

CONTROLO DO ENDIVIDAMENTO E DA SITUAÇÃO FINANCEIRA DA ADMINISTRAÇÃO LOCAL AUTÁRQUICA



O município cumpriu o regime legal de endividamento municipal e apresenta uma gestão orçamental e financeira equilibrada e sustentável?

Município de Évora

Relatório n.º 2249/2015



Independência

InteGridade

ConFiança

FICHA TÉCNICA

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

Nota: Os conceitos, termos e expressões geralmente utilizados pela IGF nos seus produtos de controlo constam do «Glossário Geral da IGF», disponível em A IGF/Normas de Boas Práticas, no site <http://www.igf.gov.pt>.

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

PARECER:

Concordo, designadamente com as propostas do ponto 4. (fls. 64) deste relatório e sublinho a submissão a despacho de S. E. o Secretário de Estado do Orçamento, com sugestão de envio, para conhecimento, a S. E. o Secretário de Estado das Autarquias Locais.
À consideração do Senhor Inspetor-Geral.

Subinspetora-Geral
Assinado de forma digital por
ANA PAULA PEREIRA COSME
FRANCO BARATA SALGUEIRO
Dados: 2016.01.08 14:19:27 Z

Concordo, salientando a/o:
Falta de fiabilidade da informação constante dos documentos de prestação de contas nas vertentes patrimonial e orçamental.
Violação dos limites legais de EL (2012 e 2013) e de ECP (2012) e do quadro legal vigente em matéria de fiscalização prévia quanto a um ECP e a contratos designados de " *confirming* " ou de gestão de pagamento a fornecedores, factos que são suscetíveis de gerar responsabilidade financeira sancionatória.
Manutenção, entre 2010/2013, de uma prática sistemática de elevado empolamento das receitas orçamentais, com reduzidas taxas de execução em termos globais (2013: 63%), o que possibilitava e potenciava, de forma artificial, a realização e/ou existência de elevados montantes de despesa para o pagamento dos quais não existiam disponibilidades financeiras (2012 e 2013: M€ 61,3 e M€ 31,8).
Violação significativa e reiterada, no mesmo período, do princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial, o que espelha uma gestão orçamental desequilibrada e, assim, a concretização do risco a que aludimos.
Materialidade da dívida global do ME, que cresceu entre 2010/2013 (M€ 13,8 e 21%) e mantinha, no final do último ano (M€ 81,3), um nível desproporcionado face ao seu quadro financeiro, existindo ainda um relevante risco decorrente das provisões para riscos e encargos reconhecidas contabilisticamente (M€ 2,7).
Persistência, no final de 2013, não obstante a adesão aos PPTH, PREDE e PAEL, de uma situação financeira de CP negativa e desequilibrada, com elevados saldos reais negativos de operações orçamentais (M€ 39) e PMP a fornecedores bem superiores aos parâmetros legais (755 dias).
À consideração superior.
Direção operacional.

Assinado de forma digital por
ALEXANDRE VIRGÍLIO TOMÁS
AMADO
Dados: 2016.01.04 19:30:02 Z

DESPACHO:

Concordo.
Sublinho o teor das conclusões e recomendações.
Remeta-se a Sua Exa o Secretário de Estado do Orçamento para homologação e encaminhamento proposto no ponto 4. pág. 64.

O Inspetor-Geral,


Digitally signed by VÍTOR
MIGUEL RODRIGUES BRAZ
Date: 2016.01.15 11:34:55
Z

SUMÁRIO EXECUTIVO

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

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

1.1. A análise realizada indicia que, no período examinado, os **documentos de prestação de contas do ME não refletiam, com inteira fiabilidade, a sua situação económica, financeira e orçamental**, pois:

- ✓ Foram **efetuadas correções materialmente relevantes nas rubricas de resultados** e, em especial, **nas do passivo exigível** (2012: M€ 1,9);
- ✓ Os **mapas de fluxos de caixa apresentaram, entre 2010/2013, saldos finais de operações orçamentais sobreavaliados** (2013: m€ 54), na sequência de um desvio de verbas e da utilização ilegal de verbas de operações de tesouraria no pagamento de despesas orçamentais.

Relativamente à última situação descrita, importa salientar que o ME promoveu processos disciplinares, efetuou uma participação criminal ao Ministério Público e deu conhecimento ao Tribunal de Contas.

1.2. Acresce a **incompleta inventariação e reconhecimento contabilístico dos bens imóveis** e do **imobilizado executado por administração direta**, bem como o facto das contas de **compromissos de exercícios futuros não serem utilizadas de forma sistemática e abrangente**.

2. Violação de limites legais de endividamento

2.1. O **ME violou**, em 2012 e 2013, o **limite legal de EL**, bem como, respetivamente, no primeiro e segundo anos indicados, **os de ECP e EMLP**, situações que são suscetíveis, em abstrato, de gerar responsabilidade tutelar administrativa e financeira.

2.1.1. Todavia, a **ultrapassagem do limite de EMLP** verifica-se, apenas, considerando o respetivo *stock* em dívida relativo ao PAEL, no montante total de M€ 25,7, o que, de harmonia com o quadro legal, justifica tal facto.

2.1.2. Quanto aos **limites legais de ECP e de EL**, o ME, no final de 2013, respetivamente, **deixou de ter qualquer dívida dessa natureza e não cumpriu a obrigação de redução de pelo menos 10% do excesso que se verificava no início do ano**, ainda que também seja de referir que a violação do último limite indicado ocorreu por força de uma alteração substantiva do quadro legal e já não é suscetível de ser regularizado no futuro (pressuposto que integra o próprio tipo do ilícito em matéria tutelar administrativa).

Assim, **em termos tutelares administrativos**, não se justifica qualquer outra diligência, face, respetivamente, à regularização superveniente da situação (ECP) e, em especial, ao princípio da tipicidade (EL).

Falta de fiabilidade dos documentos de prestação de contas

Saldo de operações orçamentais sobreavaliado, face ao desvio de verbas e à utilização ilegal de valores de operações de tesouraria no pagamento de despesas orçamentais

Violação de limites legais endividamento

Ultrapassagem, em 2013, do limite de EMLP justificada com a utilização do EMLP do PAEL

Já em **sede financeira**, a eventual responsabilidade é **imputável**

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

2.2. A informação reportada à DGAL, para apurar e controlar os limites legais de endividamento, **não refletia, com inteira fiabilidade, a situação do ME em termos de EL e de EMLP**, pois foram apuradas, quanto a 2012, diferenças, para mais, de, respetivamente, M€ 9,7 e de m€ 9,6.

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

3.1. A receita global disponível do ME importou, entre 2010/2013, em, respetivamente, **M€ 49, M€ 42, M€ 41 e M€ 65**, montantes que estão influenciados pela utilização do capital de empréstimos no valor de, respetivamente, M€ 5,1, M€ 2,6, M€ 2,5 e M€ 28,6, sem os quais a variação total seria, nesse período, de menos 17%.

A maior parte das referidas receitas de empréstimos resultaram, em 2013, das arrecadadas ao abrigo do PAEL.

3.2. Prática sistemática, ao longo do quadriénio, **de elevado empolamento da previsão das receitas orçamentais**, que evidenciaram reduzidos índices de execução em termos globais (2013: 63%) e, em especial, na componente de capital (exceto em 2013, mas apenas por força da arrecadação de EMLP do PAEL), o que contraria o objetivo visado pelas regras previsionais do POCAL.

Deste **procedimento decorre um relevante risco para o equilíbrio e a sustentabilidade financeira da entidade**, pois permite e potencia, de forma artificial, a realização e/ou existência de elevados montantes de despesa (2012 e 2013: M€ 61,3 e M€ 38,4) para além da efetiva capacidade existente para promover o seu pagamento atempado.

3.3. Violação significativa e reiterada, entre 2010/2013 (após a adesão aos PPTH, PREDE e PAEL), do **princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial**, o que espelha a concretização, ao nível da execução orçamental, do referido risco e a **existência de uma gestão orçamental totalmente desequilibrada.**

3.4. A despesa orçamental apresenta, no mesmo período, **uma total rigidez**, pois o **ME não dispunha de qualquer margem de manobra ao nível da gestão financeira**, designadamente para fazer face às despesas municipais que não se encontravam, à partida, já " vinculadas ".

Aliás, a Autarquia, caso não tivesse sido empolado, de forma muito relevante, a previsão das suas receitas orçamentais, não estaria em condições de elaborar orçamentos que cumprissem formalmente o princípio do equilíbrio orçamental.

3.5. Em síntese, a Autarquia, no período de 2010/2013, **não efetuou uma gestão orçamental prudente e equilibrada**, pois, apesar da adesão aos PPTH, PREDE e PAEL, **não adequou minimamente o nível de realização**

Eventual
responsabilidade
financeira na sequência
da violação dos limites
legais de
endividamento

Prestação de
informação incorreta
à DGAL

Receita global
disponível em 2013:
M€ 65 (incluindo
M€ 28,6 de EMLP)

EMLP, em 2013, no
âmbito do PAEL
(M€ 25,7)

Prática sistemática de
elevado empolamento
na previsão das
receitas

Risco significativo para
o equilíbrio e a
sustentabilidade
financeira da entidade

Violação do princípio do
equilíbrio orçamental
em sentido substancial

Total rigidez das
despesas orçamentais

Gestão orçamental
desequilibrada

e/ou existência da despesa (e não somente o seu pagamento) à real cobrança da receita (e não à sua mera previsão orçamental).

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

4.1. A dívida municipal do ME de operações orçamentais aumentou entre 2010/2013 (M€ 13,8 e 21%), tendo passado **para M€ 81,3**, em resultado do **crescimento simultâneo** da dívida financeira (de M€ 28,3 para m€ 38,1) e das " outras dívidas a terceiros " (de M€ 39,2 para m€ 43,2).

A Autarquia, mantinha, no final do último ano, **uma dívida global materialmente relevante e desproporcionada face ao seu quadro financeiro**, nomeadamente às receitas orçamentais, sendo de salientar, em 2013, o/a:

- ✓ **Elevado período de recuperação da dívida total** (73 meses);
- ✓ **Reduzida taxa de cobertura da dívida pelas receitas disponíveis** (44%);
- ✓ **Relevante valor da dívida municipal " per capita " (€ 1 437);**
- ✓ **Significativo peso da dívida de MLP na dívida total** (47%).

Neste período ocorreu uma alteração significativa da estrutura e exigibilidade da dívida, que resultou da transformação de M€ 25,7 de " outras dívidas a terceiros " de CP em dívida financeira de MLP, na sequência da utilização, em 2013, de parte do EMLP do PAEL.

Acresce, ainda, os **significativos riscos**, no final de 2013, **para a evolução da dívida municipal**, pois existia um significativo montante de **provisões para riscos e encargos reconhecidas contabilisticamente (M€ 2,7)**.

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

Realce-se, por fim, que, no período analisado, não foi constatada a adoção, pelo órgãos e eleitos locais do ME, de quaisquer medidas tendentes a promover a contenção e controlo da despesa e do endividamento municipais e a necessária recuperação da situação financeira.

4.2. O stock da dívida de EMLP aumentou significativamente entre 2010/2013 (**M€ 12,3 e 48%**), passando para **M€ 38,1**, o mesmo **acontecendo com o respetivo serviço da dívida** (mais 5%, importando em M€ 5,1), sendo expectável que esta grandeza continue a crescer no futuro, atendendo à materialidade do capital do EMLP em período de carência no final de 2012 e à concretização do PAEL em 2013 e 2014.

4.3. O ME celebrou, em 17/set/2002, um contrato de ECP (alterado em 23/abr/2008), que só veio a ser efetivamente amortizado em 2013, pelo que vigorou **por mais do que um exercício orçamental e um ano** (365 dias), **mas nunca foi submetido a fiscalização prévia**, situação, que é suscetível, em abstrato, de gerar responsabilidade financeira.

A eventual responsabilidade é imputável

Dívida municipal materialmente relevante e desproporcionada face ao quadro financeiro (2013: 81,3)

Elevado risco para dívida municipal decorrente de provisões para riscos e encargos (2013: M€ 2,7)

Elevado stock da dívida de EMLP (2013: M€ 38,1)

Violação do quadro legal em matéria de fiscalização prévia dos contratos de ECP

Eventual responsabilidade financeira

cabendo a sua **apreciação e valorização ao Ministério Público junto do referido órgão jurisdicional.**

4.4. A situação financeira de CP, não obstante as anteriores adesões aos PPTH, PREDE e PAEL, manteve-se, ao longo do período referido, **negativa e desequilibrada**, com:

- ✓ **Relevantes e sistemáticos saldos reais negativos de operações orçamentais** (2012 e 2013: M€ 56 e M€ 39);
- ✓ **PMP a terceiros (2012) e a fornecedores (2013) elevados e que ultrapassam largamente os parâmetros legais** (respetivamente, 964 e 755 dias);
- ✓ **Violação reiterada da regra do equilíbrio financeiro mínimo**, com um permanente desajustamento entre as dívidas de CP e a correspondente liquidez do ativo, em especial, com as disponibilidades.

Em consequência dos atrasos no pagamento a fornecedores, **a Autarquia suportou elevados custos financeiros** (juros de mora liquidados, entre 2010/2012, no montante de, pelo menos, **M€ 4,2**).

Situação financeira de CP negativa e desequilibrada

Elevados custos financeiros (liquidação de juros de mora de M€ 4,2)

5. Celebração de contratos designados de "confirming" ou de gestão de pagamento a fornecedores

5.1. O ME celebrou, nos anos de 1999 e 2006, **dois contratos** designados de **confirming** (ou de gestão de pagamentos), respetivamente, com o

não tendo sido estabelecido, no primeiro, **qualquer limite temporal** e tendo sido previsto, no segundo, um **prazo de vigência de 24 meses** (renovável por iguais períodos).

Estes contratos, que também integravam a contratação de um EMLP, **foram celebrados e executados de forma ilegal, pois não:**

- ✓ Existiu qualquer intervenção da Câmara e Assembleia Municipais;
- ✓ Foram submetidos à concorrência ou sujeitos, em qualquer momento, a fiscalização prévia do TC.

O ME, entre 2010/2012, no **contexto da execução de cada um dos contratos em apreço:**

- ✓ Pagou dívida de CP a fornecedores nos montantes totais de M€ 4,4, M€ 1,4 e m€ 906;
- ✓ Tinha dívidas para com as referidas entidades financeiras, no final de 2012, no montante, respetivamente, de M€ 2,8 e € 1,97;
- ✓ Pagou juros nos valores de m€ 291, m€ 444 e m€ 244.

A utilização, ao longo de 2010/2012, destes instrumentos financeiros para efetuar novos pagamentos de dívida de CP a fornecedores (M€ 6,8), é passível, em abstrato, de gerar **responsabilidade financeira sancionatória.**

A eventual responsabilidade associada à prática de tais factos é imputável

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

Celebração, ilegal, por parte do ME de contratos de confirming ou de gestão de pagamentos

Eventual responsabilidade financeira

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

6.1. A Autarquia, entre 2008 e 2013, contratou e utilizou, ao abrigo dos **PPTH, PREDE e PAEL**, EMLP, nos montantes de, respetivamente, **MC 3,1, MC 10,1 e MC 32,2**, tendo transformado, até ao final do último ano indicado, (pois a segunda e terceira tranches do último já foram utilizadas em 2014, no valor de M€ 12,9), um elevado montante de " outras dívidas a terceiros " de CP em dívida em financeira de MLP (M€ 32,5).

Do **recurso a estes programas não resultou**, ao contrário do que seria exigível, pelo menos entre 2008/2013, uma **diminuição duradoura das " outras dívidas a terceiros " em montante pelo menos equivalente ao dos EMLP**, mas antes **uma duplicação da dívida total do ME num valor muito significativo (M€ 32,5)**.

Aliás, o ME **continuava a apresentar**, no final de 2012 e 2013, de acordo com o quadro legal, **uma situação simultâneo desequilíbrio financeiro conjuntural e estrutural**.

Adesão aos PPTH, PREDE e PAEL

Significativa transformação, até ao final de 2013, de dívida de CP em financeira de MLP (M€ 32,5)

Duplicação, na sequência das operações referidas, da dívida total do ME em MC 32,5

Persistência, no final de 2013, de uma situação de simultâneo desequilíbrio financeiro conjuntural e estrutural

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

7.1. A NCI e o PGRIC não estão articulados entre si, nem ajustados à atual estrutura orgânica dos serviços.

7.2. Das fragilidades detetadas ao nível do PGRIC, destacamos o facto de não terem sido adotados os procedimentos específicos tendentes a assegurar a sua aplicação, monitorização e revisão, bem como a falta de designação de qualquer responsável pela prossecução dos objetivos previstos.

NCI e PGRIC desarticuladas entre si e desajustadas da atual estrutura dos serviços municipais

Outras fragilidades

8. Principais recomendações

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

- ✓ Fiabilidade dos documentos de prestação de contas, designadamente no que respeita ao registo, sistemático e adequado, em especial, das dívidas a terceiros, do património municipal e dos compromissos de exercícios futuros;
- ✓ Cumprimento integral e sistemático, no futuro, do quadro legal previsto em matéria de endividamento municipal, em especial, em matéria de recurso ao crédito, limites legais de endividamento municipal e fiscalização prévia do Tribunal de Contas;
- ✓ Adequado reporte de informação financeira à DGAL, atento o papel esta entidade em sede, designadamente, de acompanhamento e controlo dos limites de endividamento municipal;
- ✓ Elaboração de orçamentos rigorosos e prudentes, designadamente ao nível da receita prevista, visando a manutenção de uma gestão orçamental equilibrada e sustentável;
- ✓ Restabelecimento do equilíbrio orçamental e financeiro da Autarquia, através do reforço de medidas, de redução de despesa e otimização

Principais áreas das recomendações

da cobrança de receitas municipais, necessárias ao cumprimento integral das metas aprovadas no PAEL e criação dos instrumentos necessários à monitorização e cumprimento das obrigações resultantes daqueles Planos;

- ✓ Revisão da Norma de Controlo Interno e do Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas, no sentido de proceder ao respetivo aperfeiçoamento, à articulação entre elas e à sua harmonização com a atual estrutura orgânica dos serviços municipais.

ÍNDICE

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS	9
LISTA DE FIGURAS	10
1. INTRODUÇÃO	11
1.1. ORIGEM E OBJETIVOS	11
1.2. METODOLOGIA E CONDICIONALISMOS	11
1.3. CONTRADITÓRIO INSTITUCIONAL.....	12
2. RESULTADOS DA AÇÃO.....	13
2.1. DOCUMENTOS DE PRESTAÇÃO DE CONTAS (2010/2013).....	13
2.1.1. FIABILIDADE DA INFORMAÇÃO FINANCEIRA.....	13
2.1.2. EVOLUÇÃO DOS BALANÇOS.....	17
2.2. ORÇAMENTO, DÍVIDA MUNICIPAL E SITUAÇÃO FINANCEIRA (2010/2013).....	19
2.2.1. PREVISÃO E EXECUÇÃO ORÇAMENTAL	19
2.2.2. DÍVIDA MUNICIPAL E APRECIACÃO DA SITUAÇÃO FINANCEIRA	27
2.2.3. CONTRATOS DE <i>CONFIRMING</i> E DE GESTÃO DE PAGAMENTOS A FORNECEDORES.....	36
2.3. LIMITES LEGAIS DE ENDIVIDAMENTO MUNICIPAL (2012/2013).....	40
2.3.1. APURAMENTO DOS LIMITES LEGAIS DE ENDIVIDAMENTO.....	40
2.3.2. ENTIDADES RELEVANTES PARA OS LIMITES LEGAIS	41
2.3.3. CONTROLO DOS LIMITES DE ENDIVIDAMENTO LÍQUIDO.....	43
2.3.4. CONTROLO DOS LIMITES DE EMPRÉSTIMOS DE MÉDIO LONGO PRAZOS	46
2.3.5. CONTROLO DO LIMITE DE EMPRÉSTIMOS DE CURTO PRAZO	47
2.3.6. CONTROLO DA INFORMAÇÃO PRESTADA À DGAL	48
2.3.7. CONTRIBUTO PARA O DÉFICE DO SUBSETOR LOCAL	49
2.4. SANEAMENTO E REEQUILÍBRIO FINANCEIROS E RECURSO A PROGRAMAS DE CONSOLIDAÇÃO E/OU RECUPERAÇÃO FINANCEIROS.....	50
2.5. CONTROLO INTERNO, PROCEDIMENTOS CONTABILÍSTICOS E PLANO DE GESTÃO DE RISCOS DE CORRUPÇÃO E INFRAÇÕES CONEXAS.....	52
3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	55
4. PROPOSTAS	64
ANEXOS (fls. 1 a 152)	

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AMDE	Associação de Municípios do Distrito de Évora
BES	Banco Espírito Santo, SA
BCP	Banco Millennium BCP, SA
BPI	Banco Português de Investimento, SA
BST	Banco Santander Totta, SA
Cfr	Confrontar
CLF	Caixa Leasing e Factoring – Instituição Financeira de Crédito, SA
CGD	Caixa Geral de Depósitos, SA
CIMAC	Comunidade Intermunicipal do Alentejo Central
CP	Curto prazo
DAGF	Departamento de Administração Geral e Financeira
DGAL	Direção-Geral das Autarquias Locais
DGTF	Direção-Geral do Tesouro e Finanças
ECP	Empréstimos de curto prazo
EL	Endividamento líquido
EMLP	Empréstimos de médio e longo prazos
FEF	Fundo de Equilíbrio Financeiro
GESAMB	Gestão Ambiental e Resíduos, EIM
IGF	Inspeção-Geral de Finanças
INE	Instituto Nacional de Estatística, IP
IRS	Imposto sobre os Rendimentos das Pessoas Singulares
LFL	Lei das Finanças Locais
LOE	Lei do Orçamento de Estado
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
MC	Milhões de euros
mC	Milhares de euros
MLP	Médio e Longo Prazos
ME	Município de Évora
MP	Ministério Público
NCI	Norma de Controlo Interno
OO	Operações Orçamentais
OT	Operações de Tesouraria
PAEL	Programa de Apoio à Economia Local
PGRIC	Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas
PMP	Prazo Médio de Pagamento
POCAL	Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais
PPTH	Programa Pagar a tempo e Horas
PREDE	Programa de Regularização Extraordinária das Dívidas do Estado
RCM	Resolução do Conselho de Ministros
SIIAL	Sistema Integrado de Informação da Administração Local
TC	Tribunal de Contas

LISTA DE FIGURAS

Figura 1	Síntese das correções efetuadas aos balanços
Figura 2	Evolução das componentes dos balanços
Figura 3	Indicadores de endividamento
Figura 4	Indicadores de imobilizações
Figura 5	Evolução e taxas de execução da receita e despesa municipais (2010 / 2012)
Figura 6	Taxas de execução da receita e despesa municipais (2013)
Figura 7	Principais rubricas da receita objeto de empolamento orçamental
Figura 8	Despesa orçamental prevista sem efetiva cobertura pela receita disponível
Figura 9	Equilíbrio orçamental em sentido substancial
Figura 10	Vinculação orçamental
Figura 11	Compromissos assumidos / despesas faturadas (ou equivalente)
Figura 12	Composição e evolução da dívida corrigida pela IGF
Figura 13	Saldos reais de operações orçamentais
Figura 14	Prazo médio de pagamento
Figura 15	Indicadores de liquidez
Figura 16	Limites de endividamento líquido
Figura 17	Limites de empréstimos de médio e longo prazos
Figura 18	Limites de empréstimos de curto prazo
Figura 19	Entidades abrangidas pelo conceito de endividamento líquido total
Figura 20	Controlo do imite de EL
Figura 21	Controlo da redução do excesso de EL
Figura 22	Controlo do limite de EMLP
Figura 23	Controlo do limite de ECP
Figura 24	Diferença no reporte de EL (DGAL/IGF)
Figura 25	Evolução do endividamento líquido municipal
Figura 26	Saneamento e reequilíbrio financeiros
Figura 27	Empréstimos PPTH e PREDE
Figura 28	Impacto dos mecanismos de recuperação nas outras dívidas a terceiros

1. INTRODUÇÃO

1.1. ORIGEM E OBJETIVOS

1.1.1. Em conformidade com o Plano de Atividades da Inspeção-Geral de Finanças (**IGF**), realizou-se uma auditoria no **Município de Évora (ME)**, enquadrada no Projeto designado “ Controlo do endividamento e da situação financeira da Administração Local Autárquica ”.

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

1	Avaliação da qualidade da informação constante da prestação de contas do Município, relativa ao exercício de 2012.
2	Análise do comportamento do Município no que respeita à execução orçamental no último triénio (2010/2012), avaliação da evolução do seu endividamento no mesmo período, designadamente em termos de empréstimos, <i>leasing</i> e outras dívidas a terceiros, e apreciação da sua situação financeira, em especial, de curto prazo.
3	Controlo do cumprimento pelo Município, no final do ano de 2012, do regime do endividamento previsto na Lei das Finanças Locais ¹ e na Lei do Orçamento de Estado desse ano ² , quer na vertente dos empréstimos, quer de endividamento líquido.
4	Verificação, no final de 2012, da posição do Município em termos de equilíbrios conjuntural e estrutural (saneamento e reequilíbrio financeiros).
5	Conhecimento do sistema de controlo interno instituído no Município no que respeita a vários aspetos do endividamento e sua avaliação em termos de adequação e eficácia.

Embora a auditoria incidisse sobre os anos 2010/2012, foi ainda considerada na análise, nos casos em que os objetivos definidos o permitiram, a **informação financeira relativa ao final do ano de 2013** ³.

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

1.2. METODOLOGIA E CONDICIONALISMOS

1.2.1. A presente ação de controlo baseou-se na metodologia e instrumentos de trabalho consubstanciados no guião “ Avaliação do Endividamento Municipal ”, tendo o trabalho de auditoria englobado a:

- ✓ Recolha e análise de informação suportada num conjunto de mapas;
- ✓ Utilização de uma *check list* de verificação da coerência entre os vários documentos que integram a prestação de contas;

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.º 6.º da Lei n.º 22-A/2007, de 29/jun, art.º 29.º da Lei n.º 67-A/2007, de 31/dez, art.º 32º da Lei n.º 3-B/2010, de 28/abr, art.º 47º da Lei n.º 55-A/2010, de 31/dez e art.º 57º da Lei n.º 64-B/2011, de 30/dez e, entretanto, revogada pela Lei n.º 73/2013, de 3/set, que aprova o regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais (RFALEI).

² Lei n.º 64-B/2011, de 30/dez.

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

- ✓ Realização de entrevistas com dirigentes e outros trabalhadores da entidade, com base em questionários destinados a validar os aspetos mais relevantes do sistema de controlo interno e dos procedimentos contabilísticos nas áreas em apreciação;
- ✓ Execução de procedimentos de circularização e reconciliação de saldos com entidades terceiras;
- ✓ Efetivação de testes de conformidade e substantivos.

Anexos, a fls. 1 a 10

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

1.2.2. Na realização desta ação de controlo, destacamos a boa colaboração recebida dos eleitos locais e trabalhadores do Município de Évora, em especial, dos afetos ao Departamento de Administração Geral e Financeira (DAGF), bem como das entidades externas selecionadas no âmbito do procedimento de circularização e reconciliação de saldos e as abrangidas pela análise dos limites de endividamento municipal.

1.3. CONTRADITÓRIO INSTITUCIONAL

1.3.1. O projeto de relatório foi submetido a contraditório institucional da Autarquia, constando a resposta, subscrita pela Vice-Presidente da Câmara Municipal, D. Élia Maria Andrade Mira, cujo conteúdo foi tido em consideração na redação do presente relatório, dos Anexos (fls. 131 a 152).

No referido contraditório, o ME não contesta as asserções produzidas pela IGF e enumera um conjunto de medidas já levadas a cabo no sentido de dar cumprimento às recomendações formuladas.

Salienta, igualmente, o facto das conclusões do presente relatório irem ao encontro do mencionado nas Opções do Plano e Orçamento para 2014, onde se salienta " *O tremendo condicionamento de toda a atividade municipal* ", que " (...) *o montante global da dívida é 2 vezes superior à receita anual, ou, dito de outra forma, 2 anos de receita municipal, sem qualquer atividade municipal, seriam insuficientes para pagar a dívida existente.* " e, ainda, que " *As finanças municipais registam, pois, um enorme desequilíbrio financeiro e económico que levou à declaração pelo Governo (...) de que o Município está em desequilíbrio financeiro estrutural.* "

Anexos, a fls. 132

Acrescenta, por outro lado, que o Relatório de Gestão de 2014 evidencia, não obstante o " (...) *agravamento das já difíceis condicionantes colocadas à atividade municipal (...)* ", a diminuição do " *brutal endividamento herdado* ", a redução do " *desequilíbrio económico e financeiro* ", a garantia da realização de " *alguns investimentos significativos* ", assegurando, também, " *um elevado nível quantitativo e qualitativo de cumprimento dos compromissos e objetivos traçados* ".

Anexos, a fls. 132

Acrescenta, por fim, a evolução, em 2013 e 2014, de "(...) alguns dos principais dado económicos e financeiros do Município ", nomeadamente, ao nível dos compromissos futuros, do prazo médio de pagamento a fornecedores, do endividamento e do desequilíbrio orçamental.

Anexos, a fls. 132 a 135

2. RESULTADOS DA AÇÃO

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

2.1.1. FIABILIDADE DA INFORMAÇÃO FINANCEIRA

2.1.1.1. Do trabalho realizado, com o propósito de aferir sobre a **qualidade dos documentos de prestação de contas do ME** resultaram **significativos ajustamentos e correções à respetiva informação económica, financeira e orçamental**, que indicamos nos itens seguintes.

2.1.1.1.1. Ao nível da contabilidade patrimonial ⁴ efetuámos as seguintes **correções aos dados constantes dos balanços do triénio de 2010/2012** ⁵.

Figura 1 – Síntese das correções efetuadas aos balanços

COMPONENTES DO BALANÇO	CONTAS	2010				2011				2012			
		Débito	Crédito	Saldo		Débito	Crédito	Saldo		Débito	Crédito	Saldo	
				Valor	DC			Valor	DC			Valor	DC
ATIVO	Investimentos Financeiros - Partes de capital - Empresas privadas ou cooperativas (41324)		250,00	- 250,00	C		250,00	- 250,00	C		250,00	- 250,00	C
	Resultado Líquido do Exercício (88) / Resultados Transítados (59) - Fornecimentos e serviços externos	267 372,46		- 267 372,46	D	267 372,46		- 267 372,46	D	1 714 762,75		- 1 714 762,75	D
FUNDOS PRÓPRIOS	Resultado Líquido do Exercício (88) / Resultados Transítados (59)	46 986,73		- 46 986,73	D	54 400,34		- 54 400,34	D	54 400,34		- 54 400,34	D
	Resultado Líquido do Exercício (88) / Resultados Transítados (59) - Juros de Mora									1 273,39		- 1 273,39	D
	Resultado Líquido do Exercício (88) / Resultados Transítados (59) - Encargos s/ remunerações									144 885,97		- 144 885,97	D
	Provisões para Riscos e Encargos (292)		46 736,73	46 736,73	C		54 150,34	54 150,34	C		54 150,34	54 150,34	C
PASSIVO	Dívidas a terceiros - fornecedores c/c (221)		267 372,46	267 372,46	C		267 372,46	267 372,46	C		1 716 036,14	1 716 036,14	C
	Contribuições para a Seg. Social - ADSE - Assistência na Doença dos Servidores do Estado										47 845,07	47 845,07	C
	Outras Dívidas a Terceiros - Credores Diversos (268)										97 026,90	97 026,90	C

Anexos, a fls. 11 e 12

As correções efetuadas, que resultaram, principalmente, dos procedimentos de circularização/reconciliação dos saldos de terceiros, **traduziram-se**, em 2012,

⁴ O procedimento de circularização/reconciliação de saldos (com base em informação que foi parcialmente facultada pelo Revisor Oficial de Contas da Autarquia) abrangeu:

- ✓ As entidades financeiras (Caixa Geral de Depósitos, SA - CGD, Banco Santander Totta, SA - BST, Banco Português de Investimento - BPI e a Direção-Geral do Tesouro e Finanças - DGTf), que representavam, no final de 2012, 100% (€ 17 118 802,36) do capital em dívida de empréstimos de médio e longo prazo (EMLP), resultante de sete contratos.
- ✓ Vinte e quatro credores de outra natureza (fornecedores c/c, faturas em receção e conferência e fornecedores de imobilizado), cujos créditos totalizavam, no final de 2012, M€ 43,5, que representavam cerca de 77% da dívida daquela natureza constante da prestação de contas (M€ 57).

⁵ Atendendo a que apenas foi controlada a qualidade da informação constante dos documentos de prestação de contas de 2012, através, nomeadamente, dos referidos procedimentos de circularização e reconciliação de saldos, as correções efetuadas em 2010 e 2011 respeitam somente às decorrentes daquele controlo que também eram suscetíveis de afetar esses exercícios.

As indicadas correções foram introduzidas nos balanços de 2010/2012 do ME, e, quando relevantes, noutras grandezas consideradas na análise efetuada pela IGF, nomeadamente em termos de apuramento da dívida reconciliada e do endividamento líquido.

nomeadamente, **num aumento do passivo exigível de € 1 860 922,11**, com reflexos, em cada um dos dois anos anteriores, de € 267 372,46.

Anexos, a fls. 13 a 24

Estas **correções representavam**, no último ano indicado, cerca de **3,44% da dívida de curto prazo (CP) constante do balanço**.

Saliente-se que **86% (€ 1 607 249,45) do passivo não relevado na contabilidade municipal no final de 2012 respeita à dívida do ME** [REDACTED]⁶, relativa a designados "acertos de tarifários".

Anexos, a fls. 14

De acordo com a informação transmitida no contraditório, esta situação resultava de faturas "(...) relativas a acertos de tarifário e de tratamento de águas residuais (saneamento) na altura não reconhecidas pelo ME, e que por isso foram devolvidas à empresa", situação que, entretanto, já foi resolvida.

"Acréscce que o ME já adotou o procedimento de afetação de custos no próprio ano: no trabalho de final de ano, é imputado o custo por nota de lançamento das faturas do ano n que foram processadas em n+1. "

Anexos, a fls. 135

Saliente-se, no entanto, que o procedimento descrito nos suscita algumas dúvidas, pois não é apenas uma questão de especialização de custos, mas também de reconhecimento, caso se trate de bens e serviços faturados (ou equivalente) até ao final do exercício (independentemente dos documentos de despesa serem recebidos no início do seguinte), das correspondentes dívidas nas adequadas contas de terceiros do passivo exigível e não em acréscimos de custos, como parece resultar da resposta da Autarquia.

Esta questão é tanto mais relevante quando, a partir de 2014, não relevam, face ao reporte da Autarquia, para o limite da dívida total municipal prevista no RFALEI, os eventos que estiverem refletidos contabilisticamente, ainda que de forma incorreta, em acréscimos de custos.

Refira-se, ainda, que, para efeitos da nossa análise, foi:

- ✓ Eliminada, nos anos 2010/2012, uma alegada "participação", ainda que de reduzida materialidade (€ 250), incorretamente refletida na conta de "investimentos financeiros" (41.1.3.4. - Investimentos financeiros - Partes de capital), relativa à UNESUL - Associação Universidade - Empresa do Sul, atendendo à natureza da entidade em causa (associação sem fins lucrativos).

Anexos, a fls. 11

Sobre este evento, no contraditório, o ME refere que era seu "(...) entendimento que a mesma deveria ser registada na conta 41 - Investimentos Financeiros. Face à recomendação da IGF, procederemos em conformidade, no futuro, com conhecimento ao ROC do ME. "

Anexos, a fls. 135

⁶ Do montante em dívida no final de 2012, existiam valores, relativos a despesas de 2005 a 2009, num total global de € 267 273,46, e que, por isso, afetavam, em termos de correções, também os anos de 2010 e 2011.

- ✓ Reconhecida, nos anos de 2010/2012, uma provisão para riscos e encargos nos montantes de € 46 736,73 (em 2010) e € 54 150,34 (em 2011/2012), em resultado dos factos descritos no item seguinte.

Anexos, a fls. 11

2.1.1.1.2. Em sede de **contabilidade orçamental**, importa salientar que, **nos anos de 2010 a 2013**, o **mapa de fluxos de caixa apresenta saldos finais de operações orçamentais sobreavaliados** nos montantes de, pelo menos, € 46 736,73 (primeiro ano) e € 54 150,34 (restantes anos).

Tal situação resulta, alegadamente, do facto de dois trabalhadores terem desviado verbas dos cofres da Autarquia, nos montantes, em 2010 e 2011, de, respetivamente, € 46 736,73 e € 7 413,61 (no valor total de € 54 150,34).

Anexos, a fls. 25 a 32

Na sequência dos factos descritos, o ME promoveu processos disciplinares e efetuou uma participação criminal ao Ministério Público (MP), tendo sido fornecidos, nesse contexto, novos elementos indiciadores de outros casos de eventual apropriação indevida de dinheiros públicos pelos arguidos.

O ME deu, também, conhecimento dos referidos factos ao Tribunal de Contas (TC), que, ao que fomos informados, aguardava pelo eventual apuramento e identificação, no âmbito do processo de investigação criminal em curso, de novos montantes desviados.

Refira-se, no entanto, que a Autarquia não efetuou, ainda, corretamente (pois o tribunal de Contas não se pronunciou sobre a matéria), relativamente aos eventos descritos (com montantes já apurados), qualquer registo ao nível da sua informação contabilística (com impacto, designadamente, nos saldos orçamentais e nas disponibilidades).

Assim, muito embora se desconheçam os resultados das investigações em curso por parte do MP, bem como a posição definitiva do Tribunal de Contas sobre esta matéria, optámos, ao longo deste relatório, por corrigir, em especial ao nível da informação orçamental, o impacto das referidas situações nas grandezas relevantes para as análises realizadas ⁷.

De acordo com informação transmitida pelo ME no contraditório, "*As verbas desviadas pelos dois funcionários encontra-se faturada, estando assim assumida a dívida dos mesmos perante o ME (DRI 1194/2/2013 e DRI 1196/2/2013)*", facto que não tem qualquer impacto sobre a posição assumida pela IGF.

Anexos, a fls. 136

Saliente-se, por fim, que na sequência da correção do impacto resultante do referido **desvio de verbas**, constatámos que o **saldo orçamental**, nos anos de 2010 e 2012, **passa a assumir valores negativos** no montante de, respetivamente, **-€ 44 973 e -€ 26 186**, pelo que efetuámos, igualmente, **correções, para mais**, nesses montantes, **ao nível da dívida orçamental** daqueles exercícios para efeitos das análises realizadas.

Tal situação, no entanto, não é suscetível de ser refletida, em termos de correção, na informação constante dos respetivos balanços municipais, pois corresponde a montantes

⁷ Nomeadamente, sobre as receitas totais disponíveis e os saldos orçamentais transitados.

de operações de tesouraria (cobranças que os serviços autárquicos realizam a favor de terceiros) ou de cauções e garantias prestadas pelos fornecedores utilizados para efetuar o pagamento de despesas orçamentais, resultando, desta prática ilegal, uma redução do valor de disponibilidades e da dívida orçamental a terceiros.

A utilização de verbas de natureza extraorçamental (designadamente, operações de tesouraria) para liquidação e pagamento de despesas inerentes a operações orçamentais consubstancia uma prática ilegal (utilização de verbas em finalidade diferente da legalmente prevista), **que é suscetível**, em abstrato, **de integrar os ilícitos de natureza financeira** previstos no art. 65º, n.º 1, alíneas b), g) e i), da Lei n.º 98/97, de 26/ago⁸.

Anexos, a fls. 54 e 55

Todavia, o ME já deu conhecimento da situação ao Tribunal de Contas (entidade responsável pela efetivação de responsabilidades financeiras sancionatórias), pelo que não se justifica a realização de qualquer outra diligência por parte da IGF.

No contraditório, o ME, refere que " *Esta situação foi corrigida, ainda no ano 2013, com a utilização de uma conta bancária específica [REDACTED]. Todas as verbas relativas a cauções são depositadas na referida conta e aí se mantêm até à sua devolução.* "

Anexos, a fls. 136

2.1.1.2. Para além disso, atendendo ao disposto no Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (**POCAL**⁹), constataram-se **outras insuficiências com repercussões ao nível da fiabilidade da informação orçamental, económica e financeira** elaborada pelo ME, das quais salientamos **a não**:

- ✓ Utilização, de forma sistemática e abrangente, das contas relativas a compromissos de exercícios futuros (contas 04 e 05), nomeadamente no que respeita às amortizações dos EMLP;

O ME referiu no contraditório, que " (...) *incrementou de forma significativa a utilização das contas relativas a compromissos de exercícios futuros* ", tendo, para comprovar tal evolução, junto os balancetes das contas 04 e 05 dos anos de 2010 e 2015.

Anexos a fls. 136 e 145 a 148

- ✓ Inventariação e conseqüente reconhecimento contabilístico da totalidade dos bens do ativo imobilizado, designadamente de alguns bens imóveis do Município¹⁰.

Anexos, a fls. 130

No contraditório foi mencionado que " *O ME tem vindo a incrementar o processo de regularização de situações como as que são referidas no projeto de relatório, com vista à máxima atualização dos registos.* "

Anexos a fls. 136

⁸ LOPTC - Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas.

⁹ 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.

¹⁰ Nomeadamente, no que respeita à parcela de terreno e oficina sitos na Rua 25 de abril – Bairro da Comenda e à generalidade dos imóveis cedidos para o domínio público no âmbito de operações urbanísticas.

2.1.1.3. Em síntese, os **documentos de prestação de contas da contabilidade patrimonial e os mapas de fluxos de caixa do ME não refletiam com inteira fiabilidade**, no período em análise, **a sua situação financeira, económica e orçamental**, pois foram efetuadas **correções materialmente relevantes nas rubricas relativas ao passivo exigível, resultados e saldos orçamentais**.

2.1.2. EVOLUÇÃO DOS BALANÇOS

2.1.2.1. As componentes dos balanços do ME do quadriénio 2010/2013, após as correções da IGF ¹¹, apresentaram os seguintes valores e evolução:

Figura 2 – Evolução das componentes dos balanços

Un: euro

DESCRIÇÃO	2010	2011	2012	VARIACÃO NO TRIÉNIO		2013	VARIACÃO 2013			
				Montante	%		Montante	%	Montante	%
ACRÉSCIMOS E DIFERIMENTOS	494 189,10	912 564,74	344 847,85	- 149 341,25	-30%	794 848,54	450 000,69	130%	300 659,44	61%
RESTANTE ATIVO	394 951 280,65	389 893 174,65	225 012 579,26	- 169 938 701,39	-43%	221 185 916,64	- 3 826 662,62	-2%	- 173 765 364,01	-44%
ATIVO TOTAL	395 445 469,75	390 805 739,39	225 357 427,11	- 170 088 042,64	-43%	221 980 765,18	- 3 376 661,93	-1%	- 173 464 704,57	-44%
DÍVIDAS A TERCEIROS	68 596 569,42	78 923 680,55	76 217 447,75	7 620 878,33	11%	82 415 793,79	6 198 346,04	8%	13 819 224,37	20%
DEPÓSITOS	7 611 736,71	731 601,26	1 011 031,56	- 1 010 765,17	-66%	7 648 790,56	1 667 608,00	166%	- 751 017,17	-9%
ACRÉSCIMOS E DIFERIMENTOS	24 026 466,30	20 478 757,97	20 702 296,91	- 3 324 171,39	-14%	18 054 324,44	- 2 647 972,47	-13%	- 5 972 143,86	-25%
PASSIVO TOTAL	95 234 774,45	100 134 131,72	97 920 776,22	2 396 001,77	3%	103 118 847,79	5 198 071,57	5%	7 594 073,34	8%
PATRIMÓNIO	160 952 075,37	163 058 805,34	171 954 254,44	11 002 179,07	7%	172 722 873,20	768 618,76	0%	11 770 797,83	7%
RESTANTES FUND. PRÓPRIOS	138 968 619,93	127 612 802,33	- 44 517 603,55	- 183 486 223,48	-132%	- 53 860 955,81	- 9 343 352,26	21%	- 192 829 575,74	-139%
FUND. PRÓPRIOS TOTAIS	299 920 695,30	290 671 607,67	127 436 650,89	- 172 484 044,41	-58%	118 861 917,39	- 8 574 733,50	-7%	- 181 058 777,91	-60%

Fonte: Balanços de 2010 a 2013 e auditoria da IGF

Anexos, a fls. 33 e 34

Constatámos, assim, que, no período **2010/2013, os grandes agregados do balanço apresentaram uma evolução desfavorável**, pois:

- ✓ **O ativo decresceu 44% (-€ 173)**, que resultou, essencialmente, da diminuição dos "bens do domínio público" e "imobilizações corpóreas", não obstante o aumento de "depósitos e caixa" (rubricas que contribuíram em, respetivamente, -84%, -19% e 2% para a variação total);

Refira-se que, na sequência da recomendação do Revisor Oficial de Contas ¹², foi realizada uma reapreciação do processo de avaliação efetuado pelos serviços municipais, em 2004, de um conjunto diverso de bens do domínio público e privado doados ao ME (reconhecidos na conta 57.6 - Doações ¹³), atendendo a que o valor atribuído inicialmente seria manifestamente exagerado.

Desse facto resultou uma significativa redução dos montantes reconhecidos naquela conta (de € 186 329 192,69, em 2010/2011, e € 24 305 176,40, em

¹¹ Cfr. item 2.1.1.1..

¹² Constante do Relatório de Revisão às Demonstrações Financeiras de 2011.

¹³ Neste contexto, importa, no entanto, lembrar que o POCAL, no ponto 4.1.11. (Critérios de valorimetria), proíbe, como regra geral, a reavaliação dos bens do imobilizado, a não ser que existam normas que o autorizem e definam os respetivos critérios de valorização.

2012/2013), situação que teve, naturalmente, um impacto muito relevante nos valores do ativo e do fundo patrimonial do ME ¹⁴.

- ✓ **O passivo cresceu 8% (M€ 7,6)**, em resultado do aumento das " dívidas a terceiros de MLP e de CP " (M€ 12,3 e M€ 1,5), apesar dos " acréscimos e diferimentos " terem diminuído (M€ 6), rubricas que tiveram um peso na variação total de, respetivamente, 162%, 20% e -79%.
- ✓ **Os fundos próprios diminuíram** cerca de **60%** (M€ 181), para o que contribuíram, essencialmente, as rubricas de " reservas, subsídios e doações " e de " resultados transitados " (com pesos de -89% e -20% na variação total).

Refira-se que a evolução observada na rubrica " reservas, subsídios e doações " resultou da situação descrita no sentido de explicar a variação do ativo.

Anexos, a fls. 33 e 34

Assim, entre **2010/2013**, **aumentou**, de forma relevante, **o grau de dependência do ME de capitais alheios exigíveis** ¹⁵ **para financiamento do ativo** (de 18% para 38%), tendo **diminuído o correspondente peso dos fundos próprios** (de 76% para 54%).

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

Figura 3 – Indicadores de endividamento

INDICADORES	2010	2011	2012	2013	VARIACÃO NO QUADRIÉNIO
Endividamento (passivo / ativo líquido)	24%	26%	43%	46%	22,30
Estrutura de Endividamento I (dívidas MLP / passivo)	27%	22%	17%	37%	9,94
Estrutura de Endividamento II (dívida financeira MLP / passivo)	27%	22%	17%	37%	9,94
Estrutura de Endividamento III (dívidas de CP / passivo)	45%	57%	60%	43%	-1,83

Fonte: Balanços de 2010 a 2013

Anexos, a fls. 44

O conjunto de indicadores utilizados evidencia que:

- ✓ Aumentou o peso do passivo no ativo líquido (indicador " Endividamento "), que se situou, em 2013, em 46%;
- ✓ Cresceu o peso das dívidas de MLP no passivo (indicadores " Estrutura de Endividamento I e II "), que passou de 27% para 37%;
- ✓ Diminuiu ligeiramente (cerca de 2 pp ¹⁶) o peso das dívidas de CP no passivo (indicador " Estrutura de Endividamento III ").

¹⁴ A referida diminuição foi justificada pelo facto de os terrenos se encontrarem sobreavaliados.

¹⁵ Passivo total menos acréscimos e diferimentos.

¹⁶ Pontos percentuais.

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

Figura 4 – Indicadores de imobilizações

INDICADORES	2010	2011	2012	2013	VARIACÃO NO QUADRIÉNIO
Indicador das imobilizações I (capitais permanentes / imobilizado líquido)	84%	82%	66%	75%	-9,44
Indicador das imobilizações II (capitais alheios MLP e CP / imobilizado líquido)	18%	21%	35%	39%	21,44
Indicador das imobilizações III (capitais alheios CP / imobilizado líquido)	11%	15%	27%	21%	10,00

Fonte: Balanços de 2010 a 2013

Anexos, a fls. 44

Os resultados destes rácios mostram que, no final de 2013, **o imobilizado é principalmente financiado, como é desejável, por capitais permanentes**¹⁷ (indicador I), compostos maioritariamente, ainda que de forma decrescente, por fundos próprios (apenas 18% de capitais alheios de MLP)¹⁸, tendo, no entanto, aumentado (em 10 pp) o grau de cobertura por capitais alheios de CP (indicador III).

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

2.2.1. PREVISÃO E EXECUÇÃO ORÇAMENTAL

2.2.1.1. No triénio 2010/2012¹⁹, as receitas previstas/cobradas e as despesas previstas/pagas tiveram a evolução que se encontra expressa na figura seguinte:

Figura 5 – Evolução e taxas de execução da receita e despesa municipais (2010/2012)

Un: Euro

RUBRICAS	PREVISÃO / EXECUÇÃO (valores absolutos)						PREVISÃO / EXECUÇÃO (%)			VARIACÃO DA EXECUÇÃO NO TRIÉNIO	
	2010		2011		2012						
	PREVISÃO	EXECUÇÃO	PREVISÃO	EXECUÇÃO	PREVISÃO	EXECUÇÃO	2010	2011	2012	(%)	(pp)
1 - Saldo inicial	121 154	121 154	1 764	1 764	232 349	232 349	100%	100%	100%	92%	0 pp
2 - Repos. não abat. nos pagam.	108 367	313 100	148 500	213 978	150 000	95 467	289%	144%	64%	-70%	- 225 pp
3 - Receita Corrente	44 000 000	32 629 637	42 269 364	31 707 319	72 161 520	31 797 497	74%	75%	44%	-3%	- 30 pp
4 - Despesa Corrente	44 000 000	32 395 247	42 269 364	31 683 909	72 161 520	29 772 296	74%	75%	41%	-8%	- 32 pp
5 - Receita de Capital	36 891 633	15 607 845	29 236 354	9 875 531	30 145 841	9 080 236	42%	34%	30%	-42%	- 12 pp
6 - Despesa de Capital	37 000 000	16 274 725	29 384 854	9 882 333	30 295 841	11 405 288	44%	34%	38%	-30%	- 6 pp
7 - Montante desvio verbos		- 46 737		- 54 150		- 54 150					
8 - Receita Total (1+2+3+5+7)	81 121 154	48 624 999	71 655 982	41 744 441	102 689 710	41 151 399	60%	58%	40%	-15%	- 20 pp
9 - Despesa Total (4+6)	81 000 000	48 669 972	71 654 218	41 566 242	102 457 361	41 177 584	60%	58%	40%	-15%	- 20 pp

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

Anexos, a fls. 35 a 37

A **receita total disponível** (que inclui o saldo orçamental transitado da gerência anterior) importou, **em 2012**, no montante de **MC 41,2**, o que espelha um **decréscimo**,

¹⁷ Ou seja, por fundos próprios e financiamentos de médio e longo prazos.

¹⁸ Diferença entre os resultados dos indicadores das imobilizações II e III.

¹⁹ Cfr. infra a atualização efetuada relativamente ao exercício de 2013.

face a 2010, de cerca de **-15%**, devido à **diminuição simultânea das receitas de capital (-42%) e correntes (-3%)**.

No mesmo sentido evoluiu a **despesa municipal total paga (-15%)**, que passou de **MC 48,7** para **MC 41,2**, sobretudo em resultado da evolução das rubricas de despesas de capital (com destaque para a aquisição de bens de capital), que diminuíram no triénio **30% (-MC 4,9)**.

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

Figura 6 – Taxas de execução da receita e despesa municipais (2013)

Un: Euro

RUBRICAS	2013			VARIACÃO FACE A 2012			VARIACÃO DA EXECUÇÃO NO QUADRIÉNIO		
	PREVISÃO / EXECUÇÃO (valores absolutos)	TAXA DE EXECUÇÃO		MONTANTE	(%)	(pp)	MONTANTE	(%)	(pp)
1 - Saldo inicial	27 965	27 965	100%	- 204 385	-88%	0 pp	- 93 189	-77%	0 pp
2 - Repos. não abat. nos pagam.	150 000	3 043	2%	- 92 423	-97%	- 62 pp	- 310 057	-99%	- 287 pp
3 - Receita Corrente	74 500 000	32 907 224	44%	1 109 727	3%	0 pp	277 587	1%	- 30 pp
4 - Despesa Corrente	74 507 065	43 845 107	59%	14 077 811	47%	18 pp	11 440 860	25%	- 15 pp
5 - Receita de Capital	28 350 000	31 741 188	112%	22 660 952	250%	82 pp	16 133 343	103%	70 pp
6 - Despesa de Capital	28 500 000	16 708 744	59%	5 303 456	46%	21 pp	434 020	3%	15 pp
r - Montante desvio verbas		- 04 130							
8 - Receita Total (1+2+3+5+6+7)	103 027 965	64 625 270	63%	23 473 871	57%	23 pp	16 007 684	33%	3 pp
9 - Despesa Total (4+6)	103 027 965	60 553 851	59%	19 376 267	47%	19 pp	11 883 879	24%	- 1 pp

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

Assim, em 2013, a **receita municipal cobrada aumentou**, face a 2012 e a 2010, cerca de, respetivamente, **MC 23 (57%)** e **MC 16 (33%)**, devido, em especial, ao acréscimo das receitas de capital (250% e 103%), tendo a **despesa municipal paga** evoluído no mesmo sentido (mais **MC 19** e **MC 12**).

Realce-se, no entanto que, nos anos de 2010 a 2013, as referidas receitas incluíam a arrecadação de empréstimos (receitas não efetivas), nos montantes de, respetivamente, **MC 5,1, MC 2,6, MC 2,5 e MC 28,6**, sem as quais as receitas daqueles exercícios seriam de **MC 43,6, MC 39,2, MC 38,6 e MC 36** e a **variação**, no período, **negativa de -17%**.

Das receitas da natureza indicada, **salientamos**, em 2013, a **arrecadação** das duas primeiras tranches do **capital de EMLP no âmbito do PAEL** ²⁰, no montante de **MC 25,7** ²¹.

Para além disso, o ME já tinha recorrido, em 2009, ao **Programa Pagar a Tempo e Horas (PPTH)** e ao **Programa de Regularização Extraordinária de Dívidas do Estado (PREDE)** ²², tendo contraído EMLP com um capital de, respetivamente, **MC 3,1** e **MC 10,1** (cfr. item 2.4.2.).

²⁰ Programa de Apoio à Economia Local, aprovado pela Lei n.º 43/2012, de 28/ago, e regulamentado pela Portaria n.º 281-A/2012, de 14/set, ao abrigo do qual o ME contratou um EMLP (visado pelo Tribunal de Contas) no montante total de € 32 166 373,2.

²¹ Arrecadadas, respetivamente, em 23/ago (€ 19 299 823,92) e 23/dez (€ 6 433 274,64). A terceira tranche foi arrecadada em 3/abr/2014, no montante de € 6 433 274,64.

²² Programas que foram promovidos pelo Governo com o objetivo de " (...) reduzir significativamente os prazos de pagamento a fornecedores de bens e serviços praticados por entidades públicas (...) " - Preâmbulo da RCM n.º 34/2008, de 22/fev (RCM).

Ora, do **recurso a EMLP no âmbito de processos de consolidação e/ou recuperação financeira decorre**, necessariamente, **a melhoria dos resultados dos indicadores que têm como variável as "outras dívidas a terceiros"** ²³, sem que de tal facto se possa **imediatamente concluir que ocorreu uma evolução positiva ao nível da gestão orçamental do Município.**

2.2.1.2. No período 2010/2013, o **grau de execução orçamental da receita total disponível apresentou, de forma sistemática, valores reduzidos** (respetivamente, **60%, 58%, 40% e 63%**), para o que concorreu, especialmente, **o comportamento das receitas de capital (42%, 34%, 30% e 112%)** e, em menor proporção, a variação das receitas correntes (74%, 75%, 44% e 44%).

Em 2013, a melhoria da taxa de execução global resultou, essencialmente, do comportamento das **receitas de capital** (com uma execução de **112%**), facto que decorreu da arrecadação do EMLP do PAEL.

Realce-se que, **face aos valores previstos não foram arrecadadas**, no período 2010/2013, **receitas globais nos montantes** de, respetivamente, **MC 32, MC 30, MC 61 e MC 38**, resultando esta situação, essencialmente, das seguintes rubricas:

Figura 7 – Principais rubricas da receita objeto de empolamento orçamental

Lrn: euro

RUBRICAS	2010		2011		2012		2013	
	Verbas não executadas	Peso no desvio total	Verbas não executadas	Peso no desvio total	Verbas não executadas	Peso no desvio total	Verbas não executadas	Peso no desvio total
01 – Impostos diretos	2 205 575	7%	1 257 738	4%	8 627 201	14%	4 176 694	11%
02 – Impostos indiretos			2 288 521	8%	2 414 711	4%	3 858 111	10%
04 – Taxas, multas e outras penalidades			2 644 380	9%	12 503 687	20%	14 466 006	38%
06 – Transferências correntes	6 079 094	19%			1 381 777	2%		
07 – Venda de bens e serviços correntes	2 718 184	8%	2 007 285	13%	2 007 285	6%	10 172 212	51%
09 – Vendas de bens de investimento	20 794 719	64%	6 147 705	21%	13 843 172	22%	583 216	2%
10 – Transferências de capital	3 151 820	10%	10 437 080	35%	7 228 611	12%	7 068 519	18%
Total das rubricas	34 979 692	108%	26 682 809	89%	49 906 543	81%	49 625 859	129%
Desvio no orçamento total	32 496 155		29 911 541		61 538 311		38 402 695	

Anexos, a fls. 35 a 37

Assim, o ME teve, entre 2010/2013, **uma prática reiterada de elevado empolamento na previsão das receitas orçamentais**, com reduzidos índices de execução em termos globais e, em especial, na componente de capital (exceto no ano de 2013), **o que contraria o objetivo visado pelas regras previsionais consagradas no POCAL.**

No contraditório, a Autarquia confirma e justifica a situação descrita nos seguintes termos:

“ Em resultado da necessidade de cumprimento da regra do equilíbrio orçamental, e tendo em conta o avultado valor da dívida acumulada de anos anteriores – que deve constar do orçamento, o ME vê-se na necessidade de empolar o orçamento da receita.

Tal empolamento – que se assume como a única forma de dar cumprimento a regras

²³ Com sejam, no contexto deste item, os relacionados com o equilíbrio orçamental em sentido substancial e a vinculação orçamental, pois os montantes que passam para dívida de MLP deixam de influenciar o resultado destes indicadores.

do POCAL, no Orçamento de 2015 e também no proposto para 2016 recentemente apresentado à Assembleia Municipal, encontra-se no entanto cingido à rubrica de "Outras Receitas Correntes", pois todas as restantes rubricas foram orçamentadas cumprindo as regras previsionais constantes do POCAL ou, se não sujeitas a regra previsional, com base na execução dos anos anteriores. "

Anexos, a fls. 136

2.2.1.3. Os **desvios registados**, entre 2010/2013, **na execução da receita orçamental prevista**, permitiam, **ao nível da realização das despesas**, a seguinte situação:

Figura 8 – Despesa orçamental prevista sem efetiva cobertura pela receita disponível

RUBRICAS	EXERCÍCIOS				% DE COBERTURA DA DESPESA PREVISTA (12)÷100			
	2010	2011	2012	2013	2010	2011	2012	2013
1 - Receita total efetivamente disponível	48 671 736	41 751 855	41 151 399	64 625 270				
2 - Despesa orçamental prevista	81 000 000	71 654 218	102 457 361	103 027 965	60%	58%	40%	63%
Diferença (1-2)	- 32 328 264	- 29 902 363	- 61 305 962	- 38 402 695				

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

Anexos, a fls. 35 a 37

Deste modo, no referido quadriénio, através do empolamento das receitas orçamentais, **o ME criou**, de forma artificial, a **possibilidade de realização e/ou existência de um elevado montante de despesas para o pagamento das quais não havia, de facto, disponibilidades financeiras suficientes, potenciando**, assim, **uma gestão orçamental totalmente desequilibrada**.

Realce-se que **tal risco** (que se manteve em valores materialmente relevantes em todos os exercícios) **aumentou**, de forma muito significativa, **entre 2010/2012 (M€ 29) e diminuiu entre 2012/2013 (M€ 22,9)**, **correspondendo**, nos últimos dois exercícios, respetivamente, a cerca de **149% e 59% da receita efetivamente disponível**.

A **situação descrita não pode ser apenas justificada pelas dívidas de natureza administrativa/comercial de curto prazo (CP) transitadas de exercícios anteriores**, pois, por exemplo, em **2012**, de acordo com a informação financeira da Autarquia, essas dívidas cifravam-se, no início desse ano, em **M€ 53,5**²⁴.

Assim, **através da referida sobreavaliação das receitas, foi criada a possibilidade de realizar**, naquele ano, "**nova despesa**" no montante de, pelo menos, cerca de **M€ 7,8**²⁵, relativamente à qual **não existia uma efetiva capacidade de pagamento**.

Anexos, a fls. 35 a 37

O ME, no contraditório, refere que "*No que diz respeito à chamada «despesa nova», na elaboração dos Orçamentos (...) tem procurado não aumentar e, inclusivamente, até*

²⁴ Montante de " outras dívidas a terceiros " transitadas, de acordo com a respetiva prestação de contas, de 2011 (sem incluir a dívida relativa aos empréstimos de CP, ao *leasing*, a operações de tesouraria e as correções efetuadas pela IGF relativamente a esse exercício).

²⁵ Diferença entre a " despesa orçamental prevista sem efetiva cobertura pela receita disponível ", no valor de M€ 61,3, e o montante de " outras dívidas a terceiros " transitadas, de acordo com a respetiva prestação de contas, de 2011 (M€ 53,5).

diminuir o montante da despesa comparativamente com o ano anterior, procurando assim dar cumprimento à necessidade de redução da despesa, uma das condições essenciais à correção do desequilíbrio financeiro da autarquia.”.

Anexos, a fls. 137

2.2.1.4. Em **2013**, o **valor das receitas correntes cobradas foi inferior**, em **€ 10 937 883**, ao das **despesas pagas da mesma natureza** ²⁶, situação que indicia a **violação do princípio do equilíbrio orçamental corrente**, então previsto no ponto 3.1.1., al. e), do POCAL.

Tal facto é suscetível, em abstrato, de gerar responsabilidade financeira sancionatória de harmonia com o art. 65º, n.º 1, al. b), da LOPTC.

Saliente-se, no entanto, que a situação descrita resultou da arrecadação de receitas de capital de EMLP relativos ao PAEL, no montante de M€ 25,7, e da sua subsequente utilização, sobretudo, no pagamento de despesas correntes, o que justifica a situação descrita.

De qualquer modo, o Tribunal de Contas (a entidade responsável pela efetivação de eventuais responsabilidades financeiras sancionatórias), no exercício das suas competências ao nível da verificação dos documentos de prestação de contas, está na posse de todos os elementos que espelham a situação descrita e que permitem a sua apreciação e eventual valorização em sede de responsabilidade financeira, pelo que não se justifica a realização de qualquer outra diligência.

2.2.1.5. No que respeita à verificação do cumprimento do princípio do **equilíbrio orçamental numa perspetiva substancial** ²⁷, os resultados foram os seguintes:

Figura 9 – Equilíbrio orçamental em sentido substancial

Ano	Execução Autónoma do Ano	Execução Global no Ano
2010	97,88%	55,34%
2011	74,42%	43,76%
2012	94,61%	42,38%
2013	135,12%	62,28%

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

Anexos, a fls. 2 (metodologia) e 40 (em especial, colunas 9 e 10)

Verifica-se, deste modo, que a **Autarquia violou sistematicamente**, nos anos de 2010 a 2013, o **princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial** (no que se refere à execução global do ano), o mesmo acontecendo, entre 2010 e 2012, **em termos da execução autónoma** ²⁸, situação que ainda seria mais negativa caso não tivesse recorrido aos PPTH, PREDE e PAEL, justificando, este último, também a melhoria ocorrida em 2013.

²⁶ A taxa de cobertura das despesas correntes pelas receitas correntes foi de 75,05%.

²⁷ Isto é, entrando também em consideração, entre outros aspetos, com a receita disponível e com a despesa realizada e faturada, mas ainda não paga (cfr. alínea b) do ponto 1.2. do anexo da “ metodologia ”, a fls. 1 a 10).

²⁸ Refira-se que a execução autónoma do ano atende, de forma independente, à execução do orçamento em cada exercício.

Assim, o **risco potencial**, a que aludimos anteriormente, **em termos da execução orçamental, acabou por concretizar-se numa gestão e execução orçamentais desequilibradas**, pois as **receitas globais** de todos os exercícios analisados **foram manifestamente insuficientes para cobrir as despesas faturadas ou equivalentes** (pagas e não pagas).

2.2.1.6. No quadriénio de 2010/2013, a relação entre as **disponibilidades orçamentais** e o valor de algumas **despesas obrigatórias e de compromissos já assumidos** ²⁹, foi a seguinte:

Figura 10 - Vinculação orçamental

DESCRIÇÃO	EXECUÇÃO			
	2010	2011	2012	2013
1 - Despesas com pessoal	20 419 703	19 050 023	10 079 302	10 020 905
2 - Encargos relativos à dívida financeira (amort. e juros)	7 634 654	7 293 885	7 810 972	10 209 773
3 - Outras dívidas a terceiros de CP transitada do ano anterior	38 263 876	39 194 446	53 788 882	55 919 230
4 - Compromissos já assumidos no final do exercício anterior e ainda não faturados *	0	0	0	0
5 - Compromissos já assumidos para o exercício no final do anterior (contas 04 e 05)	2 150 518	189 196	2 842 532	12 378 731
6 - TOTAL (1+2+3+4+5)	68 468 732	65 728 150	81 321 949	90 528 718
7 - DISPONIBILIDADES ORÇAMENTAIS **	48 671 736	41 751 855	41 151 399	64 625 270
8 - DIFERENÇA (7-6)	- 19 797 016	- 23 976 295	- 40 170 550	- 31 903 448
9 - PORCENTAGEM DA RECEITA NÃO VINCULADA (8/7*100)	-40,7	-37,4	-97,0	-49,4

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

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

Anexos, a fls. 35 a 37 e 41

Assim, no início de cada um dos anos referidos, **o valor global das receitas orçamentais encontrava-se totalmente comprometido**, não sendo sequer suficiente para fazer face a **um conjunto de despesas certas que, em regra, se repetem em todos os exercícios e apresentam um elevado grau de inflexibilidade** ³⁰.

Em 2013, apesar do ME ter passado a reconhecer (a partir de 2012), nas contas de compromissos de exercícios futuros, um montante muito superior ao dos anos anteriores, a situação, ainda que continuasse a ser muito negativa, melhorou, mas apenas por força da arrecadação do EMLP do PAEL (2013: M€ 25,7).

Tal situação espelha **uma total rigidez na despesa orçamental atendendo ao nível das receitas orçamentais**, com a conseqüente **eliminação da margem de atuação da Autarquia em termos da sua gestão financeira**, designadamente para fazer face às demais despesas municipais que, à partida, não se encontravam já " vinculadas ".

Aliás, **caso o ME não tivesse empolado**, de forma muito relevante, em todos os exercícios analisados, a **previsão das suas receitas orçamentais, não estaria em**

²⁹ Cfr. alínea b) do ponto 1.2. do anexo da "metodologia", a fls. 1 a 10.

³⁰ Importa salientar que, de acordo com o Relatório de Revisão às Demonstrações Financeiras de 2011 e 2012 do Revisor Oficial de Contas, não estavam a ser adotados, integralmente, os procedimentos de contabilização das despesas geradoras de encargos futuros, pelo que a percentagem da receita não vinculada seria agravada, caso fosse comprometida toda a despesa referente a esses exercícios.

condições de elaborar orçamentos que cumprissem formalmente o princípio do equilíbrio, pois não existiam, de facto, receitas suficientes que possibilitassem sequer a previsão das referidas despesas e dos compromissos já assumidos anteriormente.

O ME refere, no contraditório, que uma vez que as despesas com pessoal são aquelas que representam a maior parte das despesas de elevada rigidez, não é possível nem é do seu interesse reduzi-las de forma significativa, no entanto têm " (...) sido tomadas medidas no sentido da redução de outras despesas, também com um certo grau de rigidez, nomeadamente com a renegociação dos principais contratos de aquisição de bens e serviços ou com o lançamento de concursos públicos para as grandes despesas do Município. ”.

Anexos, a fls. 137

2.2.1.7. Acresce que a comparação, nos anos de 2010 a 2013, entre **os compromissos assumidos no exercício e a soma das despesas pagas com o montante das outras dívidas a terceiros** (de curto prazo) permitiu verificar o seguinte:

Figura 11 – Compromissos assumidos / despesas faturadas (ou equivalente)

Un: euro

DESCRIÇÃO	2010	2011	2012	2013
1 - Compromissos totais assumidos para o exercício	64 473 050	57 557 306	87 696 185	94 159 374
2 - Despesas totais pagas	48 669 972	41 566 242	41 177 584	60 553 851
3 - Outras dívidas a terceiros de CP transitadas (exceto OT)	39 149 473	53 788 882	55 893 044	43 212 217
Diferença [1-(2+3)]	- 23 346 395	- 37 797 819	- 9 374 443	- 9 606 695

Anexos, a fls. 40 (indicadores orçamentais 17 e 18) e 41

Atendendo a que, de acordo com o ponto 2.6.1. do POCAL, o registo do compromisso é efetuado na sequência da assunção, face a terceiros, da responsabilidade de realizar determinada despesa, **o resultado em todos os anos analisados indicia a realização de despesas** (respetivamente, de **MC 23,3**, **MC 37,8**, **MC 9,4** e **MC 9,6**) **sem que tenha sido efetuado o exigível compromisso no exercício.**

Em princípio, tal situação consubstancia a violação **de princípios e regras orçamentais relativos à execução do orçamento**³¹, **sendo suscetível de configurar, em abstrato, um ilícito de natureza financeira**, de harmonia com o disposto no art. 65º, n.º 1, al. b), da LOPTC.

Os serviços do ME referiram que se trata de uma situação sistémica devido " (...) à escassez do orçamento para as despesas de natureza corrente, (e algumas não previstas), em detrimento das despesas de natureza de capital (...). É na verdade uma situação sistémica que pensamos ter chegado ao fim com a aprovação do PAEL e com o rigor que a sua execução exige ”.

Anexos, a fls. 42

Saliente-se, ainda, que os valores negativos apurados podem também ser parcialmente

³¹ Designadamente o previsto na alínea d) do ponto 2.3.4.2. das Considerações Técnicas do POCAL.

justificados pelo facto de o ME apresentar, incorretamente, no CP dos balanços, o valor total das outras dívidas a terceiros independentemente do seu pagamento ser exigível no ano seguinte, quando, a nível orçamental, apenas cabimenta e compromete, no orçamento de cada exercício, os montantes exigíveis nos mesmos (devendo a parte restante ser reconhecida ao nível das contas de compromissos de exercícios futuros).

De qualquer modo, a existência de dívida faturada (ou equivalente) sem o prévio registo do compromisso respetivo decorre do conjunto de decisões tomadas, ao longo de cada um dos anos indicados ou em período anterior, pelos órgãos e entidades legalmente competentes para autorizarem a realização da despesa, ou seja, ao nível dos municípios, a Assembleia e Câmara Municipais, o presidente do órgão executivo e, por delegação, os vereadores e mesmo os dirigentes municipais.

Acresce que o objetivo e a natureza da análise realizada nesta auditoria (abrangente e genérico) não permite a identificação e a imputação subjetiva, a um indivíduo ou a um órgão, da responsabilidade, quer direta quer subsidiária, pela ocorrência da situação descrita ³².

Saliente-se, ainda, que o Tribunal de Contas (TC), no exercício da sua competência de verificação dos documentos de prestação de contas, está na posse de todos os elementos que espelham a situação descrita e que permitem a sua apreciação e eventual valorização em sede de responsabilidade financeira.

Assim sendo, atendendo ao disposto nos arts. 67º, n.º 3, e 62º, em especial, o seu n.º 2, da LOPTC, e dado, por um lado, que o carácter difuso da responsabilidade envolvida não viabiliza a sua efetivação, e, por outro lado, que o TC dispõe dos elementos necessários para apreciar a situação, não se justifica a realização de qualquer outra diligência ³³.

Em sede de contraditório, o ME acrescenta que " (...) os compromissos assumidos pelo ME têm-se centrado no que se revela absolutamente essencial para o funcionamento dos serviços municipais e assegurar os serviços públicos regulares, devidos aos cidadãos, por força do disposto na Constituição da República Portuguesa e na lei quadro de transferência de atribuições e competências para as autarquias locais. "

Desta forma, informa que " Considerando o montante de compromissos assumidos pelo ME e que se encontram por liquidar, entre os quais se destaca a dívida ao Sistema Multimunicipal de Abastecimento de Água e Saneamento que ultrapassa os 25 Milhões de €, o ME vê-se impossibilitado, no quadro atual, de cumprir as regras estabelecidas pela LCPA no que toca à existência de fundos disponíveis, sob pena de graves prejuízos para as populações. De forma a resolver esta situação, foi elaborado o Plano de Saneamento Financeiro, estando em curso

³² O que exigiria uma apreciação exaustiva e casuística aos procedimentos adotados na realização de toda a despesa que se encontrasse em dívida (de curto prazo) no final de cada exercício.

³³ Aliás, António Cluny, em " Responsabilidade Financeira e Tribunal de Contas ", fls. 241 (nota 241), afirma, no que respeita às dificuldades de compatibilização das culturas de auditoria e judiciária, que a " (...) a própria ideia de prova, que numa vertente judicial estrita é objetiva e deve ser, tanto quanto possível, plena, e numa vertente de auditoria pode, em certos casos, bastar-se com métodos indiciários e meramente dedutivos baseados em amostragens. ", acrescentando que se " (...) tais métodos são mais do que suficientes para permitirem conclusões em sede de auditoria, já do ponto de vista da efetivação de responsabilidade financeira, na falta de elementos de prova objetivos para cada um dos factos que se quer imputar a título de infração a um responsável, eles não são suficientes. "

trabalhos conducentes à obtenção do necessário financiamento bancário. "

Anexos, a fls. 137

2.2.1.8. A análise, através de um conjunto de indicadores, à **execução orçamental** do ME, reportada ao período de 2010/2013, permite, ainda, afirmar que:

- ✓ Aumentou a taxa de cobertura da despesa total paga pela receita total disponível (de 100% para 107%);
- ✓ Diminuiu, ainda que mantendo-se num nível significativo, a percentagem das despesas orçamentais pagas com receitas próprias (40%, 48%, 48% e 31%) e com fundos municipais (30%, 33%, 32% e 22%);
- ✓ Cresceu, de forma relevante, a proporção dos compromissos assumidos para o exercício no total das despesas realizadas e faturadas (de 73% para 91%);
- ✓ Diminuiu o peso das despesas totais pagas nos compromissos assumidos para o exercício (de 75% para 64%).

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

2.2.1.9. Em síntese, o **ME**, no período 2010/2013, na sequência do empolamento, reiterado da previsão das receitas orçamentais, **não manteve**, tendo em conta o princípio da universalidade, **uma gestão orçamental prudente e equilibrada**, pois **não tem adequado minimamente o nível de realização e/ou existência da despesa** (e não somente o seu pagamento) **à real cobrança da receita** (e não à sua mera previsão orçamental).

Consequentemente, não obstante a utilização, em 2009 e 2013, de EMLP ao abrigo dos PPTH, PREDE e PAEL (**MC 38,9**), **não tem existido disponibilidade financeira suficiente para 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**.

Para além disso, da prática de empolamento orçamental decorre, ainda, que **os documentos previsionais não refletem a real expectativa da execução orçamental** do Município, 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 ³⁴.

2.2.2. DÍVIDA MUNICIPAL E APRECIÇÃO DA SITUAÇÃO FINANCEIRA

2.2.2.1. A **dívida global do ME relativa a operações orçamentais (OO)**, incluindo as correções efetuadas pela IGF (cf. *item 2.1.1.*), importava, no quadriénio de 2010/2013, nos seguintes montantes:

³⁴ Ora, a elaboração, pelos municípios, de orçamentos transparentes e com previsões rigorosas e fundamentadas, independentemente de se tratar ou não de rubricas de receita para as quais existe regra previsional no POCAL, constitui um dos pressupostos para uma gestão financeira equilibrada e sustentável, designadamente em termos da manutenção de níveis de dívida administrativa/comercial materialmente pouco relevantes e adequados ao quadro financeiro do ente público local (ou, noutros termos, que preveja dotações orçamentais que permitam a realização de despesas, cujo pagamento atempado seja comportável com as disponibilidades financeiras existentes na Autarquia).

Figura 12 – Composição e evolução da dívida corrigida pela IGF

Um euro

Descrição	2010			2011			2012			2013	Taxa de Variação			
	Prest. Contas	Correc. IGF	Total	Prest. Contas	Correc. IGF	Total	Prest. Contas	Correc. IGF	Total	Prest. Contas	2010 / 2012	2010 / 2013	2011 / 2012	2011 / 2013
- EMLP	25 823 083	0	25 823 083	21 786 788	0	21 786 788	17 118 802	0	17 118 802	38 125 488	-33,7%	122,7%		47,6%
Dívida financeira - ECP	2 230 000	0	2 230 000	2 210 000	0	2 210 000	2 205 000	0	2 205 000	0	-1,1%	-100,0%		-100,0%
- Leasing	271 546	0	271 546	112 309	0	112 309	3 486	0	3 486	0	-98,7%	-100,0%		-100,0%
Subtotal	28 324 629	0	28 324 629	24 109 097	0	24 109 097	19 327 288	0	19 327 288	38 125 488	-31,8%	97,3%		34,6%
Outras dívidas a terceiros - MLP	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0				
- CP	38 882 100	312 345	39 194 446	53 521 510	267 372	53 788 882	54 032 122	1 887 108	55 919 230	43 212 217	42,7%	-22,7%		10,3%
Subtotal	38 882 100	312 345	39 194 446	53 521 510	267 372	53 788 882	54 032 122	1 887 108	55 919 230	43 212 217	42,7%	-22,7%		10,3%
Total	67 206 730	312 345	67 519 075	77 630 607	267 372	77 897 979	73 359 410	1 887 108	75 246 518	81 337 705	11,4%	8,1%		20,5%

Fonte: Documentos de Prestação de Contas (2010 a 2013) e resultados da auditoria da IGF

Anexos, a fls. 41

No quadriénio em apreço, a dívida municipal teve um **acréscimo muito significativo (MC 13,8 e 20,5%)**, passando para **MC 81,3**, para o qual contribuiu **o aumento simultâneo da dívida financeira e administrativa/comercial de CP**, respetivamente, em **MC 9,8 e MC 4 (35% e 10%)**.

Realce-se, ainda, que, em 2013, ocorreu uma alteração significativa da estrutura e exigibilidade da dívida municipal em resultado **da utilização do capital de EMLP contraído** ao abrigo do **PAEL**, com consequências idênticas, neste contexto, às que referimos na parte final do item 2.2.1.1. ³⁵.

De qualquer modo, entre 2010/2013, o **período de recuperação da dívida total da Autarquia** ³⁶, **manteve-se num nível muito elevado**, tendo **aumentado** de:

- ✓ **2 (24 meses)** para **2,6 anos (31 meses)**, considerando as receitas próprias regulares;
- ✓ **5,4 (65 meses)** para **6,1 anos (73 meses)**, caso se expurgue do valor daquelas receitas as despesas rígidias e vinculadas.

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

Por sua vez, entre 2010/2013, a **taxa de cobertura da dívida municipal pela receita total disponível** era, respetivamente, **de 72%, 54%, 55% e 80%**, percentagens que ainda se reduzem substancialmente (**65%, 50%, 51% e 44%**) caso se exclua a receita proveniente dos passivos financeiros.

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

Em qualquer caso, os referidos resultados evidenciam que, no quadriénio, **a totalidade**

³⁵ A melhoria e o agravamento dos resultados dos indicadores que têm como variáveis, respetivamente, as dívidas de CP e de MLP, como sejam, no contexto deste item, os relacionados com a evolução da situação financeira de curto prazo, a relação entre o saldo real de operações orçamentais e o cálculo do prazo médio de pagamento, pois os montantes que passam para dívida de MLP deixam de influenciar o resultado destes indicadores.

³⁶ 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 rígidias e vinculadas (pessoal, serviço da dívida de EMLP e leasing), admitindo alguma estabilidade nas grandezas consideradas.

da receita do ME de cada exercício era manifestamente insuficiente para solver a dívida municipal ³⁷, **não chegando sequer**, no último ano e sem considerar o montante relativo a empréstimos, **para solver metade da mesma**.

Naquele período, a **dívida municipal “ per capita ”** aumentou, passando de **€ 1 248** para **€ 1 437**, o que espelha, para além de **uma evolução negativa, um valor muito relevante em qualquer caso**.

Anexos, a fls. 40 (indicador 25)

Refira-se que, no quadriénio 2010/2013, **a dívida de médio e longo prazos** (que integra apenas dívida financeira) **apresentava valores materialmente relevantes** (respetivamente, M€ 25,8, M€ 21,8, M€ 17,1 e M€ 38,1), **tendo também aumentado o seu peso na dívida total de 38% para 47%**.

Anexos, a fls. 41

Importa, por fim, referir que, face à evolução do valor **das provisões para riscos e encargos**, existiu, em 2013, um aumento significativo do risco em termos da evolução da dívida municipal, pois tal grandeza passou para o montante materialmente relevante de M€ 2,7, quando, no final do ano anterior, era de m€ 947 (aumento de M€ 1,8).

Em síntese, o **endividamento global do ME**, para além de ter aumentado entre **2010/2013, importava**, em qualquer dos anos, num **valor materialmente muito relevante e desproporcionado face ao seu quadro financeiro**, nomeadamente, às receitas orçamentais, e **apresentava uma estrutura que se repercute e condiciona a gestão orçamental dos exercícios futuros**, existindo, ainda, um **risco significativo ao nível da respetiva evolução no futuro face à materialidade e crescimento das provisões para riscos e encargos**.

Segundo o contraditório, em 2014 ocorreu uma evolução positiva da situação, pois afirma-se que *“ No âmbito da principal prioridade do atual Executivo, de reequilíbrio económico e financeiro do ME, têm vindo a ser tomadas medidas de redução de assunção de nova dívida municipal, atualmente restringida, (...), ao absolutamente essencial para o funcionamento dos serviços municipais e prestação de serviços essenciais à população no âmbito das competências atribuídas por lei, que já tiveram reflexos no ano de 2014, como se pode verificar com a melhoria significativa da maioria dos indicadores económicos e financeiros, relativamente ao ano anterior. Medidas, essas, que continuam a ser implementadas. ”*

Anexos, a fls. 137 e 138

2.2.2.2. O stock da dívida de empréstimos de médio e longo prazo (EMLP), reportada ao final dos anos 2010/2013, ascendia, respetivamente, a **€ 25 823 083, € 21 786 788, € 17 118 802 e € 38 125 488** (decorrendo, no final do último exercício, da execução de 8 contratos, sendo o mais recente de 23/abr/2013), evolução que traduz **um aumento de M€ 12,3** (47,6%), representando cerca de 47% da dívida total no final do último ano.

Anexos, a fls. 22 e 41

Sobre a realização de novos investimentos, em especial, com recurso a financiamento alheio e o facto de se dever ter em consideração a dimensão intergeracional das decisões

³⁷ Não se desconhece, no entanto, que parte da dívida referida tem a natureza de médio e longo prazo.

político-financeiras, a Autarquia, no contraditório, refere que:

" (...) o investimento do ME tem sido reduzido ao mínimo, como sejam a recuperação da rede viária em muito mau estado de conservação e que possa por em causa a segurança pública, assim como pequenas obras de recuperação do parque escolar. (...)

Tal preocupação encontra-se igualmente espelhada no texto introdutório das Opções do Plano para 2016, quando é referido que: « (...) mantém-se – e manter-se-á por vários anos – a evidência de que a margem financeira e económica para definir novas ações que impliquem custos, é muito limitada. Em particular, e como atempadamente se tinha alertado, está praticamente impossibilitado o investimento público municipal de que Évora tanto carece para amenizar a brutal crise económica e social que lhe é imposta » ”.

Anexos, a fls. 138

De igual modo, **o inerente serviço da dívida** (amortizações e juros) **aumentou no quadriénio 5%** (de € 4 816 937 para € 5 068 289), representando, em 2013, cerca de 8,37% da despesa total paga.

Anexos, a fls. 40 (indicador 13) e 43

Refira-se, no entanto, que, **no final de 2012, dos EMLP contratados pelo ME, três**³⁸ (com um capital em dívida de M€ 8,1 e um peso na dívida desta natureza de 47%) **estavam ainda em período de carência**, não tendo, por isso, originado pagamentos a título de amortizações, ao que acresce que, em 2013 e 2014, foram arrecadadas receitas, do EMLP do PAEL, no montante, respetivamente, de M€ 25,7 e M€ 6,4.

Assim, atendendo ao quadro dos EMLP existente no final de 2012 e à evolução entretanto ocorrida em 2013 e 2014, o respetivo **serviço da dívida tenderá a crescer significativamente nos próximos anos.**

2.2.2.3. No que respeita **aos empréstimos de CP** (ECP), o **ME tinha**, no final dos anos de 2010/2012, **um stock em dívida** de, respetivamente, **€ 2 230 000, € 2 210 000 e € 2 205 000**, o que já **não se verificava no final de 2013.**

2.2.2.3.1. Os saldos em dívida descritos no item anterior decorrem da utilização do capital de um ECP contraído, em 17/set/2002, pelo ME, junto do Banco Comercial Português (BCP), no valor de € 2 419 000, destinado ao financiamento de necessidades pontuais de tesouraria, com um vencimento inicial previsto para 31/mai/2003 (ou seja, vigorava, desde logo, por mais do que um exercício orçamental), renovável automaticamente por períodos sucessivos de 90 dias.

Anexos, a fls. 45 a 48

Posteriormente (23/abr/2008), as cláusulas contratuais do indicado ECP foram alteradas, possibilitando a utilização pelo ME de um montante máximo de crédito de € 2 550 000 por um prazo de 343 dias (com vencimento em 1/abr/2009), mas, também, renovável automaticamente por períodos sucessivos de 90 dias.

Anexos, a fls. 49 a 53

³⁸ Dois contratados com o Estado Português em 19/jan/2009 e 6/abr/2009 (respetivamente, PPTH e PREDE), no montante global de € 5 295 968 e um celebrado com a CGD, em 29/set/2010, no montante de € 2 831 000.

O ME **utilizou, de forma continuada, aquela linha de crédito, tendo procedido**, até ao final de 2012, **apenas a amortizações parciais do capital arrecadado**, que acabou por ser integralmente amortizado em 2013.

Anexos, a fls. 60 a 62

Assim, o **contrato de ECP celebrado pelo ME:**

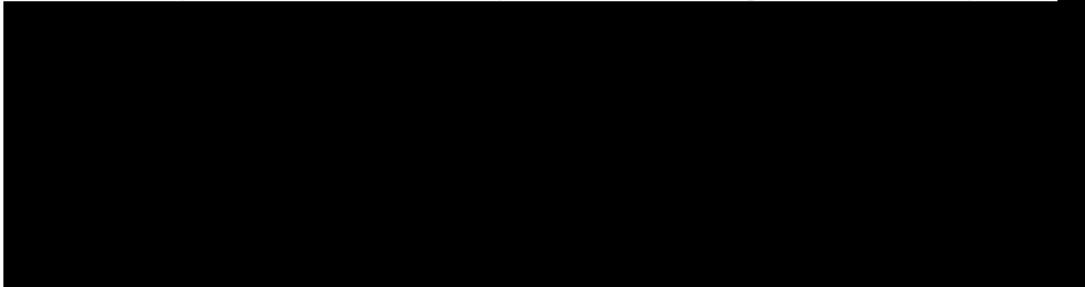
- ✓ **Acabou por vigorar por mais do que um exercício orçamental e de um ano** (365 dias), mostrando-se, por isso, violado, respetivamente, o disposto nos art. 24º da Lei n.º 42/98, de 6/ago e art. 38º, n.º 3, da Lei n.º 2/2007, de 15/jan;
- ✓ **Nunca foi submetido a fiscalização prévia do TC**, quando, de harmonia com o disposto no art. 46º, n.º 1, al. a), da Lei n.º 98/97, de 26/ago (LOPTC), estão sujeitos à fiscalização prévia do Tribunal de Contas (TC) " *Todos os actos de que resulte o aumento da dívida pública fundada* ³⁹ (...) " que, nos termos do art. 3º, al. b, da Lei n.º 7/98, de 3/Fev (aplicável às autarquias locais por força do disposto no seu art. 17º), corresponde à " (...) *dívida contraída para ser totalmente amortizada no exercício orçamental subsequente ao exercício no qual foi gerada* ".

Tais factos são passíveis, em abstrato, **de gerar responsabilidade financeira sancionatória**, nos termos do art. 65º, n.º 1, als. b), d) e h), da LOPTC, pois são suscetíveis de integrar, em simultâneo, a violação de normas legais sobre a assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas, a gestão e controlo orçamental e a exigência de visto do TC.

A **apreciação e valorização dos factos descritos é da competência do Ministério Público junto do Tribunal de Contas** (cfr. art. 89.º, n.ºs 1, al. c) e 2, da Lei n.º 98/97, de 26/ago).

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

A eventual responsabilidade associada à prática dos factos ilegais descritos é imputável



Sobre esta questão o ME informou, no contraditório, que " *Conforme oportunamente comunicado ao Tribunal de Contas, no âmbito da auditoria para apuramento de eventuais*

³⁹ Entende-se por dívida pública fundada a contraída para ser totalmente amortizada no exercício orçamental subsequente ao exercício no qual foi gerada, por oposição ao conceito de dívida pública flutuante, que respeita a dívida pública contraída para ser totalmente amortizada até ao termo do exercício orçamental em que foi gerada.

infrações financeiras relativas a contratos de empréstimo de curto prazo celebrados pelo ME, que o atual Executivo encontrou, foi de imediato dada atenção a este problema dando-se prioridade ao seu pagamento, em prejuízo do pagamento a fornecedores e de amortizações de empréstimos de médio e longo prazo. ”.

Acrescentou, ainda, que “ Resolvido que está o problema, naturalmente que o ME não voltará a contrair mais empréstimos de curto prazo a não ser que a sua situação financeira e a lei o permita. Ou seja, no estrito cumprimento do previsto no artº 50º do RFALEI. ”.

Anexos, a fls. 138 e 139

2.2.2.4. Por seu turno, a dívida resultante de contratos de locação financeira importava, nos finais de 2010/2012, em montantes pouco significativos (€ 271 546, € 112 309 e € 3 486), tendo sido **totalmente amortizada em 2013**.

Anexos, a fls. 41 e 43

2.2.2.5. As “outras dívidas a terceiros” (dívida administrativa/comercial), decorrentes de operações orçamentais **aumentaram, de forma muito relevante**, entre 2010/2012 (**MC 16,7 e 43%**), **ascendendo**, no final do último ano, a, pelo menos, **€ 55 919 230**.

Em 2013 registou-se uma **diminuição** das dívidas desta natureza face a 2012 (**MC 12,7 e 23%**), passando para **MC 43,2** (ainda assim, mais 10% do que em 2010), sendo de salientar que tal evolução decorreu apenas da arrecadação e utilização, no último ano, dos EMLP do PAEL (**MC 19,3**⁴⁰), ainda que, face ao montante arrecadado no âmbito do referido Programa, a indicada redução tenha sido significativamente inferior ao que seria exigível.

Anexos, a fls. 41

O **peso daquelas dívidas**, com natureza originária de curto prazo (CP), **na despesa total realizada pela Autarquia**, também **aumentou** no período de 2010/2012 (passou de 45% para 58%), tendo diminuído, **em 2013**, para **42%**.

Anexos, a fls. 40 (indicador 20)

2.2.2.5.1. A relação, nos anos de 2010/2013, entre o **saldo final de operações orçamentais e as outras dívidas a terceiros** (originariamente de curto prazo) foi a que se evidencia na figura seguinte:

Figura 13 – Saldos reais de operações orçamentais

Un: euro

DESCRIÇÃO	2010	2011	2012	2013
1 - Saldo final de oper. orçamentais (abatido do desvio verbos) a)		178 199		1 071 419
2 - Outras dívidas a terceiros originariamente de CP (exceto OT)	39 194 446	53 788 882	55 919 230	43 212 217
Diferença (1-2)	- 20 104 446	- 52 610 692	- 55 010 220	- 20 140 709

a) O valor dos saldos negativos de operações orçamentais dos anos de 2010 e 2012 foi adicionado, para efeitos da análise efetuada à dívida municipal, ao montante das "outras dívidas a terceiros", pelo que, sob pena de tais valores terem um efeito duplicado, considerámos a existência de um saldo orçamental de 0.

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

Anexos, a fls. 40 (indicador 19)

O **ME apresentou**, ao longo dos anos de 2010/2013 (ou seja, mesmo após o recurso ao

⁴⁰ Segundo a informação relativa às listas de pagamentos PAEL, constantes do SIIAL - Sistema Integrado de Informação da Administração Local.

EMLP do PAEL), **relevantes e sistemáticos saldos reais negativos de operações orçamentais, sendo manifesta a incapacidade para fazer face, atempadamente, ao pagamento das outras dívidas a terceiros originariamente de CP.**

A **evolução**, no período 2010/2012, **foi muito negativa**, espelhando **uma perda de capacidade para fazer face aos compromissos desta natureza** de, pelo menos, **M€ 16,7**, tendo-se verificado, em 2013, uma modificação desta tendência, mas apenas por força da arrecadação e utilização do capital do EMLP do PAEL.

Esta situação origina a **oneração indevida dos orçamentos futuros**, com a transferência da dívida assumida que devia ser paga por um dado orçamento anual para os subsequentes.

2.2.2.5.2. Os prazos médios de pagamento (**PMP**) a **terceiros**, segundo os indicadores adotados pela IGF ⁴¹, evoluíram da seguinte forma:

Figura 14 – Prazo médio de pagamento

INDICADORES	2010	2011	2012	VARIAÇÃO NO TRIÉNIO
Prazo médio de pagamento	621	765	964	343
Prazo médio de pagamento (incluindo aquisições em leasing)	625	767	964	339
Prazo médio de pagamento de imobilizado	334	461	351	17

Fonte: Documentos de Prestação de Contas e auditoria da IGF

Anexos, a fls. 44

Assim, no período referido, o **PMP a terceiros apresentou valores crescentes e que excedem largamente os parâmetros legalmente previstos** ⁴², situando-se, no final de 2012, em **964 dias** (mais 343 dias do que em 2010).

Por sua vez, de acordo com a fórmula adotada na Resolução de Conselho de Ministros (RCM) n.º 34/2008 ⁴³, o **PMP a fornecedores**, no final de 2011 a 2013, era, de acordo com a informação prestada pela DGAL, de, respetivamente, **425, 541** (resultados diferentes dos apurados pela IGF - **665 e 835**) e **755 dias** ⁴⁴.

Anexos, a fls. 63 a 64

No contraditório, o ME refere que *“ Apesar de ainda em valores acima dos parâmetros legalmente previstos (...) tem registado uma evolução positiva neste indicador. Conforme*

⁴¹ A IGF efetua o apuramento do PMP a terceiros (e não apenas a fornecedores/empresários) com base numa metodologia distinta da que decorre da Resolução de Conselho de Ministros (RCM) n.º 34/2008, cuja análise também consta deste item (cfr. Anexos, a fls. 44).

⁴² No Código dos Contratos Públicos (aprovado pelo DL n.º 18/2008, de 29/jan, e alterado, designadamente, pela Lei n.º 3/2010, de 27/abr) prevê-se, nos seus art.s 299º e 299º-A, um prazo geral de pagamento de 30 dias, que pode ser dilatado para 60 dias por acordo entre as partes, com base em motivos atendíveis e justificados face às circunstâncias concretas (cfr., também, sobre esta matéria o disposto no DL n.º 32/2003, de 27/dez).

⁴³ Publicada no Diário da República (DR), I Série, de 22/fev, com a alteração introduzida pelo Despacho n.º 9870/2009, de 6/abr, do Ministro de Estado e das Finanças, publicado no DR, II Série, de 13/abr.

⁴⁴ Segundo as listas publicadas pela DGAL com base nos dados reportados pelas autarquias locais (extraídos, respetivamente, em 29/set/2013, 29/set/2014 e 08/mai/2015).

Ficha do Município extraída da aplicação SIAL (anexo N1), o prazo médio de pagamento situava-se nos 512 dias no final do 3.º trimestre de 2015, quando chegou a atingir 755 dias em 2013 (...)”.

Anexos, a fls. 140 e 149 a 151

Refira-se que as discrepâncias, em 2011 e 2012, entre os PMP calculados pela IGF e DGAL decorrem, principalmente, por um lado, da metodologia prevista na RCM indicada e adotada pela DGAL para recolher a informação relevante para o seu apuramento (ao nível das dívidas a fornecedores⁴⁵ e/ou das aquisições de bens e serviços⁴⁶) e, por outro lado, das correções efetuadas na sequência do processo de circularização e reconciliação de saldos relativos a dívidas a terceiros.

Com efeito, naqueles anos, **efetuámos**, relativamente aos valores considerados pela DGAL, **as seguintes correções e ajustamentos**:

- ✓ **Dívidas a fornecedores: Para menos**, nos montantes de **€ 1 688 552 e € 21 871**, decorrentes da exclusão, em todos os trimestres, dos saldos credores da subconta relativa a cauções em dinheiro prestadas por fornecedores e/ou empreiteiros⁴⁷ e da inclusão das diferenças apuradas na reconciliação dos saldos das dívidas a fornecedores e empreiteiros⁴⁸.

Anexos, a fls. 11, 12 e 64

- ✓ **Aquisições de bens e serviços: Para menos**, nos valores de **€ 13 873 510 e € 11 935 748**, resultantes da exclusão dos montantes lançados a débito ao nível das contas de imobilizado que não respeitam a aquisições a título oneroso e do reflexo nesta sede das diferenças, a que aludimos, apuradas pela IGF na sequência do procedimento de reconciliação de saldos.

Anexos, a fls. 11, 12 e 64

De facto, os referidos eventos, **caso não sejam corrigidos, beneficiam o indicador e adulteram o seu resultado**, contribuindo, caso sejam materialmente relevantes e apresentem uma grande variação entre os vários anos, como acontece no ME, para o apuramento de um PMP sem qualquer aderência à realidade, o que também impossibilita uma efetiva comparação deste indicador ao longo do tempo.

2.2.2.5.3. Da análise à **situação financeira de CP da Autarquia** com base na **informação patrimonial** resulta, quanto aos **indicadores de liquidez**⁴⁹, o seguinte:

⁴⁵ 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.”.

⁴⁶ A DGAL, 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.”.

⁴⁷ Refletidos na conta 2615, mas que, dada a sua natureza, não devem ser considerados no apuramento do PMP.

⁴⁸ Cujo registo, a ter sido efetuado de forma adequada e atempada, repercutir-se-ia no saldo das contas relevantes para o apuramento do PMP.

⁴⁹ Que se destinam a medir a capacidade da entidade para solver atempadamente os seus compromissos de CP.

A interpretação e, nalguns casos, o parâmetro de apreciação do conjunto de indicadores a que iremos aludir consta a fls. 49 dos Anexos.

Figura 15 – Indicadores de liquidez

INDICADORES	2010	2011	2012	2013	VARIACÃO 2010/2012	VARIACÃO 2012/2013	VARIACÃO 2010/2013
Liquidez geral	16%	14%	12%	24%	-4,36	11,83	7,47
Liquidez reduzida	14%	12%	10%	22%	-3,32	11,45	8,13
Liquidez imediata	3%	2%	2%	12%	-0,89	10,01	9,12

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

Anexos, a fls. 44

Assim, os indicadores **de liquidez** evidenciam, em todos os anos, **resultados bem distantes dos parâmetros geralmente tidos como referência** de uma **situação de equilíbrio financeiro de CP**, mostrando-se **violada**, de forma reiterada e significativa, **a regra do equilíbrio financeiro mínimo**⁵⁰, não obstante o recurso ao PAEL em 2013.

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

Os resultados apurados mais não são do que a consequência direta e necessária **da violação sistemática do princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial** (no que respeita à execução global do ano), a que aludimos no item 2.2.1.5, pois, se fosse efetuada uma gestão orçamental realmente equilibrada, qualquer **dos indicadores de liquidez** apresentaria, necessariamente, um resultado dentro dos parâmetros mínimos aceitáveis.

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

- ✓ **Celebrassem**, com regularidade, **contratos de factoring com instituições financeiras, cuja dívida**, no final de 2012, **ascendia a € 7 558 105,26**;
- ✓ **Liquidassem**, em consequência de atrasos de pagamento, **elevados juros de mora**, no montante, entre 2010/2012, de, pelo menos, **MC 4,2**, tendo sido pagos **MC 2,9** e estando em dívida, no final do último ano indicado, cerca de **MC 1,4**.

Anexos, a fls. 65 a 73

Anexos, a fls. 74

2.2.2.6. Em síntese, o **endividamento global do ME**, para além de ter aumentado entre **2010/2013**, **importava**, em qualquer dos anos, num **valor materialmente muito relevante e desproporcionado face ao seu quadro financeiro**, nomeadamente, às receitas orçamentais, e **apresentava uma estrutura que se repercute e condiciona a gestão orçamental dos exercícios futuros**, bem como uma **situação financeira de CP muito negativa e desequilibrada**.

A situação descrita é suscetível, em nosso entender, de colocar em causa uma efetiva

⁵⁰ 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.

aplicação do **princípio da equidade intergeracional** ⁵¹, pois **condiciona**, de forma muito significativa, **os orçamentos municipais no futuro** e, assim, a **capacidade financeira da Autarquia para prosseguir as suas atribuições e competências**.

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

O ME, no contraditório informa que foram avançadas medidas recentes visando o restabelecimento do equilíbrio financeiro, o que "*Tendo em conta a dimensão do desequilíbrio que as contas do Município atingiram, tal objetivo levará alguns anos até ser alcançado*", nomeadamente, ao nível da "*recuperação de dívidas ao Município*" e da "*melhoria de processos de cobrança*".

Refere ainda que "*(...) em 2013, foi (...) reativado o Serviço de Execuções Fiscais, o qual se encontra extinto há mais de uma década.*", e que "*(...) em junho de 2013 foi nomeado o responsável (...) e o Município passou a exigir, através de processo de execução fiscal, o pagamento coercivo das taxas faturadas e não pagas.*", tendo o referido serviço "*(...) inclusive em diversos processos chegado à fase da penhora.*".

"*Já no corrente ano de 2015, foi aprovada uma norma interna, de tramitação e articulação entre serviços, de forma a evitar qualquer prescrição de dívidas resultantes do fornecimento de serviços públicos essenciais (que, como é consabido, tem um prazo de prescrição de 6 meses.*

Por outro lado, a Tabela de Taxas tem sido objeto de alterações pontuais, estando em preparação a sua revisão integral, destacando-se a atualização dos tarifários de água, saneamento e resíduos sólidos urbanos, cujo trabalho está concluído aguardando apenas a aprovação pela Assembleia Municipal dos respetivos regulamentos.

Quanto à despesa, e como já referido, o ME tem-se restringido ao absolutamente essencial, ao mesmo tempo que tem procurado renegociar os principais contratos de aquisição de bens e serviços."

Anexos, a fls. 139 e 140

2.2.3. CONTRATOS DE CONFIRMING E DE GESTÃO DE PAGAMENTOS A FORNECEDORES

2.2.3.1. Foram celebrados, em set/1999 ⁵² e out/2006 ⁵³, diretamente e por iniciativa do ME, **dois contratos**, denominados, respetivamente, de **confirming e gestão de pagamentos a fornecedores**, com [REDACTED]

[REDACTED], que foram subscritos

⁵¹ Um dos princípios orçamentais consagrados na anterior Lei das Finanças Locais (Lei n.º 2/2007, de 15/jan) e que permanece na que a revogou (Lei n.º 73/2013, de 13/set).

⁵² Refira-se que não consta de forma expressa no contrato a data da sua celebração, no entanto, num aditamento ao mesmo (de 4/mar/2011), é mencionada a data de set/99.

⁵³ Mantendo-se em vigor, pelo menos, até finais de dez/2013, data do último contato efetuado com o ME.

[REDACTED]

O primeiro contrato não estabelecia qualquer limite temporal para a sua vigência⁵⁴ ou *plafond* máximo de capital, tendo sido objeto de um aditamento⁵⁵ (4/mar/2011).

Anexos, a fls. 75 a 90

Já no que se refere ao segundo contrato, o prazo de vigência era de 24 meses (ainda que renovável por iguais períodos⁵⁶) e o *plafond* máximo de € 4 000 000 (em regime de conta corrente).

Anexos, a fls. 91 a 95

Os referidos contratos consubstanciam um negócio outorgado, predominantemente, no interesse da Autarquia, que, por sua iniciativa, adjudica a entidades financeiras a responsabilidade pela gestão dos pagamentos aos seus fornecedores e empreiteiros, pagando, em contrapartida, uma remuneração⁵⁷.

O ME obriga-se, nos termos previstos, respetivamente, nas cláusulas 9ª [REDACTED] e 13ª [REDACTED], a ter as contas bancárias (designadas para o efeito) suficientemente provisionadas, de modo a permitir que, na data por si definida, existam os fundos necessários e suficientes para que as entidades bancárias procedam ao pagamento aos fornecedores dos montantes constantes das ordens de pagamento emitidas pela Câmara Municipal, não devendo ser realizados, em regra, tais pagamentos se essas contas não estiverem antecipada e adequadamente provisionadas.

Contudo, no n.º 1 da cláusula 11ª [REDACTED] e no n.º 2 da cláusula 7ª [REDACTED] acrescenta-se, respetivamente, que:

- ✓ " Quando, não estando obrigado a fazê-lo por insuficiência de provisionamento da conta D.O. (...) o Banco tome a iniciativa de cumprir com as ordens de pagamento recebidas do Cliente, e bem assim, quando o Banco haja adquirido os créditos respetivos dos Fornecedores sem que, no vencimento, se possa fazer pagar por falta de provisão do Cliente, este, pagará juros moratórios à taxa legal em vigor para as obrigações de que sejam credoras entidades (...) desde a data do pagamento pelo banco e até à data do efetivo reembolso.)";
- ✓ "(...) incidirão juros, calculados e indexados à taxa Euribor (6 meses) acrescida de 0,45%, contados dia a dia e debitados mensalmente na conta corrente do devedor no último dia de cada mês".

⁵⁴ Segundo o n.º1 da cláusula 7ª " O presente contrato (...) durará por tempo indeterminado (...) ".

⁵⁵ Com o referido aditamento foi atualizado o n.º 2 da cláusula 8ª, tendo sido definidas as condições a praticar relativamente aos encargos de financiamento (comissão de 0,3% e taxa de juro correspondente à Euribor a 6 meses, acrescida de 3%).

⁵⁶ Segundo declaração emitida pela [REDACTED] o contrato em análise ainda se mantinha em vigor à data das verificações no terreno.

⁵⁷ Trata-se de uma comissão a que o Banco tem direito, em condições normais, pela gestão de pagamentos que efetua aos seus clientes.

Assim, o clausulado dos contratos em apreço **não abrange apenas a prestação de serviços de gestão de pagamento a fornecedores**, mas também **a possibilidade do [REDACTED] constituírem**, verificadas que sejam as condições anteriormente enunciadas (falta ou insuficiente provisão da respetiva conta bancária), **aberturas de crédito a favor do ME**, substituindo-se àquela entidade no pagamento aos fornecedores, pelo que, independentemente da forma como foram titulados, trata-se efetivamente também de dois empréstimos ⁵⁸.

Através destes contratos, **o ME pagou**, entre 2010/2012, segundo informação prestada pelo DAGF, dívida de curto prazo aos seus fornecedores nos montantes totais ⁵⁹ de, respetivamente, **€ 4 432 546,54, € 1 436 204,88 e € 906 067,20**.

Anexos, a fls. 97

Acresce, ainda, que [REDACTED], em consequência de se terem substituído ao ME, em execução dos contratos em apreço, **no pagamento a fornecedores**:

- ✓ **Tinham**, no final de 2012, **créditos sobre a Autarquia**, nos valores, respetivamente, de **€ 2 803 609 e € 1 969 511**;
- ✓ **Cobram ao ME**, nos anos de 2010/2012, **juros** nos montantes, de, respetivamente, **€ 290 939,76, € 443 887,96 e € 243 799,10**.

Anexos, a fls. 97 e 98

2.2.3.2. Assim, estamos, claramente, **perante dois contratos atípicos e mistos**, que conjugam e articulam **um contrato de prestação de serviços com um contrato de abertura de crédito**, consubstanciando este último, em termos materiais, **um empréstimo** ⁶⁰ **destinado a superar dificuldades de tesouraria da Autarquia**.

No mesmo sentido, Ana Lúcia da Silva Rodrigues ⁶¹ integra os contratos com as características descritas na modalidade *confirming* com financiamento a cliente-empresário (neste caso, o ME), afirmando, ainda, que, nesta modalidade, " (...) o contrato de *confirming* consolida a sua natureza de contrato-figura organizatório, contendo, agora, não só os elementos caracterizadores dos contratos de prestação de serviços e abertura de conta corrente mas ainda os elementos do contrato do descoberto bancário, com uma função predominantemente financeira, isto é, desempenha as funções de um mútuo bancário. "

Deste modo, independentemente da designação dada aos contratos em causa, o ME, através dos referidos contratos com as instituições financeiras, transformou dívida administrativa (de curto prazo) em dívida financeira de longo prazo, **mais concretamente**, como já referimos, **em empréstimos bancários**.

⁵⁸ Cfr. Acórdão n.º 29/03, de 1/jul, do TC, publicado no DR, II Série, n.º 238, de 14/out/2003.

De facto, não deixa de ser imprópria a designação do contrato em análise como *confirming* ou de gestão de pagamentos, já que as respetivas características são de um verdadeiro contrato de empréstimo, com natureza de MLP.

⁵⁹ Refletidos, na contabilidade municipal, nas contas " 22.6. - Fornecedores c/c - *Factoring* " (2010 e 2011), " 22.1.2.6. - Fornecedores c/c - *Factoring* " (2012) e " 26.1.6. - Fornecedores de imobilizado - *Factoring* " (2010 a 2012).

⁶⁰ Salientamos que as operações desta natureza passaram inclusivamente a ser vedadas aos municípios a partir de 2007 (art. 39º, n.º 11, da Lei n.º 2/2007, de 15/jan).

⁶¹ Em " O Contrato de *Confirming* ou Contrato de Gestão de Pagamento a Fornecedores ", Almedina, 2011, fls. 42. Cfr., ainda, obra citada a fls. 25 e 26.

Ora, aqueles contratos foram celebrados e executados **sem**:

- ✓ **Qualquer intervenção da Câmara e Assembleia Municipais**, ao contrário do previsto, na época, nos arts. 64º, n.º 6, al. a), 53º, n.º 2, al. d), ambos da Lei n.º 169/99, de 18/set, e art. 22º, n.ºs 1 e 6, do DL n.º 197/99, de 8/jul;
- ✓ **Submissão ao procedimento concorrencial legalmente exigível** (na época, art. 53º, n.º 7, da Lei n.º 169/99, de 18/set), pois a seleção das entidades financeiras foi realizada por ajuste direto, não sendo, por isso, possível assegurar que foram devidamente salvaguardados os interesses do Município;
- ✓ **Sujeição**, em qualquer momento, **a fiscalização prévia por parte do Tribunal de Contas**, violando o disposto no art. 46º, n.º 1, al. a), da LOPTC ⁶².

Anexos, a fls. 99

Refira-se, ainda, que o recurso ao tipo de contratos em apreço pela administração pública e, em especial, pelas autarquias locais, é muito controverso, sendo de salientar, desde logo, a posição assumida numa reunião da coordenação jurídica, ocorrida em 23/jul/1998 (nos termos e ao abrigo do Despacho n.º 39/SEALOT, publicado no DR, II, n.º 166, de 19/jul/1996), no sentido de que " (...) *não é admissível a celebração deste tipo de contrato de confirming, dadas as suas características.* ".

No mesmo sentido, Ana Lúcia da Silva Rodrigues (obra citada, fls. 123) conclui, na sequência da apresentação de um conjunto de argumentos, que " *Face ao quadro normativo de que dispomos no que concerne às receitas e despesas públicas, parece-nos actualmente de duvidosa legalidade o recurso, pelas autarquias locais, ao contrato de confirming.*", acrescentando, ainda, esta autora que " (...) *a aplicação deste produto financeiro, originariamente desenhado para as empresas, à realidade autárquica suscita-nos muitas dúvidas.* ".

Assim, dadas as questões e controvérsia suscitadas pela celebração de contratos desta natureza pelas autarquias locais e as características específicas do contrato em análise, o ME deveria promover, caso não o tenha entretanto efetuado, a revogação ou resolução imediata dos mesmos, devendo ser dado conta no contraditório da evolução desta situação.

2.2.3.3. De qualquer modo, não obstante os contratos terem sido celebrados em 1999 e 2006, estes instrumentos financeiros continuaram a ser utilizados, no período em análise (2010/2012), para efetuar **novos pagamentos de dívida de CP aos fornecedores do Município**, no montante total, como já referimos, de cerca de M€ 6,8.

Tais factos são passíveis, em abstrato, **de gerar responsabilidade financeira sancionatória**, nos termos, nomeadamente, do art. 65º, n.º 1, als. b), e h), 2.ª parte, da LOPTC, pois são suscetíveis de integrar, em simultâneo, a violação de normas financeiras sobre a assunção, autorização e pagamento de despesas públicas, bem como a execução de um contrato de empréstimo não submetido a fiscalização prévia quando a isso estava legalmente sujeito.

⁶² Pois consubstancia, desde o momento da sua celebração, um instrumento gerador de dívida pública fundada, atendendo a que, de acordo com o respetivo clausulado e em termos reais, o contrato vigorou por mais de um exercício orçamental.

A **apreciação e valorização dos factos descritos é da competência do Ministério Público junto do Tribunal de Contas** (cfr. art. 89º, n.ºs 1, al. c) e 2, da Lei n.º 98/97, de 26/ago), encontrando-se a IGF sujeita, neste contexto, ao dever de colaboração a que já aludimos.

A eventual responsabilidade associada à prática dos factos ilegais descritos é imputável

Sobre esta situação, o Município refere no contraditório que " *Como se pode comprovar pelos registos contabilísticos, pagamentos do PAEL e pelas contas de 2013, foi possível nessa altura acabar com os contratos existentes e nunca mais o ME celebrou idênticos contratos nem pretende fazê-lo a não ser no estrito cumprimento do Regime Financeiro das Autarquias Locais.* "

De facto, acrescenta " (...) *o empréstimo PAEL permitiu pagar a totalidade das dívidas associadas a estes contratos, pelo que os mesmos foram imediatamente resolvidos ainda no ano 2013.* "

Anexos, a fls. 140

2.3. LIMITES LEGAIS DE ENDIVIDAMENTO MUNICIPAL (2012/2013)

2.3.1. APURAMENTO DOS LIMITES LEGAIS DE ENDIVIDAMENTO

2.3.1.1. Para os anos de **2012** e **2013**, a **DGAL divulgou** os valores dos **limites de endividamento líquido (EL)** e **de empréstimos de médio e longo prazos (EMLP)** previstos nas respetivas Leis do Orçamento do Estado (LEO) ⁶³.

Todavia, na sequência da auditoria e ainda que seguindo a mesma metodologia adotada por aquela entidade, **a IGF efetuou**, quanto aos anos de 2010 e 2011, **correções ⁶⁴ no EL do ME, que tiveram impacto no apuramento dos respetivos limites de cada um dos anos subsequentes**, o que já não sucedeu quanto aos de EMLP, bem como no que concerne a ambos os limites do ano de 2013, relativamente aos quais foram adotados os valores divulgados pela DGAL.

Assim, **os limites de EL ⁶⁵**, adotados pela IGF como parâmetro para verificação do cumprimento do respetivo quadro legal, foram os seguintes:

⁶³ Respetivamente, nos art. 66.º da Lei n.º 64-A/2011, de 30/dez e art. 98.º da Lei n.º 66-B/2012, de 31/dez.

⁶⁴ 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 ME) que foram incorretamente reportadas ou omitidas pela Autarquia à DGAL.

⁶⁵ Os limites de EL foram apurados nos termos que descrevemos nos Anexos a fls. 4 a 6.

Figura 16 – Limites de endividamento líquido

Un: Euro

ANO	DESCRIÇÃO	ENDIVIDAMENTO LIQUIDO				
		VALORES DE REFERENCIA PARA O APURAMENTO DO LIMITE ANUAL			CORREÇÕES DA IGF	LIMITE DO ANO
		Limite LFL	Limite de LOE_ano anterior	Montantes em €Jan		
2011	DGAL	27 923 113		27 655 229		27 655 229
	IGF	27 923 113		27 655 229	106 371	27 851 600
2012	DGAL		27 655 229	33 605 634		27 060 188
	IGF		27 851 600	33 605 634	- 1 664 216	27 442 618
2013	DGAL	26 709 927	27 060 188			26 709 927

Anexos, a fls.101 a 103

Quanto aos **limites de EMLP**⁶⁶, foram adotados os valores que indicamos na figura seguinte:

Figura 17 – Limites de empréstimos de médio e longo prazos

Un: Euro

ANO	DESCRIÇÃO	EMPRÉSTIMOS DE MÉDIO/LONGO PRAZOS					
		VALORES DE REFERENCIA PARA O APURAMENTO DO LIMITE ANUAL				RATEIO	LIMITE DO ANO
		Limite LFL	Limite de LOE_ano anterior	Montantes em 30set	Montantes em €Jan		
2011	IGF/DGAL	22 338 490		21 221 753		248 571	21 470 324
2012	IGF/DGAL		21 470 324		16 887 949	1 898 263	18 786 212
2013	DGAL	21 367 941				1 445 134	21 367 941

Anexos, a fls.102 e 103

Por sua vez, no que se refere ao **limite de empréstimos de curto prazo** (art. 39º, n.º 1, da LFL), a IGF apurou os seguintes montantes:

Figura 18 – Limites de empréstimos de curto prazo

Un: Euro

ANO	BASE DE CÁLCULO - RECEITAS	LIMITE DE ECP - LFL
(1)	(1)	(2)=(1)*10%
2012	21 019 713	2 101 971
2013	21 367 941	2 136 794

Anexos, a fls.112

2.3.2. ENTIDADES RELEVANTES PARA OS LIMITES LEGAIS

2.3.2.1. Em **2012**, de acordo com o conceito de **endividamento líquido total** previsto

⁶⁶ Apurados nos termos que descrevemos nos Anexos a fls. 4 e 5.

na LFL ⁶⁷, **eram suscetíveis de relevar, para efeitos de limites de endividamento da Autarquia, para além do Município, as seguintes entidades:**

- ✓ **Duas associações de municípios** - Comunidade Intermunicipal do Alentejo Central (CIMAC) e Associação de Municípios do Distrito de Évora (AMDE);
- ✓ **Seis entidades de natureza empresarial** - Gestão Ambiental e Resíduos, EIM (GESAMB); Sistema Integrado de Transportes e Estacionamento de Évora, EM (SITEE); Sociedade de Reabilitação Urbana, EEM (SRU Évoraviva); Gestão Habitacional, EEM (Habévora); Mercado Municipal de Évora, SA (MME) e Núcleo de Loteamento e Infraestruturação Industrial de Azaruja, Lda (NIA).

Anexos, a fls. 100

Todavia, o endividamento das **entidades de natureza empresarial** participadas pelos Municípios **apenas releva para efeitos dos respetivos limites legais caso não apresentem resultados equilibrados**, de acordo com Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local e das Participações Locais (RJAEPL) ⁶⁸.

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

Ora, aplicando, relativamente ao exercício de 2012, a **regra de equilíbrio anual de contas** ⁶⁹ às empresas participadas pelo ME, verificámos que as:

- ✓ **GESAMB, SITEE, Habévora e a NIA, apresentam resultados equilibrados**, ou seja, resultados antes de impostos positivos, pelo que **ficam excluídas**, naquele exercício, **do perímetro a considerar para análise do cumprimento, dos limites de endividamento municipal;**
- ✓ **SRU Évoraviva e a MME apresentam desequilíbrio de contas**, ou seja, resultados antes de impostos negativos, e não foi efetuado, em tempo útil, qualquer transferência por parte do ME para colmatar o desequilíbrio verificado (na percentagem de participação), **contribuindo**, por isso, as referidas empresas **para todos os limites de endividamento municipal.**

Anexos, a fls. 100, 105 a 110

Face ao exposto anteriormente, o **perímetro das entidades relevantes para os limites legais de endividamento municipal de 2012 e a respetiva percentagem de imputação** constam da figura seguinte:

⁶⁷ Consagrado no art. 36.º, n.º 2, alíneas a) e b).

⁶⁸ De harmonia com o art. 36º, n.º 2, al. b), parte final, da LFL, e o art. 40º, n.ºs 1 a 4, do RJAEPL, aprovado pela Lei n.º 50/2012, de 31/ago.

⁶⁹ Prevista no art. 40º, n.º 2, do RJAEPL, sendo que esta se considera cumprida desde que o resultado líquido antes de impostos se apresente nulo ou positivo 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 atendendo à sua percentagem de participação (cfr. art. 40º, n.ºs 2 a 4, do RJAEPL).

Figura 19 - Entidades abrangidas pelo conceito de endividamento líquido total

IDENTIFICAÇÃO	LIMITES		% IMPUTÁVEL AO MUNICÍPIO
	EMPRÉSTIMOS	ENDIVIDAMENTO LÍQUIDO	
MUNICÍPIO DE ÉVORA	SIM	SIM	100,00%
Comunidade Intermunicipal do Alentejo Central (CIMAC)	SIM	SIM	22,58%
Associação de Municípios do Distrito de Évora (AMDE)	SIM	SIM	20,66%
Gestão Ambiental e Resíduos, EIM (GESAMB)	NÃO	NÃO	13,55%
Sistema Integrado de Transportes e Estacionamento de Évora, EM (SITEE)	NÃO	NÃO	95,00%
Sociedade de Reabilitação Urbana, EEM (SRU ÉvoraViva)	SIM	SIM	100,00%
Gestão Habitacional, EEM (HabÉvora)	NÃO	NÃO	100,00%
Mercado Municipal de Évora, SA (MME)	SIM	SIM	100,00%
Núcleo de Loteamento e Infraestruturação Industrial de Azaruja, Lda (NIA)	NÃO	NÃO	50,30%

Anexos, a fls. 100

2.3.2.2. Por sua vez, **em 2013**, a análise foi efetuada de acordo com o perímetro e os dados constantes do reporte do ME no SIIAL, que, para além da informação da Autarquia, incluiu unicamente as grandezas relevantes da CIMAC – Comunidade Intermunicipal do Alentejo Central ⁷⁰.

2.3.3. CONTROLO DOS LIMITES DE ENDIVIDAMENTO LÍQUIDO

2.3.3.1. Em **2012 e 2013**, o comportamento do ME, no que concerne **aos limites de EL previstos nas respetivas LOE**, foi o seguinte:

Figura 20 – Controlo do limite de EL

Un: Euro

ANOS	ENTIDADES	LIMITE ESPECIAL DE EL	EL RELEVANTE EM 31/DEZ	CONTROLO DO LIMITE DE EL 31/DEZ	
				COMPARAÇÃO COM O EL RELEVANTE	% DE UTILIZAÇÃO
				(4) = (2) - (3)	(5) = (3) / (2)
2012	DGAL	27 060 188	31 688 749	- 4 628 561	117%
	IGF	27 442 618	41 404 551	- 13 961 934	151%
2013	DGAL	26 709 927	35 981 596	- 9 271 669	135%

Fonte: Balanços e Balancetes Finais do ME e auditoria da IGF

Anexos, a fls. 119 e 121 a 125

Deste modo, **o ME violou, em 2012 e 2013, os limites de EL** (atendendo, no caso da DGAL, à informação constante do SIIAL), com taxas de utilização de, respetivamente, **151%** (DGAL: 117%) **e 135%**.

Saliente-se, no entanto, que os **EMLP excecionados**, nesses exercícios, **deste limite legal** (e também do de EMLP) apresentam um valor relevante em termos absolutos

⁷⁰ Realce-se, no entanto, que o EL das entidades consideradas relevantes em 2012 e que não foram reportadas pelo ME em 2013 representava, no primeiro ano indicado, cerca de 23% do EL apurado pela IGF.

(respetivamente, € 5 879 158,51 e € 4 760 480), tendo um peso de 30,4% e 11,7 % na dívida total dessa natureza, pelo que os valores que estão a ser considerados para o limite em apreço são inferiores aos reais.

2.3.3.2. Ora, a **violação do referido limite legal em 2012 e 2013 é suscetível**, em abstrato, **de ser sancionada em termos tutelares administrativos e financeiros**, de harmonia com o disposto, respetivamente, no art. 9º, al. g), e art. 8º, n.º 1. al. d), ambos da Lei n.º 27/96, de 1/ago, e no art. 65.º, n.º 1, al. f), da LOPTC ⁷¹ (cfr. infra o que se dirá sobre esta matéria).

2.3.3.2.1. Todavia, de acordo com o indicado art. 9º, al. g), da Lei n.º 27/96, de 1/ago, não haverá lugar, relativamente aos factos ilícitos descritos, a **responsabilidade tutelar administrativa** caso tenha ocorrido " (...) *facto julgado justificativo ou regularização superveniente* ".

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

Assim, previamente à apreciação da matéria deve ser averiguada a eventual existência de factos julgados justificativos, bem como a eventual regularização superveniente da infração praticada.

Saliente-se, nesse contexto, que, de acordo com o art.º 37.º, n.º 2, da LFL ⁷², em caso de violação do limite legal de endividamento líquido, o Município " (...) *deve reduzir em cada ano subsequente pelo menos 10% do montante que excede o seu limite (...), até que aquele limite seja cumprido.* ".

Assim, em nosso entender, a partir da entrada em vigor daquela Lei, **deve considerar-se que ocorreu a regularização superveniente da situação**, para efeitos da eventual aplicação de sanções de natureza tutelar administrativa, **caso os municípios que ultrapassem o limite de EL reduzam 10% do excesso no último ano analisado** ⁷³.

De acordo com os valores comunicados/considerados pela DGAL e constantes do SIIAL, a Autarquia, em 2013, teve o seguinte comportamento **em termos da evolução do excesso de EL:**

⁷¹ Lei n.º 98/97, de 26/ago (Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas).

⁷² Solução que, aliás, se mantém no novo RFALEI no que concerne ao limite legal de endividamento agora previsto para os municípios (art.º 52.º, n.º 3, al. a), da Lei n.º 73/2013, de 13/set).

⁷³ Pois, a obrigação de redução do excesso é perspetivada, de acordo com a interpretação e comunicações da DGAL, em termos anuais e autónomos (e não em termos sequenciais e globais face à violação do limite ocorrida num determinado exercício), decorrendo o apuramento do excesso, em todos os casos, da comparação entre a situação do município no início de um exercício face ao limite legal do mesmo, aferindo-se do cumprimento da obrigação de redução pela variação ocorrida, ou seja, o cumprimento da obrigação de redução está intrinsecamente relacionado com a evolução do endividamento relevante num exercício e não ao longo de vários exercícios.

Figura 21 – Controlo da redução do excesso de EL

Lix: euro

DESCRIÇÃO	ANO DE 2013			
	Excesso de EL face ao limite legal		Variação entre 1/jan e 31/dez e respetiva % de redução	
	1/jan	31/dez	Montante	% de redução
DGAL	4 978 823	9 271 670	- 4 292 847	-86%
Nota: Foi atingido o objetivo previsto no art. 37.º, n.º 2, da LFL, caso a percentagem constante da coluna de redução seja igual ou superior a 10%.				

Anexos, a fls. 102-A

Assim, **em 2013**, atendendo aos dados disponíveis no SIIAL, o ME **não cumpriu a obrigação de redução de 10% do excesso que se verificava no início desse ano**, sendo, ainda, de salientar que o perímetro das entidades relevantes no início (final do ano anterior) e final daquele exercício não são consistentes, pois, relativamente à última data indicada, a Autarquia não reportou no SIIAL o EL de todas as entidades consideradas pela IGF no ano anterior.

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

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

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

Tal princípio, que se encontra previsto em termos de Direito Penal no art. 1º do Código Penal, consagra que " (...) só pode ser punido criminalmente o facto descrito e declarado passível de pena por lei anterior ao momento da sua prática. ", e a impossibilidade do " (...) recurso à analogia para qualificar um facto como crime (...) " art. 1º, n.ºs 1 e 3 ⁷⁴, sendo, por isso, particularmente exigente em termos da definição prévia, clara e transparente das situações e obrigações suscetíveis de gerarem a aplicação de sanções.

Por outro lado, salienta-se a ideia de que " A dissolução de órgãos autárquicos resultantes de eleição directa só pode ter por causa acções ou omissões ilegais graves, o que se compreende, pois se trata de uma situação de ruptura. (...) ". ⁷⁵.

⁷⁴ Como afirma Teresa Beleza (Direito Penal, 2ª edição, Vol. I, pg. 73), " (...) a legalidade dos ilícitos é conseguida através da técnica da tipicidade, que consiste em descrever, de forma clara, precisa e rigorosa, a conduta ou o facto considerados criminalmente reprováveis. Esta descrição é aquilo que constitui o que se chama «tipo» e assim aquela conduta ou aquele facto são chamados de conduta típica ou de facto típico " (sublinhado nosso).

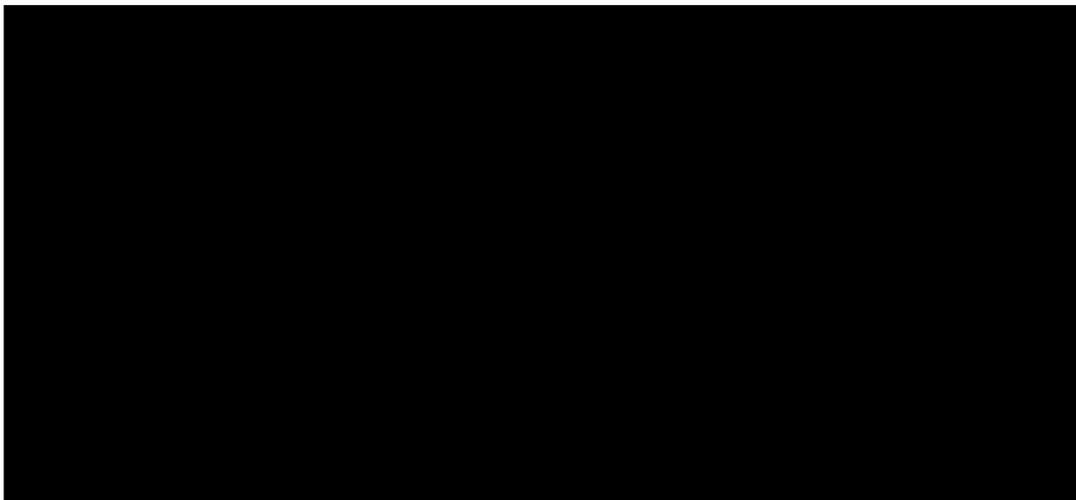
⁷⁵ José Tavares, "O quadro legal da tutela administrativa sobre as Autarquias Locais. Necessidade de Mudança. ", no Seminário a Tutela Administrativa sobre as Autarquias Locais, promovido pela ANMP – Coimbra, 7/mar/96.

Neste contexto, acrescenta Pedro Gonçalves ⁷⁶ que a " (...) *Lei retira todas as ilações do facto de a perda de mandato e a dissolução de órgãos serem decisões sancionatórias, admitindo, como em geral, que, a verificação dos respectivos pressupostos não deve determinar a aplicação de uma sanção quando se prova a existência de causas justificativas ou desculpantes (pressupostos negativos da aplicação das sanções que a Lei prevê).*"

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

2.3.3.3. Ao contrário, **em sede financeira, a apreciação e valorização os factos descritos** (violação dos limites de EL de 2012 e 2013), que, como referimos, são suscetíveis, em abstrato, de integrar o ilícito previsto e punido pelo art. 65.º, n.º 1, al. f), da LOPTC, **é da competência do Ministério Público junto do Tribunal de Contas** (cfr. art. 89º, n.ºs 1, al. c), e 2, da citada Lei), encontrando-se a IGF sujeita nesta matéria ao dever de colaboração a que já aludimos.

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



Sobre o cumprimento no futuro dos limites legais de endividamento, o ME salienta, no contraditório que " (...) *a enorme dimensão quantitativa e qualitativa dos problemas financeiros encontrados, que só será resolvida com medidas estruturais, sendo uma delas o saneamento financeiro que está em curso* ".

Anexos, a fls. 140

2.3.4. CONTROLO DOS LIMITES DE EMPRÉSTIMOS DE MÉDIO LONGO PRAZOS

2.3.4.1. O comportamento do **ME**, em 2012 e 2013, **em termos do limite de EMLP**

⁷⁶ Em "O novo regime jurídico da tutela administrativa sobre as Autarquias Locais. ", CEFA – Coimbra, 1997.

previstos nas respetivas LOE foi o seguinte:

Figura 22 – Controlo do limite de EMLP

Un: Euro

ANOS	ENTIDADES	LIMITE ESPECIAL DE EMLP	EMLP RELEVANTES EM 31/DEZ	CONTROLO DO LIMITE DE EMLP 31/DEZ	
				COMPARAÇÃO COM OS EMLP RELEVANTES	% DE UTILIZAÇÃO
		(2)	(3)	(4) = (2) - (3)	(5) = (3) / (2)
2012	DGAL	18 786 212	13 444 644	5 341 568	72%
	IGF	18 786 212	13 454 307	5 331 905	72%
2013	DGAL	21 367 941	33 365 008	- 11 997 066	156%

Fonte: Balanços, balancetes finais do ME e auditoria da IGF

Anexos, a fls. 118 a 122

Assim, independentemente de se considerar os valores da IGF ou da DGAL, **o ME cumpriu, em 2012, o limite legal de EMLP** previsto na respetiva LOE, com uma percentagem de utilização de 72%.

Em **2013**, atendendo à informação constante do SIIAL, **o ME passou a exceder este limite legal**, mas tal situação **ficou a dever-se apenas à arrecadação**, nesse exercício, **de uma parte significativa do capital do EMLP relativo ao PAEL (MC 25,7)**, situação em que, de harmonia com o quadro legal⁷⁷, é admissível a ultrapassagem do limite, pelo que não se justifica a realização de qualquer outra diligência nesta matéria.

Anexos, a fls. 119

2.3.5. CONTROLO DO LIMITE DE EMPRÉSTIMOS DE CURTO PRAZO

2.3.5.1. Por fim, em **2012**, o comportamento do **ME**, no que concerne ao **limite legal de ECP** definido na LFL⁷⁸, foi o seguinte:

Figura 23 – Controlo do limite de ECP

Un: Euro

EXERCÍCIO	LIMITE LEGAL	STOCK DE ECP RELEVANTE		% DE UTILIZAÇÃO DO LIMITE	
		STOCK MÁXIMO RELEVANTE DE ECP NO ANO DE 2012	STOCK DE ECP RELEVANTE FM 31/12/2012	% DE UTILIZAÇÃO MÁXIMA DO LIMITE AO LONGO DO ANO	% DE UTILIZAÇÃO DO LIMITE FM 31/12/2012
(1)	(2)	(3)	(4)	(5) = (3)/(2)*100	(6) = (4)/(2)*100
2012	2 101 971	3 997 243	2 223 170	190,17%	105,77%

Fonte: Balanços, balancetes finais do ME e auditoria da IGF.

Anexos, a fls. 123 e 124

A **Autarquia violou, em 2012, o referido limite legal**, na sequência de dívidas desta natureza do ME e de duas entidades relevantes (AMDE e MME), com uma **taxa de utilização máxima** ao longo (máxima) e no final do ano de, respetivamente, **190%** e **106%**.

Ora, **também a violação deste limite legal é passível**, em abstrato, **de gerar responsabilidade em sede tutelar-administrativa e financeira**, à luz do disposto nos normativos anteriormente citados (cfr. item 2.3.3.2.).

⁷⁷ Cfr. art. 1º, n.º 4, da Lei n.º 43/2012, de 28/ago.

⁷⁸ No art. 39º, n.º 1, da LFL.

2.3.5.1.1. Todavia, como já referimos anteriormente, em sede tutelar administrativa, deve ser averiguada, designadamente, a eventual regularização superveniente da infração praticada ou a existência de factos julgados justificativos (art.s 9º, al. g), e 10º, n.º 1, ambos da Lei n.º 27/96, de 1/ago).

Ora, por um lado, **no final de 2013**, atendendo à informação constante do SIIAL, o ME deixou de ter qualquer *stock* em dívida dessa natureza, pelo **que passou a cumprir o respetivo limite, verificando-se**, por isso, **a regularização superveniente da violação do ano anterior**, pelo que não se justifica a realização de qualquer diligência nesta sede.

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

A eventual responsabilidade associada à prática do facto ilegal descrito é imputável

2.3.6. CONTROLO DA INFORMAÇÃO PRESTADA À DGAL

2.3.6.1. O ME **cumpriu a obrigação de prestação periódica de informação à DGAL** para efeitos do apuramento e controlo da evolução do seu endividamento, em especial, dos respetivos limites legais, mas os dados reportados **não refletiam, com inteira fiabilidade, a sua situação nesta matéria**, tendo sido **apuradas diferenças materialmente relevantes**.

2.3.6.1.1. De facto, quanto ao **endividamento líquido constatámos**, no que respeita a 2012, **as seguintes divergências:**

Figura 24 – Diferença no reporte de EL (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 <i>b)</i>	37 567 907,84	37 322 365,48	- 245 542,36
2 - OUTRA INFORMAÇÃO RELEVANTE <i>c)</i>	5 879 158,51	- 4 082 185,78	- 9 961 344,29
3 - END. LIQ. RELEVANTE (1-2)	31 688 749,33	41 404 551,26	9 715 801,93

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

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

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

Fonte: Balanços, balancetes finais do ME e auditoria da IGF

Anexos, a fls. 125

A diferença, **materialmente relevante, para mais**, entre os valores apurados pela IGF e os reportados pelo ME e/ou considerados pela DGAL, resultou da(s):

- ✓ Correções efetuadas na informação financeira do ME (cfr. item 2.1.1.1);
- ✓ Não consideração, de acordo com o quadro legal, dos direitos reconhecidos na contabilidade do ME sobre a empresa municipal Habévora (ME 9,9);
- ✓ Inclusão dos valores não comunicados da CIMAC, AMDE, EVORAVIVA e da MME.

2.3.6.1.2. Relativamente ao **stock de EMLP** relevante para o respetivo limite legal constatámos **uma divergência, para mais, de € 9 663**, entre os valores apurados pela IGF e os reportados pelo ME e/ou considerados pela DGAL, que decorre da inclusão, do *stock* de ECP em dívida, no final de 2012, da AMDE, que, por isso, também relevavam, de acordo com o quadro legal (cfr. art. 39º, n.º 4, da LFL), para efeitos do limite de EMLP.

Anexos, a fls. 126 e 127

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

Acerca da prestação de informação rigorosa à DGAL, a Autarquia, no contraditório, refere que " *A falta de registos identificada foi alvo de atenção por parte do ME, estando atualmente a situação resolvida (...)* ", apresentando como anexo um documento do SIIAL " Contribuição de SM, AM e SEL para o Endividamento Municipal ", onde se pode comprovar as entidades que foram reportadas à DGAL para efeitos do apuramento da dívida total de 2015.

Anexos, a fls. 140, 141 e 152

Acresce, no que respeita à criação de procedimentos periódicos de circularização, recolha e validação de informação, que a Autarquia afirma, no contraditório, que " (...) *tais procedimentos não se encontram ainda sistematizados, situação que, à semelhança de outros casos já identificados pelo ME, será devidamente acautelada nos trabalhos de revisão da NCI.* ".

Anexos, a fls. 141

2.3.7. CONTRIBUTO PARA O DÉFICE DO SUBSETOR LOCAL

2.3.7.1. Ao longo dos exercícios de 2012 e 2013, a **evolução autónoma da situação do ME** (não incluindo qualquer outra entidade relevante) **em termos de EL** (sem considerar qualquer exceção) foi a seguinte:

Figura 25 – Evolução do endividamento líquido municipal

Un: Euro

DESCRIÇÃO	EVOLUÇÃO DO ENDIVIDAMENTO LÍQUIDO (sem exceções)			VARIACÃO (montante)	
	01-01-2012	31-12-2012	31-12-2013	2011/2012	2012/2013
	(1)	(2)	(3)	(5)-(3)-(2)	(6)-(4)-(3)
BALANCETES DO ME	40 714 472,72	37 567 907,84	40 726 671,25	- 3 146 564,88	3 158 763,41
CORREÇÕES DA IGF	267 622,46	1 861 172,11		1 593 549,65	
TOTAIS	40 982 095,18	39 429 079,95	40 726 671,25	- 1 553 015,23	3 158 763,41

Fonte: Balancetes Finais do ME, comunicação à DGAL e auditoria da IGF

Anexos, a fls. 113 e 128

Assim, o **ME contribuiu**, em 2012 e 2013, respetivamente, de forma **positiva e negativa, para o défice do subsector local**, uma vez que, entre 1/jan e 31/dez desses anos, diminuiu e aumentou o seu EL (sem exceções) em cerca de M€ 1,6 e M€ 3,2.

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

2.4.1. No final de **2012**, a **situação do ME** em termos de **reequilíbrio e saneamento financeiros**, face aos parâmetros legalmente estabelecidos ⁷⁹, era a seguinte:

Figura 26 – Saneamento e reequilíbrio financeiros

INDICADORES		SITUAÇÃO FINAL DE 2012	PADRÕES LEGAIS DE REFERÊNCIA DE DESEQUILÍBRIO				
			ESTRUTURAL		CONJUNTURAL		
1	EL (relevante para o limite) em 31/12/2012 / Receitas relevantes para o cálculo do limite legal	* 100	197%	> 175% (art. 8º, n.º 1, al. b))	X	> 125% (art. 3º, n.º 4, al. a))	X
2	Dívidas a fornecedores em 31/12/2012 / Receitas totais do ano de 2011	* 100	134%	> 50% (art. 8º, n.º 1, al. c))	X	> 40% (art. 3º, n.º 4, al. b))	X
3	Passivos financeiros do Município em 31/12/2012 (de EL) / Receitas totais do ano de 2012	* 100	185%	> 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)		835	> 6 meses (180 dias) (art. 8º, n.º 1, al. e))	X	> 6 meses (180 dias) (art. 3º, n.º 4, al. d))	X
5	Capital em dívida de EMLP em 31/12/2012 / Receitas relevantes para o cálculo do limite legal	* 100	64%	> 100% (art. 8º, n.º 1, al. a))			
6	Cumprimento da obrigação de redução do excesso de EL (relevante para o limite legal)		NÃO CUMPRIU	(art. 8º, n.º 1, al. f))	X		
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. 129

Deste modo, face aos indicadores previstos no DL n.º 38/2008, de 7/mar (mencionados na figura sob o título de " padrões legais de referência ") ⁸⁰, a **Autarquia**, no contexto do diploma em apreço, **encontrava-se**, no final de 2012, **numa situação de simultâneo desequilíbrio conjuntural e estrutural**, já que reunia, respetivamente:

- ✓ **Três dos requisitos consagrados** no art. 3º, n.º 4, do referido diploma (bastaria apenas um) ;
- ✓ **Quatro condições** previstas no art. 8º, n.º 1, do mesmo diploma (eram necessárias apenas três).

Em **2013**, de acordo com os dados do SIAL, o ME continuava a evidenciar, **mesmo após o recurso ao PAEL** (ainda que não tenha arrecadado e utilizado a totalidade do EMLP contratado), **uma situação de simultâneo desequilíbrio conjuntural e estrutural**.

Anexos, a fls. 130 e 131

A situação descrita justificava o recurso a um plano de saneamento ou reequilíbrio financeiros.

2.4.2. Saliente-se que tal situação ocorre após o **ME ter levado a cabo**, entre 2008 e 2013, **três operações de consolidação de " outras dívidas a terceiros "** (dívida administrativa/ comercial) originariamente de CP, através das quais transformou, até ao final do último ano indicado, **M€ 39** de dívida dessa natureza em financeira de MLP.

⁷⁹ Cfr., respetivamente, art.ºs 8º, n.º 1, e 3º, n.º 4, do DL n.º 38/2008, de 7/mar.

⁸⁰ 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.).

2.4.2.1. Com efeito, em **2008** e **2009** aderiu, respetivamente, aos " Programa Pagar a Tempo e Horas " (**PPTH**)⁸¹ e " Programa de Regularização Extraordinária das Dívidas do Estado " (**PREDE**), tendo beneficiado do seguinte financiamento:

Figura 27 – Empréstimos PPTH e PREDE

Un: Euro

Programas	Direcção-Geral do Tesouro e Finanças (DGTf)		Santander Totta (TOTTA)		Caixa Geral de Depósitos (CGD)		Total
	Montante	Visto do Tribunal de Contas (TC)	Montante	Visto do Tribunal de Contas (TC)	Montante	Visto do Tribunal de Contas (TC)	
PPTH	1 253 112,00	27-jan-09	1 879 668,00	13-jan-09			3 132 780,00
PREDE	4 042 856,00	6-jul-09			6 064 285,00	6-jul-09	10 107 141,00
Total	5 295 968,00		1 879 668,00		6 064 285,00		13 239 921,00

Fonte: Contratos de empréstimo

Para além disso, em **2013**, o ME, na sequência da aprovação da **candidatura ao Programa de Apoio à Economia Local**⁸² (PAEL), beneficiou do recurso a um EMLP, no montante de **€ 32 166 373,68**, tendo como objetivo o pagamento de dívidas vencidas há mais de 90 dias, reportadas no Sistema Integrado de Informação da Administração Local (SIIAL) relativamente a 31/mar/2012.

O referido contrato com o Estado Português, representado pela Direcção-Geral do Tesouro e Finanças (DGTf), foi celebrado em 23/abr/2013 e obteve o visto do Tribunal de Contas em 9/ago/2013.

Do montante total do financiamento **tinham sido arrecadadas**, em 2013, **as duas primeiras tranches**, no valor, respetivamente, de **€ 19 299 823,92** e **€ 6 433 274,64**, mas esta última no final do exercício, pelo que só terá sido utilizado no pagamento de dívidas apenas no ano seguinte.

2.4.2.2. Realce-se que, não obstante a adesão aos indicados programas e a consequente utilização, até 2013, de **M€ 32,5**, do capital dos EMLP contratados, as " **outras dívidas a terceiros** " evoluíram da seguinte forma:

Figura 28 - Impacto dos mecanismos de recuperação nas outras dívidas a terceiros

Un: Euro

Descrição	2008	2009	2010	2011	2012	2013
(A) - Outras dívidas a terceiros e originariamente de CP	28.157.112,11	38.263.876,31	39.194.445,66	53.788.882,49	55.919.229,84	43.212.217,14
(B) - Variação face ao ano anterior ao de contratação dos empréstimos PPTH, PREDE e PAEL		10.106.764,20	11.037.333,55	25.631.770,38	27.762.117,73	4.948.340,83
(C) - Empréstimo PPTH (capital utilizado)				3.132.780,00		
(D) - Empréstimo PREDE (capital utilizado)				10.107.141,00		
(E) - Empréstimo PAEL (capital utilizado)						19.299.823,92
(F) - Variação (sem PPTH / PREDE / PAEL) face ao ano anterior ((B) + (C) + (D) + (E))		23.346.685,20	24.277.254,55	38.871.691,38	41.002.038,73	37.488.085,75

Assim, nesta Autarquia, ao que tudo indica, **a utilização do capital dos referidos empréstimos** serviu apenas **para aliviar momentaneamente a pressão exercida**

⁸¹ Promovido pelo Governo com o objetivo de " (...) reduzir significativamente os prazos de pagamento a fornecedores de bens e serviços praticados por entidades públicas (...) " - Preâmbulo da RCM n.º 34/2008, de 22/fev (RCM).

⁸² Aprovado pela Lei n.º 43/2012, de 28/ago, e regulamentado pela Portaria n.º 281-A/2012, de 14/set.

pelos credores sobre a tesouraria municipal e não para dar início ao exigível processo de reequilíbrio da situação financeira do município.

Com efeito, do **recurso a estes programas não resultou**, ao contrário do que seria expectável, pelo menos entre 2008/2013, **uma diminuição duradoura do nível das " outras dívidas a terceiros " em montante pelo menos equivalente ao do capital dos referidos EMLP**, mas antes **uma duplicação do endividamento total do ME**, até 2013, **num valor muito significativo (MC 32,5)**.

Como justificação para o recorrente insucesso dos programas de consolidação financeira e dos inerentes instrumentos de monitorização, o ME, no contraditório, refere que:

" Ainda que de (muito) difícil concretização, um dos pressupostos subjacentes ao Plano de Ajustamento Financeiro elaborado ao abrigo do PAEL era a saída do Sistema Multimunicipal de Abastecimento de Água e Saneamento, que representava (e representa) um montante de despesa anual incomportável para os recursos financeiros do ME. Não se tendo verificado essa saída, o ME continua a acumular dívida, ainda que, como se comprova pela redução do endividamento que se tem vindo a registar, a autarquia tem desenvolvido um importante trabalho na diminuição de outra despesa e/ou otimização da receita.

Quanto às obrigações resultantes do PAF, a verdade é que, com exceção das que são influenciadas pelo referido no parágrafo anterior, as medidas impostas estão concretizadas ou em vias de concretização, o que revela que, no caso concreto do ME, o PAEL, por si só, não veio resolver os graves desequilíbrios financeiros existentes.

Com plena consciência deste facto, e embora o ME venha a registar uma redução do endividamento, é intenção do atual Executivo encontrar uma solução para o Sistema Multimunicipal que permita fazer regressar a despesa com o abastecimento de água e saneamento a níveis suportáveis para o Município e, assim, fomentar uma mais rápida recuperação das finanças municipais. "

Anexos, a fls. 141

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

2.5.1. O ME aprovou e tem em vigor:

- ✓ Uma **Norma de Controlo Interno** (NCI)⁸³, que contempla um conjunto de regras definidoras das políticas, métodos e procedimentos de controlo, em especial, quanto à área económico-financeira;
- ✓ Um **Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas** (PGRCIC)⁸⁴, que foi oportunamente enviado às entidades previstas na Recomendação n.º 1/2009⁸⁵ do Conselho de Prevenção da Corrupção.

⁸³ Aprovada na reunião de Câmara Municipal de 17/abr/2002.

⁸⁴ Aprovado na reunião de Câmara Municipal de 16/dez/2009.

⁸⁵ Publicada no DR, 2ª Série, em 22/jul.

Realce-se que não existe, atualmente, uma efetiva articulação entre os dois documentos referidos e que estão ambos desatualizados face à nova estrutura orgânica⁸⁶ do ME.

No contraditório, o ME refere que *"Uma das medidas estruturais tomadas pelo atual Executivo foi a Reorganização dos Serviços Municipais, já concluída e implementada. Nessa sequência, foi dado início, e está em curso, o trabalho de revisão da NCI e do PGRCIC, adaptando-os à nova estrutura orgânica do ME."*

Acrescenta, ainda, que *"A última revisão da Norma de Controlo Interno da Câmara Municipal de Évora data de Outubro de 2008"* e *"Embora conscientes da importância da existência de mecanismos de controlo interno eficazes, como ferramenta privilegiada para a prossecução dos objetivos de qualquer organização (...)",* diversas vicissitudes *"(...) ditaram que a revisão do documento viesse a ser protelada."*

Ainda de acordo com o ME, *"No início do exercício de 2014 foram (...) desenvolvidos trabalhos no sentido de iniciar a revisão da norma de controlo interno da CME, contudo a última reorganização de serviços - ocorrida em julho de 2014 - determinou a suspensão dos trabalhos."*, ao que acrescenta que *"(...) a entrada em vigor de um conjunto considerável de diplomas no âmbito da modernização e simplificação administrativa (...) determinou ainda que o Município de Évora tenha dado início à elaboração de programa de desburocratização e modernização de serviços (...)"*.

Conclui, afirmando que *"Naturalmente (...) os novos métodos de trabalho, os novos procedimentos e rotinas terão que ser transpostos para a Norma de Controlo Interno da CME, razão pela qual o projeto de revisão deste documento se encontra inscrito no plano de atividades deste Município para o ano de 2016."*

Por sua vez, no que se refere ao Plano de Prevenção de Riscos de Gestão e Infrações Conexas da Câmara Municipal de Évora, a Autarquia afirma, no contraditório, que:

"(...) em rigor da verdade, os argumentos que apresentamos para justificar a inexistência de revisão são os mesmos que anteriormente expusemos relativamente à NCI."

Importa contudo referir que foi elaborada uma primeira versão de trabalho do documento de revisão, em articulação com os diversos serviços municipais, tendo sido definidos mapas de risco em consonância com a estrutura orgânica vigente, tendo por base as competências de cada serviço."

Prevê-se que no decurso de 2016 e concomitantemente com a revisão da NCI, possa ser dada sequência à revisão do PPRG, projeto este que se encontra igualmente inscrito em sede de Plano de Atividades do Município de Évora para 2016."

Anexos, a fls. 141 e 142

2.5.2. Do trabalho de campo efetuado⁸⁷ resultaram algumas fragilidades ao nível do sistema de controlo interno e dos procedimentos contabilísticos de que

⁸⁶ Aprovada pela Assembleia Municipal de Évora em 27/jun/2014 e publicada no Diário República a 16/jul/2014.

⁸⁷ Em especial através da utilização de questionários e da realização de testes de conformidade e substantivos.

destacamos o facto de **não serem**:

- ✓ Apresentados, respetivamente, no passivo de CP e MLP dos balanços, o valor das amortizações dos contratos de EMLP que se vence em cada um dos anos imediatos e da dívida comercial e administrativa que não é exigível no ano seguinte;

No contraditório o ME refere tratar-se de uma "*(...) situação já identificada (...) e que será concretizada a partir do próximo exercício económico (2016)*".

Anexos, a fls. 142

- ✓ Valorizados e reconhecidos contabilisticamente os investimentos executados por administração direta.

Anexos, a fls. 132

Relativamente a esta situação, a Autarquia esclarece que tem "*(...) procurado colmatar, nomeadamente fomentando a melhoria da qualidade da informação introduzida no sistema de contabilidade de custos.*"

Anexos, a fls. 143

2.5.3. No que respeita ao **Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas**, que se encontra em fase de revisão, parece-nos de salientar a **falta de**:

- ✓ Adoção de procedimentos específicos tendentes a assegurar a sua aplicação, monitorização e revisão;
- ✓ Designação de um responsável pela prossecução dos objetivos definidos.

Relativamente a estas observações, o ME, no contraditório, refere caber, no âmbito da mais recente reorganização dos serviços municipais, ao atual Gabinete de Auditoria e Modernização Organizacional, as competências no domínio da monitorização periódica do grau de execução do Plano.

Acrescentam, ainda, que no ponto 6 do Plano está previsto o procedimento de controlo e monitorização do Plano, mas, em nosso entender, de uma forma desadequada dado o seu carácter genérico, que, por isso, necessita de ser aperfeiçoado para assegurar uma efetiva aplicação, monitorização e, sendo caso disso, revisão do documento em apreço.

Termina, afirmando que "*Atendendo a que os planos devem constituir-se como instrumentos dinâmicos, que reforcem o sistema de controlo interno já existente e potenciem a implementação de políticas anticorrupção, assim como a procura contínua de oportunidades de melhoria, desenvolvendo a criação e aplicação na autarquia de medidas que previnam a ocorrência de conflitos de interesse, constitui-se como preocupação do executivo municipal e dirigentes o reforço e implementação de mecanismos adicionais que facilitem e propiciem a aplicação, monitorização e controlo do plano, pelo que em sede de revisão do documento atualmente em vigor, serão as recomendações emitidas por V. Exas consideradas.*"

Anexos, a fls. 143

3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

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

3.1. DOCUMENTOS DE PRESTAÇÃO DE CONTAS (2010/2013)		
CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p>3.1.1. A análise realizada indicia que, entre 2010/2013, no ME, os documentos de prestação de contas na vertente patrimonial e os mapas de execução orçamental não refletiam, com inteira fiabilidade, a sua situação, económica, financeira e orçamental, atendendo a que:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Foram efetuadas correções materialmente relevantes nas rubricas de resultados, e, em especial, do passivo exigível, (2012: M€ 1,9) e constatada a existência de um desvio de verbas com influência nos saldos orçamentais (2012: m€ 54), bem como a utilização de valores de operações de tesouraria (2010 e 2012) no pagamento de operações orçamentais; ✓ Os bens imóveis não estavam totalmente inventariados e as contas de compromissos de exercícios futuros não eram utilizadas de forma adequada. <p>Relativamente ao desvio de verbas e à utilização ilegal de operações de tesouraria, importa salientar que o ME promoveu processos disciplinares, efetuou uma participação criminal ao Ministério Público e deu conhecimento ao Tribunal de Contas.</p>	<p>2.1.1.1. a 2.1.1.5.</p>	<p>A) A regularização, ao nível da informação contabilística do ME, das variações patrimoniais omitidas ou incorretamente refletidas, caso ainda não tenham sido e sejam já suscetíveis de ser corrigidas.</p> <p>B) Não utilização de verbas em finalidade diferente da legalmente prevista, nomeadamente quanto a verbas de natureza extraorçamental para pagamento de despesas inerentes a operações orçamentais.</p> <p>C) Utilização, de forma sistemática e adequada, das contas relativas a compromissos de exercícios futuros.</p> <p>D) Finalização do processo de inventariação dos imóveis municipais e consequente reconhecimento contabilístico.</p>
<p>3.1.1.1. A evolução das grandezas que integram os balanços, revela que, entre 2010/2013, aumentou, significativamente, o grau de dependência do ME do passivo exigível para financiamento do ativo (de 18% para 38%), tendo diminuído o correspondente peso dos fundos próprios (de 76% para 54%).</p>	<p>2.1.2.1. e 2.1.2.2.</p>	

3.2. ORÇAMENTO, DÍVIDA MUNICIPAL E SITUAÇÃO FINANCEIRA (2010/2013)		
CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p>3.2.1. Nos anos de 2010/2013, a receita global disponível do ME importou, respetivamente, em MC 49, MC 42, MC 41 e MC 65, tendo aumentado cerca de 33% (M€ 16).</p> <p>Todavia, aquelas receitas incluíam a arrecadação de empréstimos (receitas não efetivas) de, respetivamente, M€ 5,1, M€ 2,6, M€ 2,5 e M€ 28,6, sem as quais teria ocorrido uma diminuição, no período, de cerca de 17%.</p>	2.2.1.1.	
<p>3.2.1.1. Prática sistemática, entre 2010/2013, de elevado empolamento na previsão das receitas orçamentais, com reduzidos índices de execução em termos globais (2013: 63%), e, em especial, na componente de capital (exceto em 2013, mas apenas por força da arrecadação EMLP do PAEL), o que contraria o objetivo visado pelas regras previsionais consagradas no POCAL.</p> <p>A execução desses orçamentos comportava um elevado risco, pois o ME criou, de forma artificial, ao nível da execução orçamental, a possibilidade de realização e/ou existência de elevados montantes de despesa (2012 e 2013: M€ 61,3 e M€ 38,4) sem que existissem meios monetários para efetuar o seu pagamento, potenciando uma gestão orçamental totalmente desequilibrada.</p>	2.2.1.2. e 2.2.1.3.	<p>E) Elaboração rigorosa dos orçamentos de receita:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Fundamentando, de forma adequada, todas as rubricas previstas, independentemente de estarem ou não sujeitas no POCAL a regra previsional (e, em especial, nos casos em que o valor a orçamentar traduza uma evolução atípica - crescimento - da receita face ao seu histórico de cobrança efetiva); ✓ Considerando apenas as que apresentem um elevado grau de probabilidade em termos de cobrança efetiva.
<p>3.2.1.2. Violação reiterada, entre 2010/2013 (após a adesão aos PPTH/PREDE/PAEL), do princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial (execução global do ano), o que espelha uma execução orçamental persistentemente desequilibrada.</p>	2.2.1.5.	<p>F) 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.</p>
<p>3.2.1.3. O ME, no mesmo período, não dispunha de qualquer margem de manobra ao nível da gestão financeira, designadamente para fazer face às despesas municipais que não se encontravam, à partida, já " vinculadas ".</p>	2.2.1.6.	<p>G) Ponderação de medidas que possam contribuir para uma redução das despesas municipais que apresentam uma elevada rigidez.</p>

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p>Aliás, caso o ME não tivesse empolado, de forma muito relevante, a previsão das receitas orçamentais, não estaria em condições de elaborar orçamentos que cumprissem formalmente o princípio do equilíbrio orçamental.</p>	2.2.1.6.	
<p>3.2.1.4. Indícios, entre 2010/2013, da realização e/ou existência de despesas, sem que tenha sido efetuado o exigível compromisso (respetivamente, M€ 23, M€ 38, M€ 9,4 e M€ 9,6), facto que é suscetível, em abstrato, de consubstanciar um ilícito de natureza financeira.</p> <p>Atendendo, por um lado, a que tal facto pode estar relacionado com uma incorreta apresentação, no CP do balanço, de dívidas de MLP e, por outro lado, a que o TC tem na sua posse todos os elementos que lhe permitem apreciar esta situação, não se justifica a realização de qualquer diligência adicional.</p>	2.2.1.7.	<p>H) Cumprimento sistemático das regras previstas no POCAL e na Lei n.º 8/2012, de 21/fev, em matéria de assunção de compromissos, em especial, no que concerne à proibição de assunção de compromissos sem que existam fundos disponíveis.</p>
<p>3.2.2. A dívida do ME de operações orçamentais aumentou, entre 2010/2013, MC 13,8 (21%), passando para MC 81,3, sendo de salientar, em 2013, o/a:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Elevado período de recuperação da dívida municipal (73 meses); ✓ Reduzida taxa cobertura da dívida pelas receitas efetivas disponíveis (44%); ✓ Relevante e crescente valor de dívida municipal " per capita " (€ 1 437); ✓ Significativo peso da dívida de MLP na dívida total (47%). <p>Refira-se, ainda, que, em 2013 existia um risco, crescente e materialmente relevante, para a evolução da dívida municipal, pois estavam reconhecidas provisões para riscos e encargos no valor de M€ 2,7 (mais M€ 1,8 do que no ano anterior).</p> <p>A dívida do ME importava, em qualquer dos anos, num valor materialmente muito relevante e desproporcionado face ao seu quadro financeiro, nomeadamente, às receitas orçamentais, e apresentava uma estrutura que se repercute e condiciona a gestão orçamental dos exercícios futuros.</p>	2.2.2.1.	<p>I) Acompanhamento e controlo rigorosos da evolução e da assunção de nova dívida municipal, de modo a conter e adequar o seu montante ao quadro financeiro da Autarquia, nomeadamente às suas receitas (designadamente, às realmente disponíveis, ou seja, após a dedução das despesas fixas e rígidas), salvaguardando, assim, o pagamento atempado das suas obrigações.</p> <p>J) Ponderação, em especial nas áreas de atividade ou programas que tenham um maior peso e flexibilidade ao nível da despesa, da adoção de medidas no sentido de descontinuar os que tenham menor impacto negativo sobre os cidadãos ou de diminuir os meios financeiros afetos, de modo a atingir uma redução relevante e estrutural na despesa municipal.</p>

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p>3.2.2.1. O <i>stock</i> da dívida de EMLP cresceu acentuadamente entre 2010 e 2013 (MC 12,3 e 48%), tendo passado para MC 38,1, o mesmo acontecendo com o serviço da dívida (mais 5%), que aumentou para MC 5,1.</p> <p>É expectável que o serviço da dívida cresça significativamente nos próximos anos, atendendo à materialidade do capital do EMLP em período de carência no final de 2012 e à concretização do PAEL em 2013 e 2014.</p>	<p>2.2.2.2.</p>	<p>K) Realização de novos investimentos, em especial, com recurso a financiamento alheio, deve ter em consideração a dimensão intergeracional das decisões político-financeiras, tendo sempre subjacente uma análise de custo/benefício, que integre, de forma sistemática, a previsão dos custos a suportar com o respetivo financiamento, exploração, manutenção e conservação.</p>
<p>3.2.2.2. O ME, no final dos anos de 2010/2012, tinha um <i>stock</i> de dívida de ECP no montante de cerca de MC 2,2, o que já não acontecia no final de 2013.</p> <p>Os referidos saldos em dívida decorreram da utilização, de forma continuada (entre 2002 e 2013), de um ECP (consubstanciado numa linha de crédito) celebrado em 17/set/2002 (com uma alteração de 23/abr/2008).</p> <p>O contrato de ECP vigorou, assim, por mais do que um exercício orçamental e um ano (365 dias), sem que tenha sido submetido, em qualquer momento, a fiscalização prévia do Tribunal de Contas.</p> <p>Os factos descritos são suscetíveis, em abstrato, de gerar responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do art. 65º, n.º 1, als. b), d) e h), da LOPTC, cabendo a sua apreciação e valorização ao Ministério Público junto do Tribunal de Contas.</p> <p>A eventual responsabilidade financeira é imputável </p>	<p>2.2.2.3</p>	<p>L) Cumprimento do quadro legal previsto no art. 50º do RFALEI, em especial, no que respeita à obrigação de arrecadação e amortização do capital dos ECP no mesmo exercício orçamental.</p>

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p>3.2.2.3. As "outras dívidas a terceiros" de operações orçamentais aumentaram entre 2010/2013 (M€ 4 e 10%), tendo passado para MC 43.</p> <p>A situação financeira de CP do ME, não obstante a adesão ao PPTH/PREDE/PAEL, manteve-se, ao longo do quadriénio, muito negativa e desequilibrada, com:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Relevantes e sistemáticos saldos reais negativos de operações orçamentais (2012 e 2013: M€ 56 e M€ 39); ✓ PMP a terceiros (2012) e a fornecedores (2013) elevados e que ultrapassam largamente os parâmetros legais (964 e 755 dias); ✓ Violação reiterada da regra do equilíbrio financeiro mínimo, pois não existe qualquer ajustamento entre as dívidas de CP e a correspondente liquidez do ativo, em especial, com as disponibilidades; ✓ Elevados custos financeiros relativos a atrasos no pagamento a fornecedores (liquidação, nos anos de 2010/2012, de juros de mora de, pelo menos, M€ 4,2, tendo sido pagos M€ 2,9 e estando, ainda, em dívida, no final de 2012, M€ 1,4). 	<p>2.2.2.5 a 2.2.2.8</p>	<p>M) Implementação de medidas que contribuam para o restabelecimento do equilíbrio financeiro do ME, em especial de CP, o que pressupõe, designadamente, a:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Otimização da cobrança das receitas municipais (através da atualização das taxas e preços praticados na Autarquia, da fixação das taxas dos impostos municipais e, sendo caso disso, da melhoria dos respetivos processos de liquidação e cobrança); ✓ Racionalização da despesa realizada através, nomeadamente, da: <ul style="list-style-type: none"> • Análise e ponderação sistemáticas da necessidade e utilidade das despesas a realizar; • Adoção, ainda que não prevista legalmente, do instrumento da cativação das despesas, consagrando regras de execução orçamental que incluam a identificação das rubricas da despesa e as percentagens a cativar, bem como a competência para a sua descativação. <p>N) Redução dos prazos médios de pagamento para os parâmetros legalmente previstos, por forma a cumprir atempadamente os compromissos e evitar a ocorrência de custos financeiros.</p>
<p>3.2.2.4. Em síntese, a situação descrita é suscetível, em nosso entender, de colocar em causa uma efetiva aplicação do princípio da equidade intergeracional, pois condiciona, de forma muito significativa, os orçamentos do ME no futuro e, assim, a capacidade financeira da Autarquia para prosseguir as suas atribuições e competências.</p> <p>Saliente-se, ainda, que não foi possível constatar, ao contrário do que seria expectável, a adoção, pelos órgãos e eleitos locais, de quaisquer medidas tendentes a promover a contenção e o controlo da despesa e da dívida municipais e a conseqüente recuperação da situação financeira, pois não se verificaram quaisquer melhorias nesta matéria.</p>	<p>2.2.2.</p>	

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p>3.2.3. Foram celebrados, em 1999 e 2006, dois contratos, designados, de confirming e gestão de pagamentos a fornecedores, com, respetivamente o BST e a CLF, não tendo sido estabelecido, no primeiro, qualquer limite temporal e tendo sido previsto, no segundo, um prazo de vigência de 24 meses (renovável por iguais períodos).</p> <p>Através destes contratos foi paga, entre 2010 e 2012, dívida de curto prazo a fornecedores nos montantes totais de, respetivamente, M€ 4,4, M€ 1,4 e m€ 906.</p> <p>Na sequência da execução dos contratos em apreço, o ME, relativamente às indicadas entidades financeiras:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Tinha dívidas, no final de 2012, no montante, de, respetivamente, M€ 2,8 e € 1,97; ✓ Pagou, entre 2010/2012, juros nos valores de, respetivamente, m€ 291, m€ 444 e m€ 244. <p>Estes contratos, que também integravam a contratação de um EMLP, foram celebrados e executados de forma ilegal, pois não:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Existiu qualquer intervenção da Câmara e Assembleia Municipais; ✓ Foram submetidos à concorrência ou sujeitos, em qualquer momento, a fiscalização prévia do TC. <p>Refira-se, ainda, que é controversa a possibilidade de recurso a este tipo de contratos pelas autarquias locais.</p> <p>A utilização, ao longo de 2010/2012, destes instrumentos financeiros para efetuar novos pagamentos de dívida de CP a fornecedores (M€ 6,8) é passível, em abstrato, de gerar responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do art. 65º, n.º 1, als. b), e h), 2.ª parte, da LOPTC, cabendo a sua apreciação e valorização ao Ministério Público junto do Tribunal de Contas.</p>	<p>2.2.3</p>	<ul style="list-style-type: none"> O) Cumprimento sistemático das regras previstas no art. 49º do RFALEI em matéria do regime de crédito dos Municípios, em especial, no que respeita à proibição de celebrar contratos com entidades financeiras com a finalidade de consolidar dívida de curto prazo (exceto no âmbito de mecanismos de recuperação financeira). P) Revogação ou resolução imediata dos contratos e regularização dos respetivos valores em dívida.

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
A eventual responsabilidade financeira é imputável 	2.2.3	

3.3. LIMITES LEGAIS DE ENDIVIDAMENTO (2012/2013)

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p>3.3.1. Em 2012, o perímetro relevante para aferir do cumprimento dos limites legais de endividamento, atendendo ao conceito de endividamento líquido total, englobava, para além do ME, duas associações de municípios (CIMAC e AMDE) e duas empresas (SRU Évoraviva e MME).</p> <p>Não foi considerado o endividamento das empresas GESAMB, SITEE; Habévora e NIA, pois apresentaram contas equilibradas, de acordo com o RJAEP.</p> <p>Em 2013, a análise foi efetuada de acordo com perímetro e os dados reportados pelo ME no SIIAL, que, para além da informação da Autarquia, inclui somente a da CIMAC.</p>	<p>2.3.2.1. a 2.3.2.3.</p>	
<p>3.3.1.1. O ME violou os limites legais de EL (2012 e 2013) e de ECP (2012), factos que são suscetíveis, em abstrato, de ser sancionados em termos tutelares administrativos e financeiros.</p> <p>Realce-se, ainda, que os empréstimos excecionados do limite legal de EL (e também do de EMLP) importavam em MC 5,9, pelo que os valores que estão a ser considerados são inferiores aos reais.</p> <p>No final de 2013, o ME deixou de ter qualquer dívida de ECP, pelo que, face à regularização superveniente da situação, não se justifica qualquer outra diligência em sede tutelar administrativa.</p> <p>Por sua vez, no que respeita ao EL, a Autarquia, ao longo de 2013, também não cumpriu a obrigação de redução de pelo menos 10% do excesso que se verificava no início do exercício.</p>	<p>2.3.1. a 2.3.3. e 2.3.5.</p>	<p>Q) Cumprimento integral e sistemático, no futuro, do quadro legal previsto, em especial, nos arts. 52º e 54º do RFALEI, em matéria de limites legais de endividamento municipal.</p>

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p>Todavia, atendendo a que, face à mudança do quadro legal, a referida violação já não é suscetível de ser regularizada no futuro e ao princípio da tipicidade, não é evidente que estejam reunidos os pressupostos suscetíveis de levar à efetivação de responsabilidades em sede tutelar administrativa.</p> <p>Ao contrário, em sede financeira, a eventual responsabilidade pela violação dos referidos limites legais é imputável, com os fundamentos já referidos:</p> <div style="background-color: black; width: 100%; height: 100px; margin: 5px 0;"></div> <p>Nesta sede, a apreciação e valorização dos factos em causa é da competência do Ministério Público junto do Tribunal de Contas.</p>	<p>2.3.1. a 2.3.3. e 2.3.5.</p>	
<p>3.3.1.2. O ME também ultrapassou, em 2013, o limite legal de EMLP, mas tal situação é admissível de acordo com o quadro legal, pois resultou, apenas, da arrecadação, nesse ano, de parte do capital do PAEL (M€ 25,7).</p>	<p>2.3.1. a 2.3.4..</p>	<p>Cfr. recomendação anterior.</p>
<p>3.3.1.3. O ME cumpriu a obrigação de prestação periódica de informação à DGAL, mas os dados reportados de 2012 não refletiam, com inteira fiabilidade, a sua situação nesta matéria, tendo sido apuradas diferenças materialmente relevantes, para mais, ao nível do:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ EL: M€ 9,7; ✓ EMLP: m€ 9,6. <p>Tais diferenças resultaram das correções da IGF na informação financeira do ME, da não consideração dos direitos reconhecidos na contabilidade da Autarquia sobre a empresa municipal Habévora e da inclusão da informação das entidades CIMAC, AMDE EVORAVIVA e MME.</p>	<p>2.3.6.1. a 2.3.6.1.3.</p>	<p>R) Prestação de informação rigorosa à DGAL para efeitos de acompanhamento e controlo do endividamento municipal, o que resultará, designadamente, de uma maior fiabilidade da informação decorrente dos registos contabilísticos do ME e da comunicação da informação de todas as entidades relevantes.</p> <p>S) Criação de procedimentos periódicos de circularização, recolha e validação de informação, que inclua o conjunto de entidades suscetíveis de relevarem, em cada momento, para os limites de endividamento municipal, o que também permitirá o acompanhamento e controlo sistemáticos da posição da Autarquia nessa matéria.</p>

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
3.3.2. O ME contribuiu, em 2012 e 2013, de forma, respetivamente, positiva e negativa, para o défice do subsetor das autarquias locais , uma vez que, entre 1/jan e 31/dez daqueles anos, diminuiu e aumentou o seu EL (sem exceções) em cerca de M€ 1,6 e M€ 3,2.	2.3.7.	

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

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
3.4.1. No final 2012 e 2013 , a Autarquia apresentava uma situação de simultâneo desequilíbrio financeiro conjuntural e estrutural.	2.4.1.	
3.4.1.1. Contudo, o ME, entre 2008 e 2013, aderiu a diversos mecanismos de consolidação e/ou recuperação financeiras (PPTH, PREDE e PAEL), através dos quais transformou, até ao final do último ano, outras dívidas a terceiros de CP, no montante M€ 32,5, em financeira de MLP (tendo, ainda, utilizado, em 2014, as duas últimas tranches do PAEL, no montante de M€ 12,9). Do recurso a estes programas não resultou , ao contrário do que seria exigível, pelo menos entre 2009/2013, uma diminuição duradoura das " outras dívidas a terceiros " em montante pelo menos equivalente ao dos EMLP, mas antes uma duplicação da dívida total do ME num valor muito significativo (M€ 32,5) .	2.4.2.	T) Criação dos instrumentos necessários à monitorização e cumprimento das obrigações e objetivos resultantes do Plano de Ajustamento Financeiro elaborado ao abrigo do PAEL.

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

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
3.5.1. A NCI e o PGRIC não estão articulados entre si, nem ajustados à atual estrutura orgânica dos serviços.	2.5.1.	U) Revisão da NCI e PGRIC de modo a efetuar a sua articulação e adaptação face à atual estrutura orgânica do ME.

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p>3.5.2. Das fragilidades ao nível do sistema de controlo interno e dos procedimentos contabilísticos, destacamos o facto de não serem:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Apresentados, respetivamente, no passivo de CP e MLP dos balanços, o valor das amortizações dos contratos de EMLP que se vence em cada um dos anos imediatos e da dívida comercial e administrativa que não é exigível no ano seguinte; ✓ Valorizados e reconhecidos em termos contabilísticos os investimentos executados por administração direta. 	2.5.2.	<p>V) Adequada apresentação, no CP e MLP do balanço, respetivamente, da dívida de EMLP exigível no ano imediato (ainda que mantendo a denominação da conta que espelha a natureza originária deste passivo) e da dívida de comercial/administrativa exigível para além do ano seguinte.</p> <p>W) Apuramento e respetivo reconhecimento contabilístico dos investimentos realizados por administração direta.</p>
<p>3.5.3. Da análise ao PGRCIC salientamos que não:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Foram adotados os procedimentos específicos tendentes a assegurar a sua aplicação, monitorização e revisão; ✓ Foi designado qualquer responsável pela prossecução dos objetivos definidos. 	2.5.3.	<p>X) Previsão dos instrumentos necessários para assegurar a sua aplicação, monitorização e revisão.</p> <p>Y) Designação de um responsável pela prossecução dos objetivos definidos no Plano.</p>

4. PROPOSTAS

4.1. Em face dos resultados obtidos propomos:

4.1.1. Que seja dado conhecimento do presente relatório e respetivos anexos ao Senhor Secretário de Estado das Autarquias Locais, com sugestão de encaminhamento para a Direção-Geral das Autarquias Locais, atentas as matérias objeto de acompanhamento por esta entidade.

4.1.2. O envio do presente relatório e respetivos anexos ao Senhor Presidente da Câmara Municipal de Évora, o qual deverá dar conhecimento dos mesmos aos restantes membros do Órgão Executivo, bem como de remeter cópia à Assembleia Municipal, em conformidade com o disposto no art. 35º, n.º 2, alínea o), do Anexo I, à Lei n.º 75/2013, de 12/set.

4.1.3. Que a Câmara Municipal de Évora informe a IGF, no prazo de 60 dias a contar da data de receção do presente relatório, do estado de operacionalização das recomendações efetuadas e ainda não adotadas até a apresentação do contraditório e remeta as atas dos órgãos municipais que evidenciem que foi dado conhecimento aos mesmos do presente relatório.

Inspeção-Geral de Finanças,

Chefe de Equipa

Assinado de forma digital
por SÓNIA MARIA DA SILVA
BARBOSA
Dados: 2016.01.04 11:50:47
Z