

CONTROLO DO ENDIVIDAMENTO E DA SITUAÇÃO FINANCEIRA DA ADMINISTRAÇÃO LOCAL AUTÁRQUICA – LISBOA E SUL



Auditoria ao Município de Alcácer do Sal

Proc. n.º 2012/182/A3/1079

Relatório n.º 1954/2012

Dezembro de 2012

FICHA TÉCNICA

NATUREZA	Auditoria Financeira
ENTIDADE AUDITADA	Município de Alcácer do Sal
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/2009 e 31/dez/2011.
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 2011; • Análise do comportamento do Município em termos de execução orçamental no último triénio (2009/2011), avaliação da evolução do endividamento municipal no mesmo período, designadamente no que respeita a empréstimos, <i>leasing</i> e outras dívidas a terceiros, e apreciação da sua situação financeira, em especial, de curto prazo; • Controlo do cumprimento, no final do ano de 2011, dos limites de endividamento previstos na Lei das Finanças Locais e na Lei do Orçamento de Estado para aquele ano; • Verificação, no final de 2011, da posição do Município em termos de equilíbrios conjuntural e estrutural (saneamento e reequilíbrios financeiros); • Conhecimento do sistema de controlo interno instituído em relação a vários aspetos do endividamento e sua avaliação em termos de adequação e eficácia.
METODOLOGIA	A presente auditoria baseou-se na metodologia e instrumentos de trabalho consubstanciados no guião " <i>Avaliação do Endividamento Municipal</i> ", adotado pela IGF, com as atualizações que decorrem das alterações legislativas mais recentes.
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	set/2012 – dez/2012
DIREÇÃO	IFD – Dr.ª Ana Paula Barata Salgueiro
EQUIPA	<p>Coordenação: CdE – Dra. Paula Duarte</p> <p>Execução: Inspetor – Dr. Serafim Silva</p>

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

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

PARECER:

*À consideração do senhor
Inspector-Geral, com o
meu acordo.*

O Subinspector-Geral

Mário Tavares da Silva
2013.09.03

Concordo.

O endividamento do Município de Alcácer do Sal ascendeu, em 2011, a M€ 34,7.

Em 2011, a situação financeira de curto prazo continuava pouco equilibrada, pois evidenciava um relevante saldo real negativo de operações orçamentais (M€ 1,4), PMP a terceiros acima dos parâmetros legais (86 dias) e desajustamento entre as dívidas de CP e as disponibilidades.

As receitas orçamentais foram sistematicamente empoladas, registando-se nas de capital um índice de execução máximo de 44%, situação que permitia prever artificialmente despesas, em 2011, de M€ 9,5, cujo pagamento não era possível realizar atempadamente.

No final de 2011, o MAS não apresentava uma situação de desequilíbrio conjuntural nem estrutural, tendo cumprido, nesse ano, os limites legais de endividamento.

À consideração superior

IGF, 28 DEZ 2012

António B. Salgueiro

DESPACHO:

*Amendo.
À consideração do Sr.º Secretário
de Estado do Orçamento.*

8.2.2013

Jose Maria
JOSÉ MARIA LEITE MARTINS
Inspector-Geral

Relatório N.º 1954/2012

ANA PAULA B. SALGUEIRO
INSPECTORA DE FINANÇAS DIRECTORA

Processo n.º 2012/182/A3/1079

**CONTROLO DO ENDIVIDAMENTO E DA SITUAÇÃO FINANCEIRA DA
ADMINISTRAÇÃO LOCAL AUTÁRQUICA – LISBOA E SUL**

MUNICÍPIO DE ALCÁCER DO SAL

SUMÁRIO EXECUTIVO

Atendendo às evidências obtidas (**vd. Anexos 1 a 58**), a sua análise (**vd. Cap. 2**) e os resultados do procedimento de contraditório, de concordância com a posição assumida pela IGF (**vd. Anexos 60 a 62**), os principais resultados desta auditoria são, em síntese, os seguintes:

1. Fragilidades da informação contabilística

1.1. Em 2011, efetuámos uma **correção materialmente pouco relevante**, ao passivo exigível, relativa a uma fatura omitida dos registos contabilísticos.

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

2. Endividamento municipal e manutenção de uma situação financeira de curto prazo (CP) desequilibrada.

2.1. O **endividamento global, entre 2009 e 2011**, teve um decréscimo de **M€ 1,9** (39,6%), atingindo o **montante M€ 2,9**, que resultou da **redução**, quer da **dívida financeira** (**m€ 380** e 32%), quer das **outras dívidas a terceiros** (**M€ 1,5** e 42,1%).

O **peso da dívida de MLP na dívida total é relevante e crescente** ao longo do triénio (aumentou de 25% para 28%), situação que se **repercute na gestão orçamental dos exercícios futuros**.

Acresce que, no exercício de **2011, foram assumidos compromissos** (cerca de **M€ 3**), que **ainda não se encontravam faturados**, os quais, num futuro próximo, **agravam o endividamento municipal**.

Desta forma, **a evolução da situação financeira municipal não é tão positiva** como aquela que decorre somente da consideração da **dívida já existente**.

2.2. A **situação financeira de CP continua pouco equilibrada**, pois, em 2011, ainda se verificou:

- ✓ **Relevante saldo real negativo de operações orçamentais** (M€ 1,4);
- ✓ **PMP a terceiros superior aos parâmetros legalmente previstos** (86 dias);
- ✓ **Desajustamento** entre as **dívidas de CP e as disponibilidades**.

2.3. O MAS não **apresentava**, no final de 2011, **uma situação de desequilíbrio conjuntural nem estrutural**.

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

3.1. A **receita global disponível do MAS**, nos anos de 2009/2011, importou, respetivamente, em **M€ 17,1, M€ 18,9 e M€ 18,3**.

A Autarquia manteve, **entre 2009/2011, uma prática de empolamento da previsão das receitas orçamentais**, em especial **de capital** (taxas de execução máximas de 44%), sendo de realçar que, face aos valores previstos, **não foram arrecadadas receitas no montante de**, respetivamente, **M€ 11, M€ 8,4 e M€ 9,5**.

Fragilidades da prestação de contas

Endividamento global, em 2011, de M€ 2,9

Assunção de compromissos não faturados de M€ 3

Situação financeira de CP pouco equilibrada
Saldo real negativo de OO (2011: M€ 1,4)

Receita global disponível em 2011: M€ 18,3

Empolamento das receitas orçamentais, em especial de capital, com taxas máximas de execução de 44%

Deste procedimento decorre um **grande risco** para **a sustentabilidade financeira da entidade**, já que permite, através da criação de uma situação de aparente equilíbrio orçamental, **a realização/existência de despesa para além da efetiva capacidade** para promover o seu **pagamento atempado** (2011: M€ 9,5).

3.2. Nos anos 2009 e 2011, mostra-se **violado o princípio do equilíbrio corrente previsto no POCAL**, pois uma parte da receita de capital foi utilizada para financiar a despesa corrente municipal.

3.3. A **violação sistemática do princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial** (execução global do ano), espelha **a concretização, ao nível da execução orçamental, daquele risco** e a consequente existência de uma **gestão orçamental pouco equilibrada**.

3.4. No início de cada um dos anos analisados, o **valor global das receitas orçamentais** encontrava-se parcialmente **comprometido** (respetivamente, 58%, 80% e 73%) **face apenas a um conjunto de despesas certas e com um elevado grau de inflexibilidade**, o que introduz alguma rigidez e reduz a margem de atuação ao nível da gestão financeira.

4. Cumprimento dos limites especiais de endividamento líquido e de EMLP e do limite de ECP previsto na LFL

4.1. No final de **2011**, o **MAS cumpria os limites especiais de endividamento líquido (EL) e de empréstimos de médio e longo prazos (EMLP)** previstos na LOE desse ano e o **limite legal de empréstimos de curto prazo (ECP)** previsto na LFL.

4.2. A informação reportada à DGAL, relativamente a 2011, **não refletia, com inteira fiabilidade**, a situação do MAS, pois foram apuradas diferenças, ainda que pouco relevantes, que, todavia, não tiveram qualquer reflexo nas conclusões globais retiradas em matéria de (in)cumprimento dos limites de endividamento municipal.

5. Recomendações

5.1. A **IGF efetuou recomendações ao MAS** com vista **a garantir a/o:**

- ✓ Elaboração de orçamentos rigorosos, especialmente ao nível da receita de capital prevista, visando uma gestão orçamental prudente, equilibrada e sustentável;
- ✓ Restabelecimento do equilíbrio financeiro de curto prazo;
- ✓ Adequado reporte de informação financeira à DGAL, atento o papel desta entidade em sede, designadamente, de acompanhamento e controlo dos limites de endividamento municipal.

Orçamentos com grande risco ao nível da execução

Violação do princípio do equilíbrio corrente

Realização/existência de despesa superior à capacidade financeira

Cumprimento dos limites de endividamento de 2011

Prestação de informação incorreta à DGAL

Principais recomendações

ÍNDICE

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS	5
LISTA DE QUADROS.....	6
1. INTRODUÇÃO	7
1.1. ORIGEM E OBJETIVOS	7
1.2. METODOLOGIA E CONDICIONALISMOS	7
1.3. CONTRADITÓRIO	8
2.1. DOCUMENTOS DE PRESTAÇÃO DE CONTAS DE 2009 A 2011	8
2.1.1. FIABILIDADE DA INFORMAÇÃO FINANCEIRA (2011)	8
2.1.2. EVOLUÇÃO DOS BALANÇOS	9
2.2. EXECUÇÃO ORÇAMENTAL, DÍVIDA MUNICIPAL E SITUAÇÃO FINANCEIRA.....	10
2.2.1. EXECUÇÃO ORÇAMENTAL (2009/2011).....	10
2.2.2. DÍVIDA MUNICIPAL E APRECIÇÃO DA SITUAÇÃO FINANCEIRA (2009/2011)	15
2.3. LIMITES LEGAIS DE ENDIVIDAMENTO PREVISTOS PARA 2011.....	20
2.3.1. APURAMENTO DOS LIMITES LEGAIS (DGAL E IGF).....	20
2.3.1.2. ENTIDADES RELEVANTES PARA OS LIMITES LEGAIS.....	22
2.3.1.3. CONTROLO DO LIMITE DE ENDIVIDAMENTO LÍQUIDO	23
2.3.1.4. CONTROLO DE LIMITE DOS EMPRÉSTIMOS DE MÉDIO E LONGO PRAZO.....	23
2.3.1.5. CONTROLO DO LIMITE DOS EMPRÉSTIMOS DE CURTO PRAZO	24
2.3.1.6. CONTROLO DA INFORMAÇÃO PRESTADA À DGAL NO ANO DE 2011	24
2.3.2. CONTRIBUTO PARA O DÉFICE DO SUBSETOR DAS AUTARQUIAS LOCAIS	26
2.4. SANEAMENTO E REEQUILÍBRIO FINANCEIROS NO FINAL DE 2011	26
2.5. CONTROLO INTERNO E PROCEDIMENTOS CONTABILÍSTICOS	27
3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES.....	28
4. PROPOSTAS	34
ANEXOS (Fls. 1 a 62)	

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AMAGRA	Associação de Municípios Alentejanos para a Gestão Regional do Ambiente
AMBAAL	Associação de Municípios do Baixo Alentejo e Alentejo Litoral
AMBILITAL	Investimentos Ambientais no Alentejo, EIM
AMRS	Associação de Municípios da Região de Setúbal
Cfr	Confrontar
CIMAL	Comunidade Intermunicipal do Alentejo Litoral
CP	Curto Prazo
DGAL	Direção-Geral das Autarquias Locais
DL	Decreto-Lei
ECP	Empréstimos de Curto Prazo
EL	Endividamento Líquido
EMLP	Empréstimos de Médio / Longo Prazos
EMSUAS	Empresa Municipal de Serviços Urbanos de Alcácer do Sal, EEM
IGF	Inspeção-Geral de Finanças
LFL	Lei das Finanças Locais
LOE	Lei do Orçamento de Estado
MC	Milhões de euros
m€	Milhares de euros
MLP	Médio e Longo Prazos
MAS	Município de Alcácer do Sal
OO	Operações Orçamentais
OT	Operações de Tesouraria
PMP	Prazo Médio de Pagamento
POCAL	Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais
RCM	Resolução de Conselho de Ministros
REGI	Planeamento e Desenvolvimento Regional, EIM
RJSEL	Regime Jurídico do Sector Empresarial Local
SEL	Setor Empresarial Local
SROC	Sociedade de Revisores Oficiais de Contas

LISTA DE QUADROS

Quadro 1	Evolução das componentes dos balanços
Quadro 2	Evolução e taxas de execução da receita e despesa municipal
Quadro 3	Despesa orçamental prevista sem efetiva cobertura pela receita disponível
Quadro 4	Equilíbrio orçamental em sentido substancial
Quadro 5	Vinculação orçamental
Quadro 6	Compromissos assumidos / despesas faturadas (ou equivalente)
Quadro 7	Composição e evolução da dívida corrigida pela IGF
Quadro 8	Saldos reais de operações orçamentais
Quadro 9	Prazos médios de pagamento
Quadro 10	Indicadores de liquidez
Quadro 11	Indicadores de endividamento
Quadro 12	Indicadores de imobilizações
Quadro 13	Limites especiais de EL e de EMLP de 2011
Quadro 14	Entidades abrangidas pelo conceito de Endividamento Líquido Total
Quadro 15	Limite especial de EL de 2011
Quadro 16	Limite especial de EMLP de 2011
Quadro 17	Limite de ECP de 2011
Quadro 18	Endividamento Líquido de 2011 – Diferença DGAL/IGF
Quadro 19	EMLP de 2011 – Diferença DGAL/IGF
Quadro 20	Evolução do endividamento líquido em 2011
Quadro 21	Reequilíbrio e saneamento financeiros

1. INTRODUÇÃO

1.1. ORIGEM E OBJETIVOS

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

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

1	Avaliação da qualidade da informação constante da prestação de contas do Município, relativa ao exercício de 2011.
2	Análise do comportamento do Município no que respeita à execução orçamental no último triénio (2009/2011), avaliação da evolução do seu endividamento no mesmo período, designadamente em termos de empréstimos, <i>leasing</i> e outras dívidas a terceiros, e apreciação da sua situação financeira, em especial, de curto prazo.
3	Controlo do cumprimento pelo Município, no final do ano de 2011, do regime de endividamento previsto no art. 53º da Lei n.º 55-A/2010, de 31/dez (alterado pelo art. 2º da Lei n.º 60-A/2011, de 30/nov), quer na vertente dos empréstimos, quer de endividamento líquido.
4	Verificação, no final de 2011, da posição do Município em termos de equilíbrios conjuntural e estrutural (saneamento e reequilíbrio financeiros).
5	Conhecimento do sistema de controlo interno instituído no Município no que respeita a vários aspetos do endividamento e sua avaliação em termos de adequação e eficácia.

1.2. METODOLOGIA E CONDICIONALISMOS

1.2.1. A presente ação de controlo baseou-se na metodologia e instrumentos de trabalho consubstanciados no guião “ Avaliação do Endividamento Municipal ”, sintetizados nos Anexos (1 a fls. 8).

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

1.2.2. Na realização desta ação de controlo destaca-se a boa colaboração recebida dos trabalhadores da Autarquia, em especial dos afetos à Divisão Administrativa e Financeira, bem como das entidades externas ao MAS abrangidas na análise do endividamento.

1.3. CONTRADITÓRIO

1.3.1. O projeto de relatório foi submetido a contraditório institucional da Autarquia, constando a resposta dos Anexos a este documento (fls. 60 a 62).

No referido contraditório, o MAS realça "(...) a forma pedagógica como a inspeção ora em causa decorreu, reconhecendo-se o mérito das recomendações efetuadas que, seguramente, irão permitir melhorar a organização financeira deste município (...)" e reconhece " que há ainda algum trabalho por fazer para se alcançar aquilo que são as metas propostas e ideais ".

Anexos, a fls. 62

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

2. RESULTADOS DA AÇÃO

2.1. DOCUMENTOS DE PRESTAÇÃO DE CONTAS DE 2009 A 2011

2.1.1. FIABILIDADE DA INFORMAÇÃO FINANCEIRA (2011)

2.1.1.1. Do trabalho realizado¹, com o propósito de aferir sobre a qualidade da informação financeira produzida pelo MAS, resultou uma correção materialmente pouco relevante no nível do passivo exigível², relativa a apenas uma fatura omitida dos registos contabilísticos (€ 5 216).

Anexos, a fls. 9 e 10.

2.1.1.2. Acresce que, atendendo ao disposto no Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (**POCAL**³), também constatámos algumas insuficiências com repercussões ao nível da qualidade e fiabilidade da informação económico-financeira elaborada pelo Município, das quais salientamos as seguintes:

- ✓ Não são utilizadas de forma sistemática e abrangente as contas relativas a compromissos de exercícios futuros (04 e 05);

¹ Foram reconciliadas:

- ✓ As entidades financeiras que concederam empréstimos de médio e longo prazo (EMLP) ao MAS (Caixa Geral de Depósitos, Banco Português de Investimento e Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana), cuja informação foi facultada pela Sociedade de Revisores Oficiais de Contas (SROC) da Autarquia, que já tinha sido obtida no âmbito da certificação legal das contas do exercício de 2011.
- ✓ Relativamente a outros credores (fornecedores c/c, fornecedores de imobilizado e outros), consideraram-se 20 entidades, cujos créditos totalizavam, no final de 2011, cerca de M€ 1,5, representativas de 71% da dívida daquela natureza, refletida contabilisticamente, tendo sido obtidas 90% das respostas (algumas das quais foram facultadas pela referida SROC).

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

² Tendo como contrapartida a rubrica de imobilizado.

³ 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.

- ✓ O mapa 8.2.7. – ativo bruto, constante das Notas ao balanço e à demonstração de resultados de 2011, não corresponde às normas exigidas pelo POCAL;
- ✓ Ainda não se encontra totalmente implementada a contabilidade de custos ⁴.

Anexos, a fls. 58

2.1.1.3. Deste modo:

Os **documentos de prestação de contas** do MAS de 2011 **não refletiam, com inteira fiabilidade**, nas rubricas a que aludimos anteriormente, **a sua situação económico-financeira**, sendo, no entanto, de realçar a **reduzida materialidade da correção efetuada ao nível do passivo exigível**.

2.1.2. EVOLUÇÃO DOS BALANÇOS

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

Quadro 1 – Evolução das componentes dos balanços

Un: euro

DESCRIÇÃO	2009	2010	2011	VARIAÇÃO NO TRIÉNIO	
				Montante	%
ACRÉSCIMOS E DIFERIMENTOS	173 040,85	393 423,98	372 751,64	199 710,79	115%
RESTANTE ATIVO	48 577 103,59	55 849 111,30	56 827 191,86	8 250 088,27	17%
ATIVO TOTAL	48 750 144,44	56 242 535,28	57 199 943,50	8 449 799,06	17%
DÍVIDAS A TERCEIROS	5 176 705,21	5 695 815,41	3 253 607,77	- 1 923 097,44	-37%
PROVISÕES	0,00	0,00	0,00	0,00	0%
ACRÉSCIMOS E DIFERIMENTOS	7 189 322,78	7 731 404,42	8 897 596,45	1 708 273,67	24%
PASSIVO TOTAL	12 366 027,99	13 427 219,83	12 151 204,22	- 214 823,77	-2%
PATRIMÓNIO	28 578 813,36	31 928 332,48	38 452 215,58	9 873 402,22	35%
RESTANTES FUND. PRÓPRIOS	7 805 303,09	10 886 982,97	6 596 523,70	- 1 208 779,39	-15%
FUND. PRÓPRIOS TOTAIS	36 384 116,45	42 815 315,45	45 048 739,28	8 664 622,83	24%

Fonte: Balanços 2009, 2010 e 2011 corrigidos pela IGF

Anexos, a fls. 11 e 12

Assim, constatamos que no triénio em apreciação:

- ✓ O **Ativo** apresentou uma **evolução favorável**, com um **crescimento de 17%**, o qual resultou, sobretudo, de um aumento das **imobilizações corpóreas** (29%) e das **dívidas de terceiros de curto prazo** (cerca de 640%), rubricas que contribuíram, respetivamente, em 104% e 28% para a variação total;
- ✓ O **Passivo** teve um comportamento oposto já que sofreu uma **redução de 2%**, que resultou da diminuição de, respetivamente, 39% e de 32% verificados nas **dívidas a terceiros de MLP** e **dívidas a terceiros de curto prazo** (com um peso na variação total de, respetivamente, 718% e 177%), evolução que

⁴ Não obstante o MAS ter iniciado a implementação do subsistema da contabilidade de custos no exercício de 2010.

compensou o aumento dos **acréscimos e diferimentos** (acréscimo de 24%, com um peso na variação total de -795%);

- ✓ Os **Fundos próprios** também **aumentaram 24%**, para o que contribuiu, em especial, o acréscimo verificado ao nível do **património** (35%), que representou 114% da variação total.

2.1.2.2. Em síntese:

Diminuiu o grau de dependência do MAS de capitais alheios exigíveis⁵ para financiamento do ativo (passou de 11% para 6%), tendo-se registado um aumento do peso dos fundos próprios (passou de 75% para 79%).

2.2. EXECUÇÃO ORÇAMENTAL, DÍVIDA MUNICIPAL E SITUAÇÃO FINANCEIRA

2.2.1. EXECUÇÃO ORÇAMENTAL (2009/2011)

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

Quadro 2 – Evolução e taxas de execução da receita e despesa municipal

Un. Euro

RUBRICAS	PREVISÃO / EXECUÇÃO (valores absolutos)						PREVISÃO / EXECUÇÃO (%)			VARIACÃO DA EXECUÇÃO NO TRIÉNIO	
	2009		2010		2011						
	PREVISÃO	EXECUÇÃO	PREVISÃO	EXECUÇÃO	PREVISÃO	EXECUÇÃO	2009	2010	2011	(%)	(pp)
1 - Saldo inicial	1 034 500	1 034 500	674 876	674 876	1 343 421	1 343 421	100%	100%	100%	30%	0 pp
2 - Repos. não abat. nos pagam.	100	445	100	698	100	556	445%	698%	556%	25%	111 pp
3 - Receita Corrente	14 648 229	11 478 511	15 425 291	13 344 693	14 588 946	11 861 892	78%	87%	81%	3%	3 pp
4 - Despesa Corrente	15 312 478	12 843 358	15 760 534	13 172 994	15 842 102	12 898 212	84%	84%	81%	0%	- 2 pp
5 - Receita de Capital	12 348 210	4 556 471	11 170 398	4 885 507	11 924 093	5 100 831	37%	44%	43%	12%	6 pp
6 - Despesa de Capital	12 718 561	3 551 694	11 510 131	4 389 359	12 014 458	4 679 344	28%	38%	39%	32%	11 pp
7 - Receita Total (1+2+3+5)	28 031 039	17 069 928	27 270 665	18 905 773	27 856 560	18 306 700	61%	69%	66%	7%	5 pp
8 - Despesa Total (4+6)	28 031 039	16 395 052	27 270 665	17 562 353	27 856 560	17 577 555	58%	64%	63%	7%	5 pp

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

Anexos, a fls. 13 a 15

A **receita total disponível** (incluindo o saldo orçamental transitado da gerência anterior), cujo montante, em **2011**, foi de **M€ 18,3**, **aumentou cerca de 7%**, devido, essencialmente, ao crescimento verificado nas rubricas da **receita de capital** (com uma evolução de 12%), destacando-se, em especial, o acréscimo das **transferências de capital - participação comunitária em projetos cofinanciados** (m€ 553 e 53%) e de **impostos diretos** (m€ 480 e 23%).

Em sentido idêntico evoluiu a **despesa municipal total paga** (**7%**), que passou de **M€ 16,4** para **M€ 17,6**, sobretudo em resultado da evolução das rubricas de **aquisição de bens de capital** e de **bens e serviços**, que aumentaram, respetivamente, M€ 1,3 (46%) e m€ 233 (6%).

⁵ Passivo total menos acréscimos e diferimentos.

Ainda, no mesmo período, o **grau de execução orçamental da receita total disponível cresceu de 61% para 66%**, em resultado da evolução positiva quer da **receita corrente** quer da **receita de capital** que passaram, respetivamente, de 78% para 81% e de 37% para 43%.

Realce-se, no entanto, que, **face aos valores previstos, não foram arrecadadas, nos anos de 2009/2011, receitas totais no montante de M€ 11, M€ 8,4 e M€ 9,5**, respetivamente, resultando esta situação essencialmente das seguintes rubricas:

- ✓ " **10.03.07. - participação comunitária em projetos cofinanciados** ", com verbas não executadas de, respetivamente, M€ 6,1, M€ 2 e M€ 3,3 que contribuíram em 56%, 23% e 34% para o desvio total verificado;
- ✓ " **08. - outras receitas correntes** ", com verbas não executadas de, respetivamente, M€ 1,9, M€ 2,7 e M€ 2,5, que contribuíram em 17%, 32% e 27% para o desvio total verificado; e
- ✓ " **09. - venda de bens de investimento** " com verbas não executadas de, respetivamente, m€ 439, M€ 4,8 e M€ 3,7, que contribuíram em 4%, 57% e 39% para o desvio total verificado.

Anexos, a fls. 13 e 14

Existe, assim, uma **prática reiterada de empolamento na previsão das receitas, em especial de capital, com baixos índices de execução (no máximo 44%)**, o que contraria o objetivo visado pelas regras previsionais consagradas no POCAL.

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

Quadro 3 – Despesa orçamental prevista sem efetiva cobertura pela receita disponível

Un: Euro

RUBRICAS	EXERCÍCIOS			% DE COBERTURA DA DESPESA PREVISTA $(N2) \cdot 100$		
	2009	2010	2011	2009	2010	2011
1 - Receita total efetivamente disponível	17 069 928	18 905 773	18 306 700			
2 - Despesa orçamental prevista	28 031 039	27 270 665	27 856 560	61%	69%	66%
Diferença (1-2)	- 10 961 111	- 8 364 892	- 9 549 860			

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

Anexos, a fls. 13

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

Em qualquer um dos anos, a situação em apreço não pode ser justificada apenas pelas dívidas de natureza administrativa (ou comercial) de curto prazo (CP) transitadas de exercícios anteriores, já que, segundo a informação financeira da Autarquia, essas dívidas importavam, no início de cada um dos anos do triénio 2009/2011, em, respetivamente, M€ 0,5, M€ 3,6 e M€ 4,3.

Anexos, a fls. 16 e 19

Assim, através do mencionado empolamento, **possibilitou-se a realização**, em **2011**, de “ **nova despesa** ” no montante de, pelo menos, **cerca de M€ 5,2** ⁶, relativamente à qual não existia uma efetiva capacidade de pagamento por parte da Autarquia.

A execução orçamental dos anos de 2009/2011 comportava um grande risco, pois possibilitava a **realização/existência de despesa muito para além da efetiva capacidade do MAS para promover o seu atempado pagamento** (2011: M€ 9,5).

2.2.1.3. Nos anos de 2009 e 2011, o valor das receitas correntes cobradas foi inferior ao das despesas pagas da mesma natureza ⁷, situação que evidencia a **violação do princípio do equilíbrio orçamental corrente**, previsto na alínea e) do ponto 3.1.1. do POCAL.

Anexos, a fls. 16 (coluna 5)

A violação do princípio do equilíbrio corrente configura uma prática suscetível de integrar um ilícito de natureza financeira, passível, por isso, de ser sancionada pelo Tribunal de Contas ⁸, órgão que, todavia, no âmbito do exercício da verificação das contas das autarquias locais, já está na posse dos elementos que fundamentam tal conclusão (respetivos documentos de prestação de contas).

Nos anos 2009 e 2011, mostra-se violado o princípio do equilíbrio corrente previsto no POCAL, pois uma **parte da receita de capital foi utilizada para financiar a despesa corrente municipal**.

2.2.1.4. No que respeita à verificação do cumprimento do princípio do **equilíbrio orçamental** numa **perspetiva substancial** ⁹, os resultados apurados foram os seguintes:

⁶ Diferença entre a “ Despesa orçamental prevista sem efetiva cobertura pela receita disponível ”, no valor de M€ 9,6, e o montante de “ outras dívidas a terceiros ” de CP transitadas, de acordo com a respetiva prestação de contas, do exercício de 2010 (M€ 4,3).

⁷ As taxas de cobertura das despesas correntes pelas receitas correntes foram, entre 2009 e 2011, respetivamente de: 89,4%, 101,3% e 92%.

⁸ Confrontar o art. 65.º, n.º 1, alínea b), da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (Lei n.º 98/97, de 26/ago).

⁹ Isto é, entrando também em consideração, entre outros aspetos, com a receita disponível e com a despesa realizada e faturada, mas ainda não paga (cfr. alínea b) do ponto 1.2. da metodologia, Anexo a fls. 1 a 8).

Quadro 4 – Equilíbrio orçamental em sentido substancial

Ano	Execução Autónoma do Ano	Execução Global no Ano
2009	84,79%	85,16%
2010	100,00%	86,41%
2011	110,35%	92,98%

Fonte: orçamentos finais e mapas de fluxos de caixa

Anexos, a fls. 16 (em especial, colunas 9 e 10) e 2 (metodologia)

Verifica-se, deste modo, que a Autarquia não respeitou, no triénio em causa, o princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial, ao nível da execução global do ano, ainda que se evidencie uma tendência positiva na sua evolução (aproximando-se dos 100%).

Deste modo, as **receitas globais de todos os exercícios analisados foram insuficientes para cobrir as despesas faturadas ou equivalentes** (pagas e não pagas).

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

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

Quadro 5 - Vinculação orçamental¹⁰

DESCRIÇÃO	EXECUÇÃO		
	2009	2010	2011
1 - Despesas com pessoal	6 505 126	6 733 513	6 287 340
2 - Encargos relativos à dívida financeira (amort. e juros)	260 430	204 811	203 149
3 - Outras dívidas a terceiros de CP transitada do ano anterior	488 041	3 649 177	4 317 734
4 - Compromissos já assumidos no final do exercício anterior e ainda não faturados *	2 044 494	1 640 591	1 895 694
5 - Compromissos já assumidos para o exercício no final do anterior (contas 04 e 05)	656 198	2 814 301	607 724
6 - TOTAL (1+2+3+4+5)	9 954 289	15 042 393	13 311 641
7 - DISPONIBILIDADES ORÇAMENTAIS **	17 069 928	18 905 773	18 306 700
8 - DIFERENÇA (7-6)	7 115 639	3 863 380	4 995 059
9 - PERCENTAGEM DA RECEITA NÃO VINCULADA (8/7*100)	41,7	20,4	27,3

Un: euro

* 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: documentos de prestação de contas

Anexos, a fls. 13, 14 e 19

¹⁰ Cfr. alínea b) do ponto 1.2. da metodologia, Anexos a fls. 1 a 8.

No início do exercício de 2011, o valor global da receita orçamental encontrava-se praticamente comprometido (72,7%), face apenas a um conjunto de despesas certas e com um elevado grau de inflexibilidade, espelhando a forte rigidez existente ao nível da despesa orçamental.

O MAS dispunha apenas, no ano de 2011, de cerca de 27% de margem de manobra para fazer face às demais despesas municipais que, à partida, não se encontravam já "vinculadas".

2.2.1.6. A comparação, nos exercícios de 2009 a 2011, entre os compromissos assumidos no exercício e a soma das despesas pagas com o montante das outras dívidas a terceiros de CP, permitiu verificar o seguinte:

Quadro 6 – Compromissos assumidos / despesas faturadas (ou equivalente)

DESCRIÇÃO	Un: euro		
	2009	2010	2011
1 - Compromissos totais assumidos para o exercício	21 684 820	23 775 781	22 821 066
2 - Despesas totais pagas	16 395 052	17 562 353	17 577 555
3 - Outras dívidas a terceiros de CP transitadas (excepto OT)	3 649 177	4 317 734	2 112 116
Diferença [1-(2+3)]	1 640 591	1 895 694	3 131 394

Fonte: Documentos de prestação de contas da Autarquia

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

Assim, o valor dos compromissos já assumidos no final de 2011 e ainda não faturados (ou equivalente), no montante de cerca de **M€ 3**, irá repercutir-se num futuro próximo, no correspondente aumento global da dívida do MAS ¹¹, pelo que a evolução da situação financeira municipal não será tão positiva como aquela que decorre somente da consideração da dívida já existente.

2.2.1.7. A análise, com o recurso a um elenco de indicadores, à execução orçamental do MAS, reportada ao mesmo período, permite-nos aferir que:

- ✓ **Aumentou a percentagem de despesas orçamentais pagas por receitas próprias** (passou de 27% para 30%) bem como o **peso destas últimas na receita total cobrada** (passou de 28% para 31%);
- ✓ O **peso dos fundos municipais no total da despesa paga** diminuiu cerca de 6,7 pontos percentuais (pp), passando para 55%;
- ✓ **Aumentou a proporção dos compromissos assumidos para o exercício no total das despesas realizadas e faturadas** (de 108% para 116%), bem como o **peso das despesas totais pagas nos compromissos assumidos para o exercício** (passou de 76% para 77%).

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

¹¹ Atendendo a que, segundo o ponto 2.6.1. do POCAL, o registo do compromisso é efetuado na sequência da assunção, face a terceiros, da responsabilidade de realizar determinada despesa, ou seja, os compromissos assumidos já vinculam o MAS perante terceiros.

2.2.1.8. Em síntese, no triénio em análise:

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

Atento o princípio da universalidade, apesar da evolução positiva verificada, **a Autarquia ainda não apresenta uma gestão orçamental que espelhe a desejável articulação/compatibilização entre o nível de realização/existência da despesa** (e não somente o seu pagamento) **e a efetiva cobrança da receita** (e não a sua mera previsão orçamental).

Esta situação **influencia negativamente a capacidade de o Município fazer face, tempestivamente, aos compromissos de CP** assumidos perante entidades terceiras.

Da prática descrita decorre que **os documentos previsionais da receita não refletem a real expectativa de execução orçamental do MAS, não podendo**, por isso, **constituir um eficaz instrumento de gestão**, nem servirem de base a uma análise rigorosa em termos da eficácia da sua execução pelos órgãos autárquicos ¹².

Em sede de contraditório, o MAS afirma que " *A elaboração do Orçamento Municipal para o ano de 2013 integrou já muito daquilo que são as preocupações/recomendações resultantes do Relatório ora sob resposta;* ", o que revela o acolhimento das asserções produzidas pela IGF.

Anexos, a fls. 62

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

2.2.2.1. A **dívida global do MAS de operações orçamentais (OO)**, incluindo as correções efetuadas pela IGF (cfr. item 2.1.1.1.), importava, no triénio de 2009/2011, nos seguintes montantes:

Quadro 7 – Composição e evolução da dívida corrigida pela IGF

Descrição	2009			2010			2011			Taxa de Variação 2009 / 2011
	Prest. Contas	Correc. IGF	Total	Prest. Contas	Correc. IGF	Total	Prest. Contas	Correc. IGF	Total	
- EMLP	1 188 517	0	1 188 517	998 689	0	998 689	808 120	0	808 120	-32,0%
Dívida Financeira - ECP	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,0%
- Leasing	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,0%
Subtotal	1 188 517	0	1 188 517	998 689	0	998 689	808 120	0	808 120	-32,0%
Outras dívidas a terceiros - MLP	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,0%
- CP	3 643 961	5 216	3 649 177	4 312 518	5 216	4 317 734	2 106 900	5 216	2 112 116	-42,1%
Subtotal	3 643 961	5 216	3 649 177	4 312 518	5 216	4 317 734	2 106 900	5 216	2 112 116	-42,1%
Total	4 832 478	5 216	4 837 694	5 311 206	5 216	5 316 423	2 915 020	5 216	2 920 236	-39,6%

Fonte: documentos de prestação de contas

Anexos, a fls. 19

¹² 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 no que respeita à manutenção de níveis de dívida administrativa/comercial materialmente pouco relevantes e adequados ao quadro financeiro do ente público local (ou, de outra forma, que preveja dotações orçamentais que permitam a realização de despesas, cujo pagamento atempado seja comportável com as disponibilidades financeiras existentes na Autarquia).

Assim, a **dívida municipal de operações orçamentais** (OO), **diminuiu M€ 1,9 (39,6%)**, passando de **M€ 4,8** para **M€ 2,9**, evolução que resulta de um **decréscimo de m€ 380** da **dívida financeira** (EMLP) e de **M€ 1,5** de " **outras dívidas a terceiros** ".

Anexos, a fls. 19

Refira-se, ainda, que o **período de recuperação da dívida total da Autarquia** ¹³, **diminuiu** (cerca de dois meses) entre 2009/2011, pois passou de:

- ✓ **4** para **2 meses**, considerando as receitas próprias regulares; e
- ✓ **7** para **4 meses**, caso se expurgue do valor daquelas receitas as despesas rígidas e vinculadas.

Anexos, a fls. 18 (indicadores 26 a 31, em especial, 26 e 29)

Por sua vez, a **taxa de cobertura da dívida municipal pela receita total disponível** **teve um considerável incremento**, de 2009 para 2011, **cerca de 274 pp** (passou de 353% para 627%).

Anexos, a fls. 18 (indicador 22)

Por seu turno, ainda naquele período, o **peso da dívida municipal em sentido lato na despesa total paga diminuiu** (passou de 30% para 17%), o mesmo sucedendo com o indicador **dívida municipal per capita** que passou **de € 371 para € 224**.

Anexos, a fls. 18 (indicadores 21 e 25)

O endividamento global do MAS teve um significativo decréscimo entre 2009/2011 (M€ 1,9 e 39,6%, passando para M€ 2,9), no entanto, no final do último ano, apresentou um montante significativo de compromissos assumidos e ainda não faturados ou equivalente num montante aproximado ao da redução verificada (M€ 3).

2.2.2.2. O stock da dívida de EMLP, no final de cada ano do triénio 2009/2011, ascendia, respetivamente, a **M€ 1,2, m€ 999 e m€ 808** (decorrendo, no final de 2011, da execução de nove contratos), evolução que traduz um **decréscimo** de cerca de **m€ 381 (32%)**.

Anexos, a fls. 19

No mesmo sentido, o correspondente **serviço da dívida** (amortizações e juros) passou de **m€ 260** para **m€ 203**, bem como **o seu peso na despesa municipal paga que também diminuiu** passando de 1,6% para 1,2% .

Anexos, a fls. 21 e 18 (indicador 13)

2.2.2.3. Relativamente às " outras dívidas a terceiros " (dívida administrativa/comercial), decorrentes de OO, verificou-se uma diminuição, entre 2009/2011, de M€ 1,5 (42%), tendo passado para M€ 2,1.

¹³ Resulta da estimativa do número de anos em que a Autarquia é capaz de pagar as suas dívidas com base num conjunto de receitas próprias regulares, abatidas ou não de algumas despesas rígidas e vinculadas (pessoal, serviço da dívida de EMLP e leasing), admitindo alguma estabilidade nas grandezas consideradas.

Por fim, o **peso dessas dívidas na despesa total realizada manteve a tendência de redução**, tendo passado de 18% para 11%.

Anexos, a fls. 18 (indicador 20)

2.2.2.3.1. A relação existente entre o saldo final de operações orçamentais e as outras dívidas a terceiros é a que se evidencia no quadro seguinte:

Quadro 8 – Saldos reais de operações orçamentais

DESCRIÇÃO	2009	2010	2011
1 - Saldo final de operações orçamentais	674 876	1 343 421	729 144
2 - Outras dívidas a terceiros originariamente de CP (excepto OT)	3 649 177	4 317 734	2 112 116
Diferença (1-2)	- 2 974 301	- 2 974 313	- 1 382 972

Un: euro

Fonte: documentos de prestação de contas

Anexos, a fls. 18 (indicador 19)

O MAS apresentou, entre 2009 e 2011, **sistemáticos saldos reais negativos de OO**, o que evidencia alguma, embora decrescente, **difficuldade para fazer face**, atempadamente, **ao pagamento das " outras dívidas a terceiros " onerando**, assim, **os orçamentos futuros** com a **transferência de dívida assumida que devia ser paga por um dado orçamento anual para os subsequentes**.

2.2.2.3.2. Os prazos médios de pagamento (PMP) a terceiros, segundo os indicadores adotados pela IGF ¹⁴, evoluíram da seguinte forma:

Quadro 9 – Prazos médios de pagamento

INDICADORES	2009	2010	2011	VARIAÇÃO NO TRIÉNIO
Prazo médio de pagamento	106	130	86	-21
Prazo médio de pagamento (incluindo aquisições em leasing)	106	130	86	-21
Prazo médio de pagamento de imobilizado	112	196	171	59

Fonte: balanços, demonstrações de resultados e balancetes finais

Anexos, a fls. 23 (indicadores 4 a 6)

Neste triénio, **o PMP a terceiros diminuiu 21 dias**, situando-se **no final de 2011, em 86 dias**, valor que ainda excede os parâmetros legalmente previstos ¹⁵.

De acordo com a **fórmula adotada** na Resolução de Conselho de Ministros (RCM)

¹⁴ A IGF efetua o apuramento do PMP a terceiros (e não apenas a fornecedores/empreiteiros) com base numa metodologia distinta da que decorre da RCM n.º 34/2008 (cuja análise consta do item seguinte).

¹⁵ De acordo com o art. 212º do DL n.º 59/99, de 2/mar, o prazo de pagamento era de 44 dias (cfr., também, sobre esta matéria o disposto no DL n.º 32/2003, de 27/dez).

No Código dos Contratos Públicos (aprovado pelo DL n.º 18/2008, de 29/jan, e alterado, designadamente, pela Lei n.º 3/2010, de 27/abr) prevê-se, nos seus art.s 299.º e 299.º-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).

n.º 34/2008, de 14/fev ¹⁶, o **PMP a fornecedores**, em 2011, **era**, segundo a Direção Geral das Autarquias Locais (DGAL) e a IGF, respetivamente, **85** ¹⁷ e **150 dias** ¹⁸.

Anexos, a fls. 54

A disparidade de resultados deve-se ao facto de nos cálculos da IGF **se ter incluído as correções** ¹⁹ e **ajustamentos** ²⁰ efetuados **à informação financeira do MAS**.

Anexos, a fls. 54 e 55

A Autarquia apresentou, no final de **2011**, um **PMP (86 dias)** que **excede os parâmetros legalmente estabelecidos**, apesar da redução de 21 dias verificada no triénio.

2.2.2.4. Por fim, se analisarmos a **situação financeira de CP da Autarquia** atendendo à **informação patrimonial**, os **indicadores de liquidez** ²¹ apresentam os seguintes resultados:

Quadro 10 – Indicadores de liquidez

INDICADORES	2009	2010	2011	VARIAÇÃO NO TRIÉNIO
Liquidez geral	35%	96%	174%	139,06
Liquidez reduzida	35%	96%	153%	118,83
Liquidez imediata	25%	37%	43%	18,03

Fonte: balanços, demonstrações de resultados e balancetes finais

Anexos, a fls. 23 (indicadores 1 a 3)

Os **indicadores de liquidez** apresentam, no triénio referenciado, uma evolução positiva, verificando-se que, em 2011, apenas o da **liquidez imediata** apresenta um resultado **aquém dos parâmetros mínimos aceitáveis**.

Assim, **não se verifica o integral ajustamento entre as dívidas de CP e as disponibilidades**, o que se **repercute negativamente sobre a capacidade da Autarquia para cumprir atempadamente os seus compromissos dessa natureza**.

2.2.2.5. O **desequilíbrio financeiro de CP**, que resulta das análises anteriores, tem levado a que alguns dos fornecedores e empreiteiros da Autarquia tenham **liquidação juros de mora**, no período de 2009/2011, de pelo menos, **m€ 141**, que foram integralmente pagos pelo MAS.

Anexos, a fls. 22

¹⁶ Publicada no Diário da República (DR), I Série, de 22/fev, após a alteração introduzida pelo Despacho n.º 9870/2009, de 6/abr do Ministro de Estado e das Finanças, publicado no DR, II Série, de 13/abr.

¹⁷ De acordo com a lista publicada pela DGAL com base em dados extraídos do SIIAL em 24/abr/2012.

¹⁸ PMP a fornecedores apurados pela IGF, com base na mesma metodologia, para efeitos de controlo dos objetivos de redução dos PMP (cfr. item 2.2.3).

¹⁹ Decorrentes dos resultados dos processos de circularização, reconciliação e dos testes realizados.

²⁰ Cfr. no item 2.2.3.2. a sua discriminação e fundamentação.

²¹ Que se destinam a medir a capacidade da entidade para solver atempadamente os seus compromissos de CP.

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

Quadro 11 – Indicadores de endividamento

INDICADORES	2009	2010	2011	VARIAÇÃO NO TRIÉNIO
Endividamento (passivo / ativo líquido)	25%	24%	21%	-4,12
Estrutura de Endividamento I (dívidas MLP / passivo)	10%	7%	7%	-2,96
Estrutura de Endividamento II (dívida financeira MLP / passivo)	10%	7%	7%	-2,96
Estrutura de Endividamento III (dívidas de CP / passivo)	32%	35%	20%	-12,13

Fonte: balanços

Anexos, a fls. 17 e 18 (indicadores 9 a 12)

O conjunto de indicadores demonstra uma gradual melhoria ao longo do triénio, sendo de destacar o rácio relativo ao **peso das dívidas de CP no Passivo** que evidencia um desagravamento da pressão exercida, pelos terceiros, sobre a tesouraria.

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

Quadro 12 – Indicadores de imobilizações

INDICADORES	2009	2010	2011	VARIAÇÃO NO TRIÉNIO
Indicador das imobilizações I (capitais permanentes / imobilizado líquido)	80%	85%	87%	7,61
Indicador das imobilizações II (capitais alheios CP / imobilizado líquido)	8%	9%	5%	-3,80

Fonte: balanços

Anexos, a fls. 17 e 18 (indicadores 7 e 8)

Os resultados destes rácios mostram que **o imobilizado tem sido principalmente financiado**, como é desejável, **por capitais permanentes**²² (indicador das imobilizações I), além do que o **peso da cobertura por capitais alheios de CP apresentou uma redução de 3,8 pp** ao longo do triénio.

²² Ou seja, por fundos próprios e financiamentos alheios de MLP.

2.2.2.7. Em síntese, no triénio em apreciação:

O endividamento global do MAS teve um decréscimo de M€ 1,9 (39,6%) e atingiu, no final de 2011, M€ 2,9, sendo, no entanto, de salientar:

- ✓ A relevância do peso da dívida de MLP na dívida total (passou de 25% para 28%);
- ✓ A existência de uma situação financeira de CP pouco equilibrada, caracterizada por:
 - Sistemáticos saldos reais negativos de OO (M€ 1,4);
 - PMP a terceiros superiores aos parâmetros legalmente previstos (86 dias);
 - Desajustamento entre as dívidas de CP e as disponibilidades.

A este quadro acresce, no final de 2011, o valor de M€ 3 de compromissos assumidos no exercício e ainda não faturados (ou equivalente), que, no futuro, vão agravar o endividamento municipal, pelo que a evolução da situação financeira municipal não é tão positiva como aquela que decorre somente da consideração da dívida já existente.

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

Em sede de contraditório, o MAS reforça apenas as afirmações produzidas pela IGF elencando um conjunto de preocupações subjacentes à atuação dos atuais eleitos locais, designadamente, " política de redução da respetiva despesa corrente, reequacionando as suas opções; (...) adequabilidade da despesa à respetiva receita, (...) redução dos prazos de pagamento; (...) numa perspetiva de alcançar o equilíbrio financeiro desejado, sem que para tal se comprometa a prossecução do interesse público, designadamente de direitos fundamentais dos cidadãos ".

Anexos, a fls. 62

2.3. LIMITES LEGAIS DE ENDIVIDAMENTO PREVISTOS PARA 2011

2.3.1. APURAMENTO DOS LIMITES LEGAIS (DGAL E IGF)

2.3.1.1. No que respeita a 2011, a DGAL divulgou os valores dos limites especiais de endividamento, previstos no art. 53.º da Lei do Orçamento de Estado (LOE) de 2011,

de endividamento líquido (EL)²³ e de EMLP²⁴.

Na sequência da auditoria, ainda que seguindo a mesma metodologia adotada por aquela entidade, efetuámos correções no EL de 2010²⁵ que, no entanto, não tiveram qualquer impacto no apuramento do limite de EL de 2011²⁶, pelo que os valores considerados pela IGF foram os seguintes:

Quadro 13 – Limites especiais de EL e de EMLP de 2011

Un: Euro

DESCRIÇÃO	DGAL	IGF	
		CORREÇÕES AO END. LIQ.	VALORES ADOTADOS
(1)	(2)	(3)	(4)=(2)+(3)
END. LÍQUIDO	0	5 216	0
EMLP	3 137 870	0	3 137 870

Anexos, a fls. 26

Por sua vez, no que se refere ao **limite de ECP previsto no art. 39.º, n.º 1, da Lei das Finanças Locais (LFL)**, a IGF apurou o montante de **€ 1 143 236**.

Anexos, a fls. 25

²³ O limite especial de endividamento líquido de 2011 (art. 53.º da Lei n.º 55-A/2010, de 31/dez, posteriormente alterado pelo art. 2.º da Lei n.º 60-A/2011, de 30/nov, e art. 37.º, n.º 2, da LFL) foi apurado nos seguintes termos:

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

²⁴ O limite especial de empréstimos de médio/longo prazo de 2011 (art. 53.º da Lei n.º 55-A/2010, de 31/dez, posteriormente alterado pelo art. 2.º da Lei n.º 60-A/2011, de 30/nov, e art. 39.º, n.º 3, da LFL) foi apurado da seguinte forma:

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

²⁵ A correção efetuada teve origem nas diferenças apuradas na circularização de fornecedores e empreiteiros.

²⁶ Como já referimos, a DGAL no apuramento do limite especial de endividamento líquido de 2011, quando o valor apurado em 2010 era negativo, considerou o valor zero quando, de acordo com o entendimento da IGF, o limite deveria corresponder exatamente ao mesmo valor do EL apurado em 2010 (neste caso, sendo o EL de 2010, apurado pelas DGAL e IGF, respetivamente, -€ 202 816 e - € 197 600, o limite deveria ser os -€ 197 600 e não zero).

Para o ano de 2012, a DGAL, não obstante se manter a mesma redação sobre esta matéria (art. 66.º, n.º 1) na Lei n.º 64-B/2011, de 30/dez (que aprova o Orçamento de Estado para 2012), alterou a metodologia adotada passando a calcular os limites de EL no sentido da interpretação efetuada pela IGF.

Todavia, atendendo, às competências atribuídas à DGAL em matéria de cálculo e de comunicação dos limites legais aos municípios (cfr., designadamente, art. 65.º do DL n.º 29-A/2011, de 1/mar), bem como ao nível do acompanhamento da posição de cada um deles nesta matéria e, ainda, com o objetivo de harmonização de posições entre entidades da Administração Central, a IGF adotou, nesta auditoria, para apuramento do limite especial de EL, o montante que resulta da metodologia adotada pela DGAL (valor zero).

2.3.1.2. ENTIDADES RELEVANTES PARA OS LIMITES LEGAIS

2.3.1.2.1. Segundo o conceito de endividamento líquido total previsto na LFL ²⁷, eram suscetíveis de relevar, para efeitos de limites de endividamento da Autarquia, para além do MAS, quatro entidades associativas municipais e três empresas pertencentes ao setor empresarial local (SEL):

- ✓ **CIMAL** - Comunidade Intermunicipal do Alentejo Litoral, **AMAGRA** - Associação de Municípios Alentejanos para a Gestão Regional do Ambiente, **AMBAAL** - Associação de Municípios do Baixo Alentejo e Alentejo Litoral e **AMRS** - Associação Municípios da Região de Setúbal;
- ✓ **REGI** - Planeamento e Desenvolvimento Regional, EIM, **AMBILITAL** - Investimentos Ambientais no Alentejo, EIM e **EMSUAS** - Empresa Municipal de Serviços Urbanos de Alcácer do Sal, EEM.

Anexos, a fls. 24

Todavia, o endividamento das **entidades de natureza empresarial** participadas pelos Municípios **apenas relevam para efeitos dos respetivos limites legais caso não apresentem resultados equilibrados**, de acordo com o RJSEL ²⁸.

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

Assim, aplicando, para o exercício de 2011, a **regra de equilíbrio anual de contas** ²⁹ às entidades indicadas, verificou-se que **as empresas AMBILITAL, EIM e EMSUAS, EM apresentam equilíbrio de contas** ³⁰, razão pela qual são **excluídas do perímetro relevante** da análise, naquele exercício, de todos os limites de endividamento municipal.

Anexos, a fls. 46 e 49

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

²⁷ Consagrado no art. 36.º, n.º 2, alíneas a) e b).

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

²⁹ Prevista no art. 31.º, n.º 2, do RJSEL, sendo que esta se considera cumprida desde que " (...) o resultado de exploração anual operacional acrescido dos financeiros (...) " apresente saldo nulo ou credor ou, caso isso não aconteça, o Município transfira para a empresa, até ao final do mês seguinte à data de encerramento das suas contas, o montante necessário à reposição do equilíbrio (cfr. art. 31.º, n.ºs 2 a 4, do RJSEL).

³⁰ Visto que da conjugação dos resultados operacionais com os encargos financeiros (as componentes relevantes) resultam saldos credores.

Quadro 14 - Entidades abrangidas pelo conceito de Endividamento Líquido Total

IDENTIFICAÇÃO	LIMITES		% IMPUTÁVEL AO MUNICÍPIO
	EMPRÉSTIMOS	END. LÍQUIDO	
MUNICÍPIO DE ALCÁCER DO SAL	SIM	SIM	100,00%
AMAGRA - Associação de Municípios Alentejanos para a Gestão Regional do Ambiente	SIM	SIM	14,29%
AMBAAL - Associação de Municípios do Baixo Alentejo e Alentejo Litoral	SIM	SIM	2,20%
AMRS - Associação Municípios da Região de Setúbal	SIM	SIM	0,26%
CIMAL - Comunidade Intermunicipal do Alentejo Litoral	SIM	SIM	19,201% e 18,474%
REGI - Planeamento e Desenvolvimento Regional, EIM	SIM	SIM	18,47%
AMBILITAL - Investimentos Ambientais no Alentejo, EIM	NÃO	NÃO	7,29%
EMSUAS - Empresa Municipal de Serviços Urbanos de Alcácer do Sal, EEM	NÃO	NÃO	100,00%

Anexos, a fls. 24

2.3.1.3. CONTROLO DO LIMITE DE ENDIVIDAMENTO LÍQUIDO

2.3.1.3.1. Em 2011, o MAS, em conjunto com as restantes entidades abrangidas pelo conceito de endividamento líquido total consagrado na LFL, **evidenciou, no que concerne ao limite especial de EL previsto na LOE de 2011** ³¹, a seguinte situação:

Quadro 15 – Limite especial de EL de 2011

Un: Euro

EXERCÍCIO	LIMITE ESPECIAL	EL RELEVANTE EM 31/12		% DE UTILIZAÇÃO DO LIMITE EM 31/12 DE 2011	
		DGAL	IGF	DGAL	IGF
(1)	(2)	(3)	(4)	(5) = (3) / (2)	(6) = (4) / (2)
2011	0	- 1 623 932	- 1 605 303	0%	0%

Anexos, a fls. 26 e 27

Assim, em 2011, o MAS cumpriu o limite especial de EL continuando a apresentar EL negativo.

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

2.3.1.4.1. Em 2011, o comportamento do MAS em termos de limite especial de EMLP ³² foi o seguinte:

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

³² Cfr. art. 53º da LOE_2011 (alterado pelo art.º 2º da Lei n.º 60-A/2011, de 30/nov). No entanto, a DGAL não efetuou qualquer atualização no cálculo deste limite, uma vez que continuou a considerar a data indicada na LOE (30/set/2010) como limite e não a da Lei n.º 60-A/2011, de 30/nov (31/dez/2012).

Quadro 16 – Limite especial de EMLP de 2011

Un: Euro

EXERCÍCIO	LIMITE ESPECIAL	STOCK DE EMLP RELEVANTE EM 31/12		% DE UTILIZAÇÃO DO LIMITE EM 31/12 DE 2011	
		DGAL	IGF	DGAL	IGF
(1)	(2)	(3)	(4)	(5) = (3) / (2)	(6) = (4) / (2)
2011	3 137 870	681 111	661 965	22%	21%

Anexos, a fls.26 e 28

Deste modo, **o MAS cumpriu, em 2011, o limite especial de EMLP** e, ainda que se entrasse em consideração com os **empréstimos excepcionados (m€ 617)** que tinham um peso significativo (**48,3%**) na dívida total desta natureza, a taxa de utilização seria de 41%, ou seja, **ainda dentro do limite legal** ³³ em causa.

Anexos, a fls. 26, 28 e 29

2.3.1.5. CONTROLO DO LIMITE DOS EMPRÉSTIMOS DE CURTO PRAZO

2.3.1.5.1. O MAS **cumpriu, em 2011, o limite legal de empréstimos de CP (ECP)** ³⁴ definido na LFL, pois, em conjunto com as restantes entidades relevantes, apresentava a seguinte situação:

Quadro 17 – Limite de ECP de 2011

Un: Euro

EXERCÍCIO	LIMITE LEGAL	STOCK DE ECP RELEVANTE		% DE UTILIZAÇÃO DO LIMITE	
		STOCK MÁXIMO RELEVANTE DE ECP NO ANO DE 2011	STOCK DE ECP RELEVANTE EM 31/12/2011	% DE UTILIZAÇÃO MÁXIMA DO LIMITE AO LONGO DO ANO	% DE UTILIZAÇÃO DO LIMITE EM 31/12/2011
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(3)/(2)*100	(6)=(4)/(2)*100
2011	1 143 236	209 869	6 655	18,36%	0,58%

Anexos, a fls. 25 e 28

Assim, **o MAS cumpriu, em 2011, o limite de ECP previsto na LFL**, sendo de referir que, no final daquele ano apenas a AMBAAL evidenciava dívidas desta natureza.

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

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

2.3.1.6.2. Todavia, os dados transmitidos pelo Município à DGAL **não refletiam, com razoável fiabilidade, a sua situação em matéria de limites de endividamento**, tendo-se apurado **algumas diferenças**, ainda que materialmente pouco relevantes, ao nível:

³³ Em nosso entender, atendendo à materialidade do *stock* da dívida de EMLP excluído da análise deste limite legal, no domínio da "boa" gestão não se deverá aferir da real capacidade de endividamento municipal a partir deste parâmetro e, muito menos, ser considerado pelos eleitos locais, em termos de gestão financeira, como um indicador relevante.

De facto, em última instância, com todas as exceções que o regime legal comporta, poderá estar a ser cumprida, num plano estritamente formal, a norma reguladora, quando, na verdade, não há capacidade financeira suficiente para satisfazer, atempadamente, o serviço da dívida.

³⁴ Previsto no art. 39.º, n.º 1, da LFL.

- ✓ Do endividamento líquido:

Quadro 18 – Endividamento Líquido de 2011 – Diferença DGAL/IGF

Un: Euro

Descrição	Valores comunicados pelo Município à DGAL	Valores considerados pela IGF	Diferenças IGF/DGAL (Reflexos para o end. líquido) a)
(1)	(2)	(3)	(4)=(3)-(2)
1 - ENDIVIDAMENTO LÍQUIDO b)	- 1 006 701,30	- 988 072,00	18 629,30
2 - OUTRA INFORMAÇÃO RELEVANTE c)	617 230,92	617 230,92	0,00
3 - END. LIQ. RELEVANTE (1-2)	- 1 623 932,22	- 1 605 302,92	18 629,30

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

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

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

Anexos, a fls. 50

As divergências identificadas, **para mais € 18 629**, entre os valores apurados pela IGF e os comunicados pelo MAS e/ou considerados pela DGAL em termos de EL, resultaram:

- Das correções efetuadas pela IGF na informação financeira do MAS (€ 5 216);
- Dos valores de EL, das restantes entidades, incorretamente comunicados à DGAL (€ 13 413).

- ✓ Dos EMLP:

Quadro 19 – EMLP de 2011 – Diferença DGAL/IGF

Un: Euro

Descrição	Valores comunicados pelo Município à DGAL	Valores considerados pela IGF	Diferenças (IGF/DGAL)
(1)	(2)	(3)	(4)=(3)-(2)
1 - STOCK DE EMLP E DE ECP (neste último caso das entidades SPA e em dívida em 31/Dez) a)	1 298 342,36	1 279 195,99	- 19 146,37
2 - STOCK DE EMLP DO MUNICÍPIO EXCEPCIONADO DO LIMITE LEGAL	617 230,92	617 230,92	0,00
3 - STOCK DE EMLP RELEVANTE (1-2)	681 111,44	661 965,07	- 19 146,37

a) Atendendo ao modo como a informação é reportada à DGAL, os montantes indicados nesta linha incluem o *stock total* de empréstimos do Município, isto é, incluindo, os EMLP excecionados, quando relativamente às restantes entidades já consta o *stock* de empréstimos relevantes.

Anexos, a fls. 51

As diferenças, **para menos, de € 19 146**, resultaram da correção efetuada pela IGF à informação financeira da AMBAAL e da REGI, EIM.

2.3.1.7. Assim, a informação reportada, relativamente a 2011, à DGAL para apurar o EL do conjunto de entidades relevantes não reflete, com inteira fiabilidade, a situação do MAS, pois:

Foram apuradas **diferenças**, ainda que pouco relevantes, quer ao nível do EL quer dos EMLP, que **não tiveram qualquer reflexo na conclusão global retirada em matéria do (in)cumprimento daqueles limites de endividamento municipal.**

2.3.2. CONTRIBUTO PARA O DÉFICE DO SUBSETOR DAS AUTARQUIAS LOCAIS

2.3.2.1. No **decurso do ano de 2011**, a evolução autónoma da situação do MAS, ao nível de endividamento líquido (sem considerar qualquer exceção), foi a seguinte:

Quadro 20 – Evolução do endividamento líquido em 2011

Un: Euro

DESCRIÇÃO	EVOLUÇÃO DO ENDIVIDAMENTO LÍQUIDO (sem exceções)		VARIACÃO (montante)
	1/jan/2011	31/dez/2011	
(1)	(2)	(3)	(4)=(3)-(2)
BALANCETES DO MAS	917 116,70	- 913 500,97	- 1 830 617,67
CORREÇÕES DA IGF	5 216,40	5 216,40	0,00
TOTAIS	922 333,10	- 908 284,57	- 1 830 617,67

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

Anexos, a fls. 31, 32 e 11

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

2.4. SANEAMENTO E REEQUILÍBRIO FINANCEIROS NO FINAL DE 2011

2.4.1. No **final de 2011**, face aos parâmetros legalmente estabelecidos, a **situação do MAS**, em termos de **reequilíbrio**³⁵ e **saneamento**³⁶ **financeiros**, era a seguinte:

Quadro 21 – Reequilíbrio e saneamento financeiros

INDICADORES		SITUAÇÃO FINAL DE 2011	PADRÕES LEGAIS DE REFERÊNCIA DE DESEQUILÍBRIO				
			ESTRUTURAL		CONJUNTURAL		
1	EL (relevante para o limite) em 31/12/2011 / Receitas relevantes para o cálculo do limite legal	100	-14%	> 175% (art. 8º, n.º 1, al. b))	-	> 125% (art. 3º, n.º 4, al. a))	-
2	Dívidas a fornecedores em 31/12/2011 / Receitas totais do ano de 2010	100	12%	> 50% (art. 8º, n.º 1, al. c))	-	> 40% (art. 3º, n.º 4, al. b))	-
3	Passivos financeiros do Município em 31/12/2011 (de EL) / Receitas totais do ano de 2011	100	20%	> 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)		150	> 6 meses (180 dias) (art. 8º, n.º 1, al. e))	-	> 6 meses (180 dias) (art. 3º, n.º 4, al. d))	-
5	Capital em dívida de EMLP em 31/12/2011 / Receitas relevantes para o cálculo do limite legal	100	6%	> 100% (art. 8º, n.º 1, al. a))	-		
6	Cumprimento da obrigação de redução do excesso de EL (relevante para o limite legal)		NÃO APLICÁVEL	(art. 8º, n.º 1, al. f))	-		
7	Cumprimento da obrigação de redução do excesso do stock de EMLP (relevante para o limite legal)		NÃO APLICÁVEL	(art. 8º, n.º 1, al. f))	-		

Anexos, a fls. 53

³⁵ Cfr. art. 8.º, do DL n.º 38/2008, de 7/mar.

³⁶ Cfr. art. 3, n.º 4, do DL n.º 38/2008, de 7/mar.

Deste modo, **face aos indicadores previstos no DL n.º 38/2008, de 7/mar** (indicados no quadro sob o título de " padrões legais de referência ") ³⁷, **a Autarquia**, no contexto do diploma em apreço **não apresentava uma situação de desequilíbrio conjuntural nem estrutural**.

2.5. CONTROLO INTERNO E PROCEDIMENTOS CONTABILÍSTICOS

2.5.1. O MAS, para além do **Regulamento da Estrutura Orgânica e Regulamento da Estrutura Organizacional dos Serviços Municipais** ³⁸ tem em vigor uma **Norma de Controlo Interno**, que contemplam um conjunto de regras definidoras de políticas, métodos e procedimentos de controlo.

2.5.2. Do trabalho de campo realizado, em especial através da utilização de questionários e da realização de testes de conformidade e substantivos, resultam algumas fragilidades ao nível de sistema de controlo interno e dos procedimentos contabilísticos, de que destacamos as seguintes:

- ✓ Inexistência de Norma/regulamento de inventário e cadastro do património municipal ³⁹;
- ✓ Não foi divulgado no Passivo de CP, nos balanços de 2009 a 2011, o valor das amortizações da dívida de contratos de empréstimos de MLP, cujo pagamento se venceu em cada um dos anos imediatos, ainda que mantendo a denominação da conta que espelha a natureza originária deste passivo;
- ✓ O valor do saldo orçamental para a gerência seguinte constante do mapa de fluxos de caixa não se encontra discriminado da seguinte forma: na posse do serviço e na posse do serviço - consignado;
- ✓ O valor dos juros bonificados suportados no exercício, constantes do mapa 8.3.6.1 Empréstimos, não integra o saldo da conta 681-custos e perdas financeiras -Juros suportados (no valor de m€ 6,75).

³⁷ 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.º 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.).

³⁸ Publicados, respetivamente, no Diário da República, 2.ª série, N.º 17, de 25/jan/2011, despacho 1870/2011 e Diário da República, 2.ª série, N.º 18, de 26/jan/2011, despacho 1971/2011.

³⁹ Este aspeto é de primordial importância para todas as autarquias, sendo-o em especial para o MAS, atendendo a que o processo de inventariação ainda se encontra em curso, pois, de acordo com os documentos de prestação de contas, designadamente na certificação legal de contas, do triénio 2009/2011, o acréscimo ocorrido nos "Fundos Próprios - Património" relativo à recuperação de valores de " terrenos e imóveis que não haviam sido considerados aquando do primeiro inventário " foi, respetivamente, de M€ 7,8, M€ 5,8 e M€ 2,7.

3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

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

3.1. DOCUMENTOS DE PRESTAÇÃO DE CONTAS DE 2009 A 2011		
CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
3.1.1. Do trabalho de auditoria realizado, resultou uma correção materialmente pouco relevante, ao passivo exigível, relativa a uma fatura omitida dos registos contabilísticos (€ 5 216).	2.1.1.1.	A) A regularização, ao nível da informação contabilística do MAS, da variação patrimonial omitida, caso a mesma ainda não tenha sido corrigida.
3.1.1.1. Existiam outras insuficiências com repercussões ao nível da qualidade e fiabilidade de informação financeira do Município , de que destacamos a não utilização, de forma sistemática e abrangente, das contas relativas a compromissos de exercícios futuros.	2.1.1.2.	B) Utilização, de forma sistemática e adequada, das contas relativas a compromissos de exercícios futuros.
3.1.1.2. Em síntese, os documentos de prestação de contas do MAS, do ano de 2011, não refletiam, com inteira fiabilidade, a sua situação económico-financeira , sendo, no entanto de realçar a reduzida materialidade da correção efetuada ao nível do passivo exigível.	2.1.1.3.	
3.1.2. A evolução das grandezas que integram os balanços do MAS , após as correções da IGF, revela, no triénio de 2009/2011: <ul style="list-style-type: none"> ✓ O decréscimo do grau de dependência de capitais alheios exigíveis para financiamento do ativo (de 11% para 6%); ✓ Aumento do correspondente peso dos fundos próprios (de 75% para 79%), resultante, especialmente, do acréscimo verificado ao nível do património. 	2.1.2	
3.2. EXECUÇÃO ORÇAMENTAL, DÍVIDA MUNICIPAL E SITUAÇÃO FINANCEIRA (2009/2011)		
CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
3.2.1. A receita global disponível do MAS, nos anos de 2009/2011 , importou, respetivamente, em ME 17,1 ME 18,9 e ME 18,3 (aumento de cerca de 7%).	2.2.1.1.	

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p>3.2.1.1. Prática reiterada no triénio de empolamento na previsão das receitas, em especial de capital (taxas de execução máximas de 44%), o que contraria o objetivo visado pelas regras previsionais do POCAL.</p> <p>Face aos valores previstos, não foram arrecadadas, no período de 2009/2011, receitas nos montantes de M€ 11, M€ 8,4 e M€ 9,5, respetivamente.</p> <p>Atendendo à receita efetivamente cobrada e à previsão orçamental da despesa, a execução dos orçamentos possibilitava a realização/existência de um montante relevante de despesa (2011: M€ 9,5), sem que existissem meios monetários disponíveis para efetuar o seu pagamento atempado.</p> <p>Assim, a execução de qualquer dos orçamentos comportava um grande risco, pois possibilitava a realização/existência de despesa muito para além da efetiva capacidade do MAS para promover o seu atempado pagamento.</p>	<p>2.2.1.1. e 2.2.1.2.</p>	<p>C) 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. Nos anos 2009 e 2011, mostra-se violado o princípio do equilíbrio corrente previsto no POCAL, pois uma parte da receita de capital foi utilizada para financiar a despesa corrente municipal.</p>	<p>2.2.1.3</p>	<p>D) Contenção do nível de despesa corrente, adequando-o ao grau de execução da receita da mesma natureza.</p>
<p>3.2.1.3. Violação reiterada, em 2009/2011, do princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial, o que espelha uma execução orçamental pouco equilibrada e a realização/existência de despesas acima da real capacidade financeira do MAS para fazer face, atempadamente, aos compromissos assumidos.</p>	<p>2.2.1.4.</p>	<p>E) Execução prudente do orçamento de despesa, com base na cobrança efetiva das receitas e não apenas na sua previsão orçamental, de modo a garantir um efetivo equilíbrio orçamental e, assim, o pagamento atempado dos seus compromissos.</p> <p>F) Acompanhamento e controlo rigoroso e contínuo dos níveis de execução, devendo ser dada especial atenção às despesas variáveis e não obrigatórias.</p>
<p>3.2.1.4. No MAS, no início de cada um dos anos analisados, o valor global das receitas orçamentais encontrava-se parcialmente comprometido (respetivamente, 58%, 80% e 73%), face apenas a um conjunto de despesas certas e com elevado grau de inflexibilidade.</p>	<p>2.2.1.5.</p>	<p>Cfr. recomendação F).</p>

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p>3.2.1.5. Em síntese, no triénio de 2009/2011, o MAS:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Elaborou e aprovou documentos previsionais que não refletiam a real expectativa da execução orçamental, não podendo, por isso, constituir um eficaz instrumento de gestão, nem servir de base a uma análise rigorosa em termos da eficácia da sua execução pelos órgãos autárquicos; ✓ Não manteve uma gestão orçamental de que resultasse a exigível articulação e compatibilização entre o nível de realização/existência da despesa (e não somente o seu pagamento) e a real cobrança da receita (e não a sua mera previsão orçamental). 	<p>2.2.1.8.</p>	<p>Cfr. recomendações E) e F).</p>
<p>3.2.2. O endividamento global do MAS, no triénio, teve um decréscimo de M€ 1,9 (39,6%) perfazendo, no final de 2011, M€ 2,9.</p> <p>No entanto, a este quadro acresce, no final de 2011, o valor de compromissos assumidos no exercício e ainda não faturados (ou equivalente) de M€ 3 que, no futuro, vão agravar o endividamento municipal, pelo que a evolução da situação financeira municipal não é tão positiva como aquela que decorre somente da consideração da dívida já existente.</p>	<p>2.2.2.1. a 2.2.2.7.</p>	<p>G) Implementação de medidas que contribuam para o restabelecimento do equilíbrio financeiro do MAS, o que pressupõe, designadamente, a</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Otimização da cobrança das receitas municipais (através da atualização das taxas e preços praticados na Autarquia e da fixação das taxas dos impostos municipais); ✓ Racionalização da despesa realizada através, nomeadamente, da: <ul style="list-style-type: none"> • Análise sistemática da necessidade e utilidade das despesas a realizar; • Adoção, ainda que não prevista legalmente, do instrumento da cativação das despesas, consagrando regras de execução orçamental, que incluam a identificação das rubricas da despesa e as percentagens a cativar, bem como a competência para a sua descativação. <p>H) Assunção de compromissos, com repercussões em exercícios futuros, precedida de análise rigorosa, detalhada e ponderada, levando em conta a dimensão intergeracional das decisões político-financeiras.</p>

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
(cont.)	2.2.2.1. a 2.2.2.7.	I) Ponderação, nas áreas de atividade ou programas que tenham um maior peso e flexibilidade ao nível da despesa, da eventual adoção de medidas no sentido de descontinuar aquelas que tenham menor impacto negativo sobre os cidadãos ou de diminuir os meios financeiros afetos, de modo a proporcionar uma redução relevante e estrutural na despesa municipal.
3.2.3. O <i>stock</i> da dívida de EMLP, reportado ao final de 2009/2011, evoluiu de forma positiva , tendo passado de M€ 1,2 para m€ 808 (menos m€ 381 e 32%).	2.2.2.2.	
3.2.4. As " outras dívidas a terceiros " de OO diminuíram entre 2009/2011 cerca de M€ 1,5 (42%) perfazendo, em 2011, M€ 2,1 . Porém, a situação financeira de CP do MAS continua a ser pouco equilibrada , pois, em 2011, ainda se verifica: ✓ Saldo real negativo de operações orçamentais (M€ 1,4) ; ✓ PMP a terceiros superior aos parâmetros legalmente previstos (86 dias) ; ✓ Desajustamento entre as dívidas de CP e as disponibilidades .	2.2.2.3 a 2.2.2.7	J) Diminuição da dívida administrativa/comercial de CP e melhoria da relação e dos seus níveis de cobertura pelos correspondentes saldos orçamentais, o que resultará, nomeadamente, da adequação entre a assunção de nova dívida municipal e as disponibilidades orçamentais existentes deduzidas do valor das despesas vinculadas. K) Redução dos prazos médios de pagamento para os parâmetros legalmente previstos, de modo a cumprir atempadamente os seus compromissos e evitar a ocorrência de custos financeiros. L) Acompanhamento e controlo rigorosos da evolução da dívida municipal no futuro, em especial, da dívida comercial/administrativa, de modo a conter e adequar o seu montante às receitas municipais efetivamente disponíveis (isto é, após a dedução das despesas fixas e rígidas), salvaguardando, assim, o pagamento atempado das obrigações de CP.

3.3. LIMITES LEGAIS DE ENDIVIDAMENTO PREVISTOS PARA 2011

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
3.3.1. Em 2011 foram criados, pela LOE desse ano, limites especiais de EL e de EMLP , que, segundo a DGAL e a IGF, importavam, respetivamente, em € 0 e € 3 137 870. Por sua vez, o limite de ECP para 2011 previsto na LFL , apurado pela IGF, foi de € 1 143 236 .	2.3.1.1	

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p>3.3.1.1. Atento o conceito de endividamento líquido total, o perímetro relevante, em 2011, para aferir do cumprimento dos limites legais de endividamento municipal englobava, além do Município, mais sete entidades:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Quatro entidades associativa municipal: CIMAL - Comunidade Intermunicipal do Alentejo Litoral, AMAGRA - Associação de Municípios Alentejanos para a Gestão Regional do Ambiente, AMBAAL - Associação de Municípios do Baixo Alentejo e Alentejo Litoral e AMRS - Associação Municípios da Região de Setúbal; e ✓ Três empresas do SEL: REGI - Planeamento e Desenvolvimento Regional, EIM, AMBILITAL - Investimentos Ambientais no Alentejo, EIM e EMSUAS - Empresa Municipal de Serviços Urbanos de Alcácer do Sal, EM. <p>Todavia, o endividamento das entidades de natureza empresarial participadas pelos Municípios apenas relevam para efeitos dos respetivos limites legais se, de acordo com o RJSEL, não apresentarem resultados equilibrados, o que determinou a exclusão das empresas AMBILITAL e EMSUAS.</p>	<p>2.3.1.2.1</p>	
<p>3.3.1.2. O MAS cumpriu, em 2011, os limites especiais de EL e de EMLP, com taxas de utilização de, respetivamente, 0% e 21% (22% de acordo com a DGAL).</p> <p>Caso considerássemos o capital em dívida dos EMLP excecionados (m€ 617), as taxas de utilização manter-se-iam dentro dos respetivos limites.</p> <p>O MAS também cumpriu o limite legal de ECP, sendo de referir que, apenas a AMBAAL evidenciava dividas desta natureza.</p>	<p>2.3.1.3., 2.3.1.4. e 2.3.1.5.</p>	
<p>3.3.1.3. A informação reportada à DGAL para apurar e controlar os limites legais de endividamento, não refletia, com inteira fiabilidade, a situação do MAS no final</p>	<p>2.3.1.6</p>	<p>M) Prestação de informação rigorosa à DGAL para efeitos de acompanhamento e controlo do endividamento, o que resultará, designadamente, de uma maior</p>

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p>de 2011, pois, foram apuradas diferenças, ainda que pouco relevantes, ao nível do EL e dos EMLP.</p> <p>Todavia, as divergências verificadas não tiveram qualquer reflexo nas conclusões globais retiradas em matéria de (in)cumprimento dos limites de endividamento municipal.</p>	2.3.1.6	fiabilidade da informação decorrente dos registos contabilísticos do MAS e da comunicação da informação de todas as entidades relevantes.
<p>3.3.2. O MAS contribuiu positivamente, em 2011, para o défice do subsetor das autarquias locais, uma vez que, entre 1/jan e 31/dez, diminuiu o seu EL (sem exceções) em cerca de MC 1,8.</p>	2.3.2	

3.4. SANEAMENTO E REEQUILÍBRIO FINANCEIROS NO FINAL DE 2011

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p>3.4.1. No final 2011 o MAS, atento o quadro legal, não apresentava uma situação de desequilíbrio financeiro conjuntural nem estrutural.</p>	2.4.	

3.5. CONTROLO INTERNO E PROCEDIMENTOS CONTABILÍSTICOS

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p>3.5.1. Do trabalho de campo realizado resulta um conjunto de fragilidades ao nível do controlo interno e do tratamento contabilístico de alguns eventos nas áreas objeto da auditoria, de que destacamos as seguintes:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Inexistência de Norma/regulamento de inventário e cadastro do património municipal; ✓ Não foi divulgado no Passivo de CP, nos Balanços de 2009 a 2011, o valor das amortizações da dívida de contratos de empréstimos de MLP cujo pagamento se venceu em cada um dos anos imediatos. 	2.5.	<p>N) Elaboração de uma Norma/regulamento de inventário e cadastro do património municipal.</p> <p>O) Adequada divulgação, no CP do balanço, dos valores relativos a EMLP exigíveis no exercício seguinte, ainda que mantendo a denominação da conta que espelha a natureza originária deste passivo.</p>

4. PROPOSTAS

4.1. Em face dos resultados obtidos, propomos que:

4.1.1. Este relatório seja remetido ao Senhor Presidente da Câmara Municipal de Alcácer do Sal, com a expressa menção de dar conhecimento do mesmo aos restantes membros do Órgão Executivo, bem como de remeter cópia à Assembleia Municipal, em conformidade com o disposto no artigo 68.º, n.º 2, alínea q), da Lei n.º 169/99, de 18/set, alterada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11/jan.

4.1.2. A Câmara Municipal de Alcácer do Sal informe a IGF, no prazo de 60 dias a contar da receção deste relatório, do estado de implementação das recomendações efetuadas.

Inspeção-Geral de Finanças,

Paula Idalina Garcia Duarte
Chefe de Equipa Multidisciplinar

Serafim Rodrigues da Silva
Inspetor