei n.º 3-B/2010, de 28/abr, art. 47º da Lei n.º 55-A/2010, de 31/dez, e art. 57º da Lei n.º 64-B/2011, de 30/dez, e, entretanto, revogada pela Lei n.º 73/2013, de 3/set (regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais).

² Lei n.º 55-A/2010, de 31/dez (alterado pelo art. 2º da Lei n.º 60-A/2011, de 30/nov) e Lei n.º 64-B/2011, de 30/dez.

³ Ainda que não especificamente validada pela IGF, pois o ano sobre o qual incidiu o trabalho desta auditoria ao nível do controlo da qualidade da informação prestada pelo MT foi, como decorre dos objetivos referidos, o de 2012.

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

Anexos, a fls. 1 a 10

Relativamente ao Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas, a análise baseou-se no guião elaborado para o efeito (anexo ao Despacho n.º 9/2010 do Senhor Inspetor-Geral de Finanças).

1.2.2. Na realização desta ação de controlo, destacamos a boa colaboração recebida dos eleitos locais e trabalhadores do Município de Tomar, em especial dos afetos à Divisão Financeira, bem como das entidades externas abrangidas pela análise dos limites de endividamento municipal.

2. RESULTADOS DA AÇÃO

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

2.1.1. FIABILIDADE DA INFORMAÇÃO FINANCEIRA

2.1.1.1. Do trabalho realizado ⁴, com o objetivo de controlar a qualidade da informação financeira produzida pelo MT, resultaram as seguintes correções aos dados constantes dos **balanços dos anos de 2009/2012** ⁵:

⁴ Foram circularizados e reconciliados os saldos:

- ✓ Das entidades financeiras (Caixa Geral de Depósitos, SA - CGD, o Banco BPI, SA - BPI, o Banco Espírito Santo, SA - BES) e da Direção-Geral do Tesouro e Finanças - DGTF), que representavam 98% (€ 19 526 509,93) do capital em dívida de empréstimos de médio e longo prazos no final de 2012 (€ 19 941 242,53), resultante de dezassete contratos.
- ✓ De 15 credores de outra natureza (fornecedores c/c, de imobilizado, em receção e conferência e outros), cujos créditos totalizavam, no final de 2012, cerca de M€ 11,7, que representavam cerca de 82% da dívida originariamente de curto prazo constante da prestação de contas do Município (14 193 775,25).

⁵ Atendendo a que apenas foi controlada a qualidade da informação constante dos documentos de prestação de contas de 2012, nomeadamente através dos referidos procedimentos de circularização e reconciliação, as correções efetuadas entre 2009 e 2011 respeitam somente às decorrentes daquele controlo que também eram suscetíveis de afetar esses exercícios.

As indicadas correções foram introduzidas nos balanços de 2009/2012 do MT, e, quando relevantes, noutras grandezas consideradas na análise efetuada pela IGF, nomeadamente em termos de apuramento da dívida reconciliada e do endividamento líquido.

Figura 1 – Síntese das correções efetuadas aos balanços

Un: Euro

| COMPONENTES DO BALANÇO | CONTAS | 2009 | | | | 2010 | | | | 2011 | | | | 2012 | | | |
|------------------------|---|--------------|--------------|----------------|-----|--------------|--------------|----------------|-----|--------------|--------------|----------------|-----|--------------|--------------|----------------|-----|
| | | Débito | Crédito | Saldo Valor | D/C | Débito | Crédito | Saldo Valor | D/C | Débito | Crédito | Saldo Valor | D/C | Débito | Crédito | Saldo Valor | D/C |
| ATIVO | Investimentos Financeiros - Partes de Capital (411) | | 3 562 990,87 | - 3 562 990,87 | C | | 3 354 584,80 | - 3 354 584,80 | C | | 3 752 331,08 | - 3 752 331,08 | C | | 4 738 655,78 | - 4 738 655,78 | C |
| | Resultado Líquido do Exercício (88) / Resultados Transitados (59) - Outros | 4 815,61 | | 4 815,61 | D | 18 722,52 | | 18 722,52 | D | 27 181,89 | | 27 181,89 | D | 167 235,42 | | 167 235,42 | D |
| | Resultado Líquido do Exercício (88) / Resultados Transitados (59) - FSE | 1 012,96 | | 1 012,96 | D | 4 214,35 | | 4 214,35 | D | 4 213,96 | | 4 213,96 | D | 188 920,41 | | 188 920,41 | D |
| | Resultado Líquido do Exercício (88) / Resultados Transitados (59) - Juros de Mora | | | | | | | | | 21 143,18 | | 21 143,18 | D | 613 399,52 | | 613 399,52 | D |
| | Resultado Líquido do Exercício (88) / Resultados Transitados (59) | 238 224,02 | | 238 224,02 | D | 238 224,02 | 208 406,07 | 29 817,95 | D | 635 970,30 | 208 406,07 | 427 564,23 | D | 1 622 295,00 | 208 406,07 | 1 413 888,93 | D |
| FUNDOS PRÓPRIOS | Património (51) | 3 324 766,85 | | 3 324 766,85 | D | 3 324 766,85 | | 3 324 766,85 | D | 3 324 766,85 | | 3 324 766,85 | D | 3 324 766,85 | | 3 324 766,85 | D |
| | Outras dívidas a terceiros - fornecedores c/c (221) | | 5 828,57 | 5 828,57 | C | | 18 722,91 | 18 722,91 | C | | 48 325,07 | 48 325,07 | C | | 1 378 927,49 | 1 378 927,49 | C |
| | Outras dívidas a terceiros - fornecedores de imobilizado (261) | | | | | | 4 213,96 | 4 213,96 | C | | 4 213,96 | 4 213,96 | C | | 4 213,96 | 4 213,96 | C |
| | 2739 - Outros acréscimos de custos | | | | | | | | | | | | | 413 586,10 | | - 413 586,10 | D |
| | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| PASSIVO | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | | | | | | | | |

Anexos, a fls. 11 a 14

O conjunto das situações resulta, essencialmente, da:

- ✓ Eliminação, na conta de "investimentos financeiros", do valor da alegada participação nos Serviços Municipalizados de Água e Saneamento de Tomar (SMASST) e da participação "indireta" na empresa Município, SA através da Comunidade Intermunicipal do Médio Tejo (CIMT), entidade que detém diretamente a referida participação;
- ✓ Consideração, nas contas do passivo exigível de curto prazo (dívida comercial/administrativa), de faturas emitidas antes do final de 2012, que o **MT** não contabilizou nesse ano, cujo montante importava em, pelo menos, **€ 969 555,35**, representando cerca de 7% da dívida desta natureza constante do balanço;
- ✓ Correção da contabilização incorreta de documentos de despesa, que já consubstanciam dívida municipal no final de 2012 (pois foram emitidos antes do final do exercício), na conta 2739 - Outros acréscimos de custos, no montante de **€ 413 586,10**, quando deveria ter sido reconhecido nas contas adequadas do passivo exigível de curto prazo.

Anexos, a fls. 11 a 31

As omissões, fragilidades e incorreções detetadas, ao nível do exigível e atempado reconhecimento contabilístico dos documentos relativos à despesa municipal que já consubstanciavam dívida no final dos exercícios, é uma prática reiterada e corrente do MT, cuja constatação, nos anos em análise, confirma o sentido da participação à IGF efetuada sobre esta matéria (entrada da IGF EEL n.º 602/2014).

Refira-se, aliás, que a IGF, no Relatório n.º 2009/822, já evidenciava a ocorrência de tais fragilidades no final de 2007 (omissão de € 1 226 103,68), pelo que, no período entretanto decorrido, não foi alterado o procedimento incorreto detetado, nem acatada a recomendação da IGF.

Por sua vez, da reconciliação, relativamente ao final de 2012, dos saldos apresentados pelas contas (2312) relativas aos **empréstimos de médio e longo prazo** com os

respetivos extratos das instituições financeiras não resultaram quaisquer divergências.

Anexos, a fls. 32

2.1.1.2. Para além disso, considerando o disposto no Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (**POCAL** ⁶), constatámos, ainda, a existência de outras insuficiências com repercussões ao nível da qualidade e fiabilidade da informação económico-financeira elaborada pelo MT, em especial, as que respeitam à:

- ✓ **Não utilização**, de forma sistemática e abrangente, das contas relativas a **compromissos de exercícios futuros** (contas 04 e 05), nomeadamente no que respeita às amortizações dos EMLP;
- ✓ **Omissão de inventariação** e, conseqüentemente, do reconhecimento contabilístico, **de bens imóveis do MT** ⁷.

Anexos, a fls. 89 e 90

2.1.1.3. Em síntese, os **balanços do MT não refletiam, com inteira fiabilidade, a sua situação económica e financeira**, pois foram efetuadas **correções materialmente relevantes** nas **rúbricas relativas a resultados, investimentos, acréscimos e passivo exigível**.

2.1.2. EVOLUÇÃO DOS BALANÇOS

2.1.2.1. As **diversas componentes dos balanços do MT**, após as correções da IGF, apresentaram, no quadriénio 2009/2012, os seguintes valores e evolução:

Figura 2 – Evolução das componentes dos balanços

Un: euro

| DESCRIÇÃO | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | VARIAÇÃO NO QUADRIÉNIO | |
|------------------------------|----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|------------------------|------------|
| | | | | | Montante | % |
| ACRÉSCIMOS E DIFERIMENTOS | 0,00 | 0,00 | 317 530,75 | 4 688 146,55 | 4 688 146,55 | - |
| RESTANTE ATIVO | 95 658 690,20 | 102 926 739,41 | 114 490 755,35 | 112 921 408,21 | 17 262 718,01 | 18% |
| ATIVO TOTAL | 95 658 690,20 | 102 926 739,41 | 114 808 286,10 | 117 609 554,76 | 21 950 864,56 | 23% |
| DÍVIDAS A TERCEIROS | 29 106 686,78 | 32 738 572,26 | 38 739 033,87 | 35 844 419,65 | 6 737 732,87 | 23% |
| PROVISÕES | 0,00 | 0,00 | 1 911 722,52 | 0,00 | 0,00 | - |
| ACRÉSCIMOS E DIFERIMENTOS | 23 175 916,67 | 25 678 963,63 | 34 336 138,49 | 37 882 010,10 | 14 706 093,43 | 63% |
| PASSIVO TOTAL | 52 282 603,45 | 58 417 535,89 | 74 986 894,88 | 73 726 429,75 | 21 443 826,30 | 41% |
| PATRIMÓNIO | 26 501 138,26 | 26 857 775,56 | 27 356 327,57 | 27 827 497,57 | 1 326 359,31 | 5% |
| RESTANTES FUND. PRÓPRIOS | 16 874 948,49 | 17 651 427,96 | 12 465 063,65 | 16 055 627,44 | - 819 321,05 | -5% |
| FUND. PRÓPRIOS TOTAIS | 43 376 086,75 | 44 509 203,52 | 39 821 391,22 | 43 883 125,01 | 507 038,26 | 1% |

Fonte: Balanços de 2009 a 2012

⁶ 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.

⁷ Particularmente no que se refere aos bens imóveis do domínio público.

Assim, no **período referido** constata-se que o(s):

- ✓ **Ativo** apresentou uma **evolução favorável**, com um acréscimo de 23% (M€ 21,9), que resultou, essencialmente, do aumento (41%) das " *imobilizações corpóreas* " (que contribuiu em 87% para a variação total);
- ✓ **Passivo**, ao contrário, **evoluiu negativamente**, pois cresceu cerca de 41% (M€ 21,4), para o que concorreu o aumento das " *dívidas a terceiros de curto prazo* " (M€ 11,7) e dos acréscimos e diferimentos (M€ 14,7), que correspondem, respetivamente, a 54% e a 69% da variação total;
- ✓ **Fundos próprios aumentaram cerca de 1%** (m€ 507), para o que contribuiu, especialmente, a rubrica de " *resultados líquidos do exercício* " (com um peso de 368% na variação total).

Anexos, a fls. 33 e 34

Entre 2009/2012, o **grau de dependência do MT do passivo exigível para financiamento do ativo manteve-se** (30%), tendo **diminuído o correspondente peso dos fundos próprios** (de 45% para 37%).

Em **2013 verificou-se, face a 2012**, uma **variação positiva das várias grandezas incluídas no balanço**, pois o **ativo e os fundos próprios aumentaram** (respetivamente, **M€ 5,5** e **M€ 8,4**), enquanto que o **passivo diminuiu M€ 2,9** (4%).

2.1.2.2. Acresce que a **situação do MT em termos de endividamento**, quando abordada, de forma articulada, com as restantes componentes do balanço (ativo líquido e passivo total), apresenta a seguinte evolução:

Figura 3 – Indicadores de endividamento

| INDICADORES | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | VARIAÇÃO NO QUADRIÉNIO |
|---|------|------|------|------|------------------------|
| Endividamento (passivo / ativo líquido) | 55% | 57% | 65% | 63% | 8,03 |
| Estrutura de Endividamento I (dívidas MLP / passivo) | 48% | 40% | 30% | 27% | -20,55 |
| Estrutura de Endividamento II (dívida financeira MLP / passivo) | 48% | 40% | 30% | 27% | -20,55 |
| Estrutura de Endividamento III (dívidas de CP / passivo) | 8% | 16% | 22% | 22% | 13,49 |

Fonte: Balanços de 2009 a 2012

Anexos, a fls. 43

O conjunto de indicadores utilizados evidencia que, **no período 2009/2012**:

- ✓ **Aumentou o peso do passivo no ativo líquido** (indicador " Endividamento "), que se situou, em 2012, em 63%;
- ✓ **Decresceu significativamente o peso das dívidas de MLP** (que são apenas de natureza financeira) no passivo (indicadores " Estruturas de Endividamento I e II), que passou de 48% para 27%;
- ✓ **Aumentou**, de forma muito relevante (cerca de 13 pontos percentuais), **o peso das**

dívidas de CP no passivo (indicador " Estrutura de Endividamento III).

2.1.2.3. Por sua vez, no que respeita aos **três indicadores das imobilizações adotados pela IGF**, verifica-se a evolução expressa no quadro seguinte.

Figura 4 – Indicadores de imobilizações

| INDICADORES | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | VARIAÇÃO NO QUADRIÉNIO |
|--|------|------|------|------|------------------------|
| Indicador das imobilizações I (capitais permanentes / imobilizado líquido) | 76% | 70% | 57% | 60% | -16,67 |
| Indicador das imobilizações II (capitais alheios MLP / imobilizado líquido) | 28% | 24% | 21% | 19% | -9,19 |
| Indicador das imobilizações III (capitais alheios CP / imobilizado líquido) | 5% | 10% | 15% | 15% | 10,15 |

Fonte: Balanços de 2009 a 2012

Anexos, a fls. 43

O resultado destes indicadores mostra que, entre 2009 e 2012, como é desejável, **o imobilizado era principalmente financiado por capitais permanentes** (fundos próprios e financiamentos de MLP) ainda que se tenha verificado uma evolução negativa nesta matéria (**Indicador das Imobilizações I**), pois ocorreu um **aumento muito significativo** (de 10 pp) **do peso dos capitais alheios de curto prazo no financiamento do imobilizado** (**Indicador das Imobilizações III**).

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

2.2.1. PREVISÃO E EXECUÇÃO ORÇAMENTAL

2.2.1.1. No **quadriénio de 2009/2012**, as **receitas previstas/cobradas e as despesas previstas/pagas** tiveram a evolução que se encontra expressa no quadro seguinte.

Figura 5 – Evolução e taxas de execução da receita e despesa municipal (2009/2012)

| RUBRICAS | PREVISÃO / EXECUÇÃO (valores absolutos) | | | | | | | | PREVISÃO / EXECUÇÃO (%) | | | | VARIAÇÃO DA EXECUÇÃO NO QUADRIÉNIO | |
|---------------------------------|--|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|----------------------------|------|------|------|--|---------|
| | 2009 | | 2010 | | 2011 | | 2012 | | | | | | | |
| | PREVISÃO | EXECUÇÃO | PREVISÃO | EXECUÇÃO | PREVISÃO | EXECUÇÃO | PREVISÃO | EXECUÇÃO | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | (%) | (pp) |
| 1 - Saldo inicial | 1 821 408 | 1 821 408 | 2 655 511 | 2 655 512 | 2 019 204 | 2 019 204 | 1 622 673 | 1 622 673 | 100% | 100% | 100% | 100% | -11% | 0 pp |
| 2 - Repos. não abat. nos pagam. | 10 000 | 1 297 | 10 000 | 4 896 | 15 799 | 82 | 15 799 | 2 122 | 13% | 49% | 1% | 13% | 64% | 0 pp |
| 3 - Receita Corrente | 20 301 506 | 17 819 642 | 29 212 049 | 19 352 215 | 29 852 948 | 19 199 435 | 29 852 948 | 18 953 317 | 88% | 66% | 64% | 63% | 6% | - 24 pp |
| 4 - Despesa Corrente | 22 555 869 | 18 078 128 | 27 551 647 | 17 402 599 | 28 398 174 | 18 204 471 | 29 368 174 | 18 428 561 | 80% | 63% | 64% | 63% | 2% | - 17 pp |
| 5 - Receita de Capital | 24 610 406 | 12 102 331 | 26 743 520 | 8 041 561 | 36 419 223 | 14 295 393 | 36 419 223 | 7 779 335 | 49% | 30% | 39% | 21% | -36% | - 28 pp |
| 6 - Despesa de Capital | 24 187 451 | 11 011 038 | 31 069 433 | 10 632 381 | 37 889 796 | 15 686 971 | 36 919 796 | 7 549 305 | 46% | 34% | 41% | 20% | -31% | - 25 pp |
| 7 - Receita Total (1+2+3+5) | 46 743 320 | 31 744 678 | 58 621 080 | 30 054 184 | 68 307 174 | 35 514 114 | 67 910 643 | 28 357 446 | 68% | 51% | 52% | 42% | -11% | - 26 pp |
| 8 - Despesa Total (4+6) | 46 743 320 | 29 089 166 | 58 621 080 | 28 034 981 | 66 287 970 | 33 891 442 | 66 287 970 | 25 977 866 | 62% | 48% | 51% | 39% | -11% | - 23 pp |

Fonte: Orçamentos finais e mapas de fluxos de caixa dos anos de 2009 a 2012

Anexos, a fls. 35 a 37

A **receita total disponível** (que inclui o saldo orçamental transitado da gerência anterior) **teve um decréscimo de cerca de 11%**, devido à diminuição das receitas de

capital (-36%), tendo também ocorrido uma **redução na despesa municipal paga** (-11%), sobretudo em resultado da evolução da rubrica de aquisição de bens de capital (-38%).

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

Figura 6 – Execução da receita e despesa municipais e respetivas taxas (2013)

Un: Euro

| RUBRICAS | 2013 | | | 2013 - VARIAÇÃO DA EXECUÇÃO | | | | | |
|------------------------------------|-------------------|-------------------|------------------|-----------------------------|-------------|-------------|--------------------|-------------|----------------|
| | PREVISÃO | EXECUÇÃO | TAXA DE EXECUÇÃO | FACE A 2012 | | | FACE A 2009 | | |
| | | | | MONTANTE | (%) | (pp) | MONTANTE | (%) | (pp) |
| 1 - Saldo inicial | 2 379 579 | 2 379 579 | 100% | 756 907 | 47% | 0 pp | 558 171 | 31% | 0 pp |
| 2 - Repos. não abat. nos pagam. | 10 000 | 0 | 0% | - 2 122 | -100% | - 13 pp | - 1 297 | -100% | - 13 pp |
| 3 - Receita Corrente | 26 083 538 | 20 043 152 | 77% | 1 089 835 | 6% | 13 pp | 2 223 510 | 12% | - 11 pp |
| 4 - Despesa Corrente | 24 544 272 | 16 830 254 | 69% | - 1 598 307 | -9% | 6 pp | - 1 247 875 | -7% | - 12 pp |
| 5 - Receita de Capital | 22 066 462 | 2 808 478 | 13% | - 4 970 857 | -64% | - 9 pp | - 9 293 853 | -77% | - 36 pp |
| 6 - Despesa de Capital | 23 615 728 | 5 671 930 | 24% | - 1 877 375 | -25% | 4 pp | - 5 339 108 | -48% | - 22 pp |
| 7 - Receita Total (1+2+3+5) | 50 539 579 | 25 231 209 | 50% | - 3 126 236 | -11% | 8 pp | - 6 513 469 | -21% | - 18 pp |
| 8 - Despesa Total (4+6) | 48 160 000 | 22 502 184 | 47% | - 3 475 682 | -13% | 8 pp | - 6 586 982 | -23% | - 16 pp |

Fonte: Orçamento final e mapa de fluxos de caixa do ano de 2013.

Assim, **em 2013, a receita cobrada disponível diminuiu**, face a 2012 e a 2009, cerca de, respetivamente, **M€ 3,1** e **M€ 6,5**, devido, em especial, à redução das receitas de capital (64% e 77%), o mesmo acontecendo com a **despesa municipal paga** (menos M€ 3,5 e M€ 6,6).

Realce-se, no entanto, que, no período em análise, as **referidas receitas** incluíam, em 2009, 2010 e 2011, a arrecadação de empréstimos (receitas não efetivas), no montante de, respetivamente, **€ 6 337 712**, **€ 895 359** e **€ 1 518 186**.

Deste modo, **não considerando**, nos anos indicados, os referidos montantes, a receita total disponível foi de **M€ 25,4**, **M€ 29,2**, **M€ 34**, **M€ 28,4** e **M€ 25,2**, do que resulta **uma variação, para menos**, entre 2009 e 2013, de cerca de **m€ 176** (-1%).

Da indicada receita de empréstimos **salientamos, em 2009, a arrecadação do capital de EMLP no âmbito do PREDE** ⁸, no montante de **M€ 4,99**.

Ora, do **recurso a EMLP no âmbito de processos de consolidação ou recuperação financeiras decorre**, necessariamente, nesse exercício e nos seguintes, **a melhoria dos resultados dos indicadores que têm como variável as " outras dívidas a**

⁸ Programa de Regularização Extraordinária de Dívidas do Estado (PREDE), que foi aprovado pela RCM n.º 191-A/2008, resultando o respetivo regime legal da conjugação daquele documento com a RCM n.º 34/2008, de 22/fev.

terceiros ”⁹, 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 quadriénio 2009/2012, o **grau de execução orçamental da receita total disponível apresentou valores bastante reduzidos (68%, 51%, 52% e 42%)**, para o que concorreu, especialmente, a **componente das receitas de capital**, com **taxas de execução de 49%, 30%, 39% e 21%**, respetivamente.

Esta situação resultou, no triénio de 2010/2012, essencialmente das seguintes rubricas:

- ✓ “ **09 - Venda de bens de investimento** ”, com valores orçamentais previstos de M€ 2,3, M€ 7,7, M€ 8,3 e M€ 8,3 e executados de m€ 275, m€ 146, m€ 275 e m€ 262, que contribuíram em 14%, 26%, 24% e 25% para o desvio total verificado;
- ✓ “ **10 - Transferências de capital** ”, com valores orçamentais previstos de M€ 12,5, M€ 14,4, M€ 24,3 e M€ 24,3 e executados de M€ 5,4, M€ 6,9, M€ 12,4 e M€ 7,3, que correspondem a 47%, 26%, 51% e 52% do desvio total verificado;
- ✓ “ **12 - Passivos financeiros** ”, com valores orçamentais previstos de M€ 9,6, M€ 4,5, M€ 3,7 e M€ 3,7 e executados de M€ 6,3, m€ 895, M€ 1,5 e € 0, que contribuíram em 21%, 12,8%, 6,7% e 11,4% para o desvio total verificado.

Em **2013**, a situação melhorou nesta matéria face a 2012, mas o **grau de execução da receita global manteve um nível muito reduzido (50%)**, resultado que continua a ser influenciado por uma taxa de execução das receitas de capital insignificante (**13%**).

Anexos, a fls. 35 a 37

Face aos valores previstos, não foram **arrecadadas**, entre 2009/2013, **receitas globais nos montantes**, respetivamente, de **M€ 15, M€ 28,6, M€ 32,8, M€ 39,6 e M€ 25,3**.

Realce-se que, no **triénio 2005/2007**, o **grau de execução orçamental da receita total disponível já evidenciava valores bastante reduzidos (respetivamente, 52%, 54% e 64%)**, conforme consta do anterior relatório da IGF (n.º 2009/822), não tendo, por isso, sido adotadas as recomendações efetuadas, nesse contexto, sobre esta matéria.

Assim, o **MT persistiu**, nos anos de 2009/2013, numa **prática sistemática de elevado empolamento na previsão das receitas orçamentais**, que evidenciou baixos índices de execução em termos globais (máximo de 68%, em 2009) e, em especial, na componente de capital (máximo de 49%, em 2009), **o que contraria o objetivo visado pelas regras previsionais consagradas no POCAL**.

⁹ Com sejam, no contexto deste item, os relacionados com o equilíbrio orçamental em sentido substancial e a vinculação orçamental, pois os montantes que passam para dívida de MLP deixam de influenciar o resultado destes indicadores.

2.2.1.3. Os desvios registados, entre 2009/2013, na execução da receita orçamental prevista permitiam, ao nível da realização das despesas, a seguinte situação:

Figura 7 – Despesa orçamental prevista sem efetiva cobertura pela receita disponível

| RUBRICAS | EXERCÍCIOS | | | | | % DE COBERTURA DA DESPESA PREVISTA $(\frac{R2}{R1} \times 100)$ | | | | |
|---|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|---|------|------|------|------|
| | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
| 1 - Receita total efetivamente disponível | 31 744 678 | 30 054 184 | 35 514 114 | 28 357 446 | 25 231 209 | | | | | |
| 2 - Despesa orçamental prevista | 46 743 320 | 58 621 080 | 66 287 970 | 66 287 970 | 48 160 000 | 68% | 51% | 54% | 43% | 52% |
| Diferença (1-2) | - 14 998 642 | - 28 566 896 | - 30 773 856 | - 37 930 525 | - 22 928 791 | | | | | |

Fonte: Orçamentos finais e mapas de fluxos de caixa

Anexos, a fls. 37

Deste modo, no referido quadriénio, através do empolamento das receitas orçamentais, o **MT criou**, de forma artificial, **a possibilidade da realização e/ou existência de um elevado montante de despesas para o pagamento das quais não havia, de facto, disponibilidades financeiras**.

Realce-se que **tal risco**, ainda que apresentando uma evolução irregular, **manteve-se em valores materialmente relevantes em todos os exercícios**, importando em 2013 em M€ 23, valor que corresponde a cerca de 91% da respetiva receita efetivamente disponível, o que **potencia uma gestão orçamental totalmente desequilibrada**.

A situação descrita **não pode ser apenas justificada pelas dívidas de natureza administrativa/comercial de curto prazo transitadas de exercícios anteriores**, designadamente em 2012, pois, de acordo com a informação financeira da Autarquia, essas dívidas cifravam-se, no final de 2011, em M€ 16,1.

Assim, **através da referida sobreavaliação das receitas, criou-se a possibilidade de realizar**, em 2012, "**nova despesa**" no montante de, pelo menos, cerca de **M€ 21,8**¹⁰, relativamente à qual não existia uma efetiva capacidade de pagamento.

2.2.1.4. No exercício de 2009, o valor das receitas correntes cobradas foi inferior, em € 258 487, ao das despesas pagas da mesma natureza¹¹, situação que indicia a **violação do princípio do equilíbrio orçamental corrente**, previsto no ponto 3.1.1., al. e), do POCAL.

Anexos, a fls. 38

Tal situação, que é suscetível, em abstrato, de gerar responsabilidade financeira sancionatória (cfr. art. 65º, n.º 1, al. b), da Lei n.º 98/97, de 26/ago)¹², foi justificada,

¹⁰ Diferença entre a " despesa orçamental prevista sem efetiva cobertura pela receita disponível ", no valor de M€ 37,9, e o montante de " outras dívidas a terceiros " transitadas de 2011, de acordo com a respetiva prestação de contas (M€ 16,1).

¹¹ A taxa de cobertura das despesas correntes pelas receitas correntes foi de 98,6%.

¹² Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC).

expressamente, nos documentos de prestação de contas do MT daquele exercício, com a arrecadação do capital dos EMLP contraídos ao abrigo do PREDE, classificada como receita de capital, mas que foi utilizado para liquidar cerca de M€ 3,45 de dívidas a fornecedores, maioritariamente consideradas como despesas correntes.

Acresce que o Tribunal de Contas (TC), atendendo às suas competências em matéria de verificação de contas e de efetivação de responsabilidades financeiras (art. 5º, n.º 1, als. d), e e), da Lei n.º 98/97, de 26/ago), está na posse de todos os elementos que espelham a situação descrita e que permitem a sua apreciação e eventual valorização em sede de responsabilidade financeira, pelo que não se justifica a realização de qualquer outra diligência.

2.2.1.5. No que respeita à verificação do cumprimento do princípio do **equilíbrio orçamental numa perspetiva substancial** ¹³, os resultados foram os seguintes:

Quadro 8 – Equilíbrio orçamental em sentido substancial

| Ano | Execução Autónoma do Ano | Execução Global no Ano |
|------|--------------------------|------------------------|
| 2009 | 117,59% | 97,76% |
| 2010 | 82,45% | 82,09% |
| 2011 | 81,69% | 71,63% |
| 2012 | 104,88% | 68,87% |
| 2013 | 112,49% | 71,05% |

Fonte: Mapas de fluxos de caixa e dívida administrativa/comercial corrigida

Anexos, a fls. 38

Verifica-se, deste modo, que a **Autarquia violou sistematicamente, nos anos de 2009 a 2013, o princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial** (ao nível da execução global), situação que ainda seria mais negativa caso não tivesse recorrido ao PREDE.

Ainda assim, em **2012 e 2013**, o resultado ao nível da execução autónoma do ano (que atende, de forma independente, à execução do orçamento de cada exercício) espelha alguma **evolução positiva da situação**.

De qualquer modo, o **risco potencial**, a que aludimos no item anterior, **acabou por concretizar-se ao nível da gestão e execução orçamentais**, pois as **receitas globais de todos os exercícios foram manifestamente insuficientes para cobrir as despesas faturadas ou equivalentes** (pagas e não pagas).

2.2.1.6. No período 2009/2013, a relação entre as **disponibilidades orçamentais** e

¹³ 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. do anexo da " metodologia ", a fls. 1 a 10).

o valor de algumas **despesas obrigatórias e de compromissos já assumidos**¹⁴, foi a seguinte:

Figura 9 - Vinculação orçamental

Un: euro

| DESCRIÇÃO | EXECUÇÃO | | | | |
|---|------------|------------|------------|-------------|-------------|
| | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
| 1 - Despesas com pessoal | 7 740 774 | 9 367 183 | 9 341 132 | 8 230 682 | 8 773 681 |
| 2 - Encargos relativos à dívida financeira (amort. e juros) | 2 962 283 | 3 103 649 | 3 058 460 | 2 890 085 | 2 644 419 |
| 3 - Outras dívidas a terceiros de CP transitada do ano anterior | 7 025 297 | 3 383 373 | 8 577 241 | 15 687 676 | 15 199 933 |
| 4 - Compromissos já assumidos no final do exercício anterior e ainda não faturados * | 3 422 477 | 8 433 529 | 7 310 321 | 1 053 174 | 0 |
| 5 - Compromissos já assumidos para o exercício no final do anterior (contas 04 e 05) | 690 479 | 3 263 519 | 7 938 615 | 2 262 813 | 847 200 |
| 6 - TOTAL (1+2+3+4+5) | 21 841 308 | 27 551 253 | 36 225 769 | 30 124 430 | 27 465 232 |
| 7 - DISPONIBILIDADES ORÇAMENTAIS ** | 31 744 678 | 30 054 184 | 35 514 114 | 28 357 446 | 25 231 209 |
| 8 - DIFERENÇA (7-6) | 9 903 370 | 2 502 932 | - 711 655 | - 1 766 984 | - 2 234 023 |
| 9 - PERCENTAGEM DA RECEITA NÃO VINCULADA (8/7*100) | 31,2 | 8,3 | -2,0 | -6,2 | -8,9 |

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

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

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

Assim, em especial entre 2010¹⁵ e 2013, **o montante global das receitas orçamentais encontrava-se prática (2010) totalmente comprometido (entre 2011 a 2013)** face apenas a **um conjunto de despesas certas, que se repetem em todos os exercícios e que apresentam um elevado grau de inflexibilidade**, sendo, ainda, de realçar a evolução negativa desta situação no período analisado.

Verifica-se, assim, uma **forte rigidez na despesa orçamental atendendo ao nível das receitas orçamentais**, com a inerente **redução integral, da margem de atuação da Autarquia ao nível da gestão financeira**, designadamente para fazer face às demais despesas municipais que, à partida, não se encontravam já " vinculadas ".

Aliás, entre 2011 e 2013, **caso o MT não tivesse empolado**, de forma muito relevante, a **previsão das suas receitas orçamentais**, não estaria em condições de elaborar orçamentos que cumprissem formalmente o princípio do equilíbrio, pois não existiam, de facto, **receitas suficientes que possibilitassem sequer a previsão das referidas despesas e dos compromissos já assumidos anteriormente**.

2.2.1.7. Da comparação, nos exercícios de **2009/2013**, 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:

¹⁴ Cfr. alínea b) do ponto 1.2. do anexo da "metodologia", a fls. 1 a 10.

¹⁵ Refira-se que em 2009 os resultados não são tão negativos por força da utilização, nesse ano, do capital dos EMLP contraídos no âmbito do PREDE.

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

| Un: euro | | | | | |
|--|------------------|------------------|------------------|--------------------|------------------|
| DESCRIÇÃO | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
| 1 - Compromissos totais assumidos para o exercício | 40 906 069 | 43 922 543 | 50 632 291 | 40 057 493 | 39 837 057 |
| 2 - Despesas totais pagas | 29 089 166 | 28 034 981 | 33 891 442 | 25 977 866 | 22 502 184 |
| 3 - Outras dívidas a terceiros de CP transitadas (exceto OT) | 3 383 373 | 8 577 241 | 15 687 676 | 15 199 933 | 13 011 326 |
| Diferença [1-(2+3)] | 8 433 529 | 7 310 321 | 1 053 174 | - 1 120 306 | 4 323 547 |

Anexos, a fls. 40 (indicadores orçamentais 17 e 18)

Atendendo a que, de acordo com o ponto 2.6.1. do POCAL, o registo do compromisso é efetuado na sequência da assunção, face a terceiros, da responsabilidade de realizar determinada despesa, **o resultado do ano de 2012 indicia a realização de despesas**, no montante de, pelo menos, cerca de **M€ 1,1, relativamente às quais não foi efetuado o correspondente compromisso no exercício.**

Em princípio, tal facto indicia a violação **de princípios e regras orçamentais relativos à execução do orçamento** ¹⁶, **sendo suscetível de configurar**, em abstrato, **um ilícito de natureza financeira**, de harmonia com o disposto no art. 65º, n.º 1, al. b), da LOPTC ¹⁷.

Segundo informação prestada pelos serviços do MT, aquela diferença resulta do facto da dívida à ADSE ¹⁸ relativa a vários exercícios (**€ 2 334 664,39**) estar relevada contabilisticamente em termos patrimoniais (nas contas de faturas em receção e conferência e fornecedores c/c), mas não ao nível da contabilidade orçamental, nomeadamente no que respeita ao registo do compromisso.

Refira-se, no entanto, que, no final do exercício de 2012, o valor global das dotações orçamentais da despesa não comprometido (M€ 26,2) era muito superior àquele montante (pelo que, neste contexto, o registo do compromisso da despesa referida poderia ter sido efetuado, ainda que, eventualmente, após uma modificação orçamental), ao que acresce que a situação descrita já não se verificava em 2013.

Saliente-se, ainda, que as despesas/dívidas em causa não decorrem de uma decisão específica, concreta e 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 ocorrência da situação descrita ¹⁹.

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 sobre esta matéria.

¹⁶ Designadamente o previsto na alínea d) do ponto 2.3.4.2. das Considerações Técnicas do POCAL.

¹⁷ Lei n.º 98/97, de 26/ago (Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas).

¹⁸ Direção-Geral de Proteção Social aos Trabalhadores em Funções Públicas.

¹⁹ O que exigiria uma apreciação exaustiva e casuística aos procedimentos adotados relativamente a todos os documentos de despesa relacionados com a dívida em causa.

2.2.1.8. A análise, através de um conjunto de indicadores, à **execução orçamental** do MT, reportada ao **período de 2009/2012**, permite-nos afirmar o seguinte:

- ✓ Manteve-se estável a taxa de cobertura da despesa total paga pela receita total disponível (109%);
- ✓ As despesas orçamentais têm vindo a ser pagas, de forma significativa, com receitas próprias (de 34% para 40%), embora os fundos municipais também constituam uma receita importante (34%);
- ✓ Decresceu, de forma relevante, a proporção dos compromissos assumidos para o exercício no total das despesas realizadas e faturadas (de 126% para 97%);
- ✓ Reduziu-se a proporção das despesas totais pagas nos compromissos assumidos para o exercício (de 71% para 65%).

Anexos, a fls. 39 e 40 (indicadores 1 a 24 em especial, 1, 4, 7, 8, 17 e 18)

2.2.1.9. Em síntese, no **quinquénio de 2009/2013**, a **Autarquia**, tendo em conta o princípio da universalidade e apesar de alguma melhoria verificada nos dois últimos exercícios, **não manteve uma gestão orçamental prudente e equilibrada**, pois **não adequou o nível de realização/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, aos EMLP ao abrigo do PREDE para consolidação de dívida de CP (**M€ 4,99**), **não tem existido disponibilidade financeira suficiente para fazer face, tempestivamente, aos compromissos dessa natureza assumidos perante entidades terceiras**, situação que, aliás, é confirmada pelos resultados do indicador de vinculação orçamental.

Acresce que da prática sistemática de empolamento da previsão das receitas orçamentais decorre que **os documentos previsionais do MT**, do período 2009/2013, **não refletiam a real expectativa da execução orçamental** do Município, **não podendo, por isso, constituir um eficaz instrumento de gestão**, nem servir de base a um exame rigoroso, em termos da eficácia da sua execução, pelos órgãos autárquicos ²⁰.

2.2.2. DÍVIDA MUNICIPAL E APRECIACÃO DA SITUAÇÃO FINANCEIRA

2.2.2.1. A **dívida global do MT relativa a operações orçamentais** (OO), incluindo as correções efetuadas pela IGF (cfr. item 2.1.1.1.), **importava, no quadriénio de 2009/2012**, nos seguintes montantes:

²⁰ Ora, a elaboração, pelos municípios, de orçamentos transparentes e com previsões rigorosas e fundamentadas, independentemente de se tratar ou não de rubricas de receita para as quais existe regra previsional no POCAL, constitui um dos pressupostos para uma gestão financeira equilibrada e sustentável, designadamente em termos da manutenção de níveis de dívida administrativa/comercial materialmente pouco relevantes e adequados ao quadro financeiro do ente público local (ou, noutros termos, que preveja dotações orçamentais que permitam a realização de despesas, cujo pagamento atempado seja comportável com as disponibilidades financeiras existentes na Autarquia).

Figura 11 – Composição e evolução da dívida corrigida pela IGF (2009/2012)

Un: euro

| Descrição | 2009 | | | 2010 | | | 2011 | | | 2012 | | | Taxa de Variação | |
|----------------------------|---------------|-------------|-------|---------------|-------------|--------|---------------|-------------|--------|---------------|-------------|-----------|------------------|--------|
| | Prest. Contas | Correc. IGF | Total | Prest. Contas | Correc. IGF | Total | Prest. Contas | Correc. IGF | Total | Prest. Contas | Correc. IGF | Total | 2009 / 2012 | |
| Divida Financeira | - EMLP | 24 882 970 | 0 | 24 882 970 | 23 253 562 | 0 | 23 253 562 | 22 345 568 | 0 | 22 345 568 | 19 941 243 | | 19 941 243 | -19,9% |
| | - ECP | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | | | | 0 | |
| | - Leasing | 675 488 | 0 | 675 488 | 711 977 | 0 | 711 977 | 506 809 | 0 | 506 809 | 376 984 | | 376 984 | -44,2% |
| Subtotal | | 25 558 459 | 0 | 25 558 459 | 23 965 540 | 0 | 23 965 540 | 22 852 377 | 0 | 22 852 377 | 20 318 226 | 0 | 20 318 226 | -10,6% |
| Outras dividas a terceiros | - MLP | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | | 0 | |
| | - CP | 3 377 545 | 5 829 | 3 383 373 | 8 554 304 | 22 937 | 8 577 241 | 15 635 137 | 52 539 | 15 687 676 | 13 816 791 | 1 383 141 | 15 199 933 | 349,3% |
| Subtotal | | 3 377 545 | 5 829 | 3 383 373 | 8 554 304 | 22 937 | 8 577 241 | 15 635 137 | 52 539 | 15 687 676 | 13 816 791 | 1 383 141 | 15 199 933 | 349,3% |
| Total | | 28 936 003 | 5 829 | 28 941 832 | 32 519 844 | 22 937 | 32 542 781 | 38 487 514 | 52 539 | 38 540 053 | 34 135 018 | 1 383 141 | 35 518 159 | 22,7% |

Fonte: Documentos de Prestação de Contas (2009 a 2012) e resultados da auditoria

Anexos, a fls. 41

No período 2009/2012, a dívida municipal de operações orçamentais teve um **acréscimo muito relevante**, passando de **ME 28,9** para **ME 35,5** (mais **ME 6,6** e 22,7%), evolução para a qual contribuiu especialmente a **dívida administrativa e/ou comercial de CP**, que aumentou **ME 11,8** (349%).

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

Figura 12 – Composição e evolução da dívida municipal em 2013

Un: euro

| Descrição | | 2013 | VARIACÃO | | | |
|----------------------------|-----------|-------------------|--------------------|-------------|--------------------|-------------|
| | | | 2012/2013 | | 2009/2013 | |
| | | | Montante | Taxa | Montante | Taxa |
| Dívida Financeira | - EMLP | 17 494 461 | - 2 446 782 | -12% | - 7 388 509 | -30% |
| | - ECP | 0 | 0 | 0% | 0 | 0% |
| | - Leasing | 365 042 | - 11 942 | -3% | - 310 447 | -46% |
| Subtotal | | 17 859 503 | - 2 458 723 | -12% | - 7 698 956 | -30% |
| Outras dívidas a terceiros | - MLP | 0 | 0 | 0% | 0 | 0% |
| | - CP | 12 646 284 | - 2 553 649 | -17% | 9 262 910 | 274% |
| Subtotal | | 12 646 284 | - 2 553 649 | -17% | 9 262 910 | 274% |
| Total | | 30 505 787 | - 5 012 373 | -14% | 1 563 955 | 5% |

Fonte: Documentos de Prestação de Contas (2009 a 2013) e resultados da auditoria

Deste modo, entre 2012/2013 verificou-se **uma evolução positiva**, uma vez que a **dívida global do MT diminuiu ME 5** (14%), passando para cerca de **ME 30,5**, o que já não acontece se compararmos os anos de 2009/2012 (mais ME 1,6).

Realce-se, ainda, que, em 2009, ocorreu uma alteração significativa da estrutura da dívida municipal em termos de maturidade/exigibilidade em **resultado da transformação**, a que já aludimos, de **ME 4,99** de " **outras dívidas a terceiros** " de CP em **dívida financeira de MLP**, na sequência **da arrecadação do capital dos EMLP contraídos** ao

abrigo do **PREDE**, com consequências idênticas, neste contexto, às que referimos na parte final do item 2.2.1.1.²¹.

De qualquer modo, o **período de recuperação da dívida total da Autarquia**²² apresentou, entre 2009/2012, de forma sistemática, um **nível elevado e crescente**, tendo passado de:

- ✓ **1,5 (cerca de 18 meses) para 1,9 anos (cerca de 23 meses)**, considerando as receitas próprias regulares;
- ✓ **2,6 (cerca de 31 meses) para 3,5 anos (cerca de 42 meses)**, caso se expurgue do valor daquelas receitas as despesas rígidas e vinculadas.

Anexos, a fls. 40 (indicadores 26 a 31, em especial, 26 e 29)

Acresce que, entre 2010/2012, **não bastaria a totalidade da receita do MT do exercício para solver a totalidade da dívida municipal**²³, ao contrário do que se verificava no ano de 2009²⁴.

De facto, entre 2009/2012, **as disponibilidades orçamentais representavam cerca de 110%, 92%, 92% e 80% da dívida global do município no final de cada ano**, passando **essa percentagem para**, respetivamente, **88%, 90%, 88% e 80%**, caso não se considere a receita proveniente de passivos financeiros.

Anexos, a fls. 40 (indicadores 22 e 23)

Por sua vez, a **dívida municipal " per capita " cresceu de forma significativa entre 2009/2012**, tendo passado **de € 705 para € 895**, evidenciando, em qualquer caso, um valor relevante.

Anexos, a fls. 40 (indicador 25)

Refira-se, ainda, que, no quadriénio 2009/2012, **o peso da dívida de médio e longo prazos na dívida total é relevante**, ainda que tenha diminuído significativamente nesse período (passando de 88% para 57%).

Saliente-se, no entanto, que, entre 2012/2013, **a evolução da situação financeira não foi tão positiva** como a que decorre da simples análise da evolução da dívida municipal, pois o **valor dos compromissos já assumidos no final de 2013 e ainda não faturados**, que iria agravar, num futuro próximo, a despesa e dívida do MT²⁵, **importava num valor relevante (M€ 4,3)**, o que não se verificava no final de 2012 (cfr. item 2.2.1.7.).

²¹ 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.

²² Resulta da estimativa do número de anos em que a Autarquia é capaz de pagar as suas dívidas com base num conjunto de receitas próprias regulares, abatidas ou não de algumas despesas rígidas e vinculadas (pessoal, serviço da dívida de EMLP e *leasing*), admitindo alguma estabilidade nas grandezas consideradas.

²³ Não se desconhece, no entanto, que parte da dívida referida tem a natureza de médio e longo prazo.

²⁴ Relembre-se, porém, o facto de o MT ter utilizado, nesse exercício, M€ 4,99 de EMLP ao abrigo do PREDE.

²⁵ Atendendo a que, segundo o ponto 2.6.1. do POCAL, o registo do compromisso é efetuado na sequência da assunção, face a terceiros, da responsabilidade de realizar determinada despesa, ou seja, os compromissos assumidos já vinculam o MT perante terceiros.

Assim, a **dívida global do MT**, apesar de ter diminuído entre 2011/2013, **continuava a apresentar**, no final dos dois últimos anos, **um nível materialmente relevante e desadequado 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 empréstimos de médio e longo prazo (EMLP)**, reportada ao final de 2009/2013, ascendia, respetivamente, a **€ 24 882 970, € 23 253 562, € 22 345 568, € 19 941 243 e € 17 494 461**, decorrendo, no final de 2012, da execução de dezassete contratos, sendo o mais recente de 11/nov/2009.

Anexos, a fls.41

A **dívida desta natureza evidenciou uma significativa diminuição no período referido** (M€ 7,4 e 30%), representando, **no final de 2013, cerca de 57% da dívida total**.

Por seu lado, **o inerente serviço da dívida** (amortizações e juros) **diminuiu 5%** entre 2009/2013 (passando de € 2 730 891 para € 2 585 160), representando cerca de 11,5% da despesa total paga no último ano.

Anexos, a fls. 39 (indicador 13) e 42

Refira-se que, **caso se mantenha o atual quadro de EMLP, não se prevê um aumento do respetivo serviço da dívida num futuro próximo**, pois, no final de 2012, um dos EMLP contratados pelo MT estava em período de carência (com um capital total em dívida de M€ 1,9 e um peso na dívida desta natureza de 10%), não tendo, por isso, originado pagamentos a título de amortização, mas também terminará, entretanto, o período de amortização de outros empréstimos contratados e utilizados.

2.2.2.3. Quanto a **empréstimos de curto prazo (ECP)**, o **MT não tinha qualquer stock de dívida desta natureza no final dos exercícios de 2009/2013**, nem celebrou, em nenhum dos anos indicados, qualquer contrato dessa natureza.

2.2.2.4. Por seu turno, a **dívida resultante de contratos de locação financeira** importava, **no final de 2009/2013**, em, respetivamente, **€ 675 488, € 711 977, € 506 809, € 376 984 e € 365 041**, verificando-se, assim, uma **diminuição** no período de cerca de **46%** (m€ 310,4).

Anexos, a fls. 41

O respetivo **serviço da dívida** evidenciou igualmente, entre 2009/2013, **um decréscimo de 74%** (passou de € 231 391 para € 59 258).

Anexos, a fls. 42

2.2.2.5. As **outras dívidas a terceiros** (dívida administrativa/comercial) decorrentes de operações orçamentais importavam, **no final de 2009/2013**, em, pelo menos, **€ 3 383 373, € 8 577 241, € 15 687 676, € 15 199 933 e € 12 646 284**.

Anexos, a fls. 41

Verificou-se, assim, um **aumento muito relevante** da dívida desta natureza no período em análise (**M€ 9,3 e 274%**), ainda que tenha ocorrido uma evolução positiva entre 2012/2013 (menos **M€ 2,6 e 17%**).

O **peso daquelas dívidas**, com natureza originária de curto prazo (CP), **na despesa total realizada pela Autarquia** também aumentou de forma significativa entre 2009/2012 (passou de 10% para 31%).

Anexos, a fls. 40

2.2.2.5.1. A relação entre o **saldo final de operações orçamentais e as outras dívidas a terceiros** (originariamente de CP) foi a que se evidencia no quadro seguinte:

Figura 13 – Saldos reais de operações orçamentais

Un: euro

| DESCRIÇÃO | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|--|------------------|--------------------|---------------------|---------------------|---------------------|
| 1 - Saldo final de operações orçamentais | 2 655 512 | 2 019 204 | 1 622 673 | 2 379 579 | 2 729 025 |
| 2 - Outras dívidas a terceiros originariamente de CP (exceto OT) | 3 383 373 | 8 577 241 | 15 687 676 | 15 199 933 | 13 011 326 |
| Diferença (1-2) | - 727 862 | - 6 558 037 | - 14 065 003 | - 12 820 353 | - 10 282 300 |

Fonte: Documentos de Prestação de Contas e Mapas da IGF de reconciliação.

Anexos, a fls. 40 (indicador 19)

O MT apresentou, especialmente após 2010, **relevantes e sistemáticos saldos reais negativos de operações orçamentais** (respetivamente, de M€ 6,6, M€ 14,1, M€ 12,8 e M€ 10,3), o que evidencia e confirma a manifesta incapacidade desta entidade para fazer face, atempadamente, ao pagamento das " outras dívidas a terceiros " originariamente de CP, situação que seria mais negativa caso não tivesse recorrido ao PREDE.

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. Os prazos médios de pagamento (**PMP**) a terceiros, segundo os indicadores adotados pela IGF ²⁶, evoluíram, no período 2009/2012, da seguinte forma:

Figura 14 – Prazo médio de pagamento

| INDICADORES | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | VARIAÇÃO NO QUADRIÉNIO |
|--|------|------|------|------|------------------------|
| Prazo médio de pagamento | 82 | 150 | 230 | 324 | 242 |
| Prazo médio de pagamento (incluindo aquisições em leasing) | 96 | 158 | 235 | 328 | 232 |
| Prazo médio de pagamento de imobilizado | 167 | 189 | 184 | 124 | -42 |

Fonte: Documentos de Prestação de Contas

Anexos, a fls. 43

²⁶ A IGF efetua o apuramento do PMP a terceiros (e não apenas a fornecedores/empreiteiros) com base numa metodologia distinta da que decorre da Resolução de Conselho de Ministros (RCM) n.º 34/2008 (cuja análise consta de seguida). As diferenças entre as duas perspetivas podem ser constatadas nas notas a cada um dos indicadores que constam dos Anexos a fls. 43 e 48.

No referido período, o **PMP a terceiros apresentou valores crescentes e que excedem largamente os parâmetros legalmente previstos**²⁷, situando-se, no final de 2012, em **324 dias** (mais 242 dias do que em 2009).

De acordo com a **fórmula adotada na Resolução de Conselho de Ministros** (RCM) n.º 34/2008²⁸, o **PMP a fornecedores**, no final de 2012 e 2013, era, segundo a informação prestada pela Direção-Geral das Autarquias Locais (DGAL), de **153 dias e 363 dias**²⁹, resultado diferente do apurado pela IGF no que respeita ao primeiro ano indicado (**535 dias**).

Anexos, a fls. 43 e 44 a 49

As discrepâncias, em 2012, entre os PMP calculados pela IGF e DGAL decorrem, principalmente, por um lado, da metodologia prevista na RCM indicada e adotada pela DGAL para recolher a informação relevante para o seu apuramento e, por outro lado, das correções efetuadas na sequência do processo de circularização e reconciliação de saldos relativos a dívidas a terceiros (cfr. item 2.2.3.).

2.2.2.5.3. Por fim, da análise à **situação financeira de CP da Autarquia** atendendo à informação patrimonial resulta, quanto aos **indicadores de liquidez**³⁰, o seguinte:

Figura 15 – Indicadores de liquidez

| INDICADORES | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | VARIAÇÃO NO QUADRIÉNIO |
|-------------------|------|------|------|------|------------------------|
| Liquidez geral | 148% | 62% | 38% | 38% | -110,45 |
| Liquidez reduzida | 148% | 62% | 38% | 38% | -110,45 |
| Liquidez imediata | 67% | 23% | 11% | 17% | -49,76 |

Fonte: Balanços, Demonstrações de resultados e Balancetes finais

Anexos, a fls. 43

Os **rácios de liquidez** evidenciam, no triénio 2010/2012, **resultados bem distantes dos parâmetros geralmente apontados como referência** para uma **situação de equilíbrio financeiro de curto prazo**, mostrando-se **violada**, de forma significativa, a **regra do equilíbrio financeiro mínimo**³¹, não obstante o recurso ao PREDE em 2009.

²⁷ 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 27/dez).

²⁸ Publicada no Diário da República (DR), I Série, de 22/fev, com a alteração introduzida pelo Despacho n.º 9870/2009, de 6/abr, do Ministro de Estado e das Finanças, publicado no DR, II Série, de 13/abr.

²⁹ De acordo com a listagem publicada pela DGAL, baseada em dados reportados pelas autarquias locais através do SIIAL, extraídos a 29/set/2014 e 28/abr/2015.

³⁰ Que se destinam a medir a capacidade da entidade para solver atempadamente os seus compromissos de CP.

A interpretação e, nalguns casos, o parâmetro de apreciação do conjunto de indicadores a que iremos aludir consta a fls. 42 dos Anexos.

³¹ 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.

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

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

2.2.2.5.4. O desequilíbrio financeiro de CP que resulta das análises anteriores levou a **que os fornecedores e empreiteiros:**

- ✓ Celebrassem, com regularidade, **contratos de factoring com entidades financeiras**, com um valor em dívida, no final de 2012, de € 728 767;

Anexos, a fls. 50

- ✓ **Liquidassem ao MT**, em consequência de atrasos de pagamento, **juros de mora**, no montante, entre 2009/2012, de, **pelo menos, € 1 737 629**, dos quais foram pagos **€ 1 148 616**, estando, ainda, **em dívida**, no final do último ano, cerca de **m€ 370**.

Anexos, a fls. 51

2.2.2.5.5. Em síntese, a Autarquia manteve, entre 2009 e 2013, não obstante o recurso ao PREDE, **uma situação financeira de CP negativa e desequilibrada**, com relevantes saldos reais de operações orçamentais (2013: M€ 10,3) e PMP a terceiros e a fornecedores superiores aos parâmetros legalmente previstos (2012 e 2013: 324 e 363 dias), do que resultou, face aos atrasos de pagamento, elevados custos financeiros (liquidação, nos anos de 2009/2012, de juros de mora de, pelo menos, M€ 1,7, tendo sido pagos M€ 1,1, estando ainda em dívida, no final do último ano, m€ 370).

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

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

2.2.3.1. O **MT** levou a cabo, em 2009, **através da adesão PREDE** ³², **uma operação**

³² 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.

de consolidação da dívida comercial/administrativa, tendo beneficiado do acesso a financiamento através do recurso a **dois EMLP**, conforme consta do quadro seguinte:

Figura 16 – Empréstimos PREDE

| Programas | Direcção-Geral do Tesouro e Finanças (DGTF) | | Caixa Geral de Depósitos (CGD) | | Total |
|-----------|---|----------------------------------|----------------------------------|----------------------------------|--------------|
| | Montante | Visto do Tribunal de Contas (TC) | Montante | Visto do Tribunal de Contas (TC) | |
| PREDE | 1 996 611,00 | N.º 755/09, de 28/mai | 2 994 916,63 | N.º 754/09, de 28/mai | 4 991 527,63 |

Fonte: Contratos de empréstimos

2.2.3.2. Da adesão ao referido Programa **decorrem metas para os Municípios ao nível da evolução** (em regra redução) **do PMP** calculado pela DGAL nos termos da RCM n.º 34/2008 ³³, estando previstas **consequências ao nível da variação da taxa de juro do EMLP contratado com o Estado**, em caso de superação/(in)cumprimento desses objetivos.

2.2.3.3. Relativamente **aos exercícios de 2011 e 2012** efetuámos, no que respeita às grandezas relevantes para o apuramento do PMP, **as seguintes correções** ao nível das:

- ✓ **Dívidas a fornecedores** ³⁴:

Figura 17 - Dívida a fornecedores a crescer no apuramento do PMP

| NAS DÍVIDAS A FORNECEDORES | CONTAS | ANOS | |
|--|----------|---------------|------------------|
| | | 2011 | 2012 |
| Correções à informação do MT resultantes da circularização/reconciliação | 22 e 261 | 52 539 | 1 383 141 |
| Total | | 52 539 | 1 383 141 |

Fonte: Balancetes trimestrais do Município e síntese das correções introduzidas pela IGF

As 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, repercutir-se-ia no saldo das contas relevantes para o apuramento do PMP.

Anexos, a fls. 48

³³ De acordo com a alteração introduzida pelo Despacho n.º 9870/2009 do Ministro de Estado e das Finanças (publicado no DR, 2ª Série, de 13/abr/2009).

³⁴ A DGAL, em nota explicativa constante das primeiras publicitações do PMP dos municípios, referia "(...) que as dívidas a fornecedores são o resultado da soma dos saldos credores das contas 22, 252, 261, 265, 266 e 267, que traduzem as dívidas existentes no final de cada trimestre.", acrescentando ainda que "(...) nas contas 22 e 261 não foram consideradas as contas 229 e 2619, uma vez que as mesmas não traduzem dívidas, mas sim créditos."

✓ **Aquisições de bens e serviços** ³⁵:

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

| NAS AQUISIÇÕES DE BENS E SERVIÇOS | CONTAS | ANOS (somatório das correções dos 4 trimestres) | |
|---|-------------------|--|---------------------|
| | | 2011 | 2012 |
| | | | |
| Transferências das contas de imobilizado em curso para as correspondentes contas de imobilizado | 42, 442, 445 e 45 | - 3 688 657 | - 24 011 567 |
| Aquisições de imobilizado a título não oneroso | 42 | - 199 320 | - 471 170 |
| Trabalhos para a própria entidade | 42 e 45 | - 262 295 | |
| Contrapartida das correções à informação do MT resultantes da circularização/reconciliação | 62 | 4 214 | 188 920 |
| Total | | - 4 146 058 | - 24 293 816 |

Fonte: Balancetes trimestrais do Município e síntese das correções introduzidas pela IGF

As referidas divergências resultam dos(as):

- Montantes lançados a débito ao nível das contas de imobilizado (relevantes para o apuramento do PMP, segundo a metodologia da DGAL) com origem, em especial, em transferências das respetivas contas de imobilizado em curso ³⁶ e que, por isso, não respeitam a novas aquisições a título oneroso.
- 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.

Anexos, a fls. 48

Em síntese, efetuámos **diversas correções** aos valores considerados pela **DGAL para o apuramento do 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 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, caso sejam materialmente relevantes e apresentem uma grande variação entre os vários anos, como acontece no MT, para o apuramento de um PMP sem qualquer aderência à realidade, impossibilitando, ainda, uma efetiva comparação deste

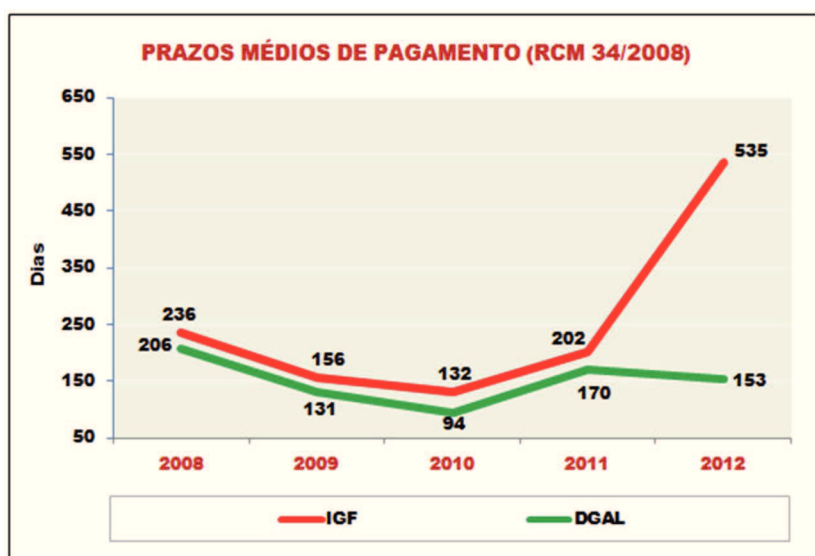
³⁵ Que, na nota explicativa a que já aludimos, referia " (...) que as aquisições de bens e serviços (A) são obtidas através da soma dos movimentos a débito da conta 31, não considerando o débito das contas 317 e 318 e subtraindo os movimentos a crédito das referidas contas, com o saldo devedor da conta 62 e os movimentos a débito das contas 42, 442, 445 e 45, obtendo-se assim as aquisições efetuadas ao longo de cada trimestre."

³⁶ 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.

indicador ao longo do tempo.

2.2.3.4. Face ao exposto, os **PMP apurados pela IGF e DGAL** ³⁷, ainda que, em ambos os casos, **com base na RCM n.º 34/2008** ³⁸, **são divergentes**, como se evidencia de seguida:

Figura 19 – Evolução dos PMP (IGF/DGAL)



Anexos, a fls. 44 a 48

Salientamos que, nos anos em análise, **as diferenças entre os PMP apurados pelas DGAL e IGF vão de 25 (2009) a 382 (2012) dias** (no último caso mais de um ano), o que **distorce, no âmbito do PREDE**, principalmente quando a divergência é significativa, **qualquer análise que se baseie nos dados daquela Direção-Geral**.

2.2.3.5. Assim, **nos exercícios de 2009 a 2012**, as divergências a que 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 |
| Objectivo Prazo Médio de Pagamento (PMP) | Superação | | <= 116 dias | <= 98 dias | <= 98 dias | <= 69 dias | <= 150 dias | <= 127 dias |
| | Cumprimento | <= 142 dias | <= 130 dias | [117 dias ; 132 dias] | [99 dias ; 112 dias] | [99 dias ; 112 dias] | [70 dias ; 80 dias] | [151 dias ; 171 dias] |
| | Incumprimento | => 143 dias | => 131 dias | => 133 dias | => 113 dias | => 113 dias | => 81 dias | => 172 dias |
| PMP verificado | 156 dias | 131 dias | 132 dias | 94 dias | 202 dias | 170 dias | 535 dias | 153 dias |
| Varição do PMP face ao ano anterior | - 80 dias | - 75 dias | - 24 dias | - 38 dias | 70 dias | 76 dias | 333 dias | - 17 dias |
| Grau de cumprimento do objectivo | Incumprimento / Redução do PMP | Incumprimento / Redução do PMP | Cumprimento / Redução do PMP | Superação / Redução do PMP | Incumprimento / Aumento do PMP | Incumprimento / Aumento do PMP | Incumprimento / Aumento do PMP | Incumprimento / Redução do PMP |
| Consequência na taxa de juro | Acréscimo de 0,2 pp | Acréscimo de 0,2 pp | Sem impacto | Diminuição de 0,2 pp | Acréscimo de 0,3 pp | Acréscimo de 0,3 pp | Acréscimo de 0,3 pp | Acréscimo de 0,2 pp |

Anexos, a fls. 44 a 48

Constatámos, desta forma, que ao nível dos objetivos do PMP, a DGAL e a IGF apuraram,

³⁷ Segundo as listas publicadas por esta entidade no sítio <http://www.portalautarquico.pt>.

³⁸ Por força da remissão constante do ponto 8, da RCM n.º 191-A/2008, de 27/nov.

relativamente ao(s) ano(s) de:

- ✓ 2009 e 2011, ainda que com base em grandezas diversas, os mesmos resultados, ou seja, incumprimento, com, respetivamente, diminuição e aumento do resultado desse indicador.
- ✓ 2010, resultados divergentes, isto é, respetivamente, superação e cumprimento, ambos com redução do PMP.
- ✓ 2012, o mesmo resultado, ou seja, incumprimento, ainda que, respetivamente, com diminuição e aumento do indicador.

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 acrescida, de acordo com a IGF, de 0,8 pp.

Anexos, a fls. 44 a 48

Relativamente a 2013, de acordo com a informação disponibilizada pela DGTF, a taxa de juro base remuneratória do capital mutuado pelo Estado no âmbito do PREDE sofreu um aumento de 0,3 pp.

2.2.3.6. Refira-se, por fim, em termos do **impacto da adesão da Autarquia ao PREDE** e atendendo aos seus **objetivos de âmbitos específico e geral**, que:

- ✓ Por um lado, podemos afirmar, atendendo a 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* (...) " ³⁹, que **o MT não contribuiu** (com a exceção do ano de 2010) **para a prossecução desse objetivo específico.**
- ✓ Por outro lado, o MT também **não concorreu para o objetivo de âmbito geral**, pois, **não obstante a adesão ao PREDE** e a consequente utilização integral do capital dos empréstimos contratados (M€ 4,99), a evolução das " **outras dívidas a terceiros** " **até ao final de 2012** foi a seguinte:

Figura 21 - PREDE – Evolução das outras dívidas a terceiros

Un: Euro

| Descrição | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|--|-----------|-------------|-----------|------------|------------|
| (A) - Outras dívidas a terceiros originariamente de CP | 6 212 439 | 3 383 373 | 8 577 241 | 15 687 676 | 15 199 933 |
| (B) - Variação face ao ano anterior ao de contratação do empréstimo PREDE | | - 2 829 066 | 2 364 802 | 9 475 237 | 8 987 494 |
| (C) - Empréstimo PREDE (capital utilizado) | | | 4 991 528 | | |
| (D) - Variação (sem PREDE) entre 2008/2009, 2008/2010, 2008/2011 e 2008/2012 ((B) + (C)) | | 2 162 462 | 7 356 330 | 14 466 765 | 13 979 022 |

Fonte: Documentos de prestação de contas e correções resultantes da reconciliação

³⁹ Preâmbulo da já mencionada RCM n.º 34/2008.

Assim, tendo como base o início de 2009, apesar do recurso ao PREDE, as "outras dívidas a terceiros"⁴⁰ diminuíram, no final desse exercício, M€ 2,8 e aumentaram, a partir desse ano e até ao final de 2012, respetivamente, M€ 2,4, M€ 9,5 e M€ 9.

Ora, através dos referidos EMLP, o MT **transformou M€ 4,99 de dívida administrativa/comercial em financeira de MLP**, sem os quais **a componente de "outras dívidas a terceiros" teria sofrido**, naquele período (entre o início de 2009 e o final de 2012), **um aumento de cerca de M€ 13,98**.

Desta forma, considerando os referidos anos, no MT, **a utilização do capital dos empréstimos do PREDE** serviu apenas para **aliviar a pressão exercida pelos credores** (em especial, fornecedores/empreiteiros) **sobre a tesouraria municipal**.

Com efeito, do **recurso a este programa não resultou**, ao contrário do que seria expectável, **a redução do PMP nos termos previstos** ou uma **diminuição duradoura do nível das "outras dívidas a terceiros" em montante pelo menos equivalente ao dos EMLP**, mas antes **uma duplicação do endividamento total do MT de M€ 4,99**.

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

2.3.1. APURAMENTO DOS LIMITES DE ENDIVIDAMENTO

2.3.1.1. No que respeita a **2011 a 2013**, 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 de Estado (LOE)⁴¹.

No âmbito desta auditoria, seguindo a metodologia adotada por aquela Direção-Geral, a IGF efetuou, quanto aos anos de 2010 e 2011, correções⁴² no EL do MT, que tiveram impacto no apuramento dos respetivos limites de cada um dos anos subsequentes, o que já não sucedeu quanto aos de EMLP, relativamente aos quais foi adotado, bem como no que concerne a ambos os limites do ano de 2013, os valores divulgados pela DGAL.

Assim, **os limites de EL**⁴³ **adotados pela IGF**, como parâmetro para verificação do cumprimento do respetivo quadro legal nos três exercícios referidos, são os seguintes:

⁴⁰ Não inclui os montantes relativos a operações de tesouraria e à locação financeira.

⁴¹ Previstos, respetivamente, no art. 53º da Lei n.º 55-A/2010, de 31/dez (posteriormente alterado pelo art. 2º da Lei n.º 60-A/2011, de 30/nov), no art. 66.º da Lei n.º 64-A/2011, de 30/dez e art. 98.º da Lei n.º 66-B/2012, de 31/dez.

⁴² As correções efetuadas tiveram origem na anulação de participações sociais na conta de investimentos financeiros, inclusão de entidades relevantes que não foram reportadas pela Autarquia à DGAL e diferenças apuradas na circularização e reconciliação dos saldos de fornecedores e empreiteiros.

⁴³ Quanto ao limite de EL de 2013, calculado nos termos da LFL entretanto revogada (uma das hipóteses alternativas consagrada na LOE desse ano), importa referir que a DGAL considerou, para o respetivo apuramento, o valor de receitas relativas ao Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF) e ao Imposto sobre os Rendimentos das Pessoas Singulares (IRS) previsto no Orçamento de Estado (OE) do próprio ano, quando, de acordo com o quadro legal, aquelas receitas são do ano imediatamente anterior ao que respeita o limite (cfr. arts. 37º e 39º da LFL).

Ainda que não concordando com a interpretação efetuada pela DGAL (cfr. Anexos, a fls. 1 a 10, em especial, a fls. 6), atendendo às competências atribuídas àquela entidade em matéria de cálculo e comunicação dos limites legais aos municípios (cfr., designadamente, art. 54º do DL n.º 36/2013, de 11/mar), 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.

Figura 22 – Limites de endividamento líquido

Un: Euro

| ANO | DESCRIÇÃO | ENDIVIDAMENTO LÍQUIDO | | | | |
|------|-----------|---|----------------------------|-------------------------|------------------|---------------|
| | | VALORES DE REFERÊNCIA PARA APURAMENTO DO LIMITE LEGAL | | | CORREÇÕES DA IGF | LIMITE DO ANO |
| | | Limite LFL | Limite da LOE_ano anterior | MONTANTES EM 31/12/2012 | | |
| 2011 | DGAL | 17 794 283 | | 12 502 897 | | 12 502 897 |
| | IGF | 17 794 283 | | 12 502 897 | 3 215 134 | 15 718 031 |
| 2012 | DGAL | | 12 502 897 | 17 049 056 | | 12 048 281 |
| | IGF | | 15 718 031 | 17 049 056 | 3 585 306 | 15 226 398 |
| 2013 | DGAL | 16 407 638 | 12 048 281 | | | 12 048 281 |

Anexos, a fls. 52 a 54

O mesmo não se verificou **com os limites de EMLP** ⁴⁴, tendo a **IGF adotado os valores divulgados pela DGAL** e que se indicam na figura seguinte:

Figura 23 – Limites de empréstimos de médio/longo prazos

Un: Euro

| ANO | DESCRIÇÃO | EMPRÉSTIMOS DE MÉDIO/LONGO PRAZOS | | | | | |
|------|-----------|---|----------------------------|------------------------|------------------------|------------------|---------------|
| | | VALORES DE REFERÊNCIA PARA APURAMENTO DO LIMITE ANUAL | | | | CORREÇÕES DA IGF | LIMITE DO ANO |
| | | Limite LFL | Limite da LOE_ano anterior | Montantes a 30/06/2010 | Montantes a 31/12/2012 | | |
| 2011 | DGAL | 14 235 426 | | 11 687 520 | | | 12 254 649 |
| | IGF | 14 235 426 | | 11 687 520 | | 0 | 12 254 649 |
| 2012 | DGAL | | 12 254 649 | | 11 732 377 | | 11 948 730 |
| | IGF | | 12 254 649 | | 11 732 377 | 0 | 11 948 730 |
| 2013 | DGAL | 13 126 111 | | | | | 13 126 111 |

Anexos, a fls. 52 e 53

Por sua vez, no que se refere ao **limite de ECP** (art. 39º, n.º 1, da LFL), o cálculo efetuado pela IGF ⁴⁵ permitiu apurar os seguintes montantes:

Figura 24 – Limites de empréstimos de curto prazo

Un: Euro

| ANO | BASE DE CÁLCULO (RECEITAS) | LIMITE DE ECP - LFL |
|------|----------------------------|---------------------|
| | {1} | {2}={1}*10% |
| 2011 | 13 631 201 | 1 363 120 |
| 2012 | 13 585 843 | 1 358 584 |
| 2013 | 13 126 111 | 1 312 611 |

Anexos, a fls. 55 e 56

⁴⁴ Os limites de EMLP de 2011 a 2013 foram apurados nos termos que descrevemos no Anexo a fls. 4 e 5.

⁴⁵ Cfr. nota 45.

2.3.2. ENTIDADES RELEVANTES PARA OS LIMITES LEGAIS

2.3.2.1. De acordo com o conceito **de endividamento líquido total** previsto na LFL ⁴⁶ **eram suscetíveis de relevar, para efeitos de limites de endividamento do MT** dos anos de 2011 e 2012, **para além do Município e dos Serviços Municipalizados de Água e Saneamento (SMAS)**:

- ✓ **Três associações de municípios** (Comunidade Intermunicipal do Médio Tejo, Associação de Municípios para o Estudo e Gestão da Água e Associação de Municípios Portugueses do Vinho);
- ✓ **Uma entidade de natureza empresarial** ⁴⁷ (Ensino Profissional de Tomar - EPT, Lda).

Anexos, a fls. 57 e 58

Todavia, o endividamento das **entidades de natureza empresarial** participadas pelos Municípios **apenas releva para efeitos dos respetivos limites legais caso não apresentem resultados equilibrados**, de acordo, em 2011 e 2012, respetivamente com os RJSEL ⁴⁸ e RJAEPL ⁴⁹.

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

Ora, aplicando **a regra de equilíbrio anual de contas** ^{50 e 51} **à empresa participada pelo MT** (" EPT, Lda "), verificámos que apresenta **contas equilibradas**, pois em:

- ✓ **2011**, da conjugação dos resultados operacionais com os encargos financeiros (as componentes relevantes) **resultam saldos credores**;
- ✓ **2012**, apresenta **resultados antes de impostos positivos**.

Anexos, a fls. 59 e 60

⁴⁶ Consagrado no art. 36.º, n.º 2, alíneas a) e b).

⁴⁷ O MT participa ainda na empresa " DET – Desenvolvimento Empresarial e Tecnológico, SA ", mas a IGF não considerou, nos termos constantes do anexo da " Metodologia ", essa entidade para os limites legais de endividamento devido à reduzida percentagem no capital social (0,33%).

⁴⁸ Em conformidade com o art. 36º, n.º 2, al. b), parte final, da LFL, e art. 31º e 32º, n.º 1, do Regime Jurídico do Setor Empresarial Local (RJSEL), aprovado pela Lei n.º 53-F/2006, de 29/dez, alterada pelo art. 28º da Lei n.º 67-A/2007, de 31/dez e pelos arts. 33º e 54º da Lei n.º 64-A/2008, de 31/dez.

⁴⁹ De harmonia com o art. 36º, n.º 2, al. b), parte final, da LFL, e o art. 40º, n.ºs 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.

⁵⁰ Prevista, relativamente a 2011, no art. 31º, n.º 2, do RJSEL, sendo que se considera cumprida desde que " (...) o resultado de exploração anual operacional acrescido dos financeiros (...) " apresente saldo nulo ou credor ou, caso isso não aconteça, o Município transfira para a empresa, até ao final do mês seguinte à data de encerramento das suas contas, o montante necessário à reposição do equilíbrio (cfr. art. 31º, n.ºs 2 a 4, do RJSEL).

⁵¹ Consagrada, quanto a 2012, no art. 40º, n.º 2, do RJAEPL, considerando-se 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. 40º, n.ºs 2 a 4, do RJAEPL).

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

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

Figura 25 - Entidades abrangidas pelo conceito de endividamento líquido total

| IDENTIFICAÇÃO | LIMITES | | % IMPUTÁVEL AO MUNICÍPIO | |
|---|-------------|-----------------------|--------------------------|---------|
| | EMPRÉSTIMOS | ENDIVIDAMENTO LÍQUIDO | 2011 | 2012 |
| MUNICÍPIO DE TOMAR | SIM | SIM | 100,00% | 100,00% |
| Serviços Municipalizados de Água e Saneamento (SMAS) | SIM | SIM | 100,00% | 100,00% |
| Comunidade Intermunicipal do Médio Tejo (CIMT) | SIM | SIM | 11,86% | 11,86% |
| Associação de Municípios para o Estudo e Gestão da Água (AMEGA) | SIM | SIM | 2,54% | 2,50% |
| Associação de Municípios Portugueses do Vinho (AMPV) | SIM | SIM | 1,62% | 1,52% |
| Ensino Profissional de Tomar - EPT, Lda (EPT) | NÃO | NÃO | 50,00% | 50,00% |

Anexos, a fls. 57 e 58

2.3.2.2. Em **2013**, a análise foi efetuada de acordo com o perímetro e os dados reportados pelo MT no SIIAL, que, para além da informação da Autarquia, inclui também ⁵² os SMAS e a RESITEJO - Associação de Gestão e Tratamento de Lixos do Médio Tejo.

Anexos, a fls. 58-A

Porém, de acordo com o quadro legal vigente na época, a referida entidade de natureza associativa não devia ter sido considerada, naquele exercício, para efeitos dos limites de endividamento (pois não era abrangida pelo conceito de endividamento líquido total), atendendo a que não se tratava de uma associação exclusivamente constituída por municípios ⁵³, pelo que corrigimos a informação que consta do SIIAL (considerada pela DGAL) expurgando o impacto daquela entidade.

Refira-se, no entanto, que, em 2014, as associações com aquelas características já relevam para o limite de endividamento dos Municípios, por força do art. 54º, n.º 2, do RFALEI.

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

2.3.3.1. O comportamento do **MT em termos dos limites de EMLP** ⁵⁴ previstos nas **LOE de 2011 a 2013**, foi o seguinte:

⁵² Embora tenham sido incluídas, pela Autarquia, na lista de entidades relevantes para os limites de endividamento municipal de 2013, outras entidades (ANMP - Associação Nacional de Municípios Portugueses, AMPV - Associação de Municípios Portugueses do Vinho e Comunidade Intermunicipal do Médio Tejo - CIM Médio Tejo), não foi indicada qualquer contribuição para o respetivo controlo.

⁵³ De facto, em 2013, os seus associados eram dez municípios e a QUERCUS.

⁵⁴ Relativamente a 2011, a DGAL não efetuou qualquer atualização no cálculo deste limite, tendo continuado a considerar a data de referência indicada no art. 53º da LOE_2011 (30/set/2010) e não a prevista na Lei n.º 60-A/2011, de 30/nov (31/dez/2010), que alterou a anteriormente indicada.

Figura 26 – Controlo dos limites de EMLP

Un: euro

| ANO | ENTIDADES | LIMITE ESPECIAL EMLP | DE | EMLP RELEVANTES EM 31/DEZ | CONTROLO DO LIMITE DE EMLP 31/DEZ | |
|------|---------------------------|----------------------|----|---------------------------|-----------------------------------|-----------------|
| | | | | | Comparação com os EMLP relevantes | % de utilização |
| | (1) | (2) | | (3) | (4) = (2) - (3) | (5) = (3) / (2) |
| 2011 | DGAL | 12 254 649 | | 11 732 377 | 522 272 | 96% |
| | IGF | 12 254 649 | | 11 732 377 | 522 272 | 96% |
| 2012 | DGAL | 11 948 730 | | 10 488 035 | 1 460 695 | 88% |
| | IGF | 11 948 730 | | 10 488 035 | 1 460 695 | 88% |
| 2013 | DGAL | 13 126 111 | | 10 403 870 | 2 722 241 | 79% |
| | DGAL (excluindo Resitejo) | 13 126 111 | | 9 196 825 | 3 929 286 | 70% |

Fonte: Balanços, balancetes finais do MT e informação circularizada junto das restantes entidades relevantes para os limites de endividamento municipal

Anexos, a fls. 61 a 64

Assim, **o MT cumpriu**, entre 2011 e 2013, **o limite de EMLP previsto nas LOE desses exercícios**, com uma taxa de utilização, no final desses anos, respetivamente, de **96%, 88% e 70%**.

Saliente-se, ainda, que os **EMLP excecionados deste limite legal** (e também do de EL) perfaziam, no final de 2011 e 2012, em termos absolutos, respetivamente, os montantes de **€ 10 613 191** e **€ 9 453 208**, tendo um peso de **47,5%** e de **47,4% na dívida total desta natureza**, pelo que os valores que estão a ser considerados para o limite em apreço são inferiores aos reais.

2.3.4. CONTROLO DOS LIMITES DE ENDIVIDAMENTO LÍQUIDO

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

Figura 27 – Controlo dos limites de EL

Un: euro

| ANO | ENTIDADES | LIMITE ESPECIAL EL | DE | EL RELEVANTE EM 31/DEZ | CONTROLO DO LIMITE DE EL 31/DEZ | |
|------|---------------------------|--------------------|----|------------------------|---------------------------------|-----------------|
| | | | | | Comparação com o EL relevante | % de utilização |
| | (1) | (2) | | (3) | (4) = (2) - (3) | (5) = (3) / (2) |
| 2011 | DGAL | 12 502 897 | | 17 049 056 | - 4 546 159 | 136% |
| | IGF | 15 718 031 | | 20 634 363 | - 4 916 332 | 131% |
| 2012 | DGAL | 12 048 281 | | 8 805 231 | 3 243 050 | 73% |
| | IGF | 15 226 398 | | 14 269 719 | 956 680 | 94% |
| 2013 | DGAL | 12 048 281 | | 7 569 284 | 4 478 996 | 63% |
| | DGAL (excluindo Resitejo) | | | 6 744 051 | 5 304 230 | 56% |

Fonte: Balanços e balancetes finais do MT e informação circularizada junto das restantes entidades relevantes para os limites de endividamento municipal

Anexos, a fls. 65 a 76

Assim, **em 2011**, o **MT violou o limite de EL**, com uma taxa de utilização, segundo a DGAL e a IGF, de, respetivamente, **136% e 131%**.

Por sua vez, **em 2012 e 2013**, o **MT cumpriu os respetivos limites de EL**,

apresentando, no final dos exercícios, segundo as referidas entidades, uma taxa de utilização, respetivamente, de **94% e 56%**.

Anexos, a fls. 52 e 53

2.3.4.2. Ora, a **violação do limite legal de EL em 2011 é suscetível**, em abstrato, **de ser sancionada em termos tutelares administrativos e financeiros**, de harmonia com o disposto, respetivamente, no art. 9º, al. g), e art. 8º, n.º 1. al. d), ambos da Lei n.º 27/96, de 1/ago, e no art. 65.º, n.º 1, al. f), da LOPTC.

2.3.4.2.1. Todavia, em **sede tutelar administrativa**, de acordo com o citado art. 9º, al. g), da Lei 27/96, de 1/ago, não haverá lugar, relativamente aos factos ilícitos descritos, a responsabilidade desta natureza caso tenha ocorrido “ (...) *facto julgado justificativo ou regularização superveniente*. ”⁵⁵, pressupostos que, por isso, têm de ser averiguados e apreciados.

Ora, **nos anos de 2012/2013**, o **MT passou a cumprir o limite legal**, verificando-se, deste modo, a regularização superveniente da infração praticada em 2011, pelo que **não existe fundamento para a apresentação de qualquer proposta no sentido da efetivação da responsabilidade tutelar administrativa**, pois não estão reunidos os pressupostos legalmente previstos que poderiam levar à eventual aplicação de uma sanção da natureza indicada.

2.3.4.2.2. Ao contrário, **em sede financeira**, a **apreciação e valorização do facto descrito** (violação do limite de EL de 2011), que, como referimos, é suscetível de integrar o ilícito previsto e punido pelo art. 65.º, n.º 1, al. f), da LOPTC, **é da competência do Ministério Público junto do Tribunal de Contas** (cfr. art. 89º, n.ºs 1, al. c) e 2, da Lei n.º 98/97, de 26/ago), **a quem devem ser comunicados** após a realização dos contraditórios pessoal e institucional, nos termos previstos no art. 12º, n.º 2, al. b), da referida Lei.

A eventual responsabilidade associada à prática do facto ilegal descrito é imputável aos eleitos locais que, atendendo às funções e competências que lhes estavam cometidas na época a que se reporta, tinham a obrigação de prevenir a sua ocorrência, a saber:

- ✓ Presidente da Câmara Municipal, Senhor **Fernando Rui Linhares Corvêlo de Sousa**⁵⁶, a quem competia coordenar a atividade da Câmara Municipal⁵⁷;
- ✓ Vereador da Câmara Municipal, Senhor **Carlos Manuel de Oliveira Carrão**, que detinha a competência sobre a área económico-financeira do MT (Despacho do Presidente da Câmara Municipal de n.º 13/09, 30/out/2009).

Anexos, a fls. 78 a 82

2.3.5. CONTROLO DOS LIMITES DE EMPRÉSTIMOS DE CURTO PRAZO

2.3.5.1. Por fim, a **Autarquia**, entre 2011 e 2012, **cumpriu o limite legal de**

⁵⁵ O mesmo não se passando, no entanto, no que respeita à responsabilidade financeira (cfr. infra).

⁵⁶ Foi Presidente da Câmara Municipal de Tomar (CMT) até 21/dez/2011, data em que solicitou a suspensão do mandato.

⁵⁷ À data, nos termos do art. 68º, n.º 1, al. b), da Lei n.º 169/99, de 18/set, e, atualmente, do art. 35º, n.º 1, al. b), do Anexo I, à Lei n.º 75/2013, de 12/set.

empréstimos de curto prazo (ECP) previsto na LFL ⁵⁸, uma vez que não contratou empréstimos desta natureza, o mesmo acontecendo com as restantes entidades relevantes.

Anexos, a fls. 55 e 56

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

2.3.6. CONTROLO DA INFORMAÇÃO PRESTADA À DGAL

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

2.3.6.2. Todavia, os dados reportados pelo Município à DGAL **não refletiam, com inteira fiabilidade, a sua situação em matéria de EL** ⁵⁹, tendo sido apuradas as seguintes diferenças:

Figura 28 – Diferença no reporte de EL (DGAL/IGF)

Un. Euro

| ANO | Descrição | Valores comunicados pelo Município à DGAL | Valores considerados pela IGF | Diferenças IGF/DGAL (Reflexos para o endividamento líquido) a) |
|------|-----------------------------------|---|-------------------------------|--|
| | (1) | (2) | (3) | (4)=(3)-(2) |
| 2011 | 1 - ENDIVIDAMENTO LÍQUIDO b) | 27 662 247,15 | 31 247 553,27 | 3 585 306,12 |
| | 2 - OUTRA INFORMAÇÃO RELEVANTE c) | 10 613 190,67 | 10 613 190,67 | 0,00 |
| | 3 - END. LIQ. RELEVANTE (1-2) | 17 049 056,48 | 20 634 362,60 | 3 585 306,12 |
| 2012 | 1 - ENDIVIDAMENTO LÍQUIDO b) | 18 258 438,59 | 23 722 926,16 | 5 464 487,57 |
| | 2 - OUTRA INFORMAÇÃO RELEVANTE c) | 9 453 207,56 | 9 453 207,56 | 0,00 |
| | 3 - END. LIQ. RELEVANTE (1-2) | 8 805 231,03 | 14 269 718,60 | 5 464 487,57 |

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

b) Atendendo ao modo como a informação é reportada à DGAL, os montantes indicados nesta linha incluem o valor do endividamento líquido total do Município, isto é, incluindo, designadamente, os EMLP excecionados, quando relativamente às restantes entidades já consta apenas o EL relevante, ou seja, nomeadamente sem os EMLP excecionados.

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

Fonte: Balanços, balancetes finais do MT e informação circularizada junto das restantes entidades relevantes para os limites de endividamento municipal, bem como as comunicações do MT à DGAL

Anexos, a fls. 83 e 84

Estas divergências, **para mais**, respetivamente, de **ME 3,6** e **ME 5,5**, entre os valores reportados pelo MT e/ou considerados pela DGAL e os apurados pela IGF resultaram das correções efetuadas:

- ✓ Na informação financeira do MT (cfr. item 2.1.1.1);
- ✓ Através da inclusão dos valores não comunicados da CIMT, AMEGA e AMVP.

Refira-se, aliás, que **não estão consagrados, de forma integrada e sistematizada, em nenhum documento elaborado pelo MT** (designadamente, na norma de controlo

⁵⁸ Previsto no art. 39º, n.º 1, da LFL.

⁵⁹ 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 (Anexos a fls. 85 e 86).

interno), procedimentos específicos relativos à identificação das entidades relevantes para os limites legais de endividamento municipal e à recolha da informação necessária para o adequado reporte à DGAL.

2.3.7. CONTRIBUTO DO MT PARA O DÉFICE DO SUBSETOR DAS AUTARQUIAS LOCAIS

2.3.7.1. Ao longo dos anos de 2011 a 2013, a **evolução autónoma da situação do MT em termos de EL** (sem considerar qualquer exceção) foi a seguinte:

Figura 29 – Evolução do endividamento líquido municipal

Un Euro

| DESCRIÇÃO | EVOLUÇÃO DO ENDIVIDAMENTO LÍQUIDO (sem exceções) | | | | VARIÇÃO (montante) | | |
|------------------|---|----------------------|----------------------|----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| | 31-12-2010 | 31-12-2011 | 31-12-2012 | 31-12-2013 | 2010/2011 | 2011/2012 | 2012/2013 |
| (1) | (2) | (3) | (4) | (5) | (6)=(3)-(2) | (7)=(4)-(3) | (8)=(5)-(4) |
| BALANCETES DO MT | 21 421 189,85 | 25 890 696,44 | 17 618 588,87 | 14 088 797,28 | 4 469 506,59 | - 8 272 107,57 | - 3 529 791,59 |
| CORREÇÕES DA IGF | 3 377 521,67 | 3 804 870,11 | 5 708 211,13 | | 427 348,44 | 1 903 341,02 | - 5 708 211,13 |
| TOTAIS | 24 798 711,52 | 29 695 566,55 | 23 326 800,00 | 14 088 797,28 | 4 896 855,03 | - 6 368 766,55 | - 9 238 002,72 |

Fonte: Balancetes Finais do MT, comunicação à DGAL e correções da IGF

Anexos, a fls. 66,72 e 87

Assim, o MT contribuiu, em 2011, negativamente para o défice do subsector das autarquias locais, ao contrário do que se verificou nos dois anos seguintes, visto que, entre 1/jan/ e 31/dez daqueles anos, aumentou e diminuiu o seu EL (sem exceções) em cerca de, respetivamente, M€ 4,9, M€ 6,4 e M€ 9,2.

2.4. SANEAMENTO E REEQUILÍBRIO FINANCEIROS E ADESÃO AO PAEL

2.4.1. No final de **2012**, face aos parâmetros legalmente estabelecidos, a situação da Autarquia, em termos de **reequilíbrio**⁶⁰ e **saneamento**⁶¹ **financeiros**, era a seguinte:

Figura 30 – Reequilíbrio e saneamento e 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 | 105% | > 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 | 45% | > 50% (art. 8º, n.º 1, al. c)) | > 40% (art. 3º, n.º 4, al. b)) | X |
| 3 | Passivos financeiros do Município em 31/12/2012 (de EL) / Receitas totais do ano de 2011 | * 100 | 114% | > 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) | | 535 | > 6 meses (180 dias) (art. 8º, n.º 1, al. e)) | X | > 6 meses (180 dias) (art. 3º, n.º 4, al. d)) |
| 5 | Capital em dívida de EMLP (relevante para o limite) em 31/12/2012 / Receitas relevantes para o cálculo do limite legal | * 100 | 77% | > 100% (art. 8º, n.º 1, al. a)) | | |
| 6 | Cumprimento da obrigação de redução do excesso de EL (relevante para o limite legal) | | CUMPRIU | (art. 8º, n.º 1, al. f)) | | |
| 7 | Cumprimento da obrigação de redução do excesso do stock de EMLP (relevante para o limite legal) | | NÃO APLICÁVEL | (art. 8º, n.º 1, al. f)) | | |

Anexos, a fls. 88

⁶⁰ Cfr. art.º 8.º, do DL n.º 38/2008, de 7/mar.

⁶¹ Cfr. art.º 3, n.º 4, do DL n.º 38/2008, de 7/mar.

Deste modo, **face aos indicadores previstos no DL n.º 38/2008, de 7/Mar** (indicados no quadro sob o título de " padrões legais de referência ")⁶², **a Autarquia**, no contexto do diploma em apreço, não obstante ter recorrido, **em 2009, ao PREDE (M€ 4,99)** :

- ✓ **Apresentava uma situação de desequilíbrio conjuntural, que justificava o recurso a um plano de saneamento financeiro**, pois reunia duas das condições indicadas no art. 3º, n.º 4, do referido diploma (quando bastava apenas uma);
- ✓ **Não evidenciava uma situação de desequilíbrio estrutural ou de rutura financeira**, pois apenas reunia um dos requisitos consagrados no art. 8º, n.º 1, do indicado diploma, quando seriam necessários no mínimo três.

2.4.2. Refira-se que o MT, para além de ter aderido, em 2009, como já referimos, ao PREDE, também se candidatou ao **Programa de Apoio à Economia Local**⁶³ (PAEL), tendo celebrado, em 17/dez/2012, com o Estado Português (representado pela Direção-Geral de Tesouro e Finanças - DGTF), um contrato de EMLP, no montante de **€ 3 605 609,62**, que tinha como objetivo o pagamento de dívidas vencidas há mais de 90 dias, reportadas no SIIAL relativamente a 31/mar/2012.

No entanto, o Tribunal de Contas recusou o visto prévio a esse contrato (Acórdão n.º 7/2013, de 12/mar – 1ª Secção / SS), decisão que manteve no âmbito do recurso ordinário apresentado pelo MT (Acórdão n.º 1/18.FEV.2014 – 1.ª S/PL).

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

2.5.1. O MT aprovou e tem em vigor:

- ✓ Uma **Norma de Controlo Interno**⁶⁴, que contempla um conjunto de regras definidoras de políticas, métodos e procedimentos de controlo, incluindo regras ou procedimentos relativos à área do endividamento municipal;
- ✓ Um **Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas**, aprovado pela CMT em 07/jan/2010 e enviado, ainda que após o prazo legalmente estipulado, ao Conselho de Prevenção da Corrupção (CPC) e às restantes entidades⁶⁵ previstas na Recomendação n.º 1/2009⁶⁶.

Todavia, os referidos documentos encontram-se desatualizados e não refletem a atual estrutura e organização dos serviços decorrente das alterações legislativas e da evolução organizacional entretanto ocorridas⁶⁷.

⁶² Refira-se que, para este efeito, o prazo médio de pagamento (constante deste quadro) foi apurado de acordo com a fórmula adotada na RCM n.º 34/2008 (a qual é utilizada na ausência de publicação da Portaria prevista no art. 20º do DL n.º 38/2008, de 7/Mar), tendo sido seguidas as instruções da DGAL e introduzidas as correções/ajustamentos efetuados pela IGF (cfr. itens 2.1.1., 2.2.2.5.1. e 2.2.3.).

⁶³ Aprovado pela Lei n.º 43/2012, de 28/ago, e regulamentado pela Portaria n.º 281-A/2012, de 14/set.

⁶⁴ Aprovada em reunião de Câmara Municipal 19/dez/2003.

⁶⁵ Conselho da Prevenção da Corrupção, Direção-Geral das Autarquias Locais, Inspeção-Geral de Finanças, Inspeção-Geral das Autarquias Locais (ex-IGAL), Associação Nacional de Municípios Portugueses e Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale do Tejo, em 26/jan/2010.

⁶⁶ Publicada no DR, 2ª Série, em 22/jul.

⁶⁷ A atual estrutura orgânica dos serviços do MT foi publicada na 2ª série do DR n.º 32/2013, de 14/fev.

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

2.5.2. Do trabalho realizado ⁶⁸ resultam algumas fragilidades ao nível de sistema de controlo interno e dos procedimentos contabilísticos, de que destacamos o facto de **não ser(em)**:

- ✓ Refletidas em contas de ordem as cauções e garantias prestadas na forma documental (a título de caução ou para o seu reforço), nem estar definida e atribuída a responsabilidade pela sua guarda, nomeadamente ao tesoureiro;
- ✓ Apresentado, respetivamente, no passivo de CP e MLP dos balanços, o valor das amortizações da dívida de contratos de EMLP que se vence em cada um dos anos imediatos e de *leasing* não exigível no ano seguinte;
- ✓ Registadas imediatamente, nas contas de " receção e em conferência ", as notas de débito relativas a juros de mora, sendo que o seu reflexo contabilístico apenas acontece após contacto com o fornecedor, no sentido de promover a negociação do valor a pagar.

Anexos, a fls. 89 e 90

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

- ✓ Foram definidos os instrumentos e procedimentos para assegurar a sua revisão;
- ✓ Estão a ser adotados quaisquer procedimentos de controlo e monitorização, nem foi designado qualquer responsável pela prossecução destes objetivos.

3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

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

| 3.1. DOCUMENTOS DE PRESTAÇÃO DE CONTAS (2009/2013) | | |
|--|----------|--|
| CONCLUSÕES | ITENS | RECOMENDAÇÕES |
| <p>3.1.1. Os balanços do MT de 2009/2012 não refletiam, com inteira fiabilidade, a sua situação económica e financeira, pois foram efetuadas, designadamente em 2012, correções materialmente relevantes nas rubricas relativas a resultados, investimentos financeiros, acréscimos e diferimentos e passivo exigível.</p> <p>Do conjunto de correções salientamos as efetuadas, para mais, em 2012, em algumas rubricas do passivo exigível, no montante de m€ 970, que representam 7% da dívida daquela natureza refletida contabilisticamente.</p> | 2.1.1.1. | <p>A) A regularização imediata, ao nível da informação contabilística da Autarquia, das variações patrimoniais omitidas ou incorretamente refletidas, caso não tenham sido entretanto corrigidas.</p> |

⁶⁸ Em especial, através da utilização de questionários e da realização de testes de conformidade e substantivos.

| CONCLUSÕES | ITENS | RECOMENDAÇÕES |
|---|----------|--|
| <p>3.1.1.1. Constatámos outras insuficiências com repercussões ao nível da qualidade e fiabilidade de informação financeira do Município, de que destacamos a(s):</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Não utilização, de forma sistemática e abrangente, das contas relativas a compromissos de exercícios futuros (contas 04 e 05), nomeadamente no que respeita às amortizações dos EMLP; ✓ Omissões ao nível da inventariação e de reconhecimento contabilístico de bens imóveis do MT. | 2.1.1.3. | <p>B) Utilização, de forma sistemática, adequada e para a generalidade das situações, das contas relativas a compromissos de exercícios futuros.</p> <p>C) Conclusão do processo de inventariação e, consequente, reconhecimento contabilístico da totalidade dos bens municipais.</p> |

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

| CONCLUSÕES | ITENS | RECOMENDAÇÕES |
|---|---------------------------|--|
| <p>3.2.1. Entre 2009/2013, a receita global disponível importou, respetivamente, em ME 31,7, ME 30, ME 35,5, ME 28,4 e ME 25,2, tendo diminuído no período 21%.</p> <p>Todavia, aquelas receitas incluíam nos primeiros três anos, a arrecadação de empréstimos (receitas não efetivas) no montante de, ME 6,3, m€ 895 e ME 1,5, sem as quais a diminuição seria de cerca de 1%.</p> | 2.2.1.1. | |
| <p>3.2.1.1. Prática sistemática, nos anos de 2009/2013, de elevado empolamento na previsão das receitas orçamentais, que evidenciaram reduzidos índices de execução em termos globais (2012 e 2013: 42% e 50%) e, em especial, na componente de capital (2012 e 2013: 21% e 13%), o que contraria o objetivo visado pelas regras previsionais consagradas no POCAL.</p> <p>A execução de qualquer dos orçamentos comportava um elevado risco, pois o MT criou, de forma artificial, ao nível da execução orçamental, a possibilidade da realização e/ou existência de um montante relevante de despesa (2012 e 2013: ME 37,9 e ME 22,9) sem que existissem meios monetários disponíveis para efetuar o seu pagamento atempado, potenciando, assim, uma gestão orçamental desequilibrada.</p> | 2.2.1.2. e 2.2.1.3. | <p>D) Elaboração rigorosa dos orçamentos de receita:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Fundamentando, de forma adequada, todas as rubricas previstas, independentemente de estarem ou não sujeitas no POCAL a regra previsional (e, em especial, nos casos em que o valor a orçamentar traduza uma evolução atípica – crescimento – da receita face ao seu histórico de cobrança efetiva). ✓ Considerando apenas as que apresentem um elevado grau de probabilidade em termos de cobrança efetiva. |

| CONCLUSÕES | ITENS | RECOMENDAÇÕES |
|---|----------|---|
| <p>3.2.1.2. Violação reiterada, entre 2009/2013 (após a adesão ao PREDE), do princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial (execução global do ano), o que, não obstante a evolução positiva ocorrida nos dois últimos anos, espelha uma execução orçamental persistentemente desequilibrada.</p> | 2.2.1.5. | <p>E) 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>3.2.1.3. A Autarquia apresentava uma elevada rigidez em termos da despesa orçamental, com uma reduzida ou nula margem de manobra, ao nível da gestão financeira, para fazer face às despesas municipais que não se encontravam, à partida, já " vinculadas ".</p> <p>Aliás, o MT, caso não tivesse empolado, entre 2011 e 2013, de forma muito relevante a previsão das receitas orçamentais, não estaria em condições de elaborar orçamentos que cumprissem formalmente o princípio do equilíbrio.</p> | 2.2.1.6. | <p>F) Ponderação de medidas que possam contribuir para uma redução das despesas municipais que apresentam uma elevada rigidez.</p> |
| <p>3.2.1.4. Existência de despesas, em 2012, sem que tenha sido efetuado o exigível compromisso.</p> <p>As referidas diferenças resultam do facto de a dívida à ADSE, no montante de ME 2,3, apenas se encontrar relevada em termos patrimoniais e não ao nível orçamental.</p> <p>Todavia, no final do exercício de 2012, o valor total das dotações orçamentais da despesa não comprometidas (ME 26,2) era muito superior àquele montante, ao que acresce que a situação já não se verificava em 2013.</p> | 2.2.2.1. | <p>G) Cumprimento sistemático das regras previstas no POCAL e na Lei n.º 8/2012, de 21/fev, em matéria de assunção de compromissos, em especial, no que concerne à proibição de assunção de compromissos sem que existam fundos disponíveis e à exigência que tal procedimento seja executado, em qualquer caso, antes do efetivo fornecimento dos bens e serviços subjacentes às despesas realizadas.</p> |
| <p>3.2.2. A dívida global do MT de operações orçamentais aumentou entre 2009/2013 (ME 1,6), passando para ME 30,5, evidenciando, em 2012/2013, um nível materialmente relevante e desadequado face ao seu quadro financeiro (nomeadamente às receitas orçamentais), bem como uma estrutura que se repercute sobre exercícios futuros, sendo de salientar, em 2012, o:</p> <p>✓ Significativo período de recuperação da dívida municipal (42 meses);</p> | 2.2.2.1. | <p>H) Acompanhamento e controlo rigorosos da evolução e da assunção de nova dívida municipal, de modo a conter e adequar o seu montante ao quadro financeiro da Autarquia, nomeadamente às suas receitas, salvaguardando, assim, o pagamento atempado das suas obrigações.</p> |

| CONCLUSÕES | ITENS | RECOMENDAÇÕES |
|---|---------------------------|--|
| <ul style="list-style-type: none"> ✓ Limitado nível de cobertura da dívida pelas receitas disponíveis (80%); ✓ Relevante e crescente valor de dívida municipal <i>per capita</i> (€ 895); ✓ Elevado peso da dívida de MLP na dívida total (57%). <p>Acresce que a evolução da situação financeira em 2013 face ao ano anterior não foi tão positiva como a que decorre da simples análise da evolução da dívida municipal.</p> <p>De facto, o montante dos compromissos já assumidos no final de 2013 e ainda não faturados que iria agravar a despesa e dívida municipal importava num valor materialmente relevante (M€ 4,3), o que não acontecia no ano anterior.</p> <p>Estes factos repercutem-se e condicionam a gestão orçamental de exercícios futuros.</p> | 2.2.2.1. | <p>I) 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 e estrutural na despesa municipal.</p> |
| <p>3.2.2.1. O stock da dívida de EMLP diminuiu significativamente entre 2009/2013 (30% e M€ 7,4), passando para € 17 494 461.</p> <p>O respetivo serviço da dívida também diminuiu (5%) no referido período, importando, no último ano, em € 2 585 160 (cerca de 11,5% da despesa paga nesse exercício), não sendo expectável, atendendo ao atual quadro de empréstimos contratados, que esta despesa cresça nos próximos anos.</p> | 2.2.2.2. | <p>J) Realização de novos investimentos, em especial, com recurso a financiamento alheio, deve ter em consideração a dimensão intergeracional das decisões político-financeiras, tendo sempre subjacente uma análise de custo/benefício, que integre, de forma sistemática, a previsão dos custos a suportar com o respetivo financiamento, exploração, manutenção e conservação.</p> |
| <p>3.2.2.2. As outras dívidas a terceiros de operações orçamentais aumentaram significativamente entre 2009/2013, passando para o valor materialmente relevante de M€ 12,7 (mais M€ 9,3 do que em 2009).</p> <p>A situação financeira de CP, não obstante a adesão ao PREDE, manteve-se negativa e desequilibrada, com:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Relevantes e sistemáticos saldos reais negativos de operações orçamentais (2013: M€ 10,3); ✓ Uma perda significativa, entre 2009 e 2013, da capacidade para fazer face aos compromissos desta natureza (M€ 9,6); | 2.2.2.5. a 2.2.2.7. | <p>K) Implementação de medidas que contribuam para o restabelecimento do equilíbrio financeiro do MT, em especial de CP, o que pressupõe, designadamente, a:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Otimização da cobrança das receitas municipais (por via da atualização das taxas e preços, da fixação das taxas dos impostos municipais, bem como, sendo caso disso, do aperfeiçoamento dos respetivos processos de liquidação e cobrança); ✓ Racionalização da despesa realizada através, nomeadamente, da: <ul style="list-style-type: none"> • Análise e ponderação sistemáticas da necessidade e utilidade das despesas a realizar; |

| CONCLUSÕES | ITENS | RECOMENDAÇÕES |
|--|--------|--|
| <ul style="list-style-type: none"> ✓ PMP a terceiros (2012: 324 dias) e a fornecedores (2012: 363 dias) elevados, crescentes e que ultrapassam largamente os parâmetros legais; ✓ Violação da regra do equilíbrio financeiro mínimo, não existindo qualquer ajustamento entre as dívidas daquela natureza e a correspondente liquidez do ativo, em especial, com as disponibilidades; ✓ Elevados custos financeiros relativos a atrasos no pagamento a fornecedores (juros de mora liquidados, entre 2009/2012, no montante de, pelo menos, cerca de M€ 1,7, tendo sido pagos M€ 1,1, estando, ainda, em dívida, no final do último ano, m€ 370). | | <p>K) (cont)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Adoção, ainda que não prevista legalmente, do instrumento da cativação das despesas, consagrando regras de execução orçamental que incluam a identificação das rubricas da despesa e as percentagens a cativar, bem como a competência para a sua descativação. <p>L) Redução dos prazos médios de pagamento para os parâmetros legalmente previstos, de modo a cumprir atempadamente os seus compromissos e evitar a ocorrência de custos financeiros.</p> |
| <p>3.2.3. O MT, no decurso de 2009, contratou e utilizou, ao abrigo do PREDE, dois EMLP, no total de M€ 4,99.</p> <p>3.2.3.1. As validações efetuadas revelaram incorreções materialmente relevantes nas grandezas consideradas pela DGAL para o apuramento do PMP (RCM n.º 34/2008), tendo a IGF apurado, em 2011/2012:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Na dívida a fornecedores: mais m€ 52,5 e M€ 1,38, que resultam da inclusão do resultado do procedimento de reconciliação de saldos de credores; ✓ Nas aquisições de bens e serviços: menos M€ 4,1 e M€ 24,3, que não respeitam a eventos relacionados com aquisições a título oneroso e que resultam das correções efetuadas na sequência do procedimento de reconciliação. <p>3.2.3.2. Atendendo a 2009/2012, a taxa de juro base remuneratória do capital mutuado deveria ser acrescida em 0,8 pp.</p> <p>3.2.3.3. O MT, entre 2009 e 2012, não contribuiu para a prossecução dos objetivos, tanto de âmbito específico como geral, subjacentes à conceção do PREDE, já que não:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Reduziu sistematicamente o PMP de acordo com o previsto legalmente; | 2.2.3. | <p>M) Adoção de mecanismos que salvaguardem o cumprimento efetivo dos objetivos fixados no PREDE, nomeadamente a redução anual do PMP com os quais o MT se comprometeu de forma expressa.</p> |

| CONCLUSÕES | ITENS | RECOMENDAÇÕES |
|---|--------|---------------|
| ✓ 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€ 4,99). | 2.2.3. | |

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

| CONCLUSÕES | ITENS | RECOMENDAÇÕES |
|---|--|--|
| <p>3.3.1.1. Atento o conceito de endividamento líquido total, o perímetro relevante para aferir do cumprimento dos limites legais de endividamento de 2011 e 2012 englobava, para além do Município e dos SMAS, três associações de municípios (CIMT, AMEGA e AMPV).</p> <p>Não foi considerado o endividamento da EPT, Ld.^a, pois esta empresa apresentou equilíbrio de contas, de acordo, respetivamente, com os RJSEL e RJAEPL.</p> <p>Em 2013, a análise foi efetuada atendendo aos dados reportados pelo MT no SIIAL, mas considerando apenas a respetiva informação e a dos SMAS, uma vez que também foi incorretamente comunicada a de uma associação, que, de acordo com o quadro legal vigente na época, não era relevante para os limites de endividamento.</p> | <p>2.3.2.1.</p> <p>e</p> <p>2.3.2.2.</p> | |
| <p>3.3.1.2. A Autarquia cumpriu, no final de 2011 a 2013, os limites legais de EMLP e de ECP.</p> <p>Saliente-se que, em 2011 e 2012, estavam excecionados deste limite (e, também, do de EL), EMLP nos montantes, respetivamente, de M€ 10,6 e M€ 9,5, pelo que os valores considerados são inferiores aos reais.</p> <p>3.3.1.3. Ao contrário, o MT violou o limite de EL de 2011, com um excesso de € 4 916 332, mas cumpriu-o em 2012 e 2013.</p> <p>Nos dois últimos exercícios ocorreu a regularização superveniente da violação do limite legal de 2011, o que exclui a eventual relevância dos factos descritos em termos tutelares administrativos.</p> | <p>2.3.3.</p> <p>a</p> <p>2.3.6.</p> | <p>N) Cumprimento integral e sistemático, no futuro, do quadro legal previsto, em especial, nos arts. 52º e 54º do RFALEI, em matéria de limites legais de endividamento municipal.</p> |

| CONCLUSÕES | ITENS | RECOMENDAÇÕES |
|--|--------|--|
| <p>Já em sede financeira, a eventual responsabilidade pela prática do referido facto é imputável aos:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Presidente da Câmara Municipal, Senhor Fernando Rui Linhares Corvêlo de Sousa, a quem competia coordenar a atividade da Câmara Municipal; ✓ Vereador da Câmara Municipal, Senhor Carlos Manuel de Oliveira Carrão, que detinha a competência sobre a área económico-financeira. <p>Nesta sede, a apreciação e valorização dos factos é da competência do Ministério Público junto do Tribunal de Contas.</p> | | |
| <p>3.3.1.4. O MT cumpriu a obrigação de prestação periódica de informação à DGAL, para efeitos do apuramento e controlo da evolução do endividamento, em especial, dos respetivos limites legais.</p> <p>No entanto, relativamente a 2011/2012, a informação reportada não refletia, com inteira fiabilidade, a sua situação ao nível do EL, tendo sido apuradas diferenças, para mais, de, respetivamente, ME 3,6 e ME 5,5.</p> <p>Estas diferenças resultaram das correções efetuadas pela IGF à informação do MT (ao nível do passivo exigível e dos investimentos financeiros) e dos valores relativos às entidades relevantes não comunicados ou incorretamente reportados à DGAL.</p> | 2.3.6. | <p>O) Prestação de informação rigorosa à DGAL para efeitos de acompanhamento e controlo do endividamento, o que resultará, designadamente, de uma maior fiabilidade da informação decorrente dos registos contabilísticos do MT e da comunicação da informação de todas as entidades relevantes.</p> <p>P) 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>3.3.2. O MT contribuiu, em 2011, negativamente para o défi ce do subsector das autarquias locais, ao contrário do que se verificou nos dois anos seguintes, visto que, entre 1/jan/ e 31/dez daqueles anos, aumentou e diminui o seu EL (sem exceções) em cerca de, respetivamente, ME 4,9, ME 6,4 e ME 9,2.</p> | 2.3.7. | |

3.4. SANEAMENTO E REEQUILÍBRIO FINANCEIROS E ADESÃO AO PAEL

| CONCLUSÕES | ITENS | RECOMENDAÇÕES |
|--|-------|--|
| <p>3.4.1. O MT apresentava, no final de 2012, uma situação de desequilíbrio financeiro conjuntural, o que justificaria o recurso a um plano de saneamento financeiro.</p> <p>A Autarquia, aderiu, nesse ano, ao PAEL, mas tal candidatura ficou sem efeito, face à recusa do visto do Tribunal de Contas ao contrato de EMLP outorgado com a DGTF.</p> | 2.4.1 | <p>Q) Recurso a um dos mecanismos, de recuperação legalmente previstos para consolidar a dívida de CP, elaboração de um plano que permita, no mais breve espaço de tempo possível, o reequilíbrio financeiro do município e criação dos instrumentos necessários à monitorização e cumprimento das obrigações decorrentes do mesmo.</p> |

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

| CONCLUSÕES | ITENS | RECOMENDAÇÕES |
|---|--------|---|
| <p>3.5.1. O MT aprovou, nos termos legais, uma NCI e um PGRIC, mas tais documentos encontram-se desatualizados e não refletem a atual estrutura e organização dos serviços, decorrente das alterações legislativas e da evolução organizacional entretanto ocorridas.</p> <p>A Autarquia não dispõe de nenhum departamento/serviço específico ou elemento responsável pela função controlo.</p> <p>3.5.1.1. Das fragilidades constatadas ao nível do sistema de controlo interno e dos procedimentos contabilísticos, destacamos o facto de não ser(em):</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Refletidas em contas de ordem as cauções e garantias prestadas na forma documental (a título de caução ou para o seu reforço), nem estar definida e atribuída a responsabilidade pela sua guarda, nomeadamente ao tesoureiro; ✓ Apresentado, respetivamente, no passivo de CP e MLP dos balanços, o valor das amortizações dos contratos de EMLP que se vence em cada um dos anos imediatos e dos de <i>leasing</i> que não são exigíveis no ano seguinte; ✓ Registadas imediatamente, nas contas de " receção e em conferência ", as notas de débito relativas a juros de mora, sendo que o seu reflexo contabilístico apenas acontece após contacto com o fornecedor, no sentido de promover a negociação do valor a pagar. | 2.5.2. | <p>R) Revisão da NCI e do PGRIC no sentido de proceder à sua articulação e harmonização com a atual estrutura orgânica dos serviços municipais.</p> <p>S) Criação/designação de um serviço ou pessoa responsável pela função de controlo interno.</p> <p>T) Relevação, em contas de ordem, das cauções e garantias prestadas sob a forma documental, respetivo arquivo conjunto e organizado por terceiro, bem como definição da responsabilidade pela sua guarda.</p> <p>U) Adequada apresentação, no CP e MLP do balanço, respetivamente, da dívida de EMLP exigível no ano imediato (ainda que mantendo a denominação da conta que espelha a natureza originária deste passivo) e da dívida de <i>leasing</i> exigível para além do ano seguinte.</p> <p>V) 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.</p> |
| <p>3.5.1.2. Da análise ao PGRIC, salientamos que não foram definidos os instrumentos e procedimentos para assegurar a sua revisão, nem estão a ser adotados quaisquer procedimentos de controlo e monitorização ou foi designado qualquer responsável pela prossecução destes objetivos.</p> | | <p>W) Aperfeiçoamento do Plano de modo a que contemple a previsão dos instrumentos necessários para assegurar a sua aplicação, monitorização e revisão.</p> <p>X) Aplicação integral das medidas previstas no Plano.</p> |

4. PROPOSTA

4.1. Em face dos resultados descritos no presente projeto de relatório, propõe-se o encaminhamento do mesmo à Câmara Municipal de Tomar, para exercício do direito de contraditório institucional, nos termos do art. 12.º do Decreto-Lei n.º 276/2007, de 31/jul, e do art. 19º, n.º 2, do Despacho n.º 6837/2010 do Ministro de Estado e das Finanças, publicado no DR II Série de 12/abr.

Inspeção-Geral de Finanças,

Sónia Silva Barbosa
Chefe de Equipa Multidisciplinar

Fernando Carlos Silvestre Raposo
Inspetor