

# 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 da Moita

Relatório n.º 2244/2015



Independência

InteGridade

ConFiança

**FICHA TÉCNICA**

<b>NATUREZA</b>	Auditoria Financeira
<b>ENTIDADE AUDITADA</b>	Município da Moita
<b>FUNDAMENTO</b>	Plano de Atividades da Inspeção-Geral de Finanças (IGF). A presente auditoria está inserida no âmbito do Projeto "Controlo do Endividamento e da Situação Financeira da Administração Local Autárquica".
<b>ÂMBITO</b>	As verificações efetuadas reportaram-se ao período compreendido entre 1/jan/2012 e 31/dez/2014.
<b>OBJETIVOS</b>	<p>A presente auditoria teve como objetivos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Avaliação da qualidade da informação constante da prestação de contas do exercício de 2013;</li> <li>• Análise, quanto ao último triénio (2012/2014), 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;</li> <li>• Controlo do cumprimento, relativamente ao ano de 2013, do regime de endividamento previsto na Lei das Finanças Locais (Lei n.º 2/2007, de 15/jan, com as alterações posteriores) e na Lei do Orçamento de Estado desse ano (Lei n.º 66-B/2012, de 31/dez), quer na vertente de empréstimos, quer de endividamento líquido;</li> <li>• Verificação, no final de 2013, da posição do município em termos de equilíbrios conjuntural e estrutural;</li> <li>• Controlo do cumprimento, em 2014, do regime de endividamento previsto no RFALEI (Lei n.º 73/2013, de 3/set) e no Orçamento de Estado desse ano (Lei n.º 83-C/2013, de 31/dez);</li> <li>• Verificação, no final de 2014, da posição do Município quanto aos mecanismos de alerta precoce e de recuperação financeira previstos no RFALEI;</li> <li>• Conhecimento do sistema de controlo interno instituído, em relação a vários aspetos do endividamento e sua avaliação em termos de adequação e eficácia.</li> </ul>
<b>METODOLOGIA</b>	A presente auditoria baseou-se na metodologia e instrumentos de trabalho consubstanciados no guião "Controlo do Novo Regime Financeiro das Autarquias Locais - Municípios", adotado pela IGF.
<b>CONTRADITÓRIO</b>	Foi realizado contraditório formal institucional, nos termos do artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 276/2007, de 31/jul.
<b>CICLO DE REALIZAÇÃO</b>	Fev a nov/2015
<b>DIREÇÃO</b>	<b>CdE</b> – Marlene Fernandes
<b>EQUIPA</b>	<b>Coordenação:</b> CdE – Sónia Barbosa <b>Execução:</b> Inspectores Fernando Raposo e Helena Fonseca

**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:**

Submeto à consideração do Senhor Inspetor-Geral este relatório, com o meu acordo, salientando as propostas constantes do ponto 5. (fls. 45 e 46), nomeadamente a submissão a despacho de S. E. o Secretário de Estado do Orçamento e a sugestão de envio, para conhecimento, a S. E. o Secretário de Estado das Autarquias Locais.

Subinspetora-Geral

Assinado de forma digital por  
ANA PAULA PEREIRA COSME  
FRANCO BARATA SALGUEIRO  
Dados: 2016.01.05 17:26:56 Z

Concordo com o presente relatório, salientando a evolução favorável, no triénio 2012-2014, da dívida global do Município da Moita e da sua situação financeira de curto prazo.  
À consideração superior.

Chefe de Equipa

Assinado de forma digital  
por MARLENE LOPES  
FERNANDES  
Dados: 2015.12.30 11:14:46 Z

**DESPACHO:**

Concordo.

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

O Inspetor-Geral,



Digitally signed by VÍTOR  
MIGUEL RODRIGUES BRAZ  
Date: 2016.01.18 16:01:20  
Z

## SUMÁRIO EXECUTIVO

Atendendo às evidências obtidas e à sua análise, os principais resultados **da auditoria ao Município da Moita (MM)**, que abrangeu o período compreendido entre **2012/2014**, são, em síntese, os seguintes:

### 1. Insuficiências nos documentos de prestação de contas

**1.1. Os documentos de prestação de contas, dos anos 2013/2014, não refletiam, com inteira fiabilidade, a situação financeira municipal, tendo a IGF realizado correções, materialmente relevantes nas rubricas do passivo exigível, de m€ 303 e M€ 1,4.**

Correções ao passivo  
2013: m€ 303  
2014: M€ 1,4

### 2. Fragilidades da elaboração e da gestão orçamental e suas consequências

**2.1. Cumprimento, em 2014, da regra do equilíbrio orçamental prevista na lei para elaboração dos documentos previsionais e da prestação de contas.**

Cumprimento, em  
2014, da regra do  
equilíbrio orçamental

**2.2. Manutenção, entre 2012/2014, de uma prática de empolamento da previsão das receitas de capital relativas a "Venda de bens de investimento", que evidenciaram inadequados índices de execução ( respetivamente, 1,2%, 1,4% e 0% ).**

Empolamento na  
previsão das receitas  
de capital

Apesar do **risco significativo para o equilíbrio e a sustentabilidade financeira da entidade**, o MM, a partir de 2014, passou a estimar **um montante de despesa orçamental que se coaduna com o nível de disponibilidades financeiras existentes**, mitigando, assim, o referido risco.

Risco para o equilíbrio  
e a sustentabilidade  
financeira

**2.3. Incumprimento, em 2012/2013, do princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial, no que se refere à execução global do ano, tendo-o cumprido em 2014. Quanto à execução autónoma anual, tal princípio foi sempre cumprido.**

Execução orçamental  
equilibrada em 2014

**2.4. Não obstante a evolução positiva registada, verifica-se, ainda, alguma rigidez da despesa orçamental, dispondo o MM de limitada margem de atuação ao nível da sua gestão financeira e da capacidade de assumir novas despesas.**

Alguma rigidez das  
despesas orçamentais

### 3. Dívida municipal sustentável em termos globais e situação financeira de curto prazo equilibrada

**3.1. A dívida do MM de operações orçamentais decresceu significativamente entre 2012/2014 ( M€ 4,9 e 19,3% ), passando para M€ 20,7, o que corresponde a um nível adequado e sustentável face ao seu quadro financeiro, nomeadamente, às receitas orçamentais.**

Evolução favorável da  
dívida global do MM

No entanto, no final de 2014, **a dívida de MLP importava em M€ 17,4 e tinha um peso significativo na dívida total ( 86% ), o que se repercute na gestão orçamental dos exercícios futuros.**

Significativa  
materialidade e peso  
da dívida de MLP  
(2014: 86%)

**3.2. Verificámos, em 2013, que o MM cumpriu o conjunto dos objetivos e metas previstas relativamente ao empréstimo para saneamento financeiro, no montante de M€ 5,2, contraído em 2008. Contudo, não foi cumprido o objetivo da receita de capital ( arrecadação de menos M€ 3,9 ).**

Arrecadação de  
-M€3,9 de receitas  
de capital face ao  
previsto no PSF

**3.3. A situação financeira de CP evoluiu positivamente ao longo do triénio, sendo de sublinhar a existência de:**

- ✓ **Saldo real positivo de operações orçamentais** ( 2014:M€ 1,2 );
- ✓ **PMP a terceiros e a fornecedores ainda superiores aos parâmetros legais** ( 2014: 84 e 104 dias );
- ✓ **Cumprimento da regra do equilíbrio financeiro mínimo**, com um ajustamento entre as dívidas de CP e a correspondente liquidez do ativo, inclusive, as disponibilidades;
- ✓ **Reduzido montante dos pagamentos em atraso** ( m€ 4 ).

Situação financeira de curto prazo equilibrada

**4. Cumprimento dos regimes legais de endividamento municipal, não obstante a falta de fiabilidade da informação reportada à DGAL**

**4.1.** Em **2013** ( com exceção do limite de EMLP ) e **2014**, o **MM** **cumpriu todos os limites legais de endividamento municipal** previstos para aqueles anos.

O **limite legal de EMLP de 2013 foi ultrapassado na sequência da utilização do capital de um empréstimo para saneamento financeiro**, o que justifica, de harmonia com o quadro legal, a respetiva ultrapassagem.

**4.2.** A **informação reportada à DGAL**, para apurar e controlar os referidos limites legais, **não refletia, com inteira fiabilidade, a situação do MM no final de 2013 ao nível do endividamento líquido** ( mais m€ 322 ) e da **dívida total de operações orçamentais** ( mais m€ 53 em 2014 ).

Cumprimento dos limites legais de endividamento de 2013 e 2014

Prestação de informação à DGAL com insuficiências

**5. Alerta precoce e mecanismos de recuperação financeira**

**5.1.** No final de 2013 e 2014, o **MM não se encontrava em nenhuma situação que possibilitasse ou obrigasse a recorrer a um dos mecanismos de recuperação financeira legalmente previstos**, nem se justificava, no final do ano último, a emissão por parte da DGAL de qualquer alerta precoce.

**6. Controlo interno, procedimentos contabilísticos e Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas**

**6.1.** O MM tem em vigor **uma Norma de Controlo Interno e um Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas (PGRIC)**, documentos que **não estão articulados entre si**, pois apenas este último se encontra ajustado à atual estrutura organizativa dos serviços municipais.

Norma de Controlo Interno e PGRIC desarticulados

**7. Principais recomendações**

**7.1.** Destacamos as **recomendações formuladas no âmbito da presente auditoria**, que visam **garantir a/o**:

- ✓ Regularização, ao nível da informação contabilística, das variações patrimoniais omitidas ou incorretamente refletidas;
- ✓ Elaboração de orçamentos rigorosos e prudentes, especialmente ao nível da receita de capital prevista, visando a manutenção de uma gestão orçamental equilibrada e sustentável;
- ✓ Reforço das medidas necessárias ao cumprimento integral das metas

Principais recomendações

aprovadas no Plano de Saneamento Financeiro e a criação dos instrumentos necessários à sua monitorização sistemática;

- ✓ Adequado reporte de informação financeira à DGAL, atento o papel desta entidade em sede, designadamente, de acompanhamento e controlo do limite de endividamento municipal;
- ✓ Revisão da Norma de Controlo Interno de forma a adequar-se à atual estrutura orgânica dos serviços municipais e a articular-se com outros documentos da autarquia, nomeadamente o PGRIC.



## ÍNDICE

<b>LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS .....</b>	<b>6</b>
<b>LISTA DE QUADROS .....</b>	<b>7</b>
<b>1. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>8</b>
<b>1.1. ORIGEM E OBJETIVOS.....</b>	<b>8</b>
<b>1.2. METODOLOGIA E CONDICIONALISMOS.....</b>	<b>9</b>
<b>1.3. CONTRADITÓRIO INSTITUCIONAL .....</b>	<b>9</b>
<b>2. RESULTADOS DA AÇÃO .....</b>	<b>10</b>
<b>2.1. DOCUMENTOS DE PRESTAÇÃO DE CONTAS ( 2012 A 2014 ).....</b>	<b>10</b>
<b>2.1.1. FIABILIDADE DA INFORMAÇÃO FINANCEIRA .....</b>	<b>10</b>
<b>2.1.2. EVOLUÇÃO DOS BALANÇOS .....</b>	<b>13</b>
<b>2.2. ORÇAMENTO, DÍVIDA MUNICIPAL E SITUAÇÃO FINANCEIRA ( 2012/2014 ) .....</b>	<b>15</b>
<b>2.2.1. PREVISÃO E EXECUÇÃO ORÇAMENTAL.....</b>	<b>15</b>
<b>2.2.2. DÍVIDA MUNICIPAL E APRECIACÃO DA SITUAÇÃO FINANCEIRA.....</b>	<b>22</b>
<b>2.3. PLANO DE SANEAMENTO FINANCEIRO .....</b>	<b>28</b>
<b>2.4. LIMITES LEGAIS DE ENDIVIDAMENTO MUNICIPAL ( 2013/2014 ) .....</b>	<b>30</b>
<b>2.4.1. APURAMENTO DOS LIMITES LEGAIS.....</b>	<b>30</b>
<b>2.4.2. ENTIDADES RELEVANTES PARA OS LIMITES LEGAIS .....</b>	<b>31</b>
<b>2.4.3. CONTROLO DOS LIMITES LEGAIS DE ENDIVIDAMENTO ( 2013 ).....</b>	<b>32</b>
<b>2.4.4. CONTROLO DO LIMITE DA DÍVIDA TOTAL DE OPERAÇÕES ORÇAMENTAIS ( 2014 ) ....</b>	<b>34</b>
<b>2.4.5. CONTROLO DA INFORMAÇÃO PRESTADA À DGAL .....</b>	<b>35</b>
<b>2.5. MECANISMOS DE RECUPERAÇÃO FINANCEIRA E DE ALERTA PRECOCE .....</b>	<b>36</b>
<b>2.5.1. SANEAMENTO E REEQUILÍBRIO FINANCEIROS ( 2013 ).....</b>	<b>36</b>
<b>2.5.2. ALERTA PRECOCE, SANEAMENTO E RUTURA FINANCEIROS ( 2014 ).....</b>	<b>37</b>
<b>2.6. CONTROLO INTERNO, PROCEDIMENTOS CONTABILÍSTICOS E PLANO DE GESTÃO DE RISCOS DE CORRUPÇÃO E INFRAÇÕES CONEXAS .....</b>	<b>38</b>
<b>3. CONCLUSÕES .....</b>	<b>40</b>
<b>4. RECOMENDAÇÕES.....</b>	<b>44</b>
<b>5. PROPOSTAS .....</b>	<b>45</b>
<b>ANEXOS ( fls. 1 a 83)</b>	

### LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

<b>AIARS</b>	Associação Intermunicipal de Água da Região de Setúbal
<b>ANMP</b>	Associação Nacional de Municípios Portugueses
<b>AM</b>	Assembleia Municipal
<b>AML</b>	Área Metropolitana de Lisboa
<b>AMRS</b>	Associação de Municípios da Região de Setúbal
<b>CDR</b>	CDR - Cooperação e Desenvolvimento Regional, EIM
<b>Cfr</b>	Conforme
<b>CP</b>	Curto Prazo
<b>DGAL</b>	Direção-Geral das Autarquias Locais
<b>DL</b>	Decreto-Lei
<b>DR</b>	Diário da República
<b>DT</b>	Dívida Total
<b>ECP</b>	Empréstimos de Curto Prazo
<b>EL</b>	Endividamento Líquido
<b>EMLP</b>	Empréstimos de Médio e Longo Prazos
<b>FAM</b>	Fundo de Apoio Municipal
<b>FEF</b>	Fundo de Equilíbrio Financeiro
<b>IGF</b>	Inspeção-Geral de Finanças
<b>IRS</b>	Imposto sobre os Rendimentos das Pessoas Singulares
<b>LFL</b>	Lei das Finanças Locais
<b>LOE</b>	Lei do Orçamento do Estado
<b>MC</b>	Milhões de euros
<b>mC</b>	Milhares de euros
<b>MLP</b>	Médio e Longo Prazos
<b>MM</b>	Município da Moita
<b>NCI</b>	Norma de Controlo Interno
<b>OO</b>	Operações Orçamentais
<b>OT</b>	Operações de Tesouraria
<b>PA</b>	Pagamentos em atraso
<b>PGRIC</b>	Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas
<b>PMP</b>	Prazo Médio de Pagamento
<b>POCAL</b>	Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais
<b>PR</b>	Projeto de Relatório
<b>PSF</b>	Plano de Saneamento Financeiro
<b>Pp</b>	Pontos percentuais
<b>RCM</b>	Resolução do Conselho de Ministros
<b>RFALEI</b>	Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais
<b>RJAEPL</b>	Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local e das Participações Locais
<b>SATAPOCAL</b>	Subgrupo de Apoio Técnico à Aplicação do POCAL
<b>SIIAL</b>	Sistema Integrado de Informação da Administração Local
<b>VMA</b>	Valor máximo admissível

## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 1</b>	Síntese das correções efetuadas aos balanços
<b>Quadro 2</b>	Evolução das componentes dos balanços
<b>Quadro 3</b>	Indicadores de endividamento
<b>Quadro 4</b>	Indicadores de imobilizações
<b>Quadro 5</b>	Evolução e taxas de execução da receita e despesa municipal
<b>Quadro 6</b>	Despesa orçamental prevista sem efetiva cobertura pela receita disponível
<b>Quadro 7</b>	Controlo da regra do equilíbrio orçamental prevista no RFALEI
<b>Quadro 8</b>	Equilíbrio orçamental em sentido substancial
<b>Quadro 9</b>	Vinculação orçamental
<b>Quadro 10</b>	Compromissos assumidos / despesas faturadas (ou equivalente)
<b>Quadro 11</b>	Composição e evolução da dívida corrigida pela IGF
<b>Quadro 12</b>	Saldos reais de operações orçamentais
<b>Quadro 13</b>	Prazo médio de pagamento
<b>Quadro 14</b>	Indicadores de liquidez
<b>Quadro 15</b>	Controlo dos objetivos previstos no PSF ( 2013 )
<b>Quadro 16</b>	Limites especiais de EL e de EMLP
<b>Quadro 17</b>	Limite da dívida total de operações orçamentais
<b>Quadro 18</b>	Entidades abrangidas pelo conceito de EL total
<b>Quadro 19</b>	Entidades relevantes para efeitos do limite da dívida total
<b>Quadro 20</b>	Controlo do limite de EMLP
<b>Quadro 21</b>	Controlo do stock dos EMLP previstos no PSF ( 2013 )
<b>Quadro 22</b>	Controlo do limite especial de EL
<b>Quadro 23</b>	Controlo dos objetivos de EL previstos no PSF
<b>Quadro 24</b>	Controlo do limite da DT de operações orçamentais
<b>Quadro 25</b>	Diferença no reporte de EL 2013 ( DGAL/IGF )
<b>Quadro 26</b>	Diferença no reporte da DT ( DGAL/IGF )
<b>Quadro 27</b>	Saneamento e reequilíbrio financeiros
<b>Quadro 28</b>	Mecanismo de alerta precoce
<b>Quadro 29</b>	Mecanismos de recuperação financeira

## 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 da Moita (MM)**, enquadrada no Projeto "Controlo do endividamento e da situação financeira da Administração Local Autárquica".

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

<b>1</b>	<b>Avaliação da qualidade da informação constante da prestação de contas do exercício de 2013.</b>
<b>2</b>	<b>Análise do comportamento do Município no que respeita à execução orçamental no último triénio (2012/2014), avaliação da evolução do seu endividamento municipal 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.</b>
<b>3</b>	<b>Controlo do cumprimento, no final do ano de 2013, do regime de endividamento previsto na Lei das Finanças Locais<sup>(1)</sup> e na Lei do Orçamento de Estado desse ano<sup>(2)</sup>, quer na vertente dos empréstimos, quer de endividamento líquido.</b>
<b>4</b>	<b>Verificação, no final de 2013, da posição do Município em termos de equilíbrios conjuntural e estrutural (saneamento e reequilíbrio financeiros).</b>
<b>5</b>	<b>Conhecimento do sistema de controlo interno instituído em relação a vários aspetos do endividamento e sua avaliação em termos de adequação e eficácia.</b>

Atendendo ao período temporal em que decorreu a auditoria ao MM, foi ainda considerada na análise relativamente a 2014, a **Lei n.º 73/2013, de 3/set** (Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais - RFALEI), tendo em conta a sua entrada em vigor, quanto:

- ✓ **Ao controlo do cumprimento do regime de endividamento** previsto no referido normativo legal e na Lei do Orçamento de Estado desse ano<sup>3</sup>;
- ✓ **À verificação da posição do MM em termos de mecanismos de alerta precoce e de recuperação financeira.**

Para além disso, procedeu-se à apreciação do Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e

<sup>1</sup> Lei n.º 2/2007, de 15/jan ( com declaração de retificação n.º 14/2007, publicada no DR, I série de 15/fev/07 ), alterada pelos art.º 6.º da Lei n.º 22-A/2007, de 29/jun, art.º 29.º da Lei n.º 67-A/2007, de 31/dez, art.º 32º da Lei n.º 3-B/2010, de 28/abr, art.º 47º da Lei n.º 55-A/2010, de 31/dez, art.º 57º da Lei n.º 64-B/2011, de 30/dez, e do art. 98º da Lei n.º 66-B/2012, de 31/dez ).

<sup>2</sup> Lei n.º 66-B/2012, de 31/dez.

<sup>3</sup> Lei n.º 83-C/2013, de 31/dez.

Infrações Conexas ( PGRIC ), com especial enfoque 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 ", sintetizados nos Anexos ( a fls. 1 a 15 ), tendo o trabalho de auditoria englobado a:

- ✓ Recolha e análise de informação ( suportada num conjunto de mapas );
- ✓ Utilização de uma *check list* de verificação da coerência entre os vários documentos que integram a prestação de contas;
- ✓ Realização de entrevistas com dirigentes e outros trabalhadores da entidade, com base em questionários destinados a validar os aspetos mais relevantes do sistema de controlo interno e dos procedimentos contabilísticos para as áreas em apreciação;
- ✓ Execução de procedimentos de circularização e reconciliação de informação com entidades terceiras;
- ✓ Realização de testes de conformidade e substantivos.

Anexos, a fls. 1 a 15

**1.2.2.** Na realização desta ação de controlo, há que realçar a boa e célere colaboração recebida dos eleitos locais e trabalhadores do Município da Moita, em especial dos afetos à Divisão de Administração e Finanças, bem como das entidades externas abrangidas pela análise dos limites de endividamento municipal.

## **1.3. CONTRADITÓRIO INSTITUCIONAL**

**1.3.1.** O projeto de relatório ( PR ) foi submetido a contraditório institucional da Autarquia, tendo a resposta ( que consta dos anexos a fls. 81 a 83 ) sido subscrita pelo Senhor Presidente da Câmara Municipal.

O conteúdo do contraditório apresentado, que se focou, particularmente, nas recomendações da IGF no PR, evidenciou a aceitação da maioria das recomendações e apresenta algumas justificações relativamente às fragilidades identificadas pela IGF, além de fazer referência a algumas medidas já tomadas pela Autarquia, embora sem apresentação das evidências.

A análise do teor do relatório foi tida em conta na elaboração do presente documento, encontrando-se vertida nos pontos específicos que deram origem às recomendações objeto de considerações por parte da Autarquia.

Anexos, a fls. 81 a 83

## 2. RESULTADOS DA AÇÃO

### 2.1. DOCUMENTOS DE PRESTAÇÃO DE CONTAS ( 2012 A 2014 )

#### 2.1.1. FIABILIDADE DA INFORMAÇÃO FINANCEIRA

2.1.1.1. Do trabalho realizado <sup>4</sup>, com o objetivo de controlar a qualidade da informação financeira produzida pelo MM no ano de 2013, resultaram as seguintes correções aos dados constantes do triénio 2012/2014 <sup>5</sup>:

**Quadro n.º 1 – Síntese das correções efetuadas aos balanços**

Un: Euro

COMPONENTES DO BALANÇO	CONTAS	2012			2013				2014				
		Débito	Crédito	Saldo		Débito	Crédito	Saldo		Débito	Crédito	Saldo	
				Valor	D/C			Valor	D/C			Valor	D/C
ATIVO	44222 - Imobilizações em curso - Outras construções					32 159,61		32 159,61	D				
	4122 - Investimentos financeiros - Obrigações e Títulos de Participação - Fundo de Apoio Municipal									1 427 962,70		1 427 962,70	D
FUNDOS PRÓPRIOS	88/50 - Resultados - FSE				263 474,71		- 263 474,71		D				
	88/59 - Resultados - Juros	1 796,77		- 1 796,77	D	7 139,35		- 7 139,35		D			
PASSIVO	221 - Fornecedores		1 766,77	1 766,77	C	302 773,67		302 773,67		C			
	268126 - Devedores e credores diversos - Credores das Administrações Públicas - Fundo de Apoio Municipal - MLP									1 223 967,70		1 223 967,70	C
	268126 - Devedores e credores diversos - Credores das Administrações Públicas - Fundo de Apoio Municipal - CP									203 995,00		203 995,00	C

Anexos, a fls. 18 a 24

Salientamos que as **correções efetuadas representam**, em 2013 e 2014, respetivamente, **1% e 7% da dívida municipal** constante do balanço do **MM** e **resultam** dos seguintes eventos:

- ✓ Nos anos de **2012 e 2013**, dos **procedimentos de circularização/reconciliação de saldos de terceiros**, correspondendo a faturas

<sup>4</sup> Os procedimentos de circularização/reconciliação abrangeram:

- ✓ As entidades que concederam empréstimos de médio e longo prazo ( EMLP ) ao MM - e que representavam 100% ( € 18 601 941,50 ) do capital em dívida dessa natureza ( resultante de 9 contratos ), no final de 2013 ( Anexos, fls. 25 );
- ✓ A única instituição financeira , com quem o MM celebrou contratos de *leasing* ( cuja dívida financeira totalizava, no final de 2013, € 460 933,31 );
- ✓ Em termos dos outros credores ( fornecedores c/c e fornecedores de imobilizado ), 8 entidades, cujos créditos totalizavam, no final de 2013, cerca de € 2 522 417,61 e representavam cerca de 77% da dívida originária de curto prazo ( excluindo operações de tesouraria ) constante da prestação de contas do MM ( € 3 281 472,07, Anexos fls. 20 ).

<sup>5</sup> Atendendo a que apenas foi controlada a qualidade da informação dos documentos de prestação de contas de 2013, nomeadamente através dos referidos procedimentos de circularização e reconciliação, as correções efetuadas em 2012 resultam das decorrentes daquele controlo que eram suscetíveis de afetar a informação económico-financeira desse exercício.

As indicadas correções também foram introduzidas, quando relevantes, noutras grandezas consideradas nas análises efetuadas pela IGF, nomeadamente em termos da dívida e, até 2013, de endividamento líquido.

( notas de débito ) **não contabilizadas ao nível do passivo exigível de curto prazo** ( dívida comercial/administrativa ), no montante de, respetivamente, **€ 1 786,77 e € 302 773,67** <sup>6</sup>;

- ✓ Em **2014, do reconhecimento da dívida relativa à subscrição das unidades de participação no Fundo de Apoio Municipal ( FAM )**, no montante de **m€ 1,4** <sup>7</sup>.

Anexos, a fls. 16, 18, 19 e 19-A

Realce-se, no que respeita ao reconhecimento contabilístico da subscrição das unidades de participação no FAM, que o Subgrupo de Apoio Técnico à Aplicação do POCAL ( SATAPOCAL ), através de uma nota explicativa de mai/2015 <sup>8</sup>, considerou que tal evento e, conseqüentemente, o reflexo do correspondente passivo, devia ter sido efetuado pelos Municípios em 2014.

Admite-se, no entanto, no mesmo documento, que « *Em caso de manifesta impossibilidade de efetuar o reconhecimento contabilístico no ano 2014, decorrente da conclusão dos procedimentos de encerramento de contas, os municípios deverão reconhecer o facto no anexo ao Relatório de Gestão, designado para o efeito como "Factos relevantes ocorridos após o Fecho de Contas" ».*

Ora, o MM apenas reconheceu contabilisticamente este evento em junho de 2015 <sup>9</sup>, pelo que, por uma questão de comparabilidade e consistência, nomeadamente face a outros municípios que o tenham feito ainda em 2014, procedemos à correspondente correção para efeitos da nossa análise <sup>10</sup>.

Assim, **no MM**, em 2013 e 2014, **os balanços e a restante informação divulgada sobre a dívida municipal**, nomeadamente ao nível dos documentos de prestação de contas, nos anos em análise, **não refletem, com inteira fiabilidade, a sua situação financeira**.

**Em sede de contraditório**, o MM referiu apenas que:

- ✓ " *As correções efetuadas em 2013 no montante de m€ 303 dizem respeito a documentos datados do último dia de 2013, rececionados e lançados, integralmente, na contabilidade do Município em 2014.* ", informação esta que já constava dos anexos a fls. 18 do PR;

<sup>6</sup> Refira-se que, com a exceção de uma nota de débito ( relativa a juros liquidados pela ... anteriores a 2013, no montante de € 1 786,77 ), todos os documentos datam do último dia de 2013 e foram integralmente regularizadas na contabilidade do MM em 2014.

<sup>7</sup> A realização do montante indicado, de acordo com o previsto no n.º 1, do art. 19.º, da Lei n.º 53/2014, de 25/ago, deverá ser efetuada em 7 anos, pelo que o Município deverá prever uma despesa com ativos financeiros nos orçamentos de 2015 a 2020 de € 203 995 e no de 2021 de € 203 992,70 ( cfr. Anexos, a fls. 19-A ).

<sup>8</sup> Disponível em " <http://www.portalautarquico.pt/pt-PT/alertas/contabilizacao-da-contribuicao-dos-municipios-para-o-capital-do-fam---esclarecimento/> ".

<sup>9</sup> No montante de € 110 997 que corresponde apenas a metade da primeira prestação, relativa ao ano de 2015, que foi paga naquela data.

<sup>10</sup> Ainda que tenhamos expurgado esse montante, designadamente, para efeitos da dívida total de operações orçamentais relevante para o limite legal de 2014, como, aliás, também decorre do documento do SATAPOCAL a que aludimos.

- ✓ " O reconhecimento da dívida relativo à subscrição das unidades de participação no Fundo de Apoio Municipal já foi efetuado. "

Anexos, a fls. 81

Face ao exposto, a IGF mantém as suas asserções relativamente a esta matéria.

**2.1.1.2.** Para além disso, considerando o disposto no Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais ( **POCAL**<sup>11</sup>), **constatámos outras insuficiências, com repercussões ao nível da qualidade e fiabilidade da informação económico-financeira elaborada pelo MM**, em especial, **as que respeitam à falta de:**

- ✓ **Utilização sistemática e para a generalidade das situações exigíveis**<sup>12</sup> **das contas relativas a compromissos de exercícios futuros** ( 04 e 05 );
- ✓ **Inventariação e reconhecimento contabilístico da totalidade dos bens do ativo imobilizado** do município adquiridos antes da adoção do POCAL;
- ✓ **Implementação da contabilidade de custos**<sup>13</sup>.

Anexos, a fls. 78 a 80

**Em sede de contraditório**, o MM afirmou, ainda que não tenha comprovado, que " A realização dos registos nas contas relativas a compromissos de exercícios futuros já se encontra efetuada para a maioria das situações exigíveis ( amortizações e juros de empréstimos e pagamento de serviços ) ".

Acrescentou ainda que:

- ✓ " (...) não implementou a contabilidade de custos, uma vez que, por força da otimização de recursos técnicos, humanos e principalmente financeiros (...) entendemos (...) dar prioridade à consolidação entre as contabilidades orçamental e patrimonial. "; e
- ✓ " Em relação à inventariação dos bens municipais, o município tem vindo ao longo dos anos a fazê-lo exclusivamente com meios próprios, sendo que a maior parte dos bens do domínio privado municipal já se encontra inventariado, avaliado e reconciliado contabilisticamente. Em paralelo têm os serviços vindo a inventariar os bens do domínio público municipal, o que face à sua abrangência e natureza tem comprometido em tempo, este trabalho. De qualquer modo tem sido intenção do município, em todos os exercícios, inventariar e valorizar o maior número de bens possível em função dos recursos disponíveis. "

Anexos, a fls. 81

Com base no que antecede, confirma-se que o MM não contesta as asserções produzidas pela IGF, embora procure justificar o atraso, tanto na implementação da

<sup>11</sup> Aprovado pelo DL n.º 54-A/99, de 22/fev, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 162/99, de 14/set, DL n.º 315/2000, de 2/dez, DL n.º 84-A/2002, de 5/abr e pelo art. 104º da Lei n.º 60-A/2005, de 30/dez.

<sup>12</sup> Por exemplo, no que se refere ao valor dos encargos dos empréstimos ( amortização, juros e pagamentos de serviços ).

<sup>13</sup> Apesar de o MM já ter identificado as necessidades para a sua implementação.



contabilidade de custos, como na inventariação e reconhecimento contabilístico da totalidade dos bens do ativo imobilizado.

## 2.1.2. EVOLUÇÃO DOS BALANÇOS

2.1.2.1. As componentes dos balanços do MM do triénio 2012/2014, após as correções da IGF<sup>14</sup>, apresentaram os seguintes valores e evolução:

**Quadro n.º 2 – Evolução das componentes dos balanços**

Un: euro

DESCRIÇÃO	2012	2013	2014	VARIÇÃO NO TRIÉNIO	
				Montante	%
Acréscimos e diferimentos	7 391 068,60	7 534 256,16	8 985 529,85	1 594 461,25	22%
Restante ativo	144 702 793,26	144 522 401,69	146 513 519,13	1 810 725,87	1%
<b>ATIVO TOTAL</b>	<b>152 093 861,86</b>	<b>152 056 657,85</b>	<b>155 499 048,98</b>	<b>3 405 187,12</b>	<b>2%</b>
Dívidas a terceiros	26 585 767,99	23 775 956,98	21 455 495,77	- 5 130 272,22	-19%
Provisões	168 879,34	110 659,56	410 489,56	241 610,22	143%
Acréscimos e diferimentos	365 180,01	797 358,72	824 975,97	459 795,96	126%
<b>PASSIVO TOTAL</b>	<b>27 119 827,34</b>	<b>24 683 975,26</b>	<b>22 690 961,30</b>	<b>- 4 428 866,04</b>	<b>-16%</b>
Património	104 404 859,85	104 484 974,54	104 639 550,92	234 691,07	0%
Restantes fund. próprios	20 569 174,67	22 887 708,05	28 168 536,76	7 599 362,09	37%
<b>FUND. PRÓPRIOS TOTAIS</b>	<b>124 974 034,52</b>	<b>127 372 682,59</b>	<b>132 808 087,68</b>	<b>7 834 053,16</b>	<b>6%</b>

Fonte: Balanços de 2012 a 2014

Anexos, a fls. 16 a 17

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

- ✓ **Ativo** apresentou uma **evolução favorável**, com um **acréscimo de 2%** ( M€ 3,4 ), que resultou, essencialmente, do aumento da conta " *depósitos e caixa* ", " *acréscimos e diferimentos* " e investimentos financeiros ( que contribuíram em, respetivamente, 83%, 47% e 44% para a variação total ), não obstante os " *bens do domínio público* " terem diminuído ( -6% );
- ✓ **Passivo** também **evoluiu positivamente**, pois **decreceu cerca de 16%** ( M€ 4,4 ), para o que concorreu a **redução** das " *dívidas a terceiros de médio e longo prazo* " ( -M€ 3,3 ) e das " *dívidas a terceiros de curto prazo* " ( -M€ 1,8 ), rubricas que contribuíram em, respetivamente, **- 75% e -41%** para a variação total;

<sup>14</sup> As correções descritas no item 2.1.1.1. foram introduzidas nos balanços do MM e, quando relevantes, noutras grandezas consideradas na análise efetuada pela IGF, nomeadamente em termos de apuramento da dívida reconciliada, do prazo médio de pagamento e do endividamento líquido.

- ✓ **Fundos próprios** aumentaram cerca de **6%** ( M€ 7,8 ), para o que contribuíram, essencialmente, as rubricas de " *resultados transitados* " e " *resultado líquido do exercício* ", com um peso, respetivamente, de 65% e 28% na variação total.

Anexos, a fls. 17

Assim, no período em análise, **diminuiu o grau de dependência do passivo exigível para financiamento do ativo** ( de 18% para 14% ), tendo **aumentado o correspondente peso dos fundos próprios** ( de 82% para 85% ), refletindo uma política de financiamento maioritariamente assente em fundos próprios.

De facto, atendendo às grandezas constantes do balanço, a situação do MM em termos de **endividamento**, quando abordada, de forma articulada, com o ativo líquido e passivo total, apresenta a seguinte evolução:

**Quadro n.º 3 – Indicadores de endividamento**

INDICADORES	2012	2013	2014	VARIAÇÃO NO TRIÉNIO (pp)
<b>Endividamento</b> (passivo / ativo líquido)	18%	16%	15%	-3,24
<b>Estrutura de Endividamento I</b> (dívidas MLP / passivo)	78%	77%	78%	0,46
<b>Estrutura de Endividamento II</b> (dívida financeira MLP / passivo)	78%	77%	73%	-4,93
<b>Estrutura de Endividamento III</b> (dívidas de CP / passivo)	20%	19%	16%	-3,94

Fonte: Balanços de 2012 a 2014

Anexos, a fls. 36 ( indicadores 10 a 13 )

O conjunto de indicadores utilizados evidencia que:

- ✓ **Diminuiu** ( 3 pp <sup>15</sup> ) **o peso do passivo no ativo líquido** ( indicador " Endividamento " ), situando-se, em 2014, em 15%;
- ✓ **Manteve-se o peso das dívidas de MLP no passivo** ( indicadores " Estrutura de Endividamento I ), situando-se, em 2014, em 78%;
- ✓ **Diminuiu** ( 5 pp e 4 pp ), respetivamente, **o peso da dívida financeira de MLP e das dívidas de CP no passivo** ( indicadores " Estrutura de Endividamento II e III ), situando-se, em 2014, em 73% e 16 %.

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

<sup>15</sup> Pontos percentuais ( pp ).

### Quadro n.º 4 – Indicadores de imobilizações

INDICADORES	2012	2013	2014	VARIACÃO NO TRIÉNIO (pp)
<b>Indicador das imobilizações I</b> (capitais permanentes / imobilizado líquido)	103%	104%	107%	3,97
<b>Indicador das imobilizações II</b> (capitais alheios / imobilizado líquido)	19%	17%	15%	-3,49
<b>Indicador das imobilizações III</b> (capitais alheios CP / imobilizado líquido)	4%	3%	3%	-1,24

Fonte: Balanços de 2012 a 2014

Anexos, a fls. 36

Os resultados destes rácios mostram que, como é desejável, no triénio em análise, o **imobilizado é totalmente financiado por capitais permanentes**, com uma componente muito relevante de fundos próprios ( em 2014, apenas 15% de capitais alheios de MLP - indicador de imobilizações II ), sendo ínfimo ( entre 4% e 3% ) o grau de cobertura por capitais alheios de CP ( indicador de imobilizações III ).

## 2.2. ORÇAMENTO, DÍVIDA MUNICIPAL E SITUAÇÃO FINANCEIRA ( 2012/2014 )

### 2.2.1. PREVISÃO E EXECUÇÃO ORÇAMENTAL

2.2.1.1. No triénio 2012/2014, as **receitas previstas/cobradas** e as **despesas previstas/pagas** tiveram a evolução que se encontra expressa no quadro seguinte.

### Quadro n.º 5 – Evolução e taxas de execução da receita e despesa municipal

Un: Euro

RUBRICAS	PREVISÃO / EXECUÇÃO (valores absolutos)						PREVISÃO / EXECUÇÃO (%)			VARIACÃO DA EXECUÇÃO NO TRIÉNIO	
	2012		2013		2014		2012	2013	2014	(%)	(pp)
	PREVISÃO	EXECUÇÃO	PREVISÃO	EXECUÇÃO	PREVISÃO	EXECUÇÃO					
1 - Saldo inicial	248 280	248 280	882 139	882 139	1 627 466	1 627 466	100%	100%	100%	555%	0 pp
2 - Repos. não abat. nos pagam.	1 000	7 933	1 000	4 012	1 000	2 613	793%	401%	261%	-67%	- 532 pp
3 - Receita Corrente	24 960 115	24 887 857	27 696 101	29 057 938	28 270 662	28 182 337	100%	105%	100%	13%	0 pp
4 - Despesa Corrente	25 000 113	22 939 285	26 073 726	24 566 373	25 766 952	24 497 961	92%	94%	95%	7%	3 pp
5 - Receita de Capital	9 628 718	5 382 016	5 698 658	2 259 096	3 383 517	4 392 038	56%	40%	130%	-18%	74 pp
6 - Despesa de Capital	9 837 999	6 704 662	7 476 295	6 009 345	7 514 666	5 786 719	68%	80%	77%	-14%	9 pp
<b>7 - Receita Total (1+2+3+5)</b>	<b>34 838 112</b>	<b>30 526 086</b>	<b>34 277 898</b>	<b>32 203 185</b>	<b>33 282 645</b>	<b>34 204 453</b>	<b>88%</b>	<b>94%</b>	<b>103%</b>	<b>12%</b>	<b>15 pp</b>
<b>8 - Despesa Total (4+6)</b>	<b>34 838 112</b>	<b>29 643 947</b>	<b>33 550 022</b>	<b>30 575 719</b>	<b>33 281 618</b>	<b>30 284 680</b>	<b>85%</b>	<b>91%</b>	<b>91%</b>	<b>7%</b>	<b>6 pp</b>

Fonte: Orçamentos finais e mapas de fluxos de caixa dos anos de 2012 a 2014.

Anexos, a fls.26 a 28

A **receita total disponível** ( que inclui o saldo orçamental transitado da gerência anterior ) importou, no **triénio de 2012/2014**, em, respetivamente, **MC 30,5, MC 32,2 e MC 34,2, tendo aumentado cerca de MC 3,7 ( 12% )**, devido essencialmente ao aumento das receitas correntes ( **MC 3,3** ), uma vez que as receitas de capital diminuiram ( **mC 990** ).

No mesmo sentido, embora em menor proporção, evoluiu a **despesa municipal total paga ( aumentou 2% )**, que passou de **M€ 29,6** para **M€ 30,3**, principalmente devido às despesas correntes que aumentaram cerca de **M€ 1,6**, pois as de capital diminuíram cerca de **m€ 918**.

**2.2.1.2.** No triénio 2012/2014, o **grau de execução orçamental da receita total disponível apresentou valores crescentes ( 88%, 94% e 103% )**, sendo **o do último ano superior a 100%**. Saliente-se que em 2012 e 2013, o grau de execução orçamental **ao nível das receitas de capital era bastante baixo**, ascendendo a 56% e 40%, respetivamente.

Assim, **face aos valores previstos**, não foram **arrecadadas, nos exercícios** de 2012 e 2013, **receitas globais nos montantes**, respetivamente, **de M€ 4,3 e M€ 2,1**, resultando esta situação essencialmente da rubrica **" 09 - Venda de bens de investimento "**, com valores orçamentais **previstos de M€ 2,8 e M€ 2,7 e executados de, m€ 33 e m€ 37**, que contribuíram em **65% e 129%** para o desvio total verificado.

Anexos, a fls. 26

Em 2014, embora tenha **ocorrido uma evolução positiva da execução da receita em termos globais ( 103% ) e de capital ( 130% )**, o empolamento na rubrica **" 09 - Venda de bens de investimento "** continuou a existir ( com uma previsão de M€ 2, sem qualquer execução ), tendo sido, no entanto, superado pela execução da rubrica **" 10 - Transferências de Capital "** ( superior ao previsto em M€ 3 ).

Existiu, assim, no MM, entre 2012 e 2014, **uma prática de empolamento na previsão das receitas de capital relativas a " 09 - Venda de bens de investimento ", o que contraria o objetivo visado pelas regras previsionais consagradas no POCAL.**

Em sede de contraditório, o MM refere que os seus orçamentos são elaborados tendo em conta o previsto na legislação em vigor e acrescenta: *" (...) Sobre o suposto empolamento da receita relativa à venda de bens de investimento, não podemos estar de acordo com a análise efetuada, uma vez que a importância considerada em sede de orçamento enquadrava-se no universo de lotes que a Câmara Municipal da Moita tinha disponíveis para alienar, e portanto passível de ser recebida. Acontece, porém, que o mercado não correspondeu às expectativas face à conjuntura existente no sector imobiliário. De qualquer modo importa referir que desde o ano de 2015 que não é considerada qualquer dotação relativa à venda de lotes de terreno e frações municipais "*.

Anexos, a fls. 81 e 82

Sobre o assunto, importa ter presente que a IGF não contradiz os resultados apresentados pelo Município. O que está em causa é que as receitas de capital, relativas à venda de bens de investimento, foram sistematicamente empoladas no período analisado, facto que o MM não contestou, nem pôs em causa os valores considerados pela IGF, que, aliás, decorrem das suas prestações de contas.

De facto, dadas as taxas de execução da receita de capital e a conseqüente materialidade da despesa suscetível de ser realizada sem uma efetiva cobertura pelas receitas cobradas,

pode, de facto, afirmar-se que os orçamentos do MM foram elaborados, em todos os exercícios analisados, com base em expectativas otimistas ao nível das receitas previstas.

Sobre esta matéria, João Carvalho, Maria José Fernandes, Pedro Camões e Susana Jorge afirmam que " *Em oposição a esta situação há os orçamentos **empolados** com inscrição de receitas sobreavaliadas ou **com níveis elevados de incerteza na cobrança.** " <sup>16</sup>, acrescentando que se assiste a uma " (...) *tendência generalizada para a não consideração do Princípio da Prudência, o que leva a que não seja integrado no cálculo das estimativas orçamentais da receita, o montante correspondente ao grau de incerteza das cobranças demonstrado pelas sucessivas execuções orçamentais dos anos anteriores.* " <sup>17</sup>.*

Assim, tendo em conta que o grau de probabilidade de arrecadação da receita em causa não era muito elevado, atendendo à conjuntura do setor imobiliário que se manteve ao longo do período em análise, podemos afirmar que as receitas foram calculadas com base em expectativas otimistas.

Em síntese, se a Autarquia não pretendia, de facto, empolar os seus orçamentos de receitas e com isso criar a possibilidade de realizar despesa sem uma efetiva cobertura na receita cobrada, então seria de esperar que existisse, no mínimo, alguma correspondência entre os montantes da receita efetivamente cobrada e a prevista, o que não acontece.

A Autarquia refere, por fim, que em 2015, deixou de ser considerada qualquer dotação relativa à venda de lotes de terreno e frações municipais, procedimento que já evidencia a prudência do MM nesta matéria e reforça a pertinência das recomendações efetuadas pela IGF.

Deste modo, as afirmações tecidas em sede de contraditório não põem em causa as asserções produzidas sobre esta matéria, pelo que se mantém a posição da IGF.

**2.2.1.3. Os desvios registados na execução da receita orçamental prevista permitiram, ao nível da realização das despesas, a seguinte situação:**

**Quadro n.º 6 – Despesa orçamental prevista sem efetiva cobertura pela receita disponível**

RUBRICAS	EXERCÍCIOS			% DE COBERTURA DA DESPESA PREVISTA $(1/2)*100$		
	2012	2013	2014	2012	2013	2014
1 - Receita total efetivamente disponível	30 526 086	32 203 185	34 204 453	88%	96%	103%
2 - Despesa orçamental prevista	34 838 112	33 550 022	33 281 618			
<b>Diferença (1-2)</b>	<b>- 4 312 027</b>	<b>- 1 346 838</b>	<b>922 835</b>			

Fonte: Orçamentos finais e mapas de fluxos de caixa

Anexos, a fls. 26

Deste modo, o MM criou, de forma artificial, em 2012 e 2013, **através do empolamento**

<sup>16</sup> " Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses – 2006 ", 2008, fls. 85.

<sup>17</sup> " Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses – 2013 ", 2014, fls. 54.

das receitas orçamentais, a possibilidade de realização e/ou existência de um elevado montante de despesas para o pagamento das quais não existiam, de facto, disponibilidades financeiras suficientes, potenciando, assim, uma gestão orçamental desequilibrada.

Realce-se, no entanto, que tal risco ( de montantes relevantes em 2012 e 2013, respetivamente, M€ 4,3 e M€ 1,3 ) decresceu ao longo do período em análise, sendo que, no final de 2014, já não se verificava.

Deste modo, o MM, em 2014, estimou um montante de despesa orçamental que se coaduna com o nível de disponibilidades financeiras existentes, potenciando, assim, uma gestão orçamental equilibrada.

2.2.1.4. No ano de 2014, o comportamento do MM em termos da regra do equilíbrio orçamental prevista no artigo 40.º da Lei n.º 73/2013, de 3/set<sup>18</sup>, foi o seguinte:

**Quadro n.º 7 – Controlo da regra do equilíbrio orçamental prevista no RFALEI**

Linha: euro

DESCRIÇÃO		CONTROLO DO CUMPRIMENTO DA REGRA DE EQUILÍBRIO ORÇAMENTAL ( 2014 )		
		1ª Modificação orçamental	Orçamento final	Prestação de contas
Resultado a)	Montante	376 408,26	92 369,24	1 273 035,27
	Percentagem	101%	100%	105%
Conclusão		Cumprimento	Cumprimento	Cumprimento

a) Em 2014, um resultado em termos de montante e percentagem, respetivamente, positivo ou igual ou superior a 100% evidencia o cumprimento da regra do equilíbrio orçamental.

Anexos, a fls. 28, 30 e 31

De facto, a receita corrente bruta cobrada foi sempre ( ao nível da 1ª modificação orçamental<sup>19</sup>, orçamento final e da respetiva execução ) superior à despesa paga da mesma natureza acrescida das amortizações médias dos EMLP, o que evidencia o cumprimento da regra do equilíbrio orçamental prevista no RFALEI.

2.2.1.5. No que respeita à verificação, nos anos de 2012 a 2014, do cumprimento do princípio do equilíbrio orçamental numa perspetiva substancial<sup>20</sup>, os resultados apurados foram os seguintes<sup>21</sup>:

<sup>18</sup> Lei que aprovou o Regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais ( RFALEI ).

<sup>19</sup> Primeiro momento em que, atendendo à data de entrada em vigor da referida Lei ( 1/jan/2014 ), o Município estava obrigado a cumprir, ainda que em termos previsionais, a referida regra de equilíbrio orçamental.

<sup>20</sup> Isto é, entrando também em consideração, entre outros aspetos, com a receita disponível e com a despesa realizada e faturada, mas ainda não paga ( cfr. alínea b) do ponto 1.2. do anexo da " metodologia ", a fls. 1 a 15 ).

<sup>21</sup> Refira-se, que, em 2008, o MM recorreu a um empréstimo de médio e longo prazos ( no montante de M€ 5 ) para saneamento financeiro, do qual decorre, necessariamente, nesse exercício e nos seguintes, a melhoria dos resultados dos indicadores que têm como variável as " outras dívidas a terceiros ", 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 seu resultado.

### Quadro n.º 8 – Equilíbrio orçamental em sentido substancial

Ano	Execução Autónoma do Ano	Execução Global no Ano
2012	109,60%	89,29%
2013	105,76%	94,27%
2014	110,63%	103,55%

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

Anexos, a fls. 29 (colunas 9 e 10)

Verifica-se, deste modo, que a **Autarquia violou o princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial**, nos anos de 2012 e 2013, **no que se refere à execução global** ( cumprindo-o em 2014 ) e **cumpriu-o**, em todos os anos, **ao nível da execução autónoma do ano** ( que atende, de forma independente, à execução do orçamento de cada exercício ).

De qualquer modo, o **risco potencial**, a que aludimos no item anterior, **acabou por concretizar-se**, essencialmente, em 2012 e 2013, **ao nível da gestão e execução orçamentais**, pois as **receitas globais de todos os exercícios foram insuficientes para cobrir as despesas faturadas ou equivalentes** ( pagas e não pagas ), **situação que evoluiu positivamente** no período analisado e **já não se verificava em 2014**.

**2.2.1.6.** No **triénio 2012/2014**, a relação entre as **disponibilidades orçamentais** e o valor de algumas **despesas obrigatórias e de compromissos já assumidos** foi a seguinte:

### Quadro n.º 9 - Vinculação orçamental <sup>22</sup>

DESCRIÇÃO	EXECUÇÃO		
	2012	2013	2014
1 - Despesas com o pessoal	13 148 463	13 936 007	13 950 877
2 - Encargos relativos à dívida financeira (amort. e juros)	3 003 609	2 966 437	2 904 550
3 - Outras dívidas a terceiros de CP transitada do ano anterior	6 562 980	4 545 012	3 584 246
4 - Compromissos já assumidos no final do exercício anterior e ainda não faturados *	0	0	0
5 - Compromissos já assumidos para o exercício no final do anterior (contas 04 e 05 ) **		617 620	2 048 648
<b>6 - TOTAL (1+2+3+4+5)</b>	<b>22 715 051</b>	<b>22 065 075</b>	<b>22 488 321</b>
<b>7 - DISPONIBILIDADES ORÇAMENTAIS ***</b>	<b>30 526 086</b>	<b>32 203 185</b>	<b>34 204 453</b>
<b>8 - DIFERENÇA (7-6)</b>	<b>7 811 035</b>	<b>10 138 109</b>	<b>11 716 132</b>
<b>9 - PORCENTAGEM DA RECEITA NÃO VINCULADA (8/7*100)</b>	<b>25,6</b>	<b>31,5</b>	<b>34,3</b>

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  
 \*\* O MM não utilizava, em 2011, as contas 04 e 05 relativas, respetivamente, o orçamento e compromissos de exercícios futuros.  
 \*\*\* Resulta da soma dos saldos orçamentais iniciais com as receitas cobradas

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

Assim, no **início de qualquer dos exercícios**, uma **parte significativa** do **valor global**

<sup>22</sup> Cfr. alínea b) do ponto 1.2. do anexo da "metodologia", a fls. 1 a 15.

das receitas orçamentais encontrava-se **comprometida** face apenas a **um conjunto de despesas certas** <sup>23</sup>, que se repetem em todos os exercícios e que apresentam um elevado grau de inflexibilidade ( em 2014: 66% ).

Tal situação espelha **alguma rigidez da despesa orçamental**, dispondo o MM **de uma limitada margem de manobra ao nível da gestão financeira**, designadamente para fazer face às demais despesas municipais que, à partida, não se encontravam já " vinculadas ".

Refira-se, no entanto, **a melhoria verificada no período em análise, não obstante o início da utilização** ( em 2012 ) **das contas de compromissos de exercícios futuros**.

**2.2.1.7.** Da comparação, nos anos de 2012 a 2014, entre **os compromissos assumidos em cada exercício e a soma das despesas pagas com o montante das outras dívidas a terceiros de CP**, resultava a seguinte situação:

**Quadro n.º 10 – Compromissos assumidos / despesas faturadas ( ou equivalente )**

Un: euro

DESCRIÇÃO	2012	2013	2014
1 - Compromissos totais assumidos para o exercício	30 775 899	31 799 455	31 268 531
2 - Despesas totais pagas	29 643 947	30 575 719	30 284 680
3 - Outras dívidas a terceiros de CP transitadas (exceto OT)	4 545 012	3 584 246	2 745 573
<b>Diferença [1-(2+3)]</b>	<b>- 3 413 060</b>	<b>- 2 360 510</b>	<b>- 1 761 723</b>

Anexos, a fls. 33 ( indicadores orçamentais 17 e 18 )

Atendendo a que, de acordo com o ponto 2.6.1. do POCAL, o registo do compromisso é efetuado na sequência da assunção, face a terceiros, da responsabilidade de realizar determinada despesa, **os resultados de 2012/2014 indiciam a realização de despesas**, nos montantes de, pelo menos, **MC 3,4, MC 2,4 e MC 1,8** relativamente às **quais não foi efetuado o correspondente compromisso no exercício**.

A situação referida poderia indiciar a **violação de princípios e regras orçamentais** relativos à execução do orçamento <sup>24</sup>, 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 <sup>25</sup>.

Segundo informação prestada pelos serviços do MM, aquela diferença resulta do facto de na dívida de CP estarem incluídos os montantes dos acordos de pagamentos outorgados com a \_\_\_\_\_, os montantes referentes a contratos de \_\_\_\_\_

<sup>23</sup> Saliente-se que não entramos em consideração para esta análise com todo o tipo de despesa municipal com as características descritas, com as quais a situação ainda seria mais negativa nesta perspetiva, pelo que os resultados apresentados não espelham totalmente a real situação do Município nesta matéria.

<sup>24</sup> Nomeadamente o previsto na alínea d) do ponto 2.3.4.2. das considerações técnicas do POCAL.

<sup>25</sup> Lei n.º 98/97, de 26/ago ( Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas ).



locação financeira <sup>26</sup>, e ainda do facto de algumas dívidas se encontrarem apenas relevadas contabilisticamente, em termos patrimoniais ( nas contas de faturas em receção e conferência e fornecedores c/c ) mas não ao nível da contabilidade orçamental, nomeadamente no que respeita ao registo do compromisso.

Refira-se, por exemplo, no que respeita aos acordos de pagamento celebrados e aos contratos de *leasing*, não obstante a referida dívida estar refletida em termos patrimoniais na sua totalidade, a nível orçamental apenas devem constar os montantes exigíveis em cada ano.

De facto, se se expurgar dos montantes negativos, constantes do quadro anterior, os relativos à dívida dos mencionados acordos com natureza de MLP ( respetivamente de, M€ 1,9, M€ 1,3, m€ 889 ), estes passariam para **M€ 1,5**, **M€ 1** e **m€ 873**, sendo que no final de cada exercício de 2012/2014, o valor das dotações orçamentais da despesa não comprometido ( respetivamente, M€ 4, M€ 1,8 e M€ 2 ) era muito superior àqueles montantes ( pelo que, neste contexto, o registo do compromisso da despesa referida poderia ter sido efetuado, eventualmente, após uma modificação orçamental ).

Por fim, conforme se pode constatar, a evolução no período demonstra a decrescente materialidade das situações em causa.

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

Nessa conformidade, o objetivo e a natureza desta auditoria ( abrangente e genérico ) não permitem a identificação e a imputação efetiva a um indivíduo ou a um órgão em concreto, da responsabilidade, quer direta quer subsidiária, pela ocorrência da situação descrita <sup>27</sup>.

Assim sendo, atendendo ao disposto nos arts. 67º, n.º 3, e 62º, em especial, o seu n.º 2, da LOPTC, dado que o caráter difuso da responsabilidade envolvida, a relação custo-benefício do seu apuramento e o objetivo e natureza da análise efetuada não viabilizam a sua efetivação, não se justifica a realização de qualquer outra diligência sobre esta matéria.

Sobre esta matéria, **no contraditório**, o MM reforça as asserções produzidas pela IGF, no sentido de que " *Os indícios de realização de despesa relativamente às quais não foi efetuado o correspondente compromisso, devem-se ao facto de na dívida de curto prazo estarem incluídos os montantes de acordos de pagamento outorgados com*

---

<sup>26</sup> Apenas no ano de 2012.

<sup>27</sup> O que exigiria uma apreciação exaustiva e casuística aos procedimentos adotados na realização de toda a despesa que se encontrasse em dívida ( de curto prazo ) no final de cada exercício.

*assim como os montantes referentes a contratos de locação financeira, montantes estes relevados contabilisticamente, pela sua totalidade, em termos patrimoniais e em termos orçamentais, apenas, constam os montantes exigíveis em cada ano. ”.*

Anexos, a fls. 82

**2.2.1.8.** A análise, através de um conjunto de indicadores, à **execução orçamental do MM**, reportada ao período de 2012/2014, permite-nos afirmar o seguinte:

- ✓ **Aumentou a taxa de cobertura da despesa total paga pela receita total disponível** ( de 103% para 113% );
- ✓ **As despesas orçamentais têm vindo a ser pagas de forma crescente com receitas próprias** ( entre 57% e 60% ) e, em **menor proporção e forma decrescente**, com **fundos municipais** ( de 34% para 33% );
- ✓ **Cresceu** a proporção dos compromissos assumidos para o exercício no total das despesas realizadas e faturadas ( de 90% para 94% ).

Anexos, a fls. 32 e 33 (indicadores 1 a 24 em especial, 1, 7, 8 e 17)

**2.2.1.9.** Em síntese, o MM, no **tríenio** em análise, empolou as **receitas de capital relativas a “ 09 - Venda de bens de investimento ”**, **potenciando tal prática uma gestão orçamental desequilibrada** e resultando da mesma que **os documentos previsionais do MM não refletiam a sua 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 .

De facto, em **2012 e 2013 ainda existiam algumas dificuldades para garantir a existência de disponibilidade financeira suficiente para fazer face, tempestivamente, aos compromissos assumidos perante terceiros**, situação que, aliás, é confirmada pelos resultados do indicador de vinculação orçamental.

Todavia, em 2014, o MM manteve, atendendo ao princípio da universalidade, em termos anuais, **uma gestão e execução orçamentais mais prudentes e mais equilibradas**, com uma efetiva articulação/compatibilização entre o nível de realização e/ou existência da despesa ( e não somente o seu pagamento ) e a real cobrança da receita ( e não a sua mera previsão orçamental ).

## **2.2.2. DÍVIDA MUNICIPAL E APRECIACÃO DA SITUAÇÃO FINANCEIRA**

**2.2.2.1.** A **dívida global do MM, relativa a operações orçamentais ( OO )**, incluindo as correções efetuadas pela IGF ( cf. item 2.1.1.1. ), importava, no final de cada um dos anos abrangidos pelo **tríenio de 2012/2014**, nos seguintes montantes:

**Quadro n.º 11 – Composição e evolução da dívida corrigida pela IGF**

Un: euro

DESCRIÇÃO	EXERCÍCIOS			VARIÇÃO 2012/2014		
	2012	2013	2014	Montante	%	
Dívida financeira	- EMLP	21 047 300	18 601 942	16 136 687	- 4 910 612	-23,3%
	- ECP	0	0	0	0	
	- Leasing	0	460 933	353 809	353 809	
<b>Subtotal</b>	<b>21 047 300</b>	<b>19 062 875</b>	<b>16 490 496</b>	<b>- 4 556 804</b>	<b>-21,7%</b>	
Outras dívidas a terceiros	- MLP	0	0	0	0	
	- CP	4 545 012	3 584 246	2 745 573	- 1 799 439	-39,6%
<b>Subtotal</b>	<b>4 545 012</b>	<b>3 584 246</b>	<b>2 745 573</b>	<b>- 1 799 439</b>	<b>-39,6%</b>	
<b>Total parcial</b>	<b>25 592 312</b>	<b>22 647 121</b>	<b>19 236 069</b>	<b>- 6 356 242</b>	<b>-24,8%</b>	
FAM	- MLP			1 223 968	1 223 968	
	- CP			203 995	203 995	
<b>Subtotal</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>1 427 963</b>	<b>1 427 963</b>		
<b>Total geral</b>	<b>25 592 312</b>	<b>22 647 121</b>	<b>20 664 032</b>	<b>- 4 928 279</b>	<b>-19,3%</b>	

Fonte: Documentos de prestação de contas e mapa das correções da IGF

Anexos, a fls. 34

No triénio em apreço, a **dívida municipal de operações orçamentais** teve um **decréscimo de M€ 4,9** ( 19,3% ), passando de **M€ 25,6** para **M€ 20,7**, para o qual contribuiu a **diminuição da dívida financeira** ( M€ 4,6 e 21,7% ) e **da dívida administrativa/comercial de curto prazo** ( M€ 1,8 e 39,6% ) e o reconhecimento, em 2014, da dívida relativa ao FAM ( M€ 1,4 ).

De facto, a dívida municipal corrigida, em 2014, inclui a reflexão da subscrição das unidades de participação do FAM, cuja realização tem início em 2015, sem a qual essa grandeza teria evoluído de forma semelhante, mas com uma redução de maior amplitude, ao longo do triénio.

Refira-se, ainda, que o **período de recuperação da dívida total da Autarquia**<sup>28</sup>, entre 2012/2014, **diminuiu**, de:

- ✓ **0,9 anos** ( 11 meses ) para **0,7 anos** ( 8 meses, incluindo ou não a dívida do FAM ), **considerando as receitas próprias regulares**;
- ✓ **1,9 anos** ( 23 meses ) para **1,4** ( 17 meses, excluindo a dívida do FAM ) ou **1,5 anos** ( 18 meses, incluindo a dívida do FAM ), **caso se expurgue do valor daquelas receitas as despesas rígidas e vinculadas**.

Anexos, a fls. 33 ( indicadores 26 a 31, em especial, 26, 26A e 29 )

Acresce que, nos anos de 2012 a 2014, **bastaria a totalidade da receita do MM do**

<sup>28</sup> Resulta da estimativa do número de anos em que a Autarquia é capaz de pagar as suas dívidas com base num conjunto de receitas próprias regulares, abatidas ou não de algumas despesas rígidas e vinculadas ( pessoal, serviço da dívida de EMLP e *leasing* ), admitindo alguma estabilidade nas grandezas consideradas.

**exercício para solver a totalidade da dívida** <sup>29</sup>, pois **as disponibilidades orçamentais** <sup>30</sup> representavam cerca de **119%, 142% e 178%** ( ou **166% incluindo o FAM** ) da dívida global do Município.

Anexos, a fls. 33 ( indicadores 22 e 23 )

A dívida municipal " *per capita* " **também decresceu no período analisado** ( passou de **€ 389** para respetivamente, **€ 295** ou **€ 317**, **caso se exclua ou inclua a dívida do FAM** ), **evidenciando**, em qualquer dos casos, **um valor pouco relevante**.

Anexos, a fls. 33 ( indicadores 25 e 25A )

Por sua vez, o **peso da dívida municipal em sentido lato** ( incluindo a dívida do FAM ), **na despesa total paga evoluiu positivamente** ( -18 pp ), **tendo passado de 86% para 68%**.

Anexos, a fls. 33 ( indicador 21A)

Refira-se, ainda, que **a dívida de MLP importava**, no final de 2014, **em MC 17,4** ( **MC 16,1** excluindo o FAM ) e **tinha um peso muito significativo na dívida total** ( **86%**, ou **84%** excluindo a dívida do FAM), situação que se **repercute e é suscetível de condicionar a gestão orçamental dos exercícios futuros**.

De qualquer modo, face ao exposto anteriormente, podemos afirmar que **a dívida global do MM diminuiu significativamente** entre 2012/2014, e **apresentava**, no final do último ano, **um nível que se adequa ao seu quadro financeiro**, nomeadamente, **às receitas orçamentais**.

**2.2.2.2.** O **stock da dívida de empréstimos de médio e longo prazo** ( EMLP ), reportado ao final dos anos de 2012/2014, ascendia, respetivamente, a **€ 21 047 300**, **€ 18 601 942** e **€ 16 136 687** ( montante que decorria, no final de 2014, da execução de nove contratos, sendo o mais recente de 19/mai/2008 ), evolução que traduz um **decréscimo** de cerca de **MC 4,9** ( **23,3%** ).

Anexos, a fls. 34

Por seu lado, o **inerente serviço da dívida** ( amortizações e juros ) **diminuiu**, no triénio, **cerca de 4%** ( passando de € 2 709 967 para € 2 588 638 ), **representando 8,6% da despesa total paga em 2014**.

Anexos, a fls. 32 ( indicador 13 ) e 35

Refira-se ainda, que, **no final de 2014, dos EMLP contratados pelo MM, nenhum estava em período de carência**.

**2.2.2.3.** No que respeita **à dívida de empréstimos de curto prazo** ( ECP ), o **MM não contratou** empréstimos deste tipo ao longo do referido triénio, **e não tinha** qualquer **stock** em dívida desta natureza no final de **2014**.

Anexos, a fls.34

<sup>29</sup> Não se desconhece, no entanto, que parte da dívida tem a natureza de médio e longo prazo.

<sup>30</sup> Saliente-se que as disponibilidades não incluíam as receitas provenientes de passivos financeiros, pois o MM não arrecadou qualquer receita dessa natureza.

**2.2.2.4.** Por seu turno, a **dívida resultante de contratos de locação financeira** importava, **no final de 2012/2014**, em, respetivamente, **€ 425 165,80** <sup>31</sup>, **€ 460 933** e **€ 353 809**, verificando-se, assim, **uma diminuição** no período de cerca de **17%** ( m€ 71 ).

Anexos, a fls. 34

**2.2.2.5.** Entre 2012/2014, **as outras dívidas a terceiros** ( dívida administrativa/comercial ) **decorrentes de operações orçamentais diminuíram ( MC 1,8 e 39,6% ) no período em análise, tendo passado de € 4 545 012 para € 2 745 573** ( não incluindo a dívida ao FAM ).

Anexos, a fls. 34

O **peso daquelas dívidas, na despesa total realizada pela Autarquia também decresceu** ( passou de 13% para 8% ).

Anexos, a fls. 33 ( indicador 20 )

**2.2.2.5.1.** A relação, nos exercícios de 2012/2014, entre o **saldo final de operações orçamentais e as outras dívidas a terceiros** ( originariamente de CP ) foi a seguinte:

**Quadro n.º 12 – Saldos reais de operações orçamentais**

DESCRIÇÃO	Un: euro		
	2012	2013	2014
1 - Saldo final de operações orçamentais	882 139	1 627 466	3 919 773
2 - Outras dívidas a terceiros originariamente de CP (exceto OT)	4 545 012	3 584 246	2 745 573
<b>Diferença (1-2)</b>	<b>- 3 662 873</b>	<b>- 1 956 780</b>	<b>1 174 200</b>

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

Anexos, a fls. 33 ( indicador 19)

O **MM apresentou**, nos anos de 2012 e 2013, **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.**

No entanto, em 2014 verificou-se uma **evolução favorável, passando a apresentar um saldo real positivo**, situação que evidencia e confirma, nesse ano, a **capacidade para fazer face, atempadamente, ao pagamento das " outras dívidas a terceiros " originariamente de CP, e, conseqüentemente, a existência de uma situação financeira equilibrada numa perspetiva de CP.**

<sup>31</sup> Refira-se, no entanto, que a Autarquia, em 2012, tinha refletido contabilisticamente a dívida de locação financeira na conta 2611 – Fornecedores de imobilizado c/c (CP), a qual foi autonomizada na conta apropriada 2613 – Fornecedores de imobilizado – Locação financeira ( e, conseqüentemente, destacada no balanço municipal ) apenas nos anos seguintes ( em 2013 e 2014 ).

**2.2.2.5.2.** Os prazos médios de pagamento ( **PMP** ) a terceiros, segundo os indicadores adotados pela IGF <sup>32</sup>, evoluíram, entre 2012/2014, da seguinte forma:

**Quadro n.º 13 – Prazo médio de pagamento**

INDICADORES	2012	2013	2014	VARIAÇÃO NO TRIÉNIO
<b>Prazo médio de pagamento</b>	138	101	84	-54
<b>Prazo médio de pagamento</b> (incluindo aquisições em leasing)	138	110	90	-48
<b>Prazo médio de pagamento de imobilizado</b>	161	1	40	-121

**Fonte:** Documentos de Prestação de Contas

Anexos, a fls. 36

No triénio em análise, o **PMP a terceiros diminuiu 54 dias, situando-se**, no final de 2014, **em 84 dias, valor que ainda assim é superior ao dos parâmetros legalmente previstos** <sup>33</sup>.

Por sua vez, de acordo com a fórmula adotada na Resolução de Conselho de Ministros ( RCM ) n.º 34/2008 de 14/fev <sup>34</sup>, o **PMP a fornecedores, no final de 2013 e de 2014**, era, de acordo com a informação **publicada pela DGAL**, de, respetivamente, **117 dias** <sup>35</sup> e **104 dias**.

Anexos, a fls. 38

No âmbito do contraditório, o MM apenas referiu que " (...) O fato de ambos os PMP se situarem em valores superiores aos dos parâmetros legais deve-se à antiguidade da data de emissão das faturas incluídas nos diversos acordos de pagamento celebrados com fornecedores, de qualquer modo importa referir que os mesmos têm vindo a ser reduzidos, sendo que no final do 2º trimestre de 2015 o PMP apurado e

<sup>32</sup> A IGF efetua o apuramento do PMP a terceiros ( e não apenas a fornecedores/empregados ) com base numa metodologia distinta da que decorre da Resolução de Conselho de Ministros ( RCM ) n.º 34/2008. As diferenças entre as duas perspetivas podem ser constatadas através da análise às notas a cada um dos indicadores que constam dos Anexos a fls. 36.

<sup>33</sup> 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 de abril ) prevê-se, nos seus art.s 299º e 299º-A, um prazo geral de pagamento de 30 dias, que pode ser dilatado para 60 dias por acordo entre as partes, com base em motivos atendíveis e justificados face às circunstâncias concretas ( cfr., também, sobre esta matéria o disposto no DL n.º 32/2003, de 17/fev e, atualmente, no DL n.º 62/2013, de 10/mai ).

<sup>34</sup> Publicada no 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.

<sup>35</sup> De acordo com a lista publicada pela DGAL com base em dados extraídos do SIAL em 29/set/2014, a qual também referia que o PMP, em 31/dez/2012, era de 139 dias.

publicado pela DGAL era de 95 dias, valor este muito próximo dos parâmetros legais. ”

Anexos, a fls. 82

Por último, refira-se que, no final de 2014, o MM tinha pagamentos em atraso ( PA )<sup>36</sup>, no montante de apenas € 4 274,31 ( decresceu de € 175 780,28 em jan/2013 ), de acordo com a consulta efetuada ao Sistema Integrado de Informação da Administração Local ( SIIAL ).

Anexos, a fls. 39

**2.2.2.5.3. Da análise à situação financeira de CP da Autarquia atendendo à informação patrimonial, os resultados dos indicadores de liquidez<sup>37</sup>, são os seguintes:**

**Quadro n.º 14 – Indicadores de liquidez**

INDICADORES	2012	2013	2014	VARIAÇÃO NO TRIÉNIO
Liquidez geral	44%	72%	142%	98,30
Liquidez reduzida	44%	72%	142%	98,30
Liquidez imediata	34%	58%	126%	92,07

Fonte: Balanços, demonstrações de resultados e balancetes finais

Anexos, a fls. 36

Os **rácios de liquidez** evidenciam, nos anos de 2012 e 2013, **resultados bem distantes dos parâmetros geralmente apontados como referência** para uma situação de equilíbrio financeiro de curto prazo, **mostrando-se desrespeitada a regra do equilíbrio financeiro mínimo<sup>38</sup>**, contrariamente ao ano de 2014, que evidencia a capacidade do MM para solver atempadamente os seus compromissos de CP.

De facto, **não existe**, nos exercícios de 2012 e 2013, **qualquer ajustamento entre as dívidas desta natureza e a correspondente liquidez do ativo**, em especial com as

<sup>36</sup> Em conformidade com o disposto no art. 3.º, alínea f) da Lei n.º 8/2012, de 21/fev, republicada em anexo à Lei n.º 22/2015, de 17/mar, os «pagamentos em atraso» consistem nas contas a pagar que permaneçam nessa situação mais de 90 dias posteriormente à data de vencimento acordada ou especificada na fatura, contrato, ou documentos equivalentes.

<sup>37</sup> 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. 36 dos Anexos.

<sup>38</sup> Segundo a qual o ativo circulante de CP deverá ser - pelo menos - de montante idêntico ao das dívidas de CP e que se justifica, de um modo especial, no que respeita às autarquias locais, atendendo ao princípio do equilíbrio orçamental que se encontra legalmente consagrado.

disponibilidades, situação que se repercute sobre a (in)capacidade da Autarquia para cumprir atempadamente os seus compromissos dessa natureza.

Os resultados apurados, em 2012 e 2013 são a **consequência direta da violação sistemática do princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial** ( no que se refere à execução global do ano ), a que aludimos no item 2.2.1.5, pois, se fosse efetuada uma gestão orçamental equilibrada, qualquer **dos indicadores de liquidez** apresentaria, necessariamente, um resultado dentro dos parâmetros mínimos aceitáveis, como aconteceu em 2014.

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

- ✓ Tenham celebrado **acordos de regularização de dívida** com o MM, que ascendiam, no final de 2014, a **€ 1 340 367**;  
Anexos, a fls. 40
- ✓ Tenham celebrado contratos de factoring com entidades financeiras, que **consustanciavam**, no final de 2014, uma dívida no montante de **€ 809 479**;  
Anexos, a fls. 41
- ✓ Tenham **liquidado**, no triénio, **juros de mora à Autarquia de, pelo menos, m€ 254**, dos quais foram **pagos m€ 199**, estando ainda **em dívida**, no final de 2014, cerca de **m€ 59**.

Anexos, a fls. 42

### **2.3. PLANO DE SANEAMENTO FINANCEIRO**

**2.3.1.** O MM aprovou <sup>39</sup>, por deliberação da Assembleia Municipal ( AM ) de 16/mai/2008, um **Plano de Saneamento Financeiro ( PSF )**, ao qual estava associado um contrato de empréstimo, para vigorar pelo período de 12 anos, objeto de visto pelo Tribunal de Contas em 11/jul/2008.

Na sequência da referida aprovação, o **MM contratou e utilizou, ainda em 2008, um empréstimo para saneamento financeiro no montante de € 5 194 443.**

**2.3.2.** O controlo efetuado, no final de 2013, relativamente a alguns dos **objetivos fixados no PSF** ( nomeadamente, os relacionados diretamente com a natureza desta auditoria ) permitiu-nos apurar o seguinte:

---

<sup>39</sup> Ao abrigo do art. 40.º da LFL e do art. 4.º do Decreto-Lei n.º 38/2008, de 7/mar. A Lei das Finanças Locais, que foi, entretanto, revogada pela Lei n.º 73/2013, de 3/set ( o mesmo acontecendo, aliás, com o DL n.º 38/2008, de 7/mar ), a qual, no entanto, prevê, no art. 86º, que " Para os contratos de saneamento e reequilíbrio existentes à data da entrada em vigor da presente lei, (...) aplicam-se as disposições constantes da Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro, e do Decreto-Lei n.º 38/2008, de 7 de março (...). "



**Quadro n.º 15 – Controlo dos objetivos previstos no PSF ( 2013 )**

OBJETIVOS PREVISTOS NO PSF			ANO DE 2013		COMPARAÇÃO PSF / REAL		CONCLUSÃO (CUMPRIU/NÃO CUMPRIU)
			PLANO (Objetivos)	REAL	VALOR	%	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(3)-(4)	(6)=(5)/(3)	(7)	
DIMINUIÇÃO DA DESPESA	Despesas Correntes	<=	26 092 081	24 566 373	- 1 525 708	-5,85%	CUMPRIU
	Despesas de Capital	<=	6 168 447	6 009 345	- 159 102	-2,58%	CUMPRIU
AUMENTO DA RECEITA	Receitas Correntes	=>	27 336 018	29 057 938	1 721 920	6,30%	CUMPRIU
	Receitas de Capital	=>	6 168 447	2 259 096	- 3 909 351	-63,38%	NÃO CUMPRIU
SALDO DE GERÊNCIA	Fluxos de caixa (saldo para a gerência seguinte)	=>	1 196 525	1 627 466	430 941	36,02%	CUMPRIU
EVOLUÇÃO DO ENDIVIDAMENTO LÍQUIDO	EL relevante para o limite legal	<=	17 950 421	10 570 746	- 7 379 675	-41,09%	CUMPRIU
	Redução face ao ano anterior	=>	2 013 982	3 790 414	1 776 432	88,20%	CUMPRIU
EVOLUÇÃO DO ENDIVIDAMENTO DE MÉDIO E LONGO PRAZO	EMLP relevantes para o limite legal	<=	18 032 244	17 461 913	- 570 331	-3,16%	CUMPRIU
	Redução face ao ano anterior	=>	2 057 613	2 373 143	315 530	15,33%	CUMPRIU

Fonte: PSF e Documentos de Prestação de Contas de 2013

Da análise efetuada ao PSF, sintetizada no quadro acima, resulta que, numa perspetiva geral, os objetivos visados com o PSF no sentido de reequilibrar a situação financeira do MM estão a ser atingidos, salientando-se, especialmente, os relativos ao endividamento líquido ( EL ) e ao stock de empréstimos de médio e longo prazo ( EMLP ) relevantes para os respetivos limites legais em 2013.

Saliente-se, no entanto, que o MM não cumpriu os objetivos ao nível das receitas de capital, pois arrecadou menos M€ 3,9 face ao projetado no PSF, ficando tal situação a dever-se à evolução da execução orçamental nas rubricas " Venda de bens de investimento " ( -M€ 2,5 ) e " Fundo de Equilíbrio Financeiro " ( -M€ 1,6 ), que foi parcialmente compensada pelo aumento da receita corrente e pela diminuição da despesa corrente.

Assim, os resultados atingidos em 2013, principalmente ao nível da receita de capital, evidenciam um esforço menor do que aquele a que o MM se vinculou.

Em sede de contraditório, o MM referiu que " A importância considerada no estudo que sustentou o PSF referente à "Venda de bens de investimento" enquadrava-se no universo de lotes que a Câmara Municipal da Moita tinha disponíveis para alienar, e portanto passível de ser recebida no período em análise, porém, o mercado não correspondeu às expectativas face à conjuntura existente no sector imobiliário. ", acrescentando que, " No que diz respeito às receitas referentes ao "Fundo de Equilíbrio Financeiro", as importâncias arrecadadas não cumpriram o objetivo fixado no estudo que sustentou o PSF devido aos diversos cortes que as mesmas foram sofrendo, com a aprovação das sucessivas LOE ".

Anexos, a fls. 82

As considerações vertidas no contraditório não põem em causa as asserções da IGF quanto a esta matéria, pelo que se mantêm as respetivas conclusões e recomendações.

## 2.4. LIMITES LEGAIS DE ENDIVIDAMENTO MUNICIPAL ( 2013/2014 )

### 2.4.1. APURAMENTO DOS LIMITES LEGAIS

**2.4.1.1.** Para o ano de 2013 a DGAL divulgou os valores dos limites especiais de endividamento líquido ( EL ) e de empréstimos de médio e longo prazos ( EMLP ), previstos na Lei do Orçamento do Estado ( LOE ) desse ano <sup>40</sup> e que serão adotados pela IGF ( uma vez que não foram efetuadas quaisquer correções ) para a verificação do cumprimento do respetivo quadro legal, a saber:

**Quadro n.º 16 – Limites especiais de EL <sup>41</sup> e de EMLP <sup>42</sup>**

Un: Euro

DESCRIÇÃO	DGAL	IGF	
		CORREÇÕES	VALORES ADOTADOS
(1)	(2)	(3)	(4)=(2)+(3)
END. LÍQUIDO	18 844 591	0	18 844 591
EMLP	16 889 357	0	16 889 357

Anexos, a fls. 43 e 44

Por sua vez, no que se refere ao **limite de ECP de 2013** ( art. 39º, n.º 1, da LFL ), a IGF <sup>43</sup> apurou o montante de **€ 1 688 936**.

Anexos, a fls. 44 e 45

**2.4.1.2.** Quanto a **2014**, a DGAL divulgou o limite da dívida total ( DT ) previsto no RFALEI<sup>44</sup> ( que revogou a LFL referida ) e na LOE desse ano, tendo a IGF apurado o mesmo montante, tal como consta da figura seguinte:

<sup>40</sup> No art. 98º da Lei n.º 66-B/2012, de 31/dez.

<sup>41</sup> O limite especial de EL de 2013 ( art. 98º, n.º 1, da Lei n.º 66-B/2012, de 31/dez), corresponde ao menor dos seguintes valores:

a) Limite de endividamento líquido de 2012;

b) Limite resultante do disposto no n.º 1 do artigo 37.º da Lei n.º 2/2007, de 15/jan, alterada pelas Leis n.ºs 22-A/2007, de 29/jun, 67-A/2007, de 31/dez, 3-B/2010, de 28/abr, 55-A/2010, de 31/dez, 64-B/2011, de 30/dez e 22/2012, de 30/mai.

<sup>42</sup> O limite especial de EMLP de 2013 ( art. 98º n.º 2, da Lei n.º 66-B/2012, de 31/dez) é o calculado nos termos do artigo 39.º da Lei n.º 2/2007, de 15/jan, alterada pelas Leis n.ºs 22-A/2007, de 29/jun, 67-A/2007, de 31/dez, 3-B/2010, de 28/abr, 55-A/2010, de 31/dez, 64-B/2011, de 30/dez e 22/2012, de 30/mai.

<sup>43</sup> A DGAL, nos exercícios anteriores, considerou, para o apuramento dos limites legais previstos na Lei das Finanças Locais, o valor de receitas relativas ao FEF e IRS previsto no Orçamento de Estado de cada um dos anos, quando, de acordo com o quadro legal, aquelas receitas são do ano imediatamente anterior ao que respeitam os limites ( cfr. arts. 37º e 39º da LFL ).

Todavia, atendendo, às competências atribuídas à DGAL em matéria de cálculo e comunicação dos limites legais aos municípios ( cfr., designadamente, art. 54º do DL n.º 36/2013, de 11/mar ), bem como ao nível do acompanhamento da posição de cada um deles nesta matéria e, ainda, com o objetivo de harmonização de posições entre entidades da Administração Central, a IGF adotou, nesta auditoria, os montantes das receitas de acordo com os anos que têm vindo a ser considerados pela DGAL.

<sup>44</sup> Nos art.s 52.º a 54.º da Lei n.º 73/2013, de 3/set.

### Quadro n.º 17 – Limite da dívida total de operações orçamentais

Un: euro

APURAMENTO EFETUADO PELA IGF					LIMITE LEGAL DA DT DE 2014	LIMITE LEGAL DA DT DE 2014 APURADO PELA DGAL	DIFERENÇA
BASE DE CÁLCULO							
ANOS	RECEITAS CORRENTE COBRADA LÍQUIDA						
	Município	SM/SIM	Eliminação de eventual duplicação	Média a considerar			
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=∑[(2):(4)] / 3	(6)=(5) x 1,5	(7)	(8)=(6)-(7)
2011	23 934 857	0	0	25 946 316	38 919 475	38 919 475	0
2012	24 871 997	0	0				
2013	29 032 095	0	0				

Anexos, a fls. 46 e 47

#### 2.4.2. ENTIDADES RELEVANTES PARA OS LIMITES LEGAIS

**2.4.2.1.** Relativamente a **2013**, de acordo com o conceito de **endividamento líquido total** previsto na LFL <sup>45</sup> **eram suscetíveis** de relevar, **para efeitos de limites de endividamento**, para além do **Município**:

- ✓ **Uma entidade intermunicipal e duas associações de municípios:** Área Metropolitana de Lisboa ( AML ), Associação Intermunicipal de Água da Região de Setúbal ( AIARS ) e Associação de Municípios da Região de Setúbal ( AMRS );
- ✓ **Uma entidade de natureza empresarial:** CDR – Cooperação e Desenvolvimento Regional, EIM ( CDR ).

Todavia, o endividamento da **entidade de natureza empresarial** participada pelo Município **apenas releva para efeitos dos respetivos limites legais caso não apresente resultados equilibrados**, de acordo com o Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local e das Participações Locais ( RJAEP L ) <sup>46</sup>.

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

Assim, aplicando, relativamente ao exercício de 2013, **a regra de equilíbrio anual de contas** <sup>47</sup> **à empresa participada pelo MM**, verificámos que a empresa “CDR” se encontrava **desequilibrada**, pois apresentava o resultado antes de impostos negativo, **relevando** assim para a **análise do cumprimento**, naquele ano, **dos limites de endividamento municipal.**

Anexos, a fls. 48 e 49

<sup>45</sup> Consagrado no art. 36.º, n.º 2, alíneas a) e b).

<sup>46</sup> De harmonia com o art. 36.º, n.º 2, al. b), parte final, da LFL, e o art. 40.º, n.º 2 a 4, do Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local e das Participações Locais ( RJAEP L ), aprovado pela Lei n.º 50/2012, de 31/ago.

<sup>47</sup> Consagrada no 40.º, n.º 2, do RJAEP L, sendo que esta se considera cumprida desde que o resultado líquido antes de impostos não se apresente negativo 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. 40.º, n.ºs 2 a 4, do RJAEP L ).

Assim, face ao exposto, o **perímetro das entidades relevantes para os limites legais de endividamento do MM de 2013 e a respetiva percentagem de imputação constam do quadro seguinte:**

**Quadro n.º 18 - Entidades abrangidas pelo conceito de EL total**

IDENTIFICAÇÃO	LIMITES		% IMPUTÁVEL AO MUNICÍPIO
	EMPRÉSTIMOS	END. LÍQUIDO	
MUNICÍPIO DA MOITA	SIM	SIM	100,00%
Área Metropolitana de Lisboa ( AML )	SIM	SIM	3,87%
Associação Intermunicipal de Água da Região de Setúbal ( AIARS )	SIM	SIM	13,64%
Associação de Municípios da Região de Setúbal ( AMRS )	SIM	SIM	12,62%
CDR-Cooperação e Desenvolvimento Regional, EIM ( CDR )	SIM	SIM	12,30%

Anexos, a fls. 49

**2.4.2.2.** Quanto a **2014**, atendendo ao disposto no art. 54.º do RFALEI, relevam, **para efeitos do limite da DT do MM**, para além deste, as seguintes entidades ( nas percentagens identificadas ):

**Quadro n.º 19- Entidades relevantes para efeitos do limite da dívida total**

IDENTIFICAÇÃO	IMPUTÁVEL AO MUNICÍPIO	
	SIM/NÃO	%
MUNICÍPIO DA MOITA	SIM	100,00%
ÁREA METROPOLITANA DE LISBOA ( AML )	SIM	3,87%
ASSOCIAÇÃO DE MUNICÍPIOS DA REGIÃO DE SETÚBAL ( AMRS )	SIM	11,87%
ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS PORTUGUESES ( ANMP )	SIM	0,44%
ASSOCIAÇÃO INTERMUNICIPAL DE ÁGUA DA REGIÃO DE SETÚBAL ( AIARS )	SIM	13,70%
CDR - COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL, EIM ( CDR )	SIM	12,07%

Anexos, a fls. 50 e 51

### 2.4.3. CONTROLO DOS LIMITES LEGAIS DE ENDIVIDAMENTO ( 2013 )

**2.4.3.1.** No que concerne ao **limite de EMLP previsto na respetiva LOE, o MM, em 2013**, apresentou a seguinte situação:

### Quadro n.º 20 – Controlo do limite de EMLP

Un euro

ENTIDADES	LIMITE LEGAL	STOCK DE EMLP RELEVANTE			% DE UTILIZAÇÃO DO LIMITE EM 31/12		
		Incluindo EMLP para consolidação financeira	Excluindo EMLP para cons. financ. utilizados em 2013	Excluindo todos EMLP para cons. financeira	Incluindo EMLP para consolidação financeira	Excluindo EMLP para cons. financ. utilizados em 2013	Excluindo todos EMLP para cons. financeira
		(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(2)/(1)*100	(6)=(3)/(1)*100
DGAL	16 889 357	17 461 913	17 461 913	13 663 408	103,39%	103,39%	80,90%
IGF	16 889 357	17 461 913	17 461 913	13 663 408	103,39%	103,39%	80,90%

Fonte: balanços, balancetes finais do MM e auditoria da IGF

Anexos, a fls. 52 a 59

Assim, **o MM não cumpriu, em 2013, o limite de EMLP previsto na LOE 2013, apenas por força da utilização do capital de um EMLP** no âmbito de **um PSF**, facto que justifica, de harmonia com o quadro legal <sup>48</sup>, a respetiva ultrapassagem.

Refira-se que estão excecionados do limite referido ( e, também do de EL ) EMLP que perfaziam, no final do ano, um capital em dívida de **€ 1 140 028,93** ( e que tinham um **peso de 6,1% na dívida total desta natureza** ), pelo que os valores que estão a ser considerados para o limite em apreço são inferiores ao da dívida total dessa natureza.

Acresce, por fim, que **pelo facto do MM se encontrar sujeito**, no exercício em análise, **a um PSF**, em nosso entender, atendendo ao quadro legal vigente, a aferição do cumprimento do limite legal deve ser efetuada face à respetiva **trajetória de redução a que a Autarquia se vinculou naquele documento** <sup>49 e 50</sup>.

Atendendo às alterações ocorridas ao nível do limite legal em apreço entre a aprovação do PSF e o ano em análise, o controlo do cumprimento da trajetória de ajustamento a que o Município se comprometeu só pode ser efetuado considerando o *stock* dos EMLP relevantes ( incluindo, assim, os relativos a mecanismos de recuperação financeira ) para o limite legal previsto atingir no final do exercício referido.

Ora, no exercício de 2013, a situação em termos dos objetivos previstos no PSF ao nível do *stock* de EMLP relevantes para o limite legal foi a seguinte:

### Quadro n.º 21 – Controlo do *stock* dos EMLP previstos no PSF ( 2013 )

Un Euro

Descrição	2013		Desvio	
	Plano de Saneamento Financeiro	Real	Valor	%
(1)	(2)	(3)	(4)=(3)-(2)	(5)=(4)/(2)
<b>Stock de empréstimos de médio e longo prazo relevante para o limite legal</b>	18 032 243,54	17 461 912,57	- 570 330,97	-3,2%

Desta forma, o MM, **cumpriu a meta prevista no PSF** para o *stock* de dívida desta natureza relevante para o limite de 2013.

<sup>48</sup> No que se refere ao PSF, nos termos do art. 3º, n.º 3, do DL nº 38/2008, de 7/mar.

<sup>49</sup> Cfr. o já referido art. 4º, n.º 2, al. d), do DL nº 38/2008, de 7/mar.

<sup>50</sup> Ao contrário do que seria exigível caso o Município não tivesse aderido a um plano de consolidação e/ou recuperação financeira ( cfr. art. 39º, nº 3, da Lei nº 2/2007, de 15/jan ).

**2.4.3.2. Quanto aos ECP, a Autarquia cumpriu, em 2013, o respetivo limite legal previsto na LFL<sup>51</sup>, não tendo celebrado, ao longo desse exercício, qualquer contrato desta natureza, nem, tão pouco, existia qualquer *stock* em dívida desta natureza no final do ano.**

Anexos, a fls. 53

**2.4.3.3.** Por sua vez, quanto ao **limite de EL** previsto na respetiva **LOE**, o comportamento **do MM**, em **2013**, foi o seguinte:

**Quadro n.º 22 – Controlo do limite de EL**

Un: euro

EXERCÍCIO	LIMITE ESPECIAL		EL RELEVANTE EM 31/12		COMPARAÇÃO ENTRE O LIMITE E O EL RELEVANTE		% DE UTILIZAÇÃO DO LIMITE	
	DGAL	IGF	DGAL	IGF	DGAL	IGF	DGAL	IGF
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6) = (2) - (4)	(7) = (3) - (5)	(8) = (4) / (2) * 100	(9) = (5) / (3) * 100
2013	18 844 591	18 844 591	10 256 575	10 578 746	8 588 016	8 265 845	54%	56%

**Fonte:** Balanços e Balançotes Finais do MM e informação circularizada junto das restantes entidades relevantes para os limites de endividamento municipal

Anexos, a fls. 60 a 64

Deste modo, o MM, no final de 2013, **cumpriu o limite legal de EL**, apresentando uma percentagem de utilização de **56%** ( DGAL: 54% ).

Refira-se, no entanto, que o valor de EL subjacente à análise anterior é inferior ao que é evidenciado pelo MM, pois, como já referimos, existe um montante de EMLP excecionados também do presente limite de cerca de **€ 1 140 028,93**.

Acresce, como já referimos relativamente ao *stock* de EMLP, que o Município, no âmbito do PSF, ficou vinculado a uma trajetória de redução de EL.

Ora, no ano de 2013, a situação em termos dos objetivos previstos no PSF ao nível do EL foi a seguinte:

**Quadro n.º 23 – Controlo dos objetivos de EL previstos no PSF**

Un: Euro

Descrição	2013		Desvio	
	Plano de Saneamento Financeiro	Real	Valor	%
(1)	(2)	(3)	(4)=(3)-(2)	(5)=(4)/(2)
<b>Stock de endividamento líquido relevante para o limite legal</b>	17 958 420,77	10 578 746,22	- 7 379 674,55	-41,1%

Desta forma, o **MM cumpriu as metas previstas no PSF para o *stock* de EL relevante para o limite legal no ano de 2013.**

**2.4.4. CONTROLO DO LIMITE DA DÍVIDA TOTAL DE OPERAÇÕES ORÇAMENTAIS ( 2014 )**

**2.4.4.1.** Em **2014**, o comportamento **do MM** em termos **do regime legal relativo ao limite da DT de operações orçamentais** foi o seguinte:

<sup>51</sup> Previsto no art. 39.º, n.º1, da LFL.

**Quadro n.º 24 - Controlo do limite da DT de operações orçamentais**

Un: euro

DESCRIÇÃO	RFALEI - DÍVIDA TOTAL DE OPERAÇÕES ORÇAMENTAIS (DT) DE 2014					
	LIMITE LEGAL E VALOR MÁXIMO ADMISSÍVEL (VMA)			DT EM 31 DEZ	% DE UTILIZAÇÃO	
	Limite legal (art. 52º, n.º 1)	DT em 31 de Jan	VMA (art. 52º, n.º 3, b))		Limite legal	VMA
[1]	[2]	[3]	[4]=[3]+[(2)-{3}]*20%	[5]	[6]=[5]/[2]	[7]=[5]/[4]
DGAL	38 919 475	22 377 882	25 686 200	19 273 611	50%	75%
IGF	38 919 475	22 709 977	25 951 877	19 326 894	50%	74%

Assim, em 2014, o MM cumpriu o regime da DT previsto no RFALEI, pois apresentou taxas de utilização abaixo do correspondente limite legal<sup>52</sup> e do valor máximo admissível para o exercício (VMA)<sup>53</sup> de, respetivamente, 50% (DGAL: 50%) e 74% (DGAL: 75%).

Refira-se, ainda, que a DT teve uma evolução anual positiva, pois diminuiu cerca de M€ 3,4, e respeitava, no final de 2014, quase exclusivamente ao MM (99,5%).

Anexos, a fls. 66 a 72

**2.4.5. CONTROLO DA INFORMAÇÃO PRESTADA À DGAL**

**2.4.5.1.** O MM 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.

**2.4.5.1.1.** Todavia, os dados reportados pelo Município à DGAL relativamente a 2013 não refletiam, com inteira fiabilidade, a sua situação em termos de EL, tendo-se apurado as seguintes diferenças:

**Quadro n.º 25 – Diferença no reporte de EL 2013 (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)	11 396 604,27	11 718 775,15	322 170,88
2 - OUTRA INFORMAÇÃO RELEVANTE c)	1 140 028,93	1 140 028,93	0,00
3 - END. LIQ. RELEVANTE (1-2)	10 256 575,34	10 578 746,22	322 170,88

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 MM e informação circularizada junto das restantes entidades relevantes para os limites de endividamento municipal, bem como as comunicações do MM à DGAL

Anexos, a fls. 73

<sup>52</sup> Previsto no art. 52º, n.º 1, do RFALEI.

<sup>53</sup> Que decorre do disposto no art. 52.º, n.º 1 e 3, al. b), do RFALEI, ou seja, atendendo a que o Município cumpria, no início do ano, o respetivo limite legal, a DT da Autarquia só podia aumentar, ao longo do exercício, o montante correspondente a 20% da margem existente.

Assim, apurámos divergências, **para mais**, de **m€ 322**, entre os valores reportados pelo MM à DGAL e os apurados pela IGF, que resultaram:

- ✓ Das correções da IGF à informação financeira do MM ( cfr. item 2.1.1.1 );
- ✓ Do incorreto reporte de EL da AML, da AMRS e da CDR, EIM;
- ✓ Da falta de comunicação do EL da AIARS.

**2.4.5.1.2.** Situação idêntica ocorreu relativamente a **2014**, mas agora no que respeita ao reporte da **DT de operações orçamentais**, pois apurámos as seguintes diferenças:

**Quadro n.º 26 – Diferença no reporte da DT ( DGAL/IGF )**

Un: euro

DESCRIÇÃO	DÍVIDA TOTAL		VARIÇÃO
	1/jan/2014	31/dez/2014	
[1]	[2]	[3]	[4]=[3]-[2]
<b>1 - DGAL</b>	22 377 881,64	19 273 611,15	- 3 104 270,49
<b>2 - IGF</b>	22 709 977,40	19 326 894,43	- 3 383 082,97
<b>Diferença IGF / DGAL (2-1)</b>	<b>332 095,76</b>	<b>53 283,28</b>	<b>- 278 812,48</b>

As divergências, no início e final de 2014, resultam, essencialmente, das correções efetuadas pela IGF à DT do MM e da empresa CDR, EIM.

Anexos, a fls. 75

No contraditório, o MM apenas referiu que " *Todos os reportes enviados pelo município da Moita à DGAL têm como base os registos contabilísticos, assim como os dados recolhidos junto de todas as entidades participadas, abrangidas pelo conceito de endividamento total, que desde o 1º trimestre de 2014 são: Área Metropolitana de Lisboa, Associação de Municípios da Região de Setúbal, CDR – Cooperação e Desenvolvimento Regional, EIM, Associação Nacional de Municípios Portugueses e Associação Intermunicipal de Água da Região de Setúbal* ", considerações que não põem em causa as asserções da IGF quanto a esta matéria.

Anexos, a fls. 82

**2.5. MECANISMOS DE RECUPERAÇÃO FINANCEIRA E DE ALERTA PRECOCE**

**2.5.1. SANEAMENTO E REEQUILÍBRIO FINANCEIROS ( 2013 )**

**2.5.1.1.** No **final de 2013**, face aos parâmetros legalmente estabelecidos na LFL e no DL n.º 38/2008, de 7/mar, a **situação da Autarquia**, em **termos de saneamento** <sup>54</sup> e **reequilíbrio** <sup>55</sup> **financeiros**, era a seguinte:

<sup>54</sup> Cfr. art.º 3, n.º 4 do DL n.º 38/2008, de 7/mar.

<sup>55</sup> Cfr. art.º 8.º do DL n.º 38/2008, de 7/mar.



### Quadro n.º 27 – Saneamento e reequilíbrio financeiros

INDICADORES	SITUAÇÃO FINAL DE 2013	PADRÕES LEGAIS DE REFERÊNCIA DE DESEQUILÍBRIO		
		ESTRUTURAL	CONJUNTURAL	
1 EL (relevante para o limite) em 31/12/2013 / Receitas relevantes para o cálculo do limite legal	* 100	63%	> 175% (art. 8º, n.º 1, al. b))	> 125% (art. 3º, n.º 4, al. a))
2 Dívidas a fornecedores em 31/12/2013 / Receitas totais do ano de 2012	* 100	12%	> 50% (art. 8º, n.º 1, al. c))	> 40% (art. 3º, n.º 4, al. b))
3 Passivos financeiros do Município em 31/12/2013 (de EL) / Receitas totais do ano de 2013	* 100	78%	> 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)		117	> 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 31/12/2013 / Receitas relevantes para o cálculo do limite legal	* 100	103%	> 100% (art. 8º, n.º 1, al. a))	X
5-A Capital em dívida de EMLP excluindo o PSF em 31/12/2013 / Receitas relevantes para o cálculo do limite legal	* 100	81%	> 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. 76

Assim, o **MM, no final de 2013:**

- ✓ Não preenche nenhuma das **quatro condições** estabelecidas nos artigos 3.º, n.º 4, do DL n.º 38/2008, de 7/mar ( indicadas no quadro sob o título de “ padrões legais de referência ”), quando bastaria apenas uma, pelo que se pode afirmar que **não apresenta**, no contexto do diploma legal em apreço, **uma situação de desequilíbrio conjuntural**;
- ✓ **Preenche apenas um** <sup>56</sup> **dos requisitos consagrados** no art. 8º, n.º 1, do mesmo diploma, quando seriam necessários no mínimo três para que se encontrasse numa **situação de desequilíbrio estrutural ou de rutura financeira**.

Saliente-se, por fim, que a Autarquia no ano de 2008, **já beneficiou de financiamento de montante significativo no âmbito de um PSF** ( M€ 5,2 ), cuja execução se prolonga até 2020.

#### 2.5.2. ALERTA PRECOCE, SANEAMENTO E RUTURA FINANCEIROS ( 2014 )

2.5.2.1. No **final de 2014**, face aos parâmetros estabelecidos no RFALEI, a **situação do MM**, em termos de **alerta precoce** <sup>57</sup>, era a seguinte:

#### Quadro n.º 28 – Mecanismos de alerta precoce

INDICADORES			SITUAÇÃO FINAL DE 2014	ALERTA PRECOCE (Padrões legais de referência)
1	Dívida total (DT) de operações orçamentais no final de 2014 (Município + entidades relevantes)		0,74	[ 1 : 1,5 [ (art. 56º, n.º 1)
	Média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores a 2014			=> 1,5 (art. 56º, n.º 2)
2	Taxa de execução da receita orçamental	2013	Receitas brutas cobradas	94%
		2014	Receitas previstas no orçamento final	
				< 85% (art. 56º, n.º 3)

<sup>56</sup> Ou nenhum, caso não se considere a dívida relativa ao EMLP decorrente do PSF.

<sup>57</sup> Cfr. art. 56.º do RFALEI.

Deste modo, **não estavam reunidas**, no final de 2014, **as condições legalmente previstas** ( taxa de execução da receita orçamental nesse ano e no anterior inferiores a 85% ) **para que fosse emitido, pela DGAL, um alerta precoce** <sup>58</sup>, destinado, neste caso, aos " (...) *membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e das autarquias locais* (...) ", bem como aos presidentes dos órgãos municipais, que, conseqüentemente, deviam informar os respetivos membros na primeira sessão ou reunião seguintes ( art. 56º, n.ºs 3 e 1, do RFALEI ).

Anexos, a fls. 77

**2.5.2.2.** Por sua vez, ao nível dos **mecanismos de recuperação financeira previstos no RFALEI** <sup>59</sup>, atendendo aos parâmetros legalmente estabelecidos, a situação do MM no final de 2014 era a seguinte:

**Quadro n.º 29 – Mecanismos de recuperação financeira**

INDICADORES		SITUAÇÃO FINAL DE 2014	MECANISMOS DE RECUPERAÇÃO FINANCEIRA (Padrões legais de referência)	
			Saneamento financeiro	Recuperação financeira municipal
1	DT - Stock de EMLP (ambos no final de 2014) (Município + entidades relevantes) Média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores a 2014	0,12	> 0,75 (art. 58º, n.º 1. b))	
2	Divida total (DT) de operações orçamentais no final de 2014 (Município + entidades relevantes) Média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores a 2014	0,74	[ 1 : 1,5 ] (art. 58º, n.º 2) ] 1,5 : 2,25 [ (art. 58º, n.º 1. a)) [ 2,25 : 3 ] (art. 58º, n.º 3)	> 3 (art. 61º, n.º 2)

Assim, no final de 2014, o MM **não se encontrava em nenhuma situação** que possibilitasse ou obrigasse a **recorrer a um dos mecanismos de recuperação financeira legalmente previstos**.

Anexos, a fls.77

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

**2.6.1.** O MM aprovou e tem em vigor o:

- ✓ **Regulamento de Controlo Interno ( RCI )** <sup>60</sup>, que contempla um conjunto de regras definidoras das políticas, métodos e procedimentos de controlo;
- ✓ **Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas ( PGRIC )** <sup>61</sup>, remetido oportunamente às entidades previstas na Recomendação n.º 1/2009 <sup>62</sup> do Conselho de Prevenção da Corrupção.

<sup>58</sup> No prazo de 15 dias a contar da data limite de reporte da informação prevista no art. 78º do RFALEI ( art. 56º, n.º 4, do mesmo diploma ).

<sup>59</sup> Cfr. art. 57º a 64º do RFALEI, e Lei n.º 53/2014, de 25/ago.

<sup>60</sup> Aprovado em reunião do órgão executivo de 07/jan/2004.

<sup>61</sup> Em reunião do órgão executivo de 12/mai/2010.

<sup>62</sup> Publicada no DR, 2ª Série, em 22/jul.

O Plano do MM foi revisto em 2011, e, nessa sequência, foi elaborado um novo Plano, atualmente em vigor <sup>63</sup>.

Apesar de o PGRIC estar ajustado à atual estrutura e organização dos serviços, resultantes das alterações legalmente impostas sobre esta matéria <sup>64</sup>, o RCI refere a estrutura orgânica anterior <sup>65</sup>, pelo que **os dois documentos não estão articulados**.

No âmbito do contraditório, o MM referiu que " *Em relação à Norma de Controlo Interno está prevista a sua revisão, no ano de 2016, de modo a ajustá-la à atual estrutura orgânica e à legislação em vigor, bem como a sua articulação com o Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas.* ", o que comprova a relevância e necessidade de atualização deste instrumento de controlo interno.

Anexos, a fls. 83

**2.6.2.** No entanto, importa salientar que o **PGRIC** é omissivo quanto à afetação de recursos humanos, financeiros, materiais e aos critérios de revisão.

O Município, no contraditório, referiu que " *As recomendações proferidas relativamente ao Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas configuram situações não contempladas no PGRIC do Município da Moita (...). Dada a sua pertinência, (...) podem ser incorporadas no documento já na próxima avaliação intercalar (...).* ", carecendo, agora, da evidência respetiva.

Anexos, a fls. 83

**2.6.3.** Do trabalho de campo realizado <sup>66</sup>, **resultaram algumas fragilidades ao nível do sistema de controlo interno e dos procedimentos contabilísticos**, de que destacamos as seguintes:

- ✓ Não foi apresentado, respetivamente, no passivo de CP e de MLP dos balanços, o valor das amortizações da dívida de contratos de EMLP que se vence em cada um dos anos imediatos e dos acordos de pagamento celebrados não exigíveis no ano seguinte;

Relativamente aos EMLP, o MM, no contraditório, reforçou as asserções produzidas pela IGF com o disposto em nota explicativa do SATAPOCAL e referiu quanto à " (...) *apresentação no MLP da dívida referente a acordos de pagamento, exigíveis para além do ano seguinte, mantendo a denominação da conta que espelha originária deste passivo (...)* ", que esse procedimento já está a ser adotado e se encontra refletido nas contas do Município, em relação, pelo que entendemos, ao ano de 2015.

Anexos, a fls. 83

- ✓ Não são refletidos patrimonialmente os movimentos ocorridos nas existências em

<sup>63</sup> Aprovado em reunião do órgão executivo de 19/fev/2014.

<sup>64</sup> DL n.º 305/2009, de 23/out ( estabelece o regime jurídico da organização dos serviços das autarquias locais ) e Lei n.º 49/2012, de 29/ago ( adaptação à administração local do estatuto do pessoal dirigente ).

<sup>65</sup> A título de exemplo, o RCI menciona a Divisão de Gestão Financeira, integrada no Departamento de Administração e Finanças, quando a designação atual é Divisão de Administração e Finanças, integrada no Departamento de Administração e Recursos Humanos.

<sup>66</sup> Em especial através da utilização de questionários e da realização de testes de conformidade e substantivos.

armazém, nem tão pouco, o resultado do seu inventário no final de cada exercício;

No contraditório o MM refere que, " *Em relação à contabilização patrimonial das existências considera-se, em resultado do balanço ao armazém efetuado no final de cada ano económico, efetuar o respetivo registo.* "

Anexos, a fls. 83

- ✓ O MM não elaborou diversos mapas previstos nas notas ao balanço e à demonstração de resultados, nomeadamente nos pontos 8.2.31 e 8.2.32 do POCAL.

Anexos, a fls. 78 a 80

### 3. CONCLUSÕES

**3.1.** No MM, em 2013 e 2014, os **balanços e a restante informação divulgada**, nos documentos de prestação de contas, **sobre a dívida municipal, não refletiam, com inteira fiabilidade, a sua situação financeira**, tendo a IGF feito **correções** nas rubricas do **passivo exigível** ( 2013: mais m€ 303 e 2014: mais M€ 1,4, neste ultimo ano respeitantes na íntegra à subscrição das unidades de participação do FAM).

( cfr. item 2.1.1.1. )

**3.2.** Existem outras insuficiências com repercussões ao nível da qualidade e fiabilidade da informação do MM, de que destacamos: a não utilização **sistemática e para a generalidade das situações exigíveis das contas relativas a compromissos de exercícios futuros** ( 04 e 05 ), a não inventariação **e reconhecimento contabilístico da totalidade dos bens do ativo imobilizado** do Município adquiridos antes da adoção do POCAL e a **falta de implementação da contabilidade de custos**.

( cfr. item 2.1.1.2. )

**3.3.** A **receita global disponível** do MM, que não incluiu qualquer receita de empréstimos, importou nos anos de **2012/2014**, em respetivamente, **M€ 30,5, M€ 32,2 e € 34,2**, o que espelha **um aumento de M€ 3, 7** ( cerca de 12% ).

( cfr. item 2.2.1.1. )

**3.3.1.** No triénio 2012/2014, o **grau de execução orçamental da receita total apresentou valores crescentes** ( 2014: 103% ), tendo, no entanto, existido uma **prática de empolamento** na previsão das receitas de capital relativas a " 09 – Venda de bens de investimento ", com execuções de 1,2% (2012), 1,4% (2013) e 0% (2014), o que contraria o objetivo visado pelas regras previsionais consagradas no POCAL.

( cfr. item 2.2.1.2. )

**3.3.2.** A **execução de qualquer dos orçamentos comportava um risco significativo**, ainda que decrescente, **sendo que o MM** estimou, em 2014, um montante de despesa orçamental que se coaduna com o nível de **disponibilidades financeiras existentes, potenciando, assim, uma gestão orçamental equilibrada**.

( cfr. item 2.2.1.3. )

**3.3.3.** O **MM cumpriu**, no ano de 2014, **a regra do equilíbrio orçamental prevista**

no **RFALEI** ( ao nível da primeira modificação orçamental, do orçamento final e da respetiva execução ).

( cfr. item 2.2.1.4. )

**3.3.4.** O **MM violou**, em 2012 e 2013, o **princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial** no que se refere **à execução global do ano, mas cumpriu-o em 2014** e, em todos os anos analisados, **quanto à execução autónoma**.

( cfr. item 2.2.1.5. )

**3.3.5.** Entre 2012/2014, o **MM dispunha**, em termos financeiros, **de uma limitada margem de manobra para fazer face às despesas municipais que não se encontravam, à partida, já " vinculadas "**, situação que, no entanto, **evoluiu favoravelmente**.

( cfr. item 2.2.1.6. )

**3.3.6.** Entre 2012 e 2014 foram realizadas **despesas, relativamente às quais não foi efetuado o correspondente compromisso, facto que é suscetível de configurar um ilícito de natureza financeira**.

Todavia, atendendo, a que tal situação é, em parte, justificada com a incorreta apresentação da dívida no balanço em termos de exigibilidade, ao facto de existir ( em 2012 e 2014 ) dotação orçamental que permitia regularização da situação e, por fim, ao carácter difuso da responsabilidade envolvida, à relação custo/benefício do seu apuramento, ao objetivo e natureza da análise efetuada, não se justifica a realização de qualquer outra diligência.

( cfr. item 2.2.1.7. )

**3.3.7.** Acresce que, **entre 2012/2014**, o **MM**, adotou uma prática sistemática de emolamento das receitas de capital relativas a **" 09 - Venda de bens de investimento "**, a qual configura uma situação de risco, que se traduziu, nos anos de 2012 e 2013 em algumas dificuldades para fazer face, tempestivamente, aos compromissos assumidos perante terceiros. No entanto, o Município, em 2014, adotou **uma gestão orçamental mais prudente e mais equilibrada**, verificando-se a desejável articulação entre o nível de realização e/ou existência da despesa e a real cobrança da receita.

( cfr. item 2.2.1.9. )

**3.4.** Entre 2012/2014, a **dívida global do MM** de operações orçamentais **decreceu significativamente ( M€ 4,9 e 19,3% )**, passando para cerca de **M€ 20,7**, evolução que resultou, de forma conjugada, da diminuição de M€ 4,6 da dívida financeira, da redução de M€ 1,8 das " outras dívidas a terceiros " e do reconhecimento, em 2014, da dívida ao FAM ( M€ 1,4 ).

O **endividamento municipal apresentava, em 2014, um nível adequado face ao seu quadro financeiro**, nomeadamente, às receitas orçamentais, sendo de salientar o/a ( considerando a dívida ao FAM ):

- ✓ **Reduzido período de recuperação da dívida municipal ( 8 meses )**;

- ✓ **Elevada taxa de cobertura da dívida municipal pela receita total disponível ( 166% );**
- ✓ **Reduzido valor da dívida municipal " per capita " ( € 317 ).**

Saliente-se, ainda assim, que, no final de 2014, a **dívida de MLP importava em M€ 17,4 e tinha um peso significativo na dívida total ( 86% ),** facto que se repercute e é suscetível de condicionar a gestão orçamental dos exercícios futuros.

( cfr. item 2.2.2.1. )

**3.4.1. O stock da dívida de EMLP evoluiu positivamente** entre 2012/2014, tendo passado de **M€ 21** para **M€ 16,1** ( menos M€ 4,9 e 23,3% ), tendo o respetivo **serviço da dívida registado um decréscimo de m€ 121 ( 4% ), representando, em 2014, 8,6% da despesa total paga** em 2014.

( cfr. item 2.2.2.2. )

**3.4.2. As " outras dívidas a terceiros " de operações orçamentais ( excluindo a dívida do FAM ) diminuíram, entre 2012/2014 ( M€ 1,8 e 40% ), passando para M€ 2,7.**

( cfr. item 2.2.2.5. )

**3.4.3. Ao longo do triénio, a situação financeira de CP do MM, teve uma evolução favorável,** verificando-se em 2014 um/o:

- ✓ **Saldo real positivo de operações orçamentais ( M€ 1,2 );**
- ✓ **Cumprimento da regra do equilíbrio financeiro mínimo,** com um ajustamento entre as dívidas de CP e a correspondente liquidez do ativo, inclusive, com as disponibilidades;
- ✓ **Reduzido montante dos pagamentos em atraso ( m€ 4 ).**

**Refira-se, no entanto, que, no mesmo ano, o PMP a terceiros e a fornecedores ( respetivamente, 84 e 104 dias ), ainda é superior aos dos parâmetros legais.**

( cfr. item 2.2.2.5.1. a 2.2.2.5.3. )

**3.5. O MM aprovou, por deliberação da AM de 16/mai/2008, um PSF para vigorar entre 2008 e 2020.**

Nessa sequência, **contratou e utilizou, em 2008, um empréstimo para saneamento financeiro, no montante de M€ 5,2.**

No final de 2013, **verificou-se o cumprimento, numa perspetiva geral, do conjunto dos objetivos e metas previstas para esse ano, designadamente, os níveis de EL e de EMLP relevantes para os respetivos limites legais.**

Todavia, verificou-se **o incumprimento do objetivo da receita de capital,** tendo sido arrecadado um montante inferior ao estimado no PSF em **M€ 3,9.**

( cfr. item 2.3.1. e 2.3.2. )

**3.5.1. O MM cumpriu os limites legais de EL e de ECP de 2013, bem como, em 2014, o da DT de operações orçamentais, mas ultrapassou o limite legal de EMLP de 2013, apenas na sequência da utilização do capital de um EMLP no âmbito de um PSF, o**

que justifica, de harmonia com o quadro legal, a respetiva ultrapassagem.

Acresce, ainda, que também cumpriu, em 2013, as metas previstas no PSF para o *stock* de EMLP ( e também do de EL ) relevante para o respetivo limite legal.

( cfr. item 2.4.3. e 2.4.4. )

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

No entanto, a **informação reportada não refletia, com inteira fiabilidade, a sua situação em 2013 e 2014**, respetivamente, **ao nível do EL** ( mais m€ 322 ) e da **DT** ( mais m€ 53, no final de 2014 ).

Tais **diferenças resultaram**, essencialmente, das correções efetuadas pela IGF à informação do MM e, no caso do EL, também dos valores relativos à AML, AMRS e CDR, EIM, incorretamente reportados à DGAL.

( cfr. item 2.4.5. )

**3.6. No final de 2013, o MM não apresentava**, face ao regime consagrado na LFL e, em especial, aos indicadores previstos no DL n.º 38/2008, de 7/mar ) **qualquer situação de desequilíbrio conjuntural ou estrutural**.

( cfr. item 2.5.1. )

Por sua vez, no final de **2014**, de acordo com o quadro legal previsto no RFALEI:

- ✓ **Não estavam reunidas as condições legalmente previstas para que a DGAL emitisse um alerta precoce;**
- ✓ **O MM não se encontrava em nenhuma situação que possibilitasse ou obrigasse a recorrer a um dos mecanismos de recuperação financeira legalmente previstos.**

( cfr. item 2.5.2 )

**3.7. O MM aprovou e tem em vigor, nos termos legais, uma Norma de Controlo Interno e um Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas**, no entanto, apenas este último se encontra ajustado à atual estrutura dos serviços municipais, não existindo, assim, articulação entre os dois documentos.

O **PGRCIC** é omissos quanto à afetação de recursos humanos, financeiros, materiais e aos critérios de revisão.

Destacamos, ainda, ao nível dos procedimentos contabilísticos e de controlo interno, a não apresentação no passivo de CP e MLP dos balanços, do valor das amortizações dos contratos de EMLP que se vence em cada um dos anos imediatos e dos acordos de pagamento celebrados não exigíveis no ano seguinte, a não repercussão ao nível da contabilidade patrimonial dos movimentos de existências em armazém ou do resultado do seu inventário no final de cada exercício e a não elaboração de alguns mapas previstos no POCAL.

( cfr. item 2.6. )

#### **4. RECOMENDAÇÕES**

Atendendo às conclusões, entendemos efetuar as seguintes recomendações:

**4.1.** A regularização, ao nível da informação contabilística do MM, das variações patrimoniais omitidas, caso não tenham sido corrigidas.

( cfr. item 3.1. )

**4.2.** A realização, de forma sistemática e adequada, dos exigíveis registos nas contas relativas a compromissos de exercícios futuros, a implementação do subsistema da contabilidade de custos e a conclusão do processo de inventariação e consequente reconhecimento contabilístico da totalidade dos bens municipais.

( cfr. item 3.2. )

**4.3.** Elaboração rigorosa dos orçamentos de receita:

- ✓ 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, com posterior utilização, sendo caso disso.

( cfr. item 3.3.1., 3.3.2., 3.3.6. e 3.3.7. )

**4.4.** Cumprimento sistemático das regras previstas no POCAL e na Lei n.º 8/2012, de 21/fev, em matéria de assunção de despesas sem que as mesmas tenham sido precedidas do respetivo compromisso no exercício económico a que dizem respeito.

( cfr. item 3.3.6. )

**4.5.** Manutenção de uma gestão e execução orçamental equilibradas, bem como de um nível de endividamento sustentável face ao quadro financeiro da Autarquia, o que passará, designadamente, em termos da assunção da despesa, pela:

- ✓ Análise sistemática, independentemente da respetiva natureza, da sua necessidade e utilidade;
- ✓ Especial ponderação, antes da tomada de decisão, por parte dos eleitos ou órgão competentes, relativamente às que têm uma elevada rigidez ou impacto ao longo de vários exercícios, nomeadamente decorrentes de novos investimentos, cuja execução, atendendo à dimensão intergeracional das decisões político-financeiras, deve ser sempre devidamente fundamentada e ter 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.

( cfr. item 3.3.7. )

**4.6.** Redução dos PMP para os parâmetros legalmente previstos, de modo a cumprir atempadamente os seus compromissos e evitar a ocorrência de custos financeiros.

( cfr. item 3.4.3. )



**4.7.** Reforço das medidas necessárias ao cumprimento integral das metas aprovadas no PSF e criação dos instrumentos necessários à sua monitorização sistemática.

( cfr. item 3.5. )

**4.8.** Prestação de informação rigorosa à DGAL para efeitos de acompanhamento e controlo do endividamento, em especial do limite legal, o que resultará, designadamente:

- ✓ De uma maior fiabilidade da informação decorrente dos registos contabilísticos do MM e da comunicação correta da informação de todas as entidades relevantes;
- ✓ Da 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.

( cfr. item 3.5.2. )

**4.9.** 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 referente a acordos de pagamento exigíveis para além do ano seguinte e reflexo na contabilidade patrimonial dos movimentos relativos a existências em armazéns, ou pelo menos, do inventário no final de cada exercício e elaboração, para efeitos de prestação de contas, da totalidade dos mapas previstos no POCAL.

( cfr. item 3.7. )

**4.10.** Revisão do Plano de Gestão de Riscos e Infrações Conexas de modo a que contemple, por um lado, a afetação de recursos humanos, financeiros e materiais necessários ao seu cabal cumprimento e, por outro lado, que defina os seus critérios de revisão.

( cfr. item 3.7. )

**4.11.** Revisão da Norma de Controlo Interno, por forma a ajustá-la à atual estrutura dos serviços municipais e a articular-se com os outros documentos sobre a matéria, nomeadamente, o Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas.

( cfr. item 3.7. )

## **5. PROPOSTAS**

**5.1.** Em face dos resultados obtidos propomos:

**5.1.1.** O envio do presente relatório e anexos ao Senhor Secretário de Estado do Orçamento, com sugestão de encaminhamento para o Senhor Secretário de Estado das Autarquias Locais, atentas as matérias objeto de acompanhamento pela Direção-Geral das Autarquias Locais.

**5.1.2.** O envio do presente relatório e respetivos anexos ao Senhor Presidente da Câmara Municipal da Moita, o qual deverá dar conhecimento do mesmo aos restantes membros do Órgão Executivo, bem como 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.

**5.1.3.** Que a Câmara Municipal da Moita informe a IGF, no prazo de 60 dias a contar da data de receção do presente relatório, do estado de operacionalização das recomendações efetuadas e remeta as atas dos órgãos municipais que 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: 2015.12.30  
10:39:27 Z