

CONTROLO DO ENDIVIDAMENTO E DA SITUAÇÃO FINANCEIRA DA ADMINISTRAÇÃO LOCAL AUTÁRQUICA



Auditoria ao Município de Torres Novas

Proc. n.º 2012/180/A3/575

Relatório n.º 1091/2013

julho de 2013

i n o v a ç ã o
i n t e g r i d a d e
f i a b i l i d a d e

PARECER:

Concordo.

Entre 2009/2011, os orçamentos municipais foram sistematicamente empolados, tendo as receitas de capital evidenciado, em 2011, um índice de execução de apenas 25%, do que decorre um elevado risco, pois permite e potencia, de forma artificial, a realização/ existência de elevados montantes de despesa para o pagamento dos quais não existiam disponibilidades financeiras (2011: M€ 24).

Foi violado, sistematicamente, o princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial, o que espelha a concretização, ao nível da execução orçamental, daquele risco e a consequente manutenção de uma gestão orçamental desequilibrada.

A dívida municipal global aumentou M€ 3,7 entre 2009/2011, atingindo, no final daquele último ano, um montante materialmente relevante (M€ 38,1) e desadequado do seu quadro financeiro.

A Autarquia, no final de 2011, não obstante a adesão ao PREDE em 2009, continuava a evidenciar uma situação financeira de curto prazo desequilibrada, com um saldo real negativo de operações orçamentais (M€ 17) e relevantes PMP a terceiros (327 dias).

No final de 2011 verificava-se uma situação de desequilíbrio financeiro conjuntural e estrutural, tendo a Autarquia entretanto recorrido, em simultâneo, ao PAEL e a um plano de saneamento financeiro.

Verificou-se, em termos de PREDE, o incumprimento, entre 2009 e 2011, dos objetivos contratualmente estabelecidos para o PMP, do que resulta um futuro aumento global da taxa de juro do capital mutuado com o Estado de 0,8 pp.

À consideração superior,

DESPACHO:

Relatório n.º 1091/2013

Processo n.º 2012/180/A3/575

**CONTROLO DO ENDIVIDAMENTO MUNICIPAL
MUNICÍPIO DE TORRES NOVAS**

SUMÁRIO EXECUTIVO

Atendendo às evidências obtidas e à sua análise, os principais resultados da auditoria ao Município de Torres Novas (MTN), que abrangeu o período compreendido entre 2009 a 2011, são, em síntese, os seguintes:

1. Falta de fiabilidade da informação contabilística

1.1. Os balanços do MTN, do triénio 2009/2011, não refletiam, com inteira fiabilidade, nas rubricas do passivo exigível, a situação financeira da Autarquia, tendo sido efetuadas correções, para mais, de, respetivamente, m€ 37, m€ 41 e m€ 921.

1.2. O MTN também não utilizava, até ao final de 2011, de forma sistemática e adequada, as contas de compromissos de exercícios futuros, pelo que não estava garantido o conhecimento integral do grau de vinculação para o futuro ao nível da despesa orçamental.

Falta de fiabilidade dos balanços municipais (2011: omissões no passivo exigível de m€ 921)

Desconhecimento da globalidade dos compromissos de exercícios futuros

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

2.1. A receita global disponível do MTN importou, no triénio de 2009/2011, respetivamente, em **M€ 39,6, M€ 28,6 e M€ 30,2,** montantes que estão influenciados pela utilização do capital de empréstimos contratados, no valor, respetivamente, de M€ 12, m€ 595 e m€ 466.

2.2. A Autarquia manteve, entre 2009/2011, uma prática sistemática de empolamento da previsão das receitas orçamentais, em especial de capital (taxa de execução em 2011 de 25%), o que contraria o objetivo visado pelas regras previsionais do POCAL.

Face aos valores previstos, não foram arrecadadas, no período de 2009/2011, **receitas de capital** nos montantes de **M€ 34, M€ 43 e M€ 37,** respetivamente.

Deste procedimento decorre um elevado risco para o equilíbrio e a sustentabilidade financeira da entidade, já que permite e potencia, através da criação de uma situação de aparente equilíbrio orçamental, a realização/existência de elevados montantes de despesa (2011: de M€ 24) para além da efetiva capacidade da Autarquia para promover o seu pagamento atempado.

2.3. A violação reiterada, entre 2009/2011, mesmo após a utilização dos empréstimos PREDE, do princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial (execução global do ano), espelha a concretização, ao nível da execução orçamental, daquele risco e uma consequente gestão orçamental desequilibrada, com a realização/existência de despesas acima da real capacidade financeira do MTN para fazer face, atempadamente, aos compromissos assumidos.

2.4. Em 2011, a despesa orçamental evidenciava uma elevada rigidez, verificando-se a eliminação total da margem de atuação do MTN ao nível da sua gestão financeira, atendendo apenas a algumas despesas municipais que, à partida, já se encontravam " vinculadas ", situação que ainda seria mais negativa caso fossem integralmente registados os compromissos de exercícios futuros.

Receita global disponível em 2011: M€ 20,8

Empolamento das receitas orçamentais de capital (2011: taxa de execução de 25%)

Orçamentos com elevado risco ao nível da execução

Realização/existência de despesa foi muito superior à capacidade financeira

Violação, reiterada, do princípio do equilíbrio orçamental, em sentido substancial

Eliminação total, em 2011, da margem de manobra para fazer face às despesas não vinculadas

2.5. Em síntese, a **Autarquia não manteve uma gestão orçamental prudente e equilibrada** de que resultasse a exigível articulação e compatibilização entre o nível de realização/existência de despesas e a real cobrança da receita e **aprovou documentos previsionais que não refletiam a real expectativa da execução orçamental.**

**Gestão orçamental
desequilibrada**
**Documentos
previsionais que não
refletiam a real
expectativa da
execução orçamental**

3. Endividamento municipal global desadequado face ao quadro financeiro e situação financeira de curto prazo desequilibrada

3.1. A **dívida municipal**, corrigida pela IGF, **aumentou, entre 2009 e 2011**, cerca de **11% (M€ 3,7)**, atingindo **o montante M€ 38,1**, resultando esta variação de um **decréscimo** da **dívida financeira (M€ 4,1 e -17%)** e um **crescimento** das **outras dívidas a terceiros (M€ 7,9 e 76%)**.

Realce-se que a **evolução negativa evidenciada pelas outras dívidas a terceiros** não foi mais acentuada devido à transformação, através da adesão ao PREDE, do montante de M€ 12 de dívida daquela natureza em financeira de MLP.

3.2. No período 2009/2011, o **endividamento total** do MTN evidencia **um nível materialmente relevante e desadequado ao seu quadro financeiro (em especial, às suas receitas)**, pois:

- ✓ Em todos os anos, **a receita global de um exercício era insuficiente para pagar toda a dívida municipal**, tendo o respetivo **nível de cobertura decrescido** de 80% (2009) para 78% (2011);
- ✓ O **período de recuperação da dívida total cresceu e evidencia um valor muito elevado no final de 2011 (3 anos e 3 meses)**, caso se expurgue das receitas regulares as despesas rígidas e vinculadas;
- ✓ A **dívida municipal "per capita" apresentava um valor relevante (2011: € 540)**.

O **peso da dívida de MLP na dívida total é muito relevante (em 2011: 57%)**, essencialmente por força dos EMLP contratados.

Por sua vez, os **compromissos assumidos** e ainda não faturados (que iriam agravar, no futuro, a dívida municipal), importavam, no final de **2011, em M€ 8**, tendo crescido significativamente face a 2009 (M€ 4,8), pelo que a evolução da situação financeira é mais negativa do que aquela que decorre somente da consideração da dívida já existente.

Estes factos **repercutem-se e condicionam a gestão orçamental dos anos futuros.**

3.3. Acresce que, não obstante a adesão, em 2009, ao PREDE (e a consequente transformação de M€ 12 de dívida de CP em financeira de MLP), **o MTN continuava a evidenciar, no final de 2011, uma situação financeira de CP muito desequilibrada**, com:

- ✓ **Um saldo real negativo de operações orçamentais (M€ 17)**, de que resulta **a oneração indevida dos orçamentos futuros;**

**Dívida crescente e de
montante
materialmente
relevante
(2011: M€ 38,1)**

**Endividamento total
com um nível
materialmente
relevante e
desadequado ao
quadro financeiro do
MTN**

**Elevados e crescentes
montantes de
compromissos
assumidos e ainda
não faturados
(2011: M€ 8)**

**Situação financeira
de CP desequilibrada,
mesmo após a adesão
ao PREDE**
**2011: saldo real
negativo de OO de
M€ 17**

- ✓ **PMP a fornecedores** (RCM n.º 34/2008) **e a terceiros muito superiores aos parâmetros legais** (respetivamente, **281 e 327 dias**);
- ✓ **Incumprimento**, atendendo aos resultados dos indicadores de liquidez, **da regra de equilíbrio financeiro mínimo**, pois não existe qualquer ajustamento entre as dívidas desta natureza e correspondente liquidez do ativo, em especial, com as disponibilidades.
- ✓ **Significativos custos financeiros na sequência de atrasos de pagamento** (entre 2009 e 2011 foram **pagos juros no montante de m€ 914**, estando, ainda, em dívida **m€ 257**).

3.4. No final de 2011, **o MTN evidenciava uma situação de desequilíbrio financeiro conjuntural e estrutural** (ou de rutura financeira), tendo aderido, em 2012, ao Programa de Apoio à Economia Local (PAEL) e, em simultâneo, aprovado uma operação de saneamento financeiro.

3.5. Em síntese, entre 2009/2011 ocorreu uma **prática sistemática de realização/existência de despesas acima da efetiva capacidade financeira da Autarquia**, situação de que decorreu um aumento da dívida municipal e, não obstante a adesão ao PREDE, a existência de uma situação financeira de CP desequilibrada, com um elevado saldo real negativo de operações orçamentais, situação que se repercute e condiciona **a gestão orçamental de exercícios futuros**.

4. Incumprimento dos objetivos previstos no Programa de Regularização Extraordinária de Dívidas do Estado (PREDE)

4.1. O MTN aderiu, em 2009, ao PREDE, tendo obtido um financiamento no montante de M€ 12.

4.2. Relativamente a esta matéria, efetuámos, **entre 2008/2011**, relevantes **correções/ajustamentos nas grandezas consideradas pela DGAL para o apuramento do PMP** previsto na RCM n.º 34/2008, tendo a IGF considerado:

- ✓ Na **dívida a fornecedores: mais m€ 760, M€ 1,4, M€ 2,9 e M€ 1,9** (correspondentes à soma dos quatro trimestres de cada ano), **valores que resultam da inclusão** dos saldos relativos às dívidas de *leasing* de CP, de fornecedores exigíveis a MLP e do resultado do procedimento de reconciliação de saldos e das correções dos dados (provisórios) comunicados à DGAL;
- ✓ Nas **aquisições de bens e serviços: menos M€ 15,8, M€ 8,6, M€ 3,6 e M€ 13,0**, que **não respeitam** a eventos relacionados com **aquisições a título oneroso**.

Consequentemente, **os PMP apurados pela IGF e DGAL são divergentes**, variando as diferenças entre 50 (2009) e 118 dias (2011), o que se **reflete sobre a determinação dos objetivos anuais a atingir em matéria de redução do PMP e**, eventualmente, **ao nível dos resultados alcançados**.

Violação da regra do equilíbrio financeiro mínimo

Juros de mora pagos de m€ 914

Desequilíbrio financeiro estrutural e conjuntural em 2011

Prática sistemática de realização de despesas acima da capacidade financeira

Relevantes incorreções nas grandezas consideradas pela DGAL para o apuramento do PMP entre 2008/2011

PMP diferentes dos divulgados pela DGAL

4.3. De acordo com o apuramento da IGF, **o MTN não cumpriu, entre 2009 e 2011, os objetivos contratualmente estabelecidos para o PMP**, com diminuição do resultado do indicador no primeiro ano e um aumento nos dois seguintes.

Consequentemente, a **taxa de juro base remuneratória do capital mutuado pelo Estado** deve ser, oportunamente, **acrescida de 0,8 pontos percentuais** (2009: 0,2; 2010: 0,3; 2011: 0,3), valor que corresponde, em termos globais, **a mais 0,1 pp do que resulta do apuramento efetuado com base nos PMP da DGAL** para o mesmo período (2009: 0,2; 2010 0,3; 2011: 0,2).

4.4. Não obstante a adesão àquele Programa, as " outras dívidas a terceiros ", tendo como base o início de 2009, diminuíram apenas, até final de 2009, **ME 8,8**, e, em 2010, a redução já era somente de **M 4,6**.

Assim, do **recurso ao PREDE não resultou uma diminuição duradoura da dívida desta natureza em valor pelo menos equivalente ao dos referidos EMLP**, mas antes **uma duplicação do endividamento total da Autarquia, num valor significativo**.

4.5. O **MTN não contribuiu, assim, para os objetivos de âmbito geral e específico subjacentes à conceção** deste Programa.

5. Cumprimento de todos os limites legais de endividamento no final de 2011

5.1. No final de 2011, o MTN cumpriu os limites legais empréstimos de médio e longo prazo (EMLP) e de endividamento líquido (EL) previstos na Lei do Orçamento de Estado desse ano, bem como o de empréstimos de curto prazo consagrado na Lei das Finanças Locais.

5.2. A **informação reportada à DGAL**, para apurar e controlar os limites legais de endividamento, **não refletia, com inteira fiabilidade, a situação do MTN no final de 2011**, pois apurámos uma **diferença, para menos, ao nível do EL, de m€ 75,7**.

Essa divergência resultou, em especial, das correções efetuadas pela IGF na informação financeira do MTN, bem como dos valores de EL respeitantes a uma entidade associativa municipal, que não foram comunicados à DGAL.

5.3. Verificámos algumas **fragilidades ao nível dos procedimentos de controlo interno relacionados com a área do endividamento**, pois a Autarquia não consagrou, de forma integrada e sistematizada, quaisquer procedimentos específicos relativos à identificação das entidades relevantes, à recolha da informação a reportar à DGAL e ao acompanhamento do endividamento total municipal.

6. Contributo para o défice do subsector das autarquias locais

6.1. Em 2010, a **Autarquia, em termos autónomos, contribuiu de forma positiva para o défice do subsector das autarquias locais**, uma vez que, entre 1/jan e 31/dez daquele ano, diminuiu o EL (sem exceções) em cerca de ME 1,8.

Incumprimento dos objetivos previstos no PREDE em termos de PMP

Acréscimo, quanto a 2009/2011, de 0,8 pp na taxa de juro base remuneratória dos empréstimos do Estado

Não contribuição para os objetivos subjacentes ao PREDE

Cumprimento de todos os limites legais de endividamento em 2011

Prestação de informação incompleta à DGAL em 2011

Fragilidades ao nível dos procedimentos de controlo interno na área do endividamento

Em 2011 contributo positivo para o défice público

7. Principais recomendações

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

- ✓ Fiabilidade dos documentos de prestação de contas, em especial no que respeita ao registo de compromissos de exercícios futuros;
- ✓ Elaboração de orçamentos rigorosos, especialmente ao nível da receita prevista, visando a manutenção de uma gestão orçamental prudente, equilibrada e sustentável;
- ✓ Adoção de medidas concretas que diminuam a despesa e a dívida municipal, com o objetivo de restabelecer o reequilíbrio financeiro da Autarquia, em especial em termos de curto prazo;
- ✓ Análise rigorosa, detalhada e ponderada da assunção de compromissos com repercussões em exercícios futuros, tendo em conta a dimensão intergeracional das decisões político-financeiras;
- ✓ Cumprimento dos objetivos, de âmbito geral e específico, previstos no PREDE;
- ✓ Adequado reporte de informação financeira à DGAL, atento o papel esta entidade em sede, designadamente, de acompanhamento e controlo dos limites de endividamento municipal.

**Principais
recomendações**

ÍNDICE

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS	8
LISTA DE QUADROS	9
1. INTRODUÇÃO	10
1.1. ORIGEM E OBJETIVOS.....	10
2.1. DOCUMENTOS DE PRESTAÇÃO DE CONTAS DE 2009 A 2011	11
2.1.1. FIABILIDADE DA INFORMAÇÃO FINANCEIRA (2011)	11
2.1.2. EVOLUÇÃO DOS BALANÇOS	13
2.2. EXECUÇÃO ORÇAMENTAL, DÍVIDA MUNICIPAL E SITUAÇÃO FINANCEIRA	14
2.2.1. EXECUÇÃO ORÇAMENTAL (2009/2011)	14
2.2.2. DÍVIDA MUNICIPAL E APRECIAÇÃO DA SITUAÇÃO FINANCEIRA (2009/2011)	20
2.2.3. PROGRAMA DE REGULARIZAÇÃO EXTRAORDINÁRIA DE DÍVIDAS DO ESTADO	28
2.3. LIMITES LEGAIS DE ENDIVIDAMENTO DE 2011	33
2.3.1. APURAMENTO DOS LIMITES LEGAIS (DGAL E IGF)	33
2.3.1.2. ENTIDADES RELEVANTES PARA OS LIMITES LEGAIS	34
2.3.1.3. CONTROLO DO LIMITE DE ENDIVIDAMENTO LÍQUIDO	36
2.3.1.4. CONTROLO DE LIMITE DOS EMPRÉSTIMOS DE MÉDIO E LONGO PRAZOS.....	36
2.3.1.5. CONTROLO DO LIMITE DOS EMPRÉSTIMOS DE CURTO PRAZO	37
2.3.1.6. CONTROLO DA INFORMAÇÃO PRESTADA À DGAL NO ANO DE 2011	37
2.3.2. CONTRIBUTO PARA O DÉFICE DO SUBSETOR DAS AUTARQUIAS LOCAIS.....	38
2.4. SANEAMENTO E REEQUILÍBRIO FINANCEIROS NO FINAL DE 2011	38
2.5. CONTROLO INTERNO E PROCEDIMENTOS CONTABILÍSTICOS	40
3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	41
4. PROPOSTAS	50
ANEXOS (Fls. 1 a 107)	

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

Cfr	Confrontar
CIMMT	Comunidade Intermunicipal do Médio Tejo
CP	Curto Prazo
DGAL	Direção-Geral das Autarquias Locais
ECP	Empréstimos de Curto Prazo
EL	Endividamento Líquido
EMLP	Empréstimos de Médio / Longo Prazos
IGF	Inspeção-Geral de Finanças
LFL	Lei das Finanças Locais
LOE	Lei do Orçamento de Estado
MC	Milhões de euros
m€	Milhares de euros
MLP	Médio e Longo Prazos
MTN	Município de Torres Novas
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
pp	Pontos percentuais
PREDE	Plano de Regularização Extraordinária de Dívidas do Estado
RJSEL	Regime Jurídico do Sector Empresarial Local
SROC	Sociedade de Revisores Oficiais de Contas

LISTA DE QUADROS

Quadro 1	Síntese das correções efetuadas ao balanço de 2011
Quadro 2	Evolução das componentes dos balanços
Quadro 3	Evolução e taxas de execução da receita e despesa municipal
Quadro 4	Despesa orçamental prevista sem efetiva cobertura pela receita disponível
Quadro 5	Equilíbrio orçamental em sentido substancial
Quadro 6	Vinculação orçamental
Quadro 7	Composição e evolução da dívida corrigida pela IGF
Quadro 8	Compromissos assumidos / despesas faturadas (ou equivalente)
Quadro 9	Saldos reais de operações orçamentais
Quadro 10	Prazos médios de pagamento
Quadro 11	Indicadores de liquidez
Quadro 12	Juros liquidados e pagos relativos a atrasos nos pagamentos
Quadro 13	Indicadores de endividamento
Quadro 14	Indicadores de imobilizações
Quadro 15	Dívida a fornecedores a excluir/acrescer no apuramento do PMP
Quadro 16	Aquisições de bens e serviços a excluir no apuramento do PMP
Quadro 17	PREDE – Controlo dos objetivos 2009/2011
Quadro 18	PREDE – Evolução das outras dívidas a terceiros (2008/2010)
Quadro 19	Limites especiais de EL e de EMLP de 2011
Quadro 20	Entidades abrangidas pelo conceito de Endividamento Líquido Total
Quadro 21	Controlo do limite especial de EL de 2011
Quadro 22	Controlo do limite especial de EMLP de 2011
Quadro 23	Endividamento Líquido de 2011 – Diferença DGAL/IGF
Quadro 24	Evolução do endividamento líquido em 2011
Quadro 25	Reequilíbrio e saneamento financeiros

1. INTRODUÇÃO

1.1. ORIGEM E OBJETIVOS

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

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

1	Avaliação da qualidade da informação constante da prestação de contas do Município, relativa ao exercício de 2011.
2	Análise do comportamento do Município no que respeita à execução orçamental no último triénio (2009/2011), avaliação da evolução do seu endividamento no mesmo período, designadamente em termos de empréstimos, <i>leasing</i> e outras dívidas a terceiros, e apreciação da sua situação financeira, em especial, de curto prazo.
3	Controlo do cumprimento pelo Município, no final do ano de 2011, do regime de endividamento previsto na Lei das Finanças Locais ⁽¹⁾ e na Lei do Orçamento de Estado desse ano ⁽²⁾ , quer na vertente dos empréstimos, quer de endividamento líquido.
4	Verificação, no final de 2011, da posição do Município em termos de equilíbrios conjuntural e estrutural (saneamento e reequilíbrio financeiros).
5	Conhecimento do sistema de controlo interno instituído no Município no que respeita a vários aspetos do endividamento e sua avaliação em termos de adequação e eficácia.

1.2. METODOLOGIA E CONDICIONALISMOS

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

O trabalho de auditoria englobou uma recolha e análise de informação, (com a utilização e preenchimento de diversos mapas, bem como de questionários e de uma *check list* de verificação dos aspetos relevantes do sistema de controlo interno e da coerência entre os vários documentos que integram a prestação de contas) e a realização de procedimentos de circularização com entidades terceiras, bem como de testes de conformidade e substantivos.

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.

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

1.2.2. Na realização desta ação de controlo destaca-se a boa colaboração recebida dos trabalhadores da Autarquia, em especial dos afetos ao Departamento de Administração Geral e Finanças, bem como das entidades externas ao MTN abrangidas na análise do endividamento.

1.3. CONTRADITÓRIO INSTITUCIONAL

1.3.1. O projeto de relatório foi submetido a contraditório institucional da Autarquia, constando a resposta dos Anexos a este documento (a fls. 74 a 107).

No referido contraditório, o MTN apresenta uma posição discordante quanto a algumas asserções constantes do projeto de relatório, em especial no que respeita às correções efetuadas ao balanço municipal ao nível do passivo exigível.

Ainda assim, a Autarquia também salienta a " (...) *agradabilidade pela forma pedagógica e construtiva demonstrada pela equipa de Inspetores, o que não deixou de constituir uma mais valia para os serviços municipais por ter permitido momentos de reflexão sobre as matérias auditadas. O que consideramos muito positivo tendo em conta o espírito que anima esta equipa de trabalho.* ".

Anexos, a fls. 77

A apreciação do conteúdo do contraditório foi tida em consideração na redação do presente documento.

2. RESULTADOS DA AÇÃO

2.1. DOCUMENTOS DE PRESTAÇÃO DE CONTAS DE 2009 A 2011

2.1.1. FIABILIDADE DA INFORMAÇÃO FINANCEIRA (2011)

2.1.1.1. Do trabalho realizado³, com o propósito de aferir sobre a qualidade da informação financeira produzida pelo MTN, resultaram as **correções aos dados constantes dos balanços do triénio de 2009/2011:**

³ Foram reconciliadas:

- ✓ As entidades financeiras que concederam **empréstimos de médio e longo prazos (MLP)** ao MTN (Caixa Geral de Depósitos, Caixa de Crédito Agrícola, Banco Espírito Santo, Banco Português de Investimento e Banco Santander Totta), cuja informação foi facultada pela Sociedade de Revisores Oficiais de Contas (SROC) da Autarquia que já tinha sido obtida no âmbito da certificação legal das contas do exercício de 2011.
- ✓ Em termos dos **outros credores** (fornecedores c/c, fornecedores de imobilizado e outros), 38 entidades, cujos créditos totalizavam, no final de 2011, cerca de **MC 9,3**, que **representavam 74%** da dívida daquela natureza refletida contabilisticamente, tendo obtido 89% das respostas (algumas das quais foram facultadas pela referida SROC).

De referir ainda que apenas foi circularizada e reconciliada a informação financeira do ano de 2011, pelo que, no que respeita a 2009 e 2010, utilizámos a informação que consta dos documentos de prestação de contas corrigida de eventuais diferenças apuradas pela IGF no exercício de 2011, mas reportáveis a exercícios anteriores.

Quadro 1 – Síntese das correções efetuadas ao balanço de 2011

BALANÇO	CONTAS	2009				2010				2011			
		Débito	Crédito	Saldo		Débito	Crédito	Saldo		Débito	Crédito	Saldo	
				Valor	D/C			Valor	D/C			Valor	D/C
ATIVO	4x - Imobilizado										4 094,20	- 4 094,20	C
FUNDOS PRÓPRIOS	88 - Resultado Líquido	37 346,87		- 37 346,87	D	40 890,71		- 40 890,71	D	132 601,03		- 132 601,03	D
PASSIVO	261 - Forn. de Imobilizado						3 443,00	3 443,00	C		18 934,98	18 934,98	C
	221 - Fornecedores c/c		37 346,87	37 346,87	C		37 447,71	37 447,71	C		902 123,92	902 123,92	C
	2739 - Acréscimo de custos									792 552,07		- 792 552,07	D

Anexos, a fls. 10 a 32

Face às considerações tecidas e à informação adicional prestada pelo MTN no contraditório, as **correções, para mais, efetuadas no passivo elegível** (dívida comercial/administrativa)⁴ constante dos balanços municipais foram as seguintes:

- ✓ **2009: € 37 347;**
- ✓ **2010: € 40 891;**
- ✓ **2011: € 921 059.**

Anexos, a fls. 14 a 32

Refira-se que todas as correções efetuadas pela IGF no projeto de relatório tinham sido validadas pelos serviços municipais no decurso do trabalho de campo.

Todavia, em sede de contraditório, o MTN identificou um conjunto de situações que, ao contrário do que resultava do projeto de relatório, não se encontravam omitidas dos registos contabilísticos de 2011, mas apenas do passivo exigível, situação que resultou, segundo consta do contraditório, "*(...) do método contabilístico utilizado por esta entidade, que recorreu à especialização do acréscimo para documentos com data de 2011 e processados em 2012, por desconhecimento técnico da forma correta da sua contabilização*".

Anexos, a fls. 75

Face à nova informação agora prestada pelo MTN, a IGF adaptou as correções efetuadas à informação financeira do Município, o que não implicou, no entanto, qualquer alteração no sentido das asserções produzidas em sede de projeto de relatório.

2.1.1.2. Para além disso, atendendo ao disposto no Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (**POCAL** ⁵), constatámos, ainda, a existência de outras insuficiências com repercussões ao nível da qualidade e fiabilidade da informação económico-financeira elaborada pelo MTN, em especial, a que respeita à não utilização, de forma sistemática e abrangente, das contas relativas a compromissos de exercícios futuros (04 e 05).

⁴ Valores corrigidos na sequência da análise do contraditório efetuado pelo MTN, repercutindo-se essa modificação, como é evidente, sobre as grandezas relevantes de um conjunto diverso de indicadores e análises efetuadas pela IGF.

⁵ 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.

2.1.1.3. Deste modo:

Os **Balanços** do MTN do triénio de **2009/2011 não refletiam, com inteira fiabilidade, a situação financeira** da Autarquia em algumas rubricas do passivo exigível, sendo, no entanto, de realçar a **pouca materialidade das correções efetuadas** ao passivo quando consideradas em termos líquidos.

2.1.2. EVOLUÇÃO DOS BALANÇOS

2.1.2.1. As componentes dos balanços do MTN do triénio 2009/2011, após as correções da IGF, apresentaram os seguintes valores e evolução:

Quadro 2 – Evolução das componentes dos balanços

Un: euro

DESCRIÇÃO	2009	2010	2011	VARIAÇÃO NO TRIÉNIO	
				Montante	%
ACRÉSCIMOS E DIFERIMENTOS	5 314 683,00	5 882 908,41	7 269 134,61	1 954 451,61	37%
RESTANTE ATIVO	124 830 179,00	131 238 624,69	145 689 087,47	20 858 908,47	17%
ATIVO TOTAL	130 144 862,00	137 121 533,10	152 958 222,08	22 813 360,08	18%
DÍVIDAS A TERCEIROS	34 542 197,87	36 519 781,37	38 241 274,55	3 699 076,68	11%
PROVISÕES	70 000,00	375 982,82	232 291,12	162 291,12	232%
ACRÉSCIMOS E DIFERIMENTOS	25 670 142,00	25 557 935,91	29 675 407,71	4 005 265,71	16%
PASSIVO TOTAL	60 282 339,87	62 453 700,10	68 148 973,38	7 866 633,51	13%
PATRIMÓNIO	55 999 800,00	58 913 850,76	69 661 605,54	13 661 805,54	24%
RESTANTES FUND. PRÓPRIOS	13 862 722,13	15 753 982,24	15 147 643,16	1 284 921,03	9%
FUND. PRÓPRIOS TOTAIS	69 862 522,13	74 667 833,00	84 809 248,70	14 946 726,57	21%

Fonte: Balanços 2009, 2010 e 2011 corrigidos pela IGF

Anexos, a fls. 33 e 34

Assim, constatamos que no triénio em apreciação:

- ✓ O **Ativo** apresentou uma **evolução favorável**, com um **crescimento de 18%**, o qual resultou, sobretudo, de um **aumento dos investimentos financeiros** (6959%)⁶ e dos **bens de domínio público** (cerca de 11%), rubricas que contribuíram, respetivamente, em 52% e 27% para a variação total;
- ✓ O **Passivo** teve um comportamento idêntico, já que sofreu um **incremento de 13%**, que resultou dos **aumentos** de, respetivamente, 95% e de 16% verificados nas rubricas de **dívidas a terceiros de curto prazo** e de **acréscimos e diferimentos** (com um peso na variação total de, respetivamente, 118% e 51%), evolução que superou a **redução** das **dívidas a terceiros de médio e longo prazo** (diminuição de 22%, com um peso na variação total de -71%);

⁶ Por força da aquisição de partes de capital da empresa " Águas do Ribatejo, EIM ".

- ✓ Os **Fundos próprios** também **aumentaram 21%**, para o que contribuiu, em especial, o **acréscimo** verificado ao nível do **património** (24%), que representou 91% da variação total.

2.1.2.2. Em síntese:

Diminuiu o grau de dependência do MTN de capitais alheios exigíveis ⁷ para financiamento do ativo (passou de 27% para 25%), tendo mantido **alguma estabilidade o correspondente peso dos fundos próprios** (passou de 54% para 55%).

2.2. EXECUÇÃO ORÇAMENTAL, DÍVIDA MUNICIPAL E SITUAÇÃO FINANCEIRA

2.2.1. EXECUÇÃO ORÇAMENTAL (2009/2011)

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

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

RUBRICAS	PREVISÃO / EXECUÇÃO (valores absolutos)						PREVISÃO / EXECUÇÃO (%)			VARIACÃO DA EXECUÇÃO NO TRIÉNIO	
	2009		2010		2011					(%)	(pp)
	PREVISÃO	EXECUÇÃO	PREVISÃO	EXECUÇÃO	PREVISÃO	EXECUÇÃO	2009	2010	2011		
1 - Saldo inicial	904 605	1 187 473	506 605	871 926	341 508	635 188	131%	172%	186%	-47%	55 pp
2 - Repos. não abat. nos pagam.	500	0	500	3 210	3 500	300	0%	642%	9%	#DIV/0!	9 pp
3 - Receita Corrente	35 500 012	22 337 993	32 352 034	21 528 304	33 105 815	21 206 977	63%	67%	64%	-5%	1 pp
4 - Despesa Corrente	32 966 133	24 251 942	32 311 490	18 241 071	33 258 502	17 714 617	74%	56%	53%	-27%	- 20 pp
5 - Receita de Capital	36 919 061	16 104 677	38 801 845	6 230 528	33 833 161	8 339 570	44%	16%	25%	-48%	- 19 pp
6 - Despesa de Capital	40 358 045	14 506 275	39 349 494	9 757 708	33 507 886	11 416 006	36%	25%	34%	-21%	- 2 pp
7 - Receita Total (1+2+3+5)	73 324 179	39 630 142	71 660 984	28 633 967	67 283 984	30 182 035	54%	40%	45%	-24%	- 9 pp
8 - Despesa Total (4+6)	73 324 179	38 758 217	71 660 984	27 998 779	66 766 387	29 130 624	53%	39%	44%	-25%	- 9 pp

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

Anexos, a fls. 35 a 37

A **receita total disponível** (incluindo o saldo orçamental transitado da gerência anterior), cujo montante, **em 2011**, foi de **M€ 30,2**, **diminuiu cerca de 24%**, devido, essencialmente, ao decréscimo verificado na rubrica de **receitas de capital** (com uma evolução negativa de 48%), destacando-se, em especial, o comportamento da rubrica de **Empréstimos a MLP**, com uma redução de M€ 11,5 ⁸.

Realce-se, no entanto, que as referidas receitas incluíam, nos anos de 2009/2011, a utilização de EMLP (receitas não efetivas), respetivamente, nos montantes de M€ 12, m€ 595 e m€ 466.

⁷ Passivo total menos acréscimos e diferimentos.

⁸ Em 2009, o MTN contratou e utilizou dois empréstimos ao abrigo do Programa de Regularização Extraordinária de Dívidas do Estado (PREDE), no montante de M€ 12. O PREDE foi aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros (RCM) n.º 191-A/2008, em conjugação com a RCM n.º 34/2008, publicadas no Diário da República (DR) 1ª série de, respetivamente, 27/nov e 22/fev (cfr. item 2.2.3).

Se não considerássemos as receitas proveniente da arrecadação do capital de empréstimos contratados, o valor total das receitas disponíveis teria passado de M€ 27,7 para M€ 29,7 no período em análise.

Em sentido idêntico evoluiu a **despesa municipal total** paga (- 25%), que passou de **M€ 38,8** para **M€ 29,1**, sobretudo em resultado da evolução das rubricas **de aquisição de bens e serviços** e **de aquisição de bens de capital**, que diminuíram, respetivamente, M€ 5,1 (- 44,2%) e M€ 3,1 (- 25,8%).

Ainda, no mesmo período, o **grau de execução orçamental da receita total disponível decresceu de 54% para 45%**, evolução que decorreu exclusivamente de uma variação negativa da já diminuta taxa de execução **das receitas de capital** (com uma **taxa de execução, em 2011, de apenas 25%**).

Realce-se que, **face aos valores previstos, não foram arrecadadas, nos anos de 2009/2011, receitas totais no montante de M€ 34, M€ 43 e M€ 37**, respetivamente, resultando esta situação essencialmente das seguintes rubricas:

- ✓ “ **09. – Venda de bens de investimento** ”, com verbas não executadas de, respetivamente, M€ 23,9, M€ 22,5 e M€ 20,5 que contribuíram em 71%, 52% e 55% para o desvio total verificado;
- ✓ “ **10.03.07. - Participação comunitária em projetos cofinanciados** ”, com verbas não executadas de, respetivamente, M€ 6,4, M€ 9,1 e M€ 4,3, que contribuíram em 23%, 21% e 12% para o desvio total verificado; e
- ✓ “ **02. – Impostos indiretos** ” com verbas não executadas de, respetivamente, M€ 5,7, M€ 5,6 e M€ 6,7, que contribuíram em 17%, 13% e 18% para o desvio total verificado.

Anexos, a fls. 40

Sobre esta matéria, o MTN refere, em sede de contraditório, que “ (...) o *cálculo da receita previsional teve sempre por base informações fidedignas por parte dos serviços municipais* (...) ” e justificam a baixa taxa de execução ao nível da “ venda de bens de investimento ” com o facto de terem realizado sucessivas hastas públicas para a alienação de imóveis que não obtiveram a resposta esperada do mercado, conquanto a Autarquia reconheça “ (...) que o valor da receita previsional deveria, na sequência da reação negativa do mercado, ter sido corrigido ”.

Idêntica situação terá ocorrido com as “ *taxas pela realização, manutenção e reforço de infraestruturas urbanísticas* ”, cujos níveis de cobrança expetáveis acabaram por não se concretizar, atentas certas vicissitudes que condicionaram as operações daquela natureza e que não são da direta responsabilidade do Município, o que o levou à “ (...) à *fixação de taxas e impostos municipais, bem como a atualização da tarifa de resíduos sólidos urbanos* ”.

A Autarquia reconhece, no entanto, o facto de “ *O paradigma que enquadrava a gestão pública, referente aos anos transatos, foi tendente a secundarizar o aumento da dívida* ”.

pública em detrimento da boa realização do QREN e da concretização do investimento público " (...) o que terá induzido a " (...) um modelo de crescimento (...) com recurso a financiamento alheio (bancário e de fornecedores) ".

Por fim, o MTN prestou informação no sentido de que, em 2012, já terá efetuado " (...) uma revisão em baixa do orçamento, no montante de € 8.095.487,83 ".

Anexos, a fls. 75v, 76 e 76v

Assim, no contraditório não são postas em causa as afirmações produzidas pela IGF, sendo apenas apresentado um conjunto de justificações para as mesmas, pelo que mantemos todas as asserções produzidas.

Existe, assim, uma **prática reiterada de empolamento na previsão das receitas orçamentais, que evidenciam reduzidos índices de execução (no máximo 54%), em especial na componente de capital (2011: 25%), o que contraria o objetivo visado pelas regras previsionais consagradas no POCAL.**

2.2.1.2. Os **desvios registados**, no triénio 2009/2011, **na execução da receita orçamental prevista**, permitiam, **em sede de realização das despesas**, a seguinte situação:

Quadro 4 – Despesa orçamental prevista sem efetiva cobertura pela receita disponível

Un: Euro

RUBRICAS	EXERCÍCIOS			% DE COBERTURA DA DESPESA PREVISTA (1/2)*100		
	2009	2010	2011	2009	2010	2011
1 - Receita total efetivamente disponível	39 630 142	28 633 967	30 182 035	54%	40%	45%
2 - Despesa orçamental prevista	73 324 179	71 660 984	66 766 387			
Diferença (1-2)	- 33 694 036	- 43 027 017	- 36 584 352			

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

Anexos, a fls. 35

Assim, através do empolamento na previsão das receitas orçamentais, o MTN criou a **possibilidade artificial de realização/existência de despesas de elevado montante para o pagamento das quais não existiam, de facto, disponibilidades financeiras suficientes.**

Em qualquer um dos anos, a situação em apreço não pode ser justificada apenas pelas dívidas de natureza administrativa (ou comercial) de curto prazo transitadas de exercícios anteriores, já que, segundo a informação financeira da Autarquia, essas dívidas importavam, no início de cada um dos anos do triénio 2009/2011, em, respetivamente, M€ 18,5, M€ 9,6 e M€ 12,4.

Assim, através do mencionado empolamento, **possibilitou-se a realização**, em **2011**, de **"nova despesa" no montante de, pelo menos, cerca de M€ 24,2⁹**, relativamente à qual não existia uma efetiva capacidade de pagamento atempado por parte da Autarquia.

A **execução orçamental dos anos de 2009/2011 comportava um elevado risco**, pois **possibilitava a realização/existência de despesa muito para além da efetiva capacidade** do MTN para promover o seu **pagamento atempado (2011: M€ 36,6)**.

2.2.1.3. Em 2009, o valor das receitas correntes cobradas foi inferior ao das despesas pagas da mesma natureza¹⁰, situação que evidencia a **violação do princípio do equilíbrio orçamental corrente¹¹**, previsto na alínea e) do ponto 3.1.1. do POCAL.

Anexos, a fls. 42 (coluna 5)

Tal situação, no entanto, é suscetível de ser explicada pela utilização, nesse exercício, dos empréstimos de médio e longo prazo (**EMLP**) contratados ao abrigo do **PREDE**, no montante de M€ 12, ainda que tais verbas tenham sido aplicadas, essencialmente, no pagamento de despesas de capital.

Face ao exposto, não se justifica realizar qualquer outra diligência sobre esta matéria, designadamente atendendo a que o Tribunal de Contas (a entidade responsável pela efetivação de eventuais responsabilidades financeiras sancionatórias) já conhece a situação na sequência da remessa dos documentos de prestação pelo MTN.

2.2.1.4. No que respeita à verificação do cumprimento do princípio do **equilíbrio orçamental** numa **perspetiva substancial¹²**, os resultados apurados foram os seguintes:

Quadro 5 – Equilíbrio orçamental em sentido substancial

ANO	EXECUÇÃO	
	Autónoma do Ano	Global no Ano
2009	127,95%	81,59%
2010	86,40%	68,63%
2011	89,85%	66,55%

Fonte: orçamentos finais e mapas de fluxos de caixa

Anexos, a fls. 38 (em especial, colunas 9 e 10) e 2 (metodologia)

⁹ Diferença entre a " Despesa orçamental prevista sem efetiva cobertura pela receita disponível ", no valor de M€ 36,6, e o montante de " outras dívidas a terceiros " de CP transitadas, de acordo com a respetiva prestação de contas, do exercício de 2010 (M€ 12,4).

¹⁰ As taxas de cobertura das despesas correntes pelas receitas correntes foram, entre 2009 e 2011, respetivamente de 92%, 118% e 120%.

¹¹ As receitas correntes cobradas nesse ano, no montante de M€ 22,3, foram inferiores às despesas correntes pagas, no valor de M€ 24,2, donde resulta um desequilíbrio de M€ 1,9.

¹² Isto é, entrando também em consideração, entre outros aspetos, com a receita disponível e com a despesa realizada e faturada, mas ainda não paga (cfr. alínea b) do ponto 1.2. da metodologia, Anexo a fls. 2).

Verifica-se, deste modo, que, em regra, a **Autarquia não respeitou, nos anos de 2009/2011, o princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial** (ao nível da execução autónoma e global do ano).

Acresce que o cumprimento **verificado em 2009** (ainda que apenas ao nível da execução autónoma do ano) **é apenas aparente**, pois, nesse exercício, foram contratados e utilizados dois empréstimos ao abrigo do PREDE na sequência dos quais foi transformado o montante de cerca de M€ 12 de " outras dívidas a terceiros " em dívida financeira, valor que, por isso, deixou de se refletir no resultado deste indicador.

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

O incumprimento sistemático do equilíbrio orçamental em sentido substancial espelha uma gestão orçamental desequilibrada e a realização/existência de despesas muito acima da real capacidade financeira da Autarquia para fazer face, atempadamente, aos compromissos assumidos.

2.2.1.5. No triénio 2009/2011, a relação entre as **disponibilidades orçamentais** e o valor de algumas **despesas obrigatórias** acrescidas **de compromissos já assumidos**, foi a seguinte:

Quadro 6 - Vinculação orçamental ¹³

Un: euro

DESCRIÇÃO	EXECUÇÃO		
	2009	2010	2011
1 - Despesas com pessoal	9 636 087	9 901 126	8 756 121
2 - Encargos relativos à dívida financeira (amortização e juros)	2 814 425	3 032 359	2 835 258
3 - Outras dívidas a terceiros de CP transitada do ano anterior	18 526 043	9 590 594	12 469 017
4 - Compromissos já assumidos no final do exercício anterior e ainda não faturados *	4 452 516	4 812 662	5 336 475
5 - Compromissos já assumidos para o exercício no final do anterior (contas 04 e 05)	0	0	0
6 - TOTAL (1+2+3+4+5)	35 429 072	27 336 741	29 396 871
7 - DISPONIBILIDADES ORÇAMENTAIS **	39 630 142	28 633 967	30 182 035
8 - DIFERENÇA (7-6)	4 201 070	1 297 226	785 165
9 - PORCENTAGEM DA RECEITA NÃO VINCULADA (8/7*100)	10,6	4,5	2,6

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

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

Fonte: documentos de prestação de contas

Anexos, a fls. 35, 38 a 40

¹³ Cfr. alínea b) do ponto 1.2. da metodologia, Anexo a fls. 2.

Assim, no **início de qualquer dos exercícios**, o **valor global das receitas orçamentais** encontrava-se **praticamente comprometido** face apenas a **um conjunto de despesas certas e com um elevado grau de inflexibilidade**.

Tal situação espelha a **forte rigidez existente ao nível da despesa orçamental**, que, no último exercício, corresponde à **eliminação total da margem de atuação da Autarquia ao nível da sua gestão financeira**.

Aliás, o **MTN, no referido ano, caso não tivesse empolado**, de forma muito relevante, a **previsão das suas receitas orçamentais não estaria em condições de elaborar um orçamento que cumprisse 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.

O MTN apresentava uma forte rigidez ao nível das despesas orçamentais, de que resultava a existência de uma diminuta margem de manobra para fazer face às demais despesas municipais que, à partida, não se encontravam já “vinculadas”.

2.2.1.6. A análise, com o recurso a um elenco de indicadores, à **execução orçamental do MTN**, reportada ao mesmo período, permite-nos afirmar que **aumentou**:

- ✓ **A percentagem de despesas orçamentais pagas por receitas próprias** (passou de 35% para 43%), bem como o **peso destas últimas na receita total cobrada** (passou de 36% para 42%).
- ✓ O **peso dos fundos municipais na despesa total paga** (cerca de 6 pontos percentuais, passando para 29%);
- ✓ **A proporção dos compromissos assumidos para o exercício no total das despesas realizadas e faturadas** (de 112% para 122%), ao contrário do **peso das despesas totais pagas nos compromissos assumidos para o exercício, que diminuiu** cerca de 19 pontos percentuais (passou de 72% para 53%).

Anexos, a fls. 41 e 42 (indicadores 1 a 24, em especial, 4, 7, 8, 17 e 18)

2.2.1.7. Em síntese, no triénio em análise:

Na sequência da concretização do risco associado à prática sistemática de empolamento das receitas orçamentais, o MTN violou, de forma recorrente, o princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial (execução global do ano).

Atento o princípio da universalidade, a **Autarquia não manteve uma gestão orçamental prudente de que resultasse a desejável articulação/compatibilização entre o nível de realização/existência da despesa** (e não somente o seu pagamento) e a **efetiva cobrança da receita** (e não a sua mera previsão orçamental).

Esta situação **influencia negativamente a capacidade de o Município fazer face, tempestivamente, aos compromissos de curto prazo (CP)** assumidos perante entidades terceiras, situação que, aliás, é confirmada pelos resultados do indicador de vinculação orçamental.

Da prática descrita decorre, ainda, que **os documentos previsionais não refletiam a real expectativa de execução orçamental do MTN, não podendo, por isso, constituir um eficaz instrumento de gestão**, nem servirem de base a uma análise rigorosa em termos da eficácia da sua execução pelos órgãos autárquicos ¹⁴.

2.2.2. DÍVIDA MUNICIPAL E APRECIACÃO DA SITUAÇÃO FINANCEIRA (2009/2011)

2.2.2.1. A dívida global do MTN de operações orçamentais (OO), incluindo as correções efetuadas pela IGF (cfr. item 2.1.1.1.), importava, no final de cada um dos anos abrangidos pelo triénio de 2009/2011, nos seguintes montantes:

Quadro 7 – Composição e evolução da dívida corrigida pela IGF

Un: euro

DESCRIÇÃO	2009			2010			2011			Taxa de Variação 2009/2011
	Prest. Contas	Correc. IGF	TOTAL	Prest. Contas	Correc. IGF	TOTAL	Prest. Contas	Correc. IGF	TOTAL	
- EMLP	23 710 274	0	23 710 274	21 665 752	0	21 665 752	19 737 233	0	19 737 233	-16,8%
Dívida Financeira - ECP	0	0	0	0	0	0	0	0	0	---
- Leasing	247 917	0	247 917	139 403	0	139 403	46 382	0	46 382	-81,3%
Subtotal	23 958 191	0	23 958 191	21 805 155	0	21 805 155	19 783 615	0	19 783 615	-17,4%
Outras dívidas a terceiros - MLP	846 600	0	846 600	2 099 734	0	2 099 734	1 912 493	0	1 912 493	125,9%
- CP	9 553 247	37 347	9 590 594	12 428 126	40 891	12 469 017	15 489 892	921 059	16 410 951	71,1%
Subtotal	10 399 847	37 347	10 437 194	14 527 860	40 891	14 568 751	17 402 386	921 059	18 323 445	75,6%
Total	34 358 038	37 347	34 395 385	36 333 015	40 891	36 373 906	37 186 001	921 059	38 107 060	10,8%

Fonte: documentos de prestação de contas

Anexos, a fls. 40

Assim, a **dívida municipal de operações orçamentais cresceu, entre 2009/2011, M€ 3,7 (11%)**, passando de **M€ 34,4** para **M€ 38,1**, evolução que resulta de um **decréscimo de M€ 4,1 da dívida financeira** (de EMLP e *leasing*) e de um **aumento significativo das " outras dívidas a terceiros " (M€ 7,9)**.

Refira-se que, no mesmo triénio, o **período de recuperação da dívida total da Autarquia** ¹⁵, tendo em conta as receitas próprias regulares, é sempre elevado e crescente, importando, em 2011, em **1 ano e 10 meses** (cresceu cerca de 4 meses face a 2009), resultado que ainda se **agrava caso se expurgue ao valor daquelas receitas**

¹⁴ 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).

¹⁵ Resulta da estimativa do número de anos em que a Autarquia é capaz de pagar as suas dívidas com base num conjunto de receitas próprias regulares, abatidas ou não de algumas despesas rígidas e vinculadas (pessoal, juros de EMLP e *leasing*), admitindo alguma estabilidade nas grandezas consideradas.

o das despesas rígidas e vinculadas (3 anos e 3 meses, ou seja, mais 6 meses do que em 2009).

Anexos, a fls. 42 (indicadores 26 a 31, em especial, 26 e 29)

Por sua vez, **a taxa de cobertura da dívida municipal pela receita total disponível teve uma evolução muito negativa, pois diminuiu, de 2009 para 2011, cerca de 36 pontos percentuais** (passou de 115% para 79%), sendo de referir que, nos anos **2010/2011, a receita global de um ano era claramente insuficiente para pagar a totalidade da dívida municipal** (ainda que não se desconheça que parte da dívida referida tem a natureza de médio e longo prazos).

Anexos, a fls. 42 (indicador 22)

Ainda naquele período, **o peso da dívida municipal em sentido lato na despesa total paga teve um considerável incremento** (passou de 88,7% para 130,8%), o mesmo sucedendo com o indicador **dívida municipal per capita** que passou **de € 260 para € 540**.

Anexos, a fls. 42 (indicadores 21 e 25)

Refira-se, por fim, que, no triénio em análise, **o peso da dívida de MLP** (que integra dívida financeira e administrativa) **na dívida total**, apesar de ter diminuído, **continua muito relevante** (em 2011, 57%).

Anexos, a fls. 40

Acresce que da **comparação, nos exercícios de 2009 a 2011**, entre os compromissos assumidos no exercício e a soma das despesas pagas com o montante das outras dívidas a terceiros (de curto prazo), resulta o seguinte o seguinte:

Quadro 8 – Compromissos assumidos / despesas faturadas (ou equivalente)

Un: euro

DESCRIÇÃO	2009	2010	2011
1 - Compromissos totais assumidos para o exercício	53 970 726	47 863 115	54 549 494
2 - Despesas totais pagas	38 758 217	27 998 779	29 130 624
3 - Outras dívidas a terceiros de CP transitadas (exceto OT)	9 553 247	12 428 126	15 489 892
4 - Outras dívidas a terceiros originariamente de CP mas registadas no MLP	846 600	2 099 734	1 912 493
Diferença [1-(2+3+4)]	4 812 662	5 336 475	8 016 484

Fonte: Documentos de prestação de contas da Autarquia

Anexos, a fls. 45 e 46 (indicadores orçamentais 17 e 18)

Deste modo, o **valor dos compromissos já assumidos no final de 2011 e ainda não faturados** (ou equivalente), no montante de cerca de **M€ 8**, repercutir-se-ia, num futuro próximo, no correspondente aumento global da dívida do MTN ¹⁶, pelo que a evolução da situação financeira municipal é ainda mais negativa do que aquela que decorre somente da consideração da dívida já existente.

¹⁶ 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 MTN perante terceiros.

A dívida **global do MTN** evidenciou um **acréscimo materialmente relevante entre 2009/2011 (M€ 4 e 11%, passando para M€ 38)**, existindo, ainda, no final do último ano, **um elevado montante, de compromissos assumidos e ainda não faturados ou equivalente (M€ 8)**, situação que espelha **um nível de endividamento materialmente relevante e desproporcionado face ao seu quadro financeiro**, nomeadamente às receitas orçamentais.

Neste contexto, a Autarquia, em sede de contraditório, prestou informação no sentido de que, com vista a salvaguardar o "*princípio do equilíbrio intergeracional*", os serviços municipais comprometem-se a "*sugerir ao executivo que futuros investimentos sejam acompanhados de um estudo de viabilidade económico-financeira, devidamente sustentado, onde sejam evidenciados os impactos financeiros presentes e futuros desses investimentos*".

Anexos, a fls. 76 v e 77

2.2.2.2. O **stock da dívida de EMLP, no final de cada ano** do triénio 2009/2011, ascendia, respetivamente, a **€ 23 710 274, € 21 665 752 e € 19 737 233** (decorrendo, no final de 2011, da execução de catorze contratos), evolução que traduz um **decréscimo** de cerca de **M€ 3,9 (17%)**.

Anexos, a fls. 40 e 43

O correspondente **serviço da dívida** (amortizações e juros), por seu turno, manteve alguma estabilidade (passou **M€ 2,6** para **M€ 2,7**), tendo, no entanto, **aumentado o seu peso na despesa municipal paga** (passou de 7% para 9%).

Anexos, a fls. 39 e 41 (indicador 13)

No final de 2011, existiam **seis EMLP em período de carência**, que perfaziam um capital **utilizado de M€ 5,8** (representavam 30% do total da dívida desta natureza), pelo que o respetivo **serviço da dívida tenderá ainda a crescer nos próximos anos**¹⁷.

O **stock da dívida de EMLP diminuiu no triénio de 2009/2011 (M€ 4 e 17%)**, contrariamente ao **serviço da dívida que aumentou e continuará a crescer nos próximos anos**, dado existirem empréstimos com um relevante capital em dívida ainda em período de carência.

2.2.2.2.1. O MTN tem recorrido a financiamento, ainda que em valores pouco significativos, através da celebração de **contratos de locação financeira**, cujo **capital em dívida**, no final de cada ano do triénio, correspondia a, respetivamente, € 247 917, € 139 403 e € 46 382, o que evidencia uma diminuição de 81% (m€ 202) no período em apreço.

Anexos, a fls. 40

¹⁷ Ainda que seja previsível que, no próximo triénio, ocorra a amortização total do EMLP, contratado junto da CGD, no âmbito do PREDE, que, em 31/dez/2011, representava cerca de 19% das dívidas desta natureza.

2.2.2.3. As “ **outras dívidas a terceiros** ” (dívida administrativa/comercial), decorrentes de operações orçamentais, **cresceram**, entre 2009/2011, **de forma muito significativa** (M€ 7,9 e 76%), tendo passado para **€ 18 323 445**.

Realce-se que tal **evolução negativa ocorreu não obstante a adesão ao PREDE** e a consequente transformação de M€ 12 de dívida desta natureza em dívida financeira de MLP.

Por fim, o **peso dessas dívidas na despesa total realizada aumentou**, tendo passado de 22% para 39%.

Anexos, a fls. 42 (indicador 20)

2.2.2.3.1. A evolução, entre 2009/2011, da **relação** existente **entre o saldo final de operações orçamentais e as outras dívidas a terceiros** (originariamente de CP) foi a que se evidencia no quadro seguinte:

Quadro 9 – Saldos reais de operações orçamentais

Un: euro			
DESCRIÇÃO	2009	2010	2011
1 - Saldo final de operações orçamentais	871 926	635 188	1 051 412
2 - Outras dívidas a terceiros originariamente de CP (exceto OT)	10 437 194	14 568 751	18 323 445
Diferença (1-2)	- 9 565 269	- 13 933 563	- 17 272 033

Fonte: documentos de prestação de contas

Anexos, a fls. 42 (indicador 19)

Assim, o MTN apresentou, entre 2009 e 2011, **sistemáticos e crescentes saldos reais negativos de operações orçamentais**, o que evidencia a sua **incapacidade para fazer face**, atempadamente, **ao pagamento das “ outras dívidas a terceiros ” onerando**, assim, **indevidamente, os orçamentos futuros**, com a **transferência de dívida assumida e que devia ser paga por um dado orçamento anual para os subsequentes**.

Acresce que, no período em análise, **a referida evolução negativa seria ainda mais acentuada caso se tivesse em consideração o elevado montante** de outras dívidas a terceiros (**M€ 12**) que foram transformadas, no âmbito do PREDE, em dívida financeira e que, por isso, deixou de ser considerado neste indicador.

Ora, se essa operação não tivesse sido concretizada, os saldos orçamentais negativos e, consequentemente, a situação financeira do MTN numa perspetiva de CP ter-se-iam agravado de forma ainda mais significativa entre 2009 e 2011.

Em 2011, a situação financeira de CP do MTN continua a ser **muito desequilibrada**, não obstante a transformação, em 2009, de M€ 12 de dívida comercial/administrativa em financeira, **tendo-se mesmo agravado (passou para M€ 17) o já relevante saldo real negativo de OO** existente em 2009, resultando desta situação **a oneração indevida dos orçamentos futuros**.

A Autarquia, em sede de contraditório, e com vista ao acompanhamento da evolução da mencionada situação financeira, destaca que a própria Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso ¹⁸ impõe " (...) *um conjunto de mecanismos de controlo (...)* " da dívida municipal, a que acresce o facto de, face à simultânea adesão ao Programa de Apoio à Economia Local ¹⁹ e à contratação de um empréstimo para saneamento financeiro, o MTN ficar sujeito a " (...) *um conjunto de medidas gerais e específicas (...) com impacto na estrutura económico-financeira e conducentes ao equilíbrio apresentado no Projeto de Relatório.* ".

Anexos, a fls. 77

2.2.2.3.2. Os prazos médios de pagamento (**PMP**) a **terceiros**, **segundo os indicadores adotados pela IGF** ²⁰, evoluíram da seguinte forma:

Quadro 10 – Prazos médios de pagamento

INDICADORES	2009	2010	2011	VARIAÇÃO NO TRIÉNIO
Prazo médio de pagamento	228	261	327	99
Prazo médio de pagamento (incluindo aquisições em leasing)	233	264	328	94
Prazo médio de pagamento de imobilizado	266	194	187	-78

Fonte: balanços, demonstrações de resultados e balancetes finais

Anexos, a fls. 44 (indicadores 4 a 6)

Neste triénio, **o PMP a terceiros aumentou 99 dias**, situando-se, **no final de 2011**, em **327 dias**, valor que excede, de forma muito significativa, os parâmetros legalmente previstos ²¹, sendo, ainda, de realçar que essa evolução seria muito mais negativa caso o MTN não tivesse recorrido aos empréstimos PREDE.

De acordo com a **fórmula adotada** na Resolução de Conselho de Ministros (RCM) n.º 34/2008 de 14/fev ²², **o PMP a fornecedores**, em 2011, **era**, segundo a Direção-Geral das Autarquias Locais (DGAL) e a IGF, respetivamente, **163** ²³ e **281 dias** ²⁴.

Anexos, a fls. 45

¹⁸ Aprovada pela Lei n.º 8/2012, de 21/fev.

¹⁹ Aprovado pela Lei n.º 43/2012 de 28/ago.

²⁰ 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 do item seguinte).

²¹ De acordo com o art. 212º do DL n.º 59/99, de 2/mar, o prazo de pagamento era de 44 dias (cfr., também, sobre esta matéria o disposto no DL n.º 32/2003, de 27/dez).

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).

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

²³ De acordo com a lista publicada pela DGAL com base em dados extraídos do SIIAL em 24/abr/2012.

²⁴ PMP a fornecedores apurados pela IGF, com base na mesma metodologia, no âmbito da análise ao PREDE para efeitos de controlo dos objetivos de redução dos PMP (cfr. item 2.2.3).

A diferença entre os resultados apurados pelas DGAL e IGF deve-se ao facto de termos incluído nos cálculos realizados neste trabalho **as correções**²⁵ e **ajustamentos**²⁶ efetuados **à informação financeira do MTN**.

A Autarquia, apesar da transformação de relevante montante de dívida administrativa/comercial em financeira (M€ 12), **continuava a apresentar PMP a fornecedores e a terceiros muito elevados, crescentes e bem superiores aos parâmetros legalmente previstos (2011: respetivamente, 281 e 327 dias)**.

2.2.2.4. Por fim, se analisarmos a **situação financeira de CP da Autarquia** atendendo **à informação patrimonial**, os **indicadores de liquidez**²⁷ apresentam os seguintes resultados:

Quadro 11 – Indicadores de liquidez

INDICADORES	2009	2010	2011	VARIAÇÃO NO TRIÉNIO
Liquidez geral	42%	28%	21%	-21,17
Liquidez reduzida	40%	27%	20%	-19,91
Liquidez imediata	10%	5%	6%	-4,23

Fonte: balanços, demonstrações de resultados e balancetes finais

Anexos, a fls. 44 (indicadores 1 a 3)

Os **indicadores de liquidez** apresentam, em todos os anos, resultados muito **aquém dos parâmetros** geralmente tidos como referência **de uma situação de equilíbrio financeiro de curto prazo**, mostrando-se sistematicamente **desrespeitada a regra do equilíbrio financeiro mínimo**²⁸.

De facto, não existe qualquer ajustamento entre as dívidas de CP e a correspondente liquidez do ativo, em especial das disponibilidades, situação que se repercute negativamente 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 se aludiu no item 2.2.1.4., pois, se fosse efetuada uma gestão orçamental efetivamente equilibrada, **os indicadores de liquidez** apresentariam necessariamente resultados dentro do parâmetro mínimo aceitável.

²⁵ Decorrentes dos resultados dos processos de circularização, reconciliação e dos testes realizados.

²⁶ Cfr. no item 2.2.3.2. a sua discriminação e fundamentação.

²⁷ Que se destinam a medir a capacidade da entidade para solver atempadamente os seus compromissos de CP.

²⁸ 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.

O MTN evidenciava uma **estrutura financeira de CP desequilibrada**, com **incumprimento da regra do equilíbrio financeiro mínimo** (não obstante a transformação de M€ 12 de dívida desta natureza em financeira de MLP), o que espelha as dificuldades existentes para solver atempadamente os seus compromissos desta natureza.

2.2.2.5. O desequilíbrio financeiro de CP que resulta das análises anteriores tem levado a que muitos dos fornecedores e empreiteiros da Autarquia:

- ✓ Celebrem contratos de *factoring* com entidades financeiras, que, **no final de 2011, consubstanciavam uma dívida de € 4 376 483.**

Anexos, a fls. 46

- ✓ Tenham **liquidados juros de mora**, no período de 2009/2011, de, pelo menos, **m€ 904**, tendo sido **pagos m€ 914** e estando ainda **em dívida, no final de 2011**, cerca de **m€ 257**, como se pode verificar de seguida:

Quadro 12 – Juros liquidados e pagos relativos a atrasos nos pagamentos

Un. Euro

VALORES	2009		2010		2011		TOTAL
	FORNECEDOR	ENTIDADE FINANCEIRA	FORNECEDOR	ENTIDADE FINANCEIRA	FORNECEDOR	ENTIDADE FINANCEIRA	
Reconhecidos no ano	239 976,10	169 355,09	107 324,50	83 162,62	89 749,05	214 462,91	904 030,27
Pagos no ano	198 537,72	169 355,09	60 688,41	83 162,62	188 135,15	214 462,91	914 341,90
Em dívida no final do ano	274 387,43	0,00	318 632,24	0,00	257 464,88	0,00	

Fonte: informação disponibilizada pelos serviços municipais

Anexos, a fls. 73

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

Quadro 13 – Indicadores de endividamento

INDICADORES	2009	2010	2011	VARIAÇÃO NO TRIÉNIO
Endividamento (passivo / ativo líquido)	46%	46%	45%	-1,77
Estrutura de Endividamento I (dívidas MLP / passivo)	41%	34%	28%	-12,93
Estrutura de Endividamento II (dívida financeira MLP / passivo)	40%	32%	27%	-12,91
Estrutura de Endividamento III (dívidas de CP / passivo)	16%	24%	28%	11,74

Fonte: balanços

Anexos, a fls. 44 (indicadores 9 a 12)

Segundo este conjunto de indicadores verifica-se que:

- ✓ **Manteve-se relativamente estável** o peso do **Passivo no Ativo líquido** (indicador " Endividamento "), que se situou, em 2011, em 45%;
- ✓ **Aumentou o peso das dívidas de CP no Passivo** (indicador " Estrutura de Endividamento III ") e diminuiu o das **dívidas de MLP no Passivo** (indicadores " Estrutura de Endividamento I e II "), o que evidencia o agravamento da pressão exercida sobre a tesouraria municipal.

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

Quadro 14 – Indicadores de imobilizações

INDICADORES	2009	2010	2011	VARIAÇÃO NO TRIÉNIO
Indicador das imobilizações I (capitais permanentes / imobilizado líquido)	78%	76%	73%	-5,00
Indicador das imobilizações II (capitais alheios CP / imobilizado líquido)	8%	12%	13%	5,35

Fonte: balanços

Anexos, a fls. 44 (indicadores 7 e 8)

Os resultados destes rácios mostram que, no final de 2011, **o imobilizado continua a ser principalmente financiado, como é desejável, por capitais permanentes** ²⁹ (indicador das imobilizações I), **apesar do grau de cobertura por capitais alheios de CP apresentar um aumento de 5 pontos percentuais** (pp) ao longo do triénio.

2.2.2.7. Em síntese, no triénio em apreciação:

O **endividamento global do MTN cresceu significativamente**, atingindo, no final de **2011, M€ 38** (**mais M€ 3,7 e 11%** do que em 2009), **apresentando um nível materialmente relevante e desadequado ao seu quadro financeiro**, nomeadamente das receitas orçamentais, sendo de salientar:

- ✓ A **reduzida taxa de cobertura, em 2011, da dívida municipal pela receita total disponível** (79%) e o **seu elevado período de recuperação tendo em conta as receitas regulares** (1 ano e 10 meses), situação que se **agrava caso se expurgue daquelas receitas as despesas rígidas e vinculadas** (3 anos e três meses)
- ✓ A **relevância do peso da dívida de MLP na dívida total** (2011: 57%) e o **previsível agravamento no futuro do serviço da dívida de EMLP**;

²⁹ Ou seja, por fundos próprios e financiamentos de médio e longo prazo.

✓ A **existência de uma situação financeira de CP crescentemente desequilibrada**, não obstante a transformação, em 2009, de M€ 12 de dívida comercial/administrativa em financeira, **caraterizada por:**

- **Sistemáticos e crescentes saldos reais negativos de operações orçamentais** (2011: **M€ 17**);
- **PMP a fornecedores e a terceiros crescentes, elevados e muito superiores aos parâmetros legalmente previstos** (**2011:** respetivamente, **281 e 327 dias**);
- **Desajustamento contínuo entre as dívidas de CP e correspondente liquidez do ativo**, com violação da **regra do equilíbrio financeiro mínimo** (indicadores de liquidez);
- **Significativos custos financeiros** (juros de mora pagos, entre 2009/2011, no montante de **m€ 914**).

A este quadro financeiro acrescia, no final de 2011, **o valor (M€ 8) de compromissos assumidos no exercício e ainda não faturados** (ou equivalente), que, no futuro, iriam agravar o endividamento municipal, pelo que a situação financeira municipal era mais negativa do que aquela que decorria somente da consideração da dívida já existente.

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

2.2.3. PROGRAMA DE REGULARIZAÇÃO EXTRAORDINÁRIA DE DÍVIDAS DO ESTADO

2.2.3.1. O **MTN aderiu, em 2009, ao PREDE**, beneficiando do acesso a financiamento através do recurso a dois EMLP com um **capital total de € 11 953 343**, integralmente arrecadado e utilizado nesse ano.

Ao Estado Português, através da **Direção-Geral do Tesouro e Finanças**, correspondeu, enquanto mutuante, o valor de **€ 4 781 337**, e à **Caixa Geral de Depósitos**, a parte restante, ou seja, **€ 7 172 006**, tendo ambos os empréstimos obtido o **visto prévio do Tribunal de Contas em 15/jun/2009**.

2.2.3.2. Este **Programa fixa metas para as entidades aderentes ao nível da redução/manutenção do PMP a fornecedores** (calculado pela DGAL nos termos da RCM n.º 34/2008 ³⁰), **bem como as consequências face ao seu in/cumprimento** em termos de variação da taxa de juro do empréstimo contratado com o Estado.

³⁰ 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).

Do trabalho realizado pela IGF resultou um **conjunto significativo de incorreções nas grandezas consideradas por aquela entidade, sendo que as discrepâncias**, nos anos de 2009 a 2011, entre os **PMP apurados pelas IGF e DGAL, decorrem**, principalmente, **da metodologia adotada para recolher a informação relevante e das omissões apuradas no processo de circularização e reconciliação de saldos relativos a dívidas a terceiros**, conforme se descreve de seguida.

Quanto às **dívidas a fornecedores**³¹, **efetuámos as correções** que constam do quadro seguinte:

Quadro 15 – Dívida a fornecedores a excluir/acrescer no apuramento do PMP

Un: Euro

NAS DÍVIDAS A FORNECEDORES	CONTA	ANOS [somatório das correções efectuadas nos 4 trimestres]			
		2008	2009	2010	2011
Dívida de CP relativa a contratos de locação financeira	2613	759 725	388 426	239 207	183 550
Dívida a fornecedores de MLP	2612			2 578 449	843 849
Correções resultantes da comunicação de dados definitivos não atualizados ao nível da DGAL	22, 252 e 2613	0	954 036		
Correções à informação do Município (circularização)	-		37 347	40 891	921 059
Total		759 725	1 379 808	2 858 547	1 948 457

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

Anexos, a fls. 45

As referidas diferenças, **para mais**, resultam dos seguintes factos:

- ✓ **Em todos os anos**, de parte da dívida relativa a **contratos de locação financeira**, refletida na referida conta 2613, cujo pagamento era **exigível no prazo de um ano** (ou seja, a CP), pois o MTN reportou à DGAL o valor daquelas dívidas como sendo integralmente de MLP.
- ✓ Nos anos de **2010 e 2011**, dos saldos trimestrais credores da conta 2612, que o MTN reportou, no mapa designado de " Endividamento ", do SIIAL, como sendo dívidas com natureza de médio e longo prazos (MLP) e, como tal, não foram contempladas pela DGAL³², mas que respeitam a dívidas originariamente de CP a fornecedores/empreiteiros, montantes que, a não serem considerados, distorcem o resultado e a evolução deste indicador.

Com efeito, caso não considerássemos estas dívidas, bastaria ao Município transformar todas as suas dívidas administrativas/comerciais originariamente de CP

³¹ A DGAL, em nota explicativa constante das primeiras publicações do PMP dos municípios, referia "(...) que as dívidas a fornecedores são o resultado da soma dos saldos credores das contas 22, 252, 261, 265, 266 e 267, que traduzem as dívidas existentes no final de cada trimestre.", acrescentando ainda que "(...) nas contas 22 e 261 não foram consideradas as contas 229 e 2619, uma vez que as mesmas não traduzem dívidas, mas sim créditos. ".

³² Que, em nota explicativa constante das primeiras publicações do PMP dos municípios, referia "(...) que as dívidas a fornecedores são o resultado da soma dos saldos credores das contas 22, 252, 261, 265, 266 e 267, que traduzem as dívidas existentes no final de cada trimestre.", acrescentando ainda que "(...) nas contas 22 e 261 não foram consideradas as contas 229 e 2619, uma vez que as mesmas não traduzem dívidas, mas sim créditos. ".

em MLP para apresentar excelentes PMP e, eventualmente, beneficiar, de forma indevida, da redução da taxa do EMLP contratado com o Estado (cfr. infra), quando, de facto, estas dívidas permanecem por pagar, ao que acresce que a DGAL, nos anos anteriores, atendendo à metodologia que então adotava, considerava estes montantes para o cálculo do indicador em análise.

- ✓ **Em 2009**, das diferenças resultantes do facto de a DGAL ter utilizado os dados constantes de balancetes trimestrais da Autarquia ainda não encerrados (sofreram alterações posteriores).
- ✓ **De 2009 a 2011, das correções** efetuadas pela IGF no âmbito das diferenças apuradas na reconciliação das dívidas a fornecedores e empreiteiros, cujo registo, a ter sido efetuado, de forma adequada e atempada, se repercutiria no saldo das contas relevantes para o apuramento do PMP.

Por sua vez, ao nível das **aquisições de bens e serviços**, identificámos **um conjunto de situações que**, ao contrário do que decorre da metodologia adotada pela DGAL ³³ na sequência do disposto no ponto 7, al. c), de RCM n.º 34/2008, **não deviam ter sido consideradas no apuramento do PMP**, a saber:

Quadro 16 – Aquisições de bens e serviços a excluir no apuramento do PMP

Un: Euro

NAS AQUISIÇÕES DE BENS E SERVIÇOS	CLASSE	ANOS (somatório das correções efectuadas nos 4 trimestres)			
		2008	2009	2010	2011
Recuperação do registo contabilístico do imobilizado existente à data da adopção do POCAL	Imobilizado	- 3 427 403	- 1 995 650	- 2 942 107	- 10 747 755
Entrada de bens com origem em doações	Imobilizado	- 44 678	- 146 163	- 7 785	- 4 204
Transferências das contas de imobilizado em curso para as correspondentes contas de imobilizado	Imobilizado	- 12 318 050	- 6 544 956	- 623 583	- 2 380 854
Correcções à informação do Município (circularização)	-		37 347	3 544	87 616
Total		- 15 790 131	- 8 649 422	- 3 569 931	- 13 045 197

Fonte: Documentos de prestação de contas do Município e síntese das correções introduzidas pela IGF

Anexos, a fls. 45 e 47

As referidas divergências resultam, por um lado, do acréscimo das diferenças apuradas no procedimento de circularização/reconciliação desenvolvido pela IGF e, por outro lado, de **montantes lançados a débito ao nível das contas de imobilizado** (relevantes para o PMP) **que não respeitam a aquisições a título oneroso**, designadamente:

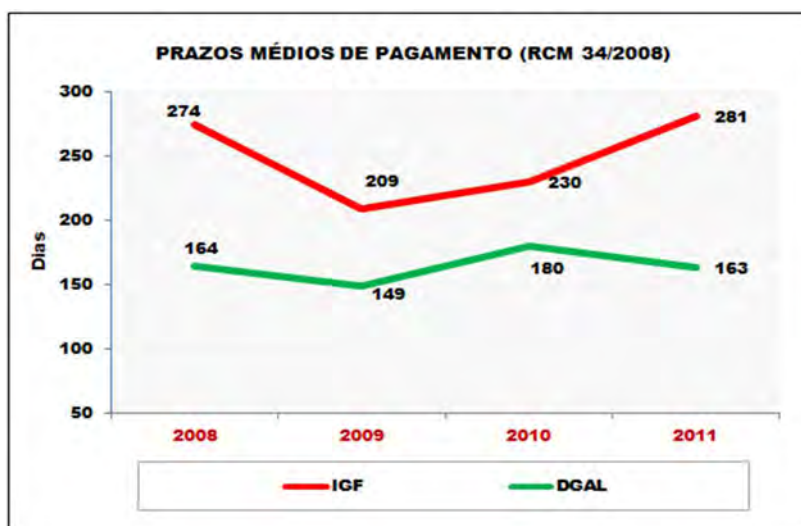
- ✓ O montante relativo à **inventariação de bens já existentes à data da adoção do POCAL**, pois trata-se apenas da recuperação do registo contabilístico dos respetivos ativos.

³³ 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."

- ✓ O valor de **bens doados ao MTN**.
- ✓ Os montantes lançados a débito nas contas 42 - Imobilizado Corpóreo e 45 - Bens do Domínio Público com origem em **transferências das contas de imobilizado em curso** (respetivamente, corpóreo ou bens de domínio público).

De facto, com a consideração, em **simultâneo**, no apuramento do valor das **aquisições de imobilizado de determinado trimestre**, dos eventos registados **a débito nas contas de imobilizado e imobilizado em curso** (corpóreo e de bens do domínio público) **está-se a duplicar e a incluir valores de períodos diferentes**³⁴, pois tais montantes já foram tidos em conta, no trimestre correto, quando do seu reflexo contabilístico inicial (em imobilizado em curso).

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



Salientamos que, nos anos em análise, **as diferenças variam entre 50 (2010) e 118 (2011) dias, refletindo-se tal facto sobre a determinação, no âmbito do PREDE, dos objetivos anuais a atingir em matéria de redução do PMP e**, eventualmente, **ao nível da aferição dos resultados alcançados**.

Com efeito, face ao exposto, **qualquer análise que tenha subjacente o apuramento efetuado pela DGAL está distorcida**, podendo de tal facto ter decorrido erros ao nível das consequências que têm sido retiradas, designadamente quanto à eventual variação das taxas de juro do empréstimo contratado com o Estado.

2.2.3.3. Assim, de acordo com os apuramentos efetuados pelas **DGAL** e da **IGF**, **nos exercícios de 2009 a 2011**, o Município apresenta em termos dos objetivos a atingir ao nível da evolução do PMP e das respetivas consequências, os seguintes resultados:

³⁴ 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.

Quadro 17 – PREDE – Controlo dos objetivos 2009/2011

DESCRIÇÃO		2009		2010		2011	
		IGF	DGAL	IGF	DGAL	IGF	DGAL
Objetivo Prazo Médio de Pagamento (PMP)	Superação			<= 156 dias	<= 111 dias	<= 172 dias	<= 134 dias
	Cumprimento	<= 184 dias	<= 109 dias	>= 157 dias <= 178 dias	>= 112 dias <= 127 dias	>= 173 dias <= 196 dias	>= 135 dias <= 153 dias
	Incumprimento	=> 185 dias	=> 110 dias	=> 179 dias	=> 128 dias	=> 197 dias	=> 154 dias
PMP verificado		209 dias	149 dias	230 dias	180 dias	281 dias	163 dias
Variação do PMP face ao ano anterior		- 65 dias	- 15 dias	21 dias	180 dias	51 dias	- 17 dias
Grau de cumprimento do objetivo		Incumprimento / Redução do PMP	Incumprimento / 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	Acréscimo de 0,3 pp	Acréscimo de 0,3 pp	Acréscimo de 0,3 pp	Acréscimo de 0,2 pp

Anexos, a fls. 48 a 50

Considerando os dados apurados pelas referidas entidades, verificámos, **ao nível dos objetivos do PMP**³⁵:

- ✓ **DGAL: Incumprimento em todos os anos**, com uma **diminuição** do resultado deste indicador **em 2009 e 2011 e um aumento em 2010**;
- ✓ **IGF: Incumprimento em todos os anos**, com uma **diminuição** do resultado do indicador **no primeiro ano e um aumento nos dois seguintes**.

Deste modo, considerando os exercícios de 2009/2011 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 deveria ser oportunamente acrescida de:**

- ✓ **DGAL: 0,7 pp**³⁶ (2009: 0,2 pp; 2010: 0,3 pp; 2011: 0,2 pp);
- ✓ **IGF: 0,8 pp** (2009: 0,2 pp; 2010: 0,3 pp; 2011: 0,3 pp).

Assim, da **utilização dos PMP apurados pela DGAL**, relativamente aos anos de 2008/2011, **resulta um benefício indevido para o MTN de 0,1 pp ao nível da taxa de juro**, pois **devia ser onerado com um acréscimo de 0,8 pp e não de 0,7 pp**.

Refira-se que as **consequências relativas aos anos de 2009 a 2011 já foram comunicadas** pela Direção-Geral do Tesouro e Finanças à Autarquia (DGTF).

De qualquer modo, a **variação da taxa de juro só produzirá efeitos** a partir do momento em que se **inicie a amortização do empréstimo concedido pelo Estado** (que, como é sabido, tem um período de carência de capital e taxa de juro de 0% durante 5 anos - cfr. pontos 28, 29 e 41 da RCM a que aludimos), o que, neste caso, ocorre em 2014, **pelo que ainda se está em tempo para proceder à reapreciação da situação por parte da DGTF**.

Por fim, 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

³⁵ Pontos 39, 44, 45 e 9 da referida RCM n.º 34/2008.

³⁶ Pontos percentuais.

preços, criando condições para uma mais sã concorrência (...) ”³⁷, que o MTN não contribuiu nos anos analisados para a prossecução desse objetivo específico.

2.2.3.4. Não obstante a adesão ao PREDE e a consequente utilização integral do capital dos empréstimos contratados (**M€ 12**), a evolução das “ **outras dívidas a terceiros** ” até ao final de 2010 foi a seguinte:

Quadro 18 – PREDE – Evolução das outras dívidas a terceiros (2008/2010)

Lm: Euro			
Descrição	2008	2009	2010
(A) - Outras dívidas a terceiros originariamente de CP	19 150 858	10 399 847	14 527 860
(B) - Variação face ao ano anterior ao da contratação dos empréstimos PREDE		- 8 751 011	- 4 622 998
(C) - Empréstimos PREDE (capital utilizado)		11 953 343	
(D) - Variação (sem PREDE) face ao ano anterior ((B) - (C))		3 202 332	7 330 345

Anexos, a fls. 40 e 43

Assim, tendo como base o início de 2009, as “ **outras dívidas a terceiros** ” **diminuíram apenas, no final de 2009 e 2010**, respetivamente, **M€ 8,8** e **M€ 4,6**.

Ora, **através dos referidos contratos**, o MTN **transformou M€ 12 de dívida administrativa/comercial em financeira**, sem os quais a componente de “ **outras dívidas a terceiros** ” **teria sofrido, naquele período** (entre o início de 2009 e o final de 2010), **um aumento de cerca de M€ 7,3**.

Desta forma, no MTN, **a utilização do capital dos referidos empréstimos** serviu apenas para **diminuir**, de forma temporária, **aquela componente da dívida** e, assim, **para aliviar momentaneamente 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, **uma diminuição duradoura do nível das “ outras dívidas a terceiros ” em montante pelo menos equivalente ao do capital dos referidos EMLP**, mas antes **uma duplicação do endividamento total** da Autarquia **num valor significativo (M€ 7,3)**, pelo que **não se mostram atingidos os objetivos**, de âmbito geral, subjacentes à sua conceção.

2.3. LIMITES LEGAIS DE ENDIVIDAMENTO DE 2011

2.3.1. APURAMENTO DOS LIMITES LEGAIS (DGAL E IGF)

2.3.1.1. No que respeita a **2011**, a **DGAL** apenas **divulgou** os valores dos **limites especiais de endividamento**, previstos no art. 53º da Lei n.º 55-A/2010, de 31/dez

³⁷ Preâmbulo da já mencionada RCM n.º 34/2008.

(Lei do Orçamento do Estado – LEO - para esse ano), **de EL** ³⁸ e **de EMLP** ³⁹.

Na sequência desta auditoria e ainda que seguindo a mesma metodologia adotada por aquela entidade, efetuámos correções no EL de 2010 ⁴⁰ que, consequentemente, tiveram impacto no apuramento do limite de EL de 2011, pelo que os considerados pela IGF nesta análise foram os seguintes:

Quadro 19 – Limites especiais de EL e de EMLP de 2011

Un: Euro

Descrição	DGAL	IGF	
		Correções	Valores adotados
(1)	(2)	(3)	(4)=(2)+(3)
END. LÍQUIDO	14 195 116	- 109 959	14 085 157
EMLP	17 896 794	0	17 896 794

Anexos, a fls. 51

Por sua vez, no que se refere ao **limite de ECP previsto no art. 39.º, n.º 1, da LFL**, a IGF apurou o montante de **€ 1 289 605**.

Anexos, a fls. 52

2.3.1.2. ENTIDADES RELEVANTES PARA OS LIMITES LEGAIS

2.3.1.2.1. Segundo o conceito de endividamento líquido total previsto na LFL ⁴¹, eram suscetíveis de relevar, para efeitos de limites de endividamento da Autarquia, para além do Município de Torres Novas, uma entidade associativa municipal, duas empresas pertencentes ao setor empresarial local (SEL) e uma outra empresa participada:

- ✓ **Comunidade Intermunicipal do Médio Tejo** ⁴²;
- ✓ **TURRIESPAÇOS - Empresa Municipal de Gestão de Equipamentos Culturais e Desportivos, EEM;**

³⁸ O limite especial de EL de 2011 (art. 53º da Lei n.º 55-A/2010, de 31/dez, posteriormente alterado pelo art. 2º da Lei n.º 60-A/2011, de 30/nov, e art. 37º, n.º 2, da LFL) foi apurado nos seguintes termos:

- ✓ Municípios que não cumprissem, no final de 2010, o limite de EL previsto no art. 37º da LFL: Valor do EL no final de 2010 - 10% do excesso de EL naquela data face ao respetivo limite da LFL;
- ✓ Municípios que cumprissem, no final de 2010, o limite de EL previsto no art. 37º da LFL: Valor do EL no final de 2010, se este fosse positivo, ou "zero", no caso de este ser negativo.

³⁹ O limite especial de EMLP de 2011 (art. 53º da Lei n.º 55-A/2010, de 31/dez, posteriormente alterado pelo art. 2º da Lei n.º 60-A/2011, de 30/nov, e art. 39º, n.º 3, da LFL) foi apurado da seguinte forma:

- ✓ Municípios que não cumprissem, em 30/set/2010, o limite de EMLP previsto no art. 39º, n.º 2, da LFL: Stock de EMLP relevante em 30/set/2010 - 10% do excesso de EMLP existente naquela data face ao respetivo limite da LFL;
- ✓ Municípios que cumprissem, no final de 2010, o limite de EMLP previsto no art. 39º, n.º 2, da LFL: Stock de EMLP relevante em 30/set/2010 + valor atribuído no rateio (até ao valor máximo permitido pelo limite da LFL de 2010).

⁴⁰ As correções efetuadas tiveram origem, por um lado, nas diferenças apuradas na circularização de fornecedores e empreiteiros e, por outro lado, na consideração do EL das restantes entidades relevantes (para além do MTN) que foram reportadas pela Autarquia à DGAL sempre com valor nulo (cr. itens seguintes).

⁴¹ Consagrado no art. 36.º, n.º 2, alíneas a) e b).

⁴² Doravante CIMMT.

- ✓ **AR - Águas do Ribatejo, EIM;** e
- ✓ **GERIPARQUE – Parque de Negócios de Torres Novas, SA.**

Anexos, a fls. 53

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

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

Assim, aplicando, no exercício de 2011, a **regra de equilíbrio anual de contas** ⁴⁴ às indicadas empresas, verificou-se que **as pertencentes ao SEL (TURRIESPAÇOS – EEM e a AR, EIM) apresentam equilíbrio de contas** ⁴⁵, razão pela qual são **excluídas do perímetro relevante** da análise, naquele exercício, de todos os limites de endividamento municipal.

Anexos, a fls. 58 e 59

A **GERIPARQUE, SA**, uma vez que **apresenta desequilíbrio de contas e o município não efetuou a necessária transferência para colmatar esse desequilíbrio**, é abrangida pelo perímetro das entidades relevantes.

Neste contexto, o **perímetro relevante para os limites legais de endividamento municipal** do MTN e a respetiva percentagem de imputação decorre do quadro seguinte:

Quadro 20 - Entidades abrangidas pelo conceito de Endividamento Líquido Total

IDENTIFICAÇÃO	LIMITES		IMPUTÁVEL AO MUNICÍPIO
	EMPRÉSTIMOS	ENDIVIDAMENTO LÍQUIDO	
MUNICÍPIO DE TORRES NOVAS	SIM	SIM	
COMUNIDADE INTERMUNICIPAL DO MÉDIO TEJO - CIMMT	SIM	SIM	11,01%
TURRIESPAÇOS - Empresa Municipal de Gestão de Equipamentos Culturais e Desportivos, EEM	NÃO	NÃO	100,00%
AR - ÁGUAS DO RIBATEJO, EIM	NÃO	NÃO	25,34%
GERIPARQUE - Parque de Negócios de Torres Novas	SIM	SIM	5,00%

Anexos, a fls. 53

⁴³ Em conformidade com o art. 36º, n.º 2, al. b), parte final, da LFL, e art. 31.º e 32.º, n.º 1, do Regime Jurídico do Sector Empresarial Local (RJSEL) aprovado pela Lei n.º 53-F/2006, de 29/dez, alterada pelo art. 28.º da Lei n.º 67-A/2007, de 31/dez e pelos arts. 33.º e 54.º da Lei n.º 64-A/2008, de 31/dez (entretanto revogado).

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

⁴⁵ Visto que da conjugação dos resultados operacionais com os encargos financeiros (as componentes relevantes) resultam saldos credores.

2.3.1.3. CONTROLO DO LIMITE DE ENDIVIDAMENTO LÍQUIDO

2.3.1.3.1. Em **2011**, o **MTN**, em conjunto com as restantes entidades relevantes, **evidenciou, no que concerne ao limite especial de EL previsto na LOE_2011** ⁴⁶, a seguinte situação:

Quadro 21 – Controlo do limite especial de EL de 2011

Un: Euro

ENTIDADES	LIMITE LEGAL	EL RELEVANTE	% DE UTILIZAÇÃO DO LIMITE EM 31/12
(1)	(2)	(3)	(4)=(3)/(2)*100
IGF	14 085 157	11 989 256	85,12%
DGAL	14 195 116	12 064 962	84,99%

Anexos, a fls. 54 a 62

Assim, **em 2011**, independentemente de se considerar os valores da DGAL ou da IGF ⁴⁷, o **MTN cumpriu o limite especial de EL**, com uma taxa de utilização de 85%.

Refira-se, no entanto, que **o valor de endividamento líquido subjacente à análise anterior é significativamente inferior ao que é evidenciado pelo MTN**, pois existe um elevado montante de EMLP excecionados (M€ 4,2).

Anexos, a fls. 63

2.3.1.4. CONTROLO DE LIMITE DOS EMPRÉSTIMOS DE MÉDIO E LONGO PRAZOS

2.3.1.4.1. Em **2011**, o comportamento do **MTN em termos de limite especial de EMLP** ⁴⁸ foi o seguinte:

Quadro 22 – Controlo do limite especial de EMLP de 2011

Un: Euro

LIMITE LEGAL	STOCK DE EMLP RELEVANTE	% DE UTILIZAÇÃO DO LIMITE EM 31/12
(1)	(2)	(3)=(2)/(1)*100
17 896 794	15 526 455	86,76%

Anexos, a fls. 64 a 69

Assim, o MTN cumpriu, em 2011, o limite especial de EMLP, com uma taxa de utilização de 87%.

⁴⁶ Cfr. art. 53º da LOE_2011, onde se determinava que o regime especial de EL municipal para esse ano não podia exceder o que existia em 30/set/2010. No entanto, por força de uma alteração legislativa (art. 2º da Lei n.º 60-A/2011, de 30/nov,), a data de referência passou para 31/dez/2010.

⁴⁷ Cfr. infra, no item 2.3.1.7., a justificação para a indicada divergência entre a IGF e a DGAL no que o endividamento líquido relevante no final de 2011.

⁴⁸ Cfr. art. 53º da LOE_2011 (alterado pelo art. 2º da Lei n.º 60-A/2011, de 30/nov). No entanto, a DGAL não efetuou qualquer atualização no cálculo deste limite, uma vez que continuou a considerar a data indicada na LOE (30/set/2010) como limite e não a da Lei n.º 60-A/2011, de 30/nov (31/dez/2012).

Refira-se que os **empréstimos excecionados deste limite legal** (e também do de EL) perfazem, como já referimos, um total de **ME 4,2**, tendo um peso significativo (**21%**) na dívida total desta natureza, pelo que os valores que estão a ser considerados para o limite em apreço são significativamente inferiores ao da dívida total dessa natureza.

Anexos, a fls. 63

2.3.1.5. CONTROLO DO LIMITE DOS EMPRÉSTIMOS DE CURTO PRAZO

2.3.1.5.1. O MTN **cumpriu**, em 2011, o **limite legal de ECP** ⁴⁹ **definido na LFL**, pois não apresentava, em conjunto com as restantes entidades relevantes, no final deste exercício, qualquer dívida desta natureza.

2.3.1.6. CONTROLO DA INFORMAÇÃO PRESTADA À DGAL NO ANO DE 2011

2.3.1.6.1. O MTN **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.

2.3.1.6.2. Todavia, **os dados transmitidos** pelo Município à DGAL **não refletiam, com inteira fiabilidade, a sua situação em matéria de limite de endividamento líquido** ⁵⁰, tendo-se apurado **as seguintes diferenças**:

Quadro 23 – Endividamento Líquido de 2011 – Diferença DGAL/IGF

Un: Euro

Descrição	Valores comunicados pelo Município à DGAL	Valores considerados pela IGF	Diferenças IGF/DGAL [Reflexos para o endividamento líquido] ^{a)}
(1)	(2)	(3)	(4)=(3)-(2)
1 - ENDIVIDAMENTO LÍQUIDO ^{b)}	16 275 740	16 200 017	- 75 723
2 - OUTRA INFORMAÇÃO RELEVANTE ^{c)}	4 210 778	4 210 762	- 16
3 - END. LIQ. RELEVANTE (1-2)	12 064 962	11 989 256	- 75 706

^{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).

Anexos, a fls. 70

Estas **divergências, para menos**, de **€ 75 706**, entre os valores apurados pela IGF e os comunicados pelo MTN e/ou considerados pela DGAL em termos de EL, resultaram:

- ✓ Das correções efetuadas pela IGF na informação financeira do MTN (cfr. item 2.1.1.);
- ✓ Dos valores de EL não comunicados à DGAL da CIMMT.

⁴⁹ Previsto no art. 39º, n.º 1, da LFL.

⁵⁰ Refira-se, ainda, que a correção efetuada no valor de endividamento líquido do final de 2010 teve impacto, de acordo com o quadro legal, no limite especial de EL de 2011.

2.3.1.6.3. Por sua vez, no que se refere ao reporte do MTN à DGAL, ao nível dos EMLP, foi apurada uma diferença sem qualquer materialidade (€ 16).

2.3.1.7. Em síntese:

A informação reportada, relativamente a 2011, à DGAL para apurar o EL do conjunto de entidades relevantes não reflete, com inteira fiabilidade, a situação do MTN, pois foram apuradas diferenças, para menos, ao nível do EL, de m€ 76, facto este que, no entanto, não teve qualquer reflexo sobre a conclusão global retirada em matéria de (in)cumprimento daquele limite de endividamento municipal.

2.3.2. CONTRIBUTO PARA O DÉFICE DO SUBSETOR DAS AUTARQUIAS LOCAIS

2.3.2.1. No decurso do ano de 2011, a evolução autónoma da situação do MTN em termos de endividamento líquido (sem considerar qualquer exceção), foi a seguinte:

Quadro 24 – Evolução do endividamento líquido em 2011

Un: Euro

DESCRIÇÃO	EVOLUÇÃO DO ENDIVIDAMENTO LÍQUIDO (sem exceções)		VARIACÃO (montante)
	01-01-2011	31-12-2011	
(1)	(2)	(3)	(4)=(3)-(2)
BALANCETES DO MTN	18 162 379,72	16 275 739,99	- 1 886 639,73
CORREÇÕES DA IGF	40 890,71	128 506,83	87 616,12
TOTAIS	18 203 270,43	16 404 246,82	- 1 799 023,61

Fonte: balancetes finais de 2010/2011, comunicações à DGAL e correções IGF

Anexos, a fls. 57, 58 e 71

O MTN contribuiu, em 2011, de forma positiva, para o défice do subsector das autarquias locais, uma vez que, entre 1/jan e 31/dez, diminuiu o seu EL (sem exceções) em cerca de M€ 1,8.

2.4. SANEAMENTO E REEQUILÍBRIO FINANCEIROS NO FINAL DE 2011

2.4.1. No final de 2011, face aos parâmetros legalmente estabelecidos, a situação do MTN, em termos de reequilíbrio⁵¹ e saneamento⁵² financeiros, era a que consta no quadro seguinte:

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

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

Quadro 25 – Reequilíbrio e saneamento financeiros

INDICADORES			SITUAÇÃO FINAL DE 2011	PADRÕES LEGAIS DE REFERÊNCIA DE DESEQUILÍBRIO	
				ESTRUTURAL	CONJUNTURAL
1	EL (relevante para o limite) em 31/12/2011 / Receitas relevantes para o cálculo do limite legal	* 100	93%	> 175% (art. 8º, n.º 1, al. b))	> 125% (art. 3º, n.º 4, al. a))
2	Dívidas a fornecedores em 31/12/2011 / Receitas totais do ano de 2010	* 100	64%	> 50% (art. 8º, n.º 1, al. c))	> 40% (art. 3º, n.º 4, al. b))
3	Passivos financeiros do Município em 31/12/2011 (de EL) / Receitas totais do ano de 2011	* 100	105%	> 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)		281	> 6 meses (180 dias) (art. 8º, n.º 1, al. e))	> 6 meses (180 dias) (art. 3º, n.º 4, al. d))
5	Capital em dívida de EMLP em 31/12/2011 / Receitas relevantes para o cálculo do limite legal	* 100	120%	> 100% (art. 8º, n.º 1, al. a))	
5A	Capital em dívida de EMLP (excluindo PREDE) em 31/12/2011 / Receitas relevantes para o cálculo do limite legal		55%	> 100% (art. 8º, n.º 1, al. a))	
6	Cumprimento da obrigação de redução do excesso de EL (relevante para o limite legal)		NÃO APLICÁVEL	(art. 8º, n.º 1, al. f))	
7	Cumprimento da obrigação de redução do excesso do stock de EMLP (relevante para o limite legal)		NÃO APLICÁVEL	(art. 8º, n.º 1, al. f))	

Anexos, a fls. 72

Deste modo, **face aos indicadores previstos no DL n.º 38/2008, de 7/mar** (indicados no quadro sob o título de " padrões legais de referência ")⁵³, **a Autarquia**, no contexto do diploma em apreço, **apresentava, simultaneamente, uma situação de desequilíbrio:**

- ✓ **Conjuntural**, pois **reunia duas das condições** indicadas no art. 3º, n.º 4, ainda que, como já se referiu, tenha recorrido, **em 2009, a dois empréstimos ao abrigo do PREDE**, no valor global de cerca de **M€ 12** (verba que utilizou para pagamento das suas dívidas a fornecedores).
- ✓ **Estrutural ou de rutura financeira**, pois preenchia três dos requisitos consagrados no art. 8º, n.º 1 (ainda que tal facto já não se verificasse caso não se considerasse, no que respeita ao indicador relacionado com o limite de EMLP, o capital em dívida dos empréstimos PREDE, pois, nessa situação, apenas estavam preenchidas duas condições).

Refira-se, ainda, que tal situação ocorre não obstante a Autarquia já ter beneficiado de financiamento de montante significativo no âmbito do PREDE (M€ 12).

Acresce que também **estão reunidas os pressupostos legais** (verifica-se a condição prevista no art. 41º n.º 3, al. a), da LFL – cfr. indicador 2 do quadro anterior) **para que a situação de desequilíbrio financeiro estrutural ou de rutura financeira possa ser declarada, ainda que a título subsidiário, pelo Governo**, o que, ao que sabemos, não ocorreu até ao momento.

2.4.2. O município também **aderiu, entretanto, ao Programa de Apoio à Economia Local** (PAEL), criado pela Lei n.º 43/2012, de 28/ago, tendo assinado o respetivo contrato de financiamento, no valor de M€ 7,5, em 16/nov/2012, documento que foi, de

⁵³ Refira-se que, para este efeito, o prazo médio de pagamento (constante deste quadro) foi apurado de acordo com a fórmula adotada na RCM n.º 34/2008 (a qual é utilizada na ausência de publicação da Portaria prevista no art. 20º do DL n.º 38/2008, de 7/mar), tendo sido seguidas as instruções da DGAL e introduzidas as correções/ajustamentos efetuados pela IGF (cfr. item 2.2.3.2.).

seguida, submetido a fiscalização prévia do Tribunal de Contas, entidade que, até ao final da auditoria, ainda não se tinha pronunciado.

Complementarmente a **Autarquia aprovou, ainda, uma operação de saneamento financeiro, no valor de M€ 9,34**, a contratualizar por um período de 12 anos, tendo obtido duas propostas de financiamento, num total de M€ 6,75.

2.4.3. Assim:

No final de 2011 justificava-se, de acordo com o quadro legal, o recurso a um plano de saneamento ou de reequilíbrio financeiros, apesar de a Autarquia ter recorrido, no decurso de 2009, a dois empréstimos ao abrigo do PREDE (M€ 12), **tendo o MNT aderido**, entretanto, **ao PAEL e aprovado um plano de saneamento financeiro**.

2.5. CONTROLO INTERNO E PROCEDIMENTOS CONTABILÍSTICOS

2.5.1. O MTN, para além de um **Regulamento de Organização dos Serviços Municipais** ⁵⁴, tem em vigor uma **Norma de Controlo Interno** e um **Regulamento de Auditoria Interna**, os quais contemplam um conjunto de regras definidoras de políticas, métodos e procedimentos de controlo, nomeadamente no que concerne à área do endividamento da Autarquia.

2.5.2. Do trabalho de campo realizado, em especial através da utilização de questionários e da realização de testes de conformidade e substantivos, resultam algumas fragilidades ao nível dos procedimentos de controlo na área do endividamento, pois a Autarquia não consagrou, de forma integrada e sistematizada, quaisquer procedimentos específicos e sistemáticos relativos à identificação das entidades relevantes, recolha da informação a reportar à DGAL e ao acompanhamento do endividamento total municipal.

O MTN, no contraditório, indica que “ *regularmente já eram efetuadas diligências pelos serviços no sentido da obtenção da informação financeira necessária ao cálculo do endividamento* ”, sendo amiúde confrontados com uma ausência de resposta da parte de certas entidades.

Anexos, a fls. 77

⁵⁴ Publicado no Diário da República, 2.ª série, N.º 8, de 12/jan/2011, pp. 2457/2469.

3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Atento o que foi exposto, afigura-se pertinente relevar, em termos conclusivos, o seguinte:

3.1. DOCUMENTOS DE PRESTAÇÃO DE CONTAS DE 2009 A 2011

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p>3.1.1. Efetuámos correções, para mais, ao nível da informação constante dos documentos de prestação de contas (em especial, do balanço) do triénio de 2009/2011, nomeadamente em sede do passivo exigível, respetivamente de:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ m€ 37; ✓ m€ 41; e ✓ m€ 921. 	2.1.1.1.	<p>A) A regularização, ao nível da informação contabilística do MTN, das variações patrimoniais omitidas ou incorretamente refletidas, caso as mesmas ainda não tenham sido corrigidas.</p>
<p>3.1.1.1. Existiam outras insuficiências com repercussões ao nível da qualidade e fiabilidade de informação financeira do Município, de que destacamos a não utilização, de forma sistemática e abrangente, das contas relativas a compromissos de exercícios futuros.</p>	2.1.1.2.	<p>B) Utilização, de forma sistemática e adequada, das contas relativas a compromissos de exercícios futuros.</p>
<p>3.1.1.2. Em síntese, os balanços do MTN do triénio em análise não refletiam, com inteira fiabilidade, em matéria de passivo exigível, a sua situação financeira, ainda que seja de referir a reduzida materialidade das correções efetuadas ao passivo quando consideradas em termos líquidos.</p>	2.1.1.3.	<p>C) Reforço dos procedimentos de controlo interno e contabilísticos adotados que permitam ultrapassar as insuficiências verificadas ao nível da fiabilidade da informação.</p>
<p>3.1.2. A evolução das grandezas que integram os balanços do MTN, após as correções da IGF, revela, no triénio de 2009/2011:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ O decrécimo do grau de dependência de capitais alheios exigíveis para financiamento do ativo (de 27% para 25%); ✓ A manutenção do correspondente peso dos fundos próprios (entre 54% e 55%). 	2.1.2	

3.2. EXECUÇÃO ORÇAMENTAL, DÍVIDA MUNICIPAL E SITUAÇÃO FINANCEIRA (2009/2011)

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
3.2.1. A receita global disponível do MTN, nos anos de 2009/2011, importou, respetivamente, em € 39 630 142, € 28 633 967 e € 30 182 035 (que incluem a utilização de EMLP, respetivamente, de M€ 12, m€ 595 e m€ 466).	2.2.1.1.	
3.2.1.1. Prática sistemática , ao longo do triénio. de empolamento na previsão das receitas orçamentais, em especial de capital (taxa de execução em 2011 de 25%), o que contraria o objetivo visado pelas regras previsionais do POCAL. Face aos valores previstos, não foram arrecadadas , no período de 2009/2011, receitas de capital nos montantes de M€ 34, M€ 43 e M€ 37 , respetivamente. Atendendo à receita efetivamente cobrada e à previsão orçamental da despesa, a execução de qualquer dos orçamentos comportava um elevado risco , pois permitia e potenciava a realização/ existência de um montante relevante de despesa (2011: M€ 37) para além da real capacidade do MTN em promover o seu pagamento atempado , ou seja, sem que existissem, de facto, meios monetários disponíveis para efetuar o seu oportuno pagamento.	2.2.1.2. e 2.2.1.3.	D) Elaboração rigorosa dos orçamentos de receita: <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.
3.2.1.2. Violação reiterada, em 2009/2011 (mesmo após o PREDE), do princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial , o que espelha uma execução orçamental desequilibrada e a realização/existência de despesas acima da real capacidade financeira do MTN para fazer face, atempadamente, aos compromissos assumidos . Assim, o risco potencial , a que aludimos, acabou por concretizar-se ao nível da execução orçamental , pois as receitas globais de todos os exercícios analisados foram manifestamente insuficientes para cobrir as despesas faturadas ou equivalentes (pagas e não pagas), situação que se agravou no período analisado .	2.2.1.4.	E) Execução prudente do orçamento de despesa, com base na cobrança efetiva das receitas e não apenas na sua previsão orçamental, de modo a garantir um efetivo equilíbrio orçamental e, assim, o pagamento atempado dos seus compromissos; F) Acompanhamento e controlo rigoroso e contínuo dos níveis de execução, devendo ser dada especial atenção às despesas variáveis e não obrigatórias.

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p>3.2.1.3. O MTN apresenta uma forte rigidez ao nível das despesas orçamentais, que corresponde, em 2011, à eliminação total da margem de atuação da Autarquia ao nível da sua gestão financeira, atendendo apenas a algumas despesas municipais que, à partida, já se encontravam "vinculadas".</p> <p>Esta situação que seria mais negativa caso fossem integralmente registados os compromissos de exercícios futuros e não tivesse aderido ao PREDE.</p>	2.2.1.5.	Cfr. recomendações E) .
<p>3.2.1.4. Em síntese, no triénio de 2009/2011, o MTN:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Elaborou e aprovou documentos previsionais que não refletiam a real expectativa da execução orçamental, não podendo, por isso, constituir um eficaz instrumento de gestão, nem servir de base a uma análise rigorosa em termos da eficácia da sua execução pelos órgãos autárquicos; ✓ Não manteve uma gestão orçamental prudente de que resultasse a exigível articulação e compatibilização entre o nível de realização/existência da despesa (e não somente o seu pagamento) e a real cobrança da receita (e não a sua mera previsão orçamental). 	2.2.1.7.	Cfr. recomendações E) a F) .
<p>3.2.2. A dívida global do MTN de OO (corrigida pela IGF) cresceu, de forma significativa, entre 2009 e 2011 (11% e M€ 3,7), importando, no final do último ano, em M€ 38,1.</p> <p>O endividamento da Autarquia evidenciava, no final de 2011, num nível materialmente relevante e inadequado face ao seu quadro financeiro, nomeadamente às receitas orçamentais, sendo de salientar:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ O elevado período de recuperação da dívida total (3 anos e 3 meses), caso se expurgue das receitas regulares as despesas rígidas e vinculadas. 	2.2.2.1. a 2.2.2.4.	<p>G) Implementação de medidas que contribuam para o restabelecimento do equilíbrio financeiro do MTN, o que pressupõe, designadamente, a</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Otimização da cobrança das receitas municipais (através da atualização das taxas e preços praticados na Autarquia e da fixação das taxas dos impostos municipais); ✓ Racionalização da despesa realizada através, nomeadamente, da: <ul style="list-style-type: none"> • Análise sistemática da necessidade e utilidade das despesas a realizar;

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p>✓ O decréscimo do nível de cobertura da dívida total pela receita anual disponível (sem passivos financeiros), que passou de 80% (2009) para 78% (2011); e</p> <p>✓ A relevância da dívida municipal " per capita " era de € 540.</p> <p>O peso da dívida de MLP na dívida total é muito expressivo (2011: 57%), essencialmente por força dos EMLP contratados.</p> <p>Acresce que o valor dos compromissos já assumidos no final de 2011 e ainda não faturados (ou equivalente), no montante de cerca de M€ 8, iria repercutir-se num futuro próximo, no correspondente aumento global da dívida do MTN, pelo que, tendo em conta que a mesma grandeza importava no final de 2009 em M€ 4,8, a evolução da situação financeira municipal é mais negativa do que aquela que decorre somente da consideração da dívida já existente.</p>	<p>2.2.2.1. a 2.2.2.4.</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>H) Assunção de compromissos, com repercussões em exercícios futuros, precedida de análise rigorosa, detalhada e ponderada, levando em conta a dimensão intergeracional das decisões político-financeiras.</p> <p>I) Ponderação, nas áreas de atividade ou programas que tenham um maior peso e flexibilidade ao nível da despesa, da eventual adoção de medidas no sentido de descontinuar aquelas que tenham menor impacto negativo sobre os cidadãos ou de diminuir os meios financeiros afetos, de modo a proporcionar uma redução relevante e estrutural na despesa municipal.</p>
<p>3.2.3. O stock da dívida de EMLP, reportado ao final de 2009/2011, evoluiu positivamente, tendo passado de € 23 710 274 para € 19 737 233 (menos M€ 3,9 e 17%).</p> <p>Por seu turno, o serviço da dívida evidenciou alguma estabilidade (passou de M€ 2,6 para M€ 2,7), sendo expetável um aumento nos próximos anos devido à materialidade do capital em dívida dos EMLP que se encontram em período de carência (M€ 5,8).</p>	<p>2.2.2.2.1</p>	
<p>3.2.4. A dívida resultante dos contratos de locação financeira era materialmente irrelevante e decresceu no triénio de 2009/2011 (m€ 202 e 81%).</p>	<p>2.2.2.2.2</p>	
<p>3.2.5. As " outras dívidas a terceiros " de OO aumentaram, de forma significativa, entre 2009/2011 (M€ 7,9 e 76%), tendo passado para M€ 18,3, evolução que não é ainda mais acentuada e negativa apenas porque o MTN, em 2009, transformou M€ 12 (PREDE) de dívida desta natureza em financeira.</p>	<p>2.2.2.3 a 2.2.2.5</p>	<p>J) Diminuição da dívida administrativa/comercial de CP e melhoria da relação e dos seus níveis de cobertura pelos correspondentes saldos orçamentais, o que resultará, nomeadamente, da adequação entre a assunção de nova dívida municipal e as disponibilidades orçamentais existentes deduzidas do valor das despesas vinculadas.</p>

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p>A situação financeira de CP do MTN continua a ser, no final de 2011, muito desequilibrada, não obstante o recurso ao PREDE, com:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Um saldo real de OO negativo de M€ 17,3, de que decorre a oneração indevida dos orçamentos futuros; ✓ PMP a fornecedores (RCM n.º 34/2008) e a terceiros, de acordo com a IGF, muito superiores aos parâmetros legais (respetivamente, 281 e 327 dias); ✓ Incumprimento 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. <p>Na sequência do desequilíbrio CP e da consequente dificuldade para solver atempadamente os compromissos de CP, os fornecedores da Autarquia:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Celebraram contratos de factoring com entidades financeiras, que, no final de 2011, totalizavam uma dívida de € 4 376 483. ✓ Liquidaram, no triénio, juros de mora de, pelo menos, m€ 904, tendo sido pagos m€ 914, estando, ainda, em dívida, no final de 2011, m€ 257. 	<p>2.2.2.3 a 2.2.2.5</p>	<p>K) 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>3.2.6. Em síntese, no MTN, ao longo do triénio:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ A dívida municipal aumentou, apresentando um nível materialmente relevante e inadequado atendendo ao seu quadro financeiro, nomeadamente às receitas municipais; ✓ Verifica-se a realização/existência de despesas acima da efetiva capacidade financeira para promover o seu pagamento atempado; e ✓ A situação financeira de CP é desequilibrada e negativa, não obstante a utilização, em 2009, dos EMLP contraídos ao abrigo do PREDE (M€ 12). 	<p>2.2.2.6.</p>	<p>L) Acompanhamento e controlo rigorosos da evolução da dívida municipal no futuro, em especial, da dívida comercial/administrativa, de modo a conter e adequar o seu montante às receitas municipais efetivamente disponíveis (isto é, após a dedução das despesas fixas e rígidas), salvaguardando, assim, o pagamento atempado das obrigações de CP.</p>

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p>Esta situação repercute-se e condiciona a gestão orçamental de exercícios futuros, sendo de salientar que dos saldos reais negativos de OO decorre a transferência indevida de dívida assumida e que devia ser paga por um determinado orçamento anual para os subsequentes.</p>	2.2.2.6.	
<p>3.2.7. O MTN contratou e utilizou, em 2009, dois empréstimos ao abrigo do PREDE, no montante total de M€ 12.</p> <p>3.2.7.1. Foram identificadas, entre 2008/2011, incorreções nas grandezas consideradas pela DGAL para o apuramento do PMP a fornecedores (RCM 34/2008), tendo a IGF considerado, respetivamente</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Na dívida a fornecedores: mais m€ 760, M€ 1,4, M€ 2,9 e M€ 1,9 (que correspondem à soma dos quatro trimestres de cada ano), valores que resultam da inclusão dos saldos relativos às dívidas de <i>leasing</i> de CP, de fornecedores exigíveis a MLP e do resultado do procedimento de reconciliação de saldos e das correções dos dados (provisórios) comunicados à DGAL. ✓ Nas aquisições de bens e serviços: menos M€ 15,8, M€ 8,6, M€ 3,6 e M€ 13,0, que não respeitam a eventos relacionados com aquisições a título oneroso. <p>Consequentemente, os PMP apurados pela IGF e DGAL são naturalmente divergentes, variando as diferenças entre 50 dias (2009) e 118 dias (2011), facto este que se reflete sobre a determinação dos objetivos anuais a atingir em matéria de redução do PMP e, eventualmente, ao nível da aferição dos resultados alcançados.</p>	2.2.3.	
<p>3.2.7.2. Face aos diferentes objetivos, que resultam das análises da IGF e DGAL, para a evolução do PMP, verificámos, em ambos os casos, o seu incumprimento nos anos de 2009/2011, ainda que com:</p>	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 MTN se comprometeu de forma expressa.</p>

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p>✓ DGAL: Diminuição do resultado deste indicador em 2009 e 2011 e aumento em 2010.</p> <p>✓ IGF: Diminuição do resultado do indicador no primeiro ano e um aumento nos dois seguintes.</p> <p>Assim, o MTN não contribuiu para os objetivos específicos subjacentes ao PREDE (redução do PMP), pelo que a partir do termo da primeira metade do EMLP do Estado, ou seja, 2014, a respetiva taxa de juro base remuneratória do capital mutuado será acrescida:</p> <p>✓ DGAL: 0,7 pp (2009: 0,2 pp; 2010: 0,3 pp; 2011: 0,2 pp); e</p> <p>✓ IGF: 0,8 pp (2009: 0,2 pp; 2010: 0,3 pp; 2011: 0,3 pp).</p> <p>A taxa de juro base remuneratória do capital mutuado pelo Estado deveria sofrer, assim, quanto ao período em apreço, um agravamento adicional de 0,1 pp face ao que resulta dos dados da DGAL.</p> <p>Ainda que a DGTF já tenha comunicado as consequências relativas aos anos de 2009 a 2011, atendendo a que a indicada variação da taxa de juro só produz efeitos no futuro, a situação é suscetível de ser reapreciada por aquela entidade.</p> <p>Atendendo a que o Estado criou o PREDE com vista à redução dos PMP, não se mostra atingido o objetivo específico subjacente à sua conceção.</p>	2.2.3.	
<p>3.2.7.3. Acresce que, não obstante a adesão ao referido Programa, as " outras dívidas a terceiros ", tendo como base o início de 2009, diminuíram apenas, até final de 2009, M€ 8,8, e, em 2010, a redução já era somente de M 4,6.</p> <p>Ora, através dos referidos contratos, o MTN transformou M€ 12 de dívida administrativa/comercial em financeira, sem os quais essa componente da dívida municipal teria crescido, até ao final de 2010, cerca de M€ 7,3.</p> <p>Assim, da adesão ao Programa não resultou uma diminuição duradoura da dívida desta natureza em montante pelo</p>	2.2.3.	Cfr. recomendações I) a L).

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
menos equivalente ao dos EMLP , mas antes uma duplicação do endividamento municipal em montante significativo, pelo que não se mostram atingidos os objetivos , de âmbito geral, subjacentes à sua conceção .		

3.3. LIMITES LEGAIS DE ENDIVIDAMENTO PARA 2011

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p>3.3.1. Em 2011 foram criados, pela LOE desse ano, limites especiais de EL e de EMLP, que, segundo a DGAL, importavam para o MTN, respetivamente, em € 14 195 116 e € 17 896 794.</p> <p>Todavia, a IGF, na sequência do trabalho de auditoria, efetuou correções com impacto ao nível do cálculo do limite de EL, pelo que o valor adotado foi de € 14 085 157.</p> <p>Por sua vez, o limite de ECP para 2011 previsto na LFL, apurado pela IGF, foi de € 1 289 605.</p>	2.3.1.1	
<p>3.3.1.1. Atento o conceito de endividamento líquido total, em 2011 o perímetro relevante, para aferir do cumprimento dos limites legais de endividamento municipal englobava, além do Município, mais quatro entidades:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Uma entidade associativa municipal: "Comunidade Intermunicipal do Médio Tejo"; ✓ Duas empresas do SEL: "TURRIESPAÇOS, EEM" e "AR – Águas do Ribatejo, EIM"; e ✓ Uma empresa participada: "GERIPARQUE – Parque de Negócios de Torres Novas, SA" <p>Todavia, as empresas referidas que integram o SEL não relevam para os limites em apreço pois apresentavam equilíbrio de contas, segundo o RJSEL.</p>	2.3.1.2.1	
<p>3.3.1.2. O MTN, independentemente de se considerar os valores da DGAL ou da IGF, cumpriu, em 2011, o limite especial de EL, com uma taxa de utilização de 85%.</p>	2.3.1.3.1 2.3.1.4.1 2.3.1.5.1	

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
Refira-se, no entanto, que o valor de endividamento líquido subjacente à análise anterior é significativamente inferior ao do MTN , pois existe um elevado montante de EMLP excecionados (M€ 4,2).	2.3.1.3.1 2.3.1.4.1 2.3.1.5.1	
3.3.1.3. Verificou-se, ainda, em 2011, o cumprimento do limite especial de EMLP. Realce-se, no entanto, que os empréstimos excecionados deste limite legal (e também do de EL) perfazem, como já referimos, um total de M€ 4,2 , tendo um peso significativo (21%) na dívida total desta natureza. 3.3.1.4. Por fim, em 2011, o MTN também cumpriu o limite legal de ECP , não apresentando, no final deste exercício, qualquer dívida desta natureza.	2.3.1.3.1 2.3.1.4.1 2.3.1.5.1	
3.3.1.5. A informação reportada à DGAL , para apurar e controlar os limites legais de endividamento, não refletia, com inteira fiabilidade, a situação do MTN no final de 2011 , pois apurámos uma diferença, para menos, ao nível do EL de m€ 75,7. Todavia, a divergência verificada não teve qualquer reflexo nas conclusões globais retiradas em matéria de (in)cumprimento dos limites de endividamento municipal.	2.3.1.6	N) 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 MTN e da comunicação da informação de todas as entidades relevantes.
3.3.2. O MTN contribuiu positivamente, em 2011, para o défice do subsector das autarquias locais , uma vez que, entre 1/jan e 31/dez, diminuiu o seu EL (sem exceções) em cerca de M€ 1,8.	2.3.2	

3.4. SANEAMENTO E REEQUILÍBRIO FINANCEIROS NO FINAL DE 2011

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
3.4.1. No final 2011, no MTN apresentava uma situação de simultâneo desequilíbrio financeiro conjuntural ou estrutural , pelo que se justificava o recurso a um plano de saneamento ou de reequilíbrio financeiros.	2.4.	

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
Acresce que também estavam reunidas os pressupostos legais para que a situação de desequilíbrio financeiro estrutural ou de rutura financeira pudesse ser declarada, ainda que a título subsidiário, pelo Governo , o que, ao que sabemos, não ocorreu até ao momento.	2.4.	
A Autarquia aderiu, entretanto, ao PAEL , cujo contrato de financiamento, no valor de M€ 7,5, já foi assinado, e aprovou um plano de saneamento financeiro.	2.4.	O) Concretização dos processos de consolidação da dívida que se encontram em curso.

3.5. CONTROLO INTERNO E PROCEDIMENTOS CONTABILÍSTICOS

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
3.5.1. Do trabalho de campo realizado resultam algumas fragilidades ao nível dos procedimentos de controlo adotados na área do endividamento, pois a Autarquia não consagrou, de forma integrada e sistematizada, quaisquer procedimentos específicos relativos à identificação das entidades relevantes, recolha da informação a reportar à DGAL e ao acompanhamento do endividamento total municipal.	2.5.	P) Criação de procedimentos periódicos de circularização, recolha e validação de informação, que inclua todo o conjunto de entidades abrangidas pelo conceito de endividamento líquido total, o que permitirá o acompanhamento e controlo sistemáticos da evolução da situação do Município face aos limites legais de endividamento.

4. PROPOSTAS

4.1. Em face dos resultados obtidos, propomos:

4.1.1. A remessa do presente relatório e respetivos anexos ao Senhor Secretário de Estado da Administração Local, com sugestão de encaminhamento para a Direção-Geral das Autarquias Locais.

4.1.2. Que seja dado conhecimento ao Senhor Secretário de Estado do Tesouro, com sugestão de encaminhamento para a Direção-Geral do Tesouro e Finanças, dos resultados apresentados no item 2.2.3. (e respetivos anexos), relativos à análise ao PREDE.

4.1.3. O envio do presente relatório e respetivos anexos ao Senhor Presidente da Câmara Municipal de Torres Novas, com a expressa menção de dar conhecimento do mesmo aos restantes membros do Órgão Executivo, bem como de remeter cópia à Assembleia Municipal, em conformidade com o disposto no artigo 68.º, n.º 2, alínea q), da Lei n.º 169/99, de 18/set, alterada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11/jan.

4.1.4. Que a Câmara Municipal de Torres Novas informe a IGF, no prazo de 60 dias a contar da data de receção do presente relatório, do estado de operacionalização das recomendações efetuadas.

Inspeção-Geral de Finanças,

Pela equipa de auditoria

Paula Idalina Garcia Duarte
Chefe de Equipa Multidisciplinar