



Tribunal de Contas

AUDITORIA



**Execução do plano de saneamento financeiro do Município
de Aveiro nos exercícios de 2008 a 2010**

RELATÓRIO

N.º 07/2012 - 2ª Secção

Proc. 13/2011-AUDIT

2011



ÍNDICE DE RELATÓRIO

1.	CONCLUSÕES.....	5
2.	RECOMENDAÇÕES.....	9
3.	INTRODUÇÃO.....	11
3.1.	Natureza, âmbito e objetivos de auditoria	11
3.2.	Metodologia	11
3.3.	Condicionantes e Limitações.....	12
3.4.	Contraditório	12
3.5.	Enquadramento Jurídico	14
4.	DESENVOLVIMENTO DA AUDITORIA.....	19
4.1.	O Plano de Saneamento Financeiro (PSF)	19
4.1.1.	O contrato de empréstimo e sua utilização	19
4.1.2.	Medidas de acompanhamento e controlo da execução do PSF	20
4.1.3.	Medidas estabelecidas no PSF	21
4.1.4.	Implementação das medidas do PSF [triénio 2008-2010]	22
4.1.5.	Impacto orçamental das medidas previstas no PSF [triénio 2008 – 2010]	43
4.1.6.	Previsões de endividamento municipal	46
4.1.7.	Obrigações legais decorrentes da celebração do contrato de saneamento financeiro.....	49
4.1.8.	Análise orçamental, económica e financeira	53
4.1.9.	Planos de regularização de dívidas.....	67
4.2.	O Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infracções Conexas.....	71
5.	EMOLUMENTOS.....	71
6.	DECISÃO.....	73

ANEXOS

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1 – Medidas previstas no PSF.....	21
Quadro 2 – Previsão da alienação de fogos de habitação social	24
Quadro 3 – Alienação de fogos de habitação social	24
Quadro 4 - Colaboradores ao serviço da CMA	27
Quadro 5 – Despesas com o pessoal da CMA	27
Quadro 6 – Evolução dos custos com trabalho extraordinário e ajudas de custo	28
Quadro 7 – Montante atribuído à ACASA	29
Quadro 8 – Evolução dos custos com eletricidade [2009-2010]	29
Quadro 9 – Evolução dos custos com seguros [2008-2010]	30
Quadro 10 – Evolução dos custos com comunicações [2008-2010]	30
Quadro 11 - Resultado das atividades transferidas para os SMA	31
Quadro 12 – Transferências correntes para as freguesias [2009-2010]	33
Quadro 13 – Evolução das transferências correntes [2008-2010]	34
Quadro 14 - Evolução das transferências de capital [2008-2010]	35
Quadro 15 – Serviço da dívida associado às operações de locação financeira	36
Quadro 16 – Previsões do PSF vs Orçamento (2009-2010).....	43
Quadro 17 – Previsão de investimento e fontes de financiamento no PSF [2008-2010]	45
Quadro 18 – Investimento realizado [2008-2010]	46
Quadro 19 – Endividamento de empréstimos de médio e longo prazo	47
Quadro 20 – Calendarização da previsão anual da redução dos níveis de endividamento líquido	47
Quadro 21 – Evolução do endividamento líquido (2008-2010)	48
Quadro 22 – Elaboração e apreciação dos relatórios semestrais de execução do PSF.....	49
Quadro 23 – Remessa dos relatórios semestrais de execução do PSF aos membros do Governo	51
Quadro 24 – Passivos omissos [anteriores a 2008]	54
Quadro 25 – Passivos omissos [2008-2009].....	54
Quadro 26 – Execução orçamental [2008 – 2010]	55
Quadro 27 - Evolução das receitas [2008 – 2010].....	56
Quadro 28 – Evolução das despesas [2008 – 2010]	57
Quadro 29 – Desvio entre receitas orçamentadas e arrecadadas [2008 – 2010]	59
Quadro 30 – Compromissos assumidos	60
Quadro 31 – Défice orçamental	60
Quadro 32 - Rádios de equilíbrio financeiro e estrutura de endividamento [31.12.2010]	61
Quadro 33 - Estrutura do Ativo do MA [31.12.2010]	62
Quadro 34 – Investimentos Financeiros	63
Quadro 35 – Componentes do Passivo	64
Quadro 36 – Custos do financiamento.....	66
Quadro 37 – Resultados económicos [2010]	66
Quadro 38 – Acordos de pagamentos.....	68

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Evolução da Receita com as taxas de loteamento e obras e IMI	23
Gráfico 2 - Evolução do orçamento e respetiva execução no triénio 2008-2010	59
Gráfico 3 - Estrutura de Custos do MA [2010]	65
Gráfico 4 - Estrutura de Proveitos do MA [2010].....	65



RELAÇÃO DE SIGLAS

SIGLA	DESIGNAÇÃO
ACASA	Associação de Cultura e Assistência Serventuário Administrativo do Distrito de Aveiro
AdRA	Águas da Região de Aveiro
AMA	Assembleia Municipal de Aveiro
CA	Contribuição Autárquica
CIMI	Código do Imposto Municipal sobre Imóveis
CIRA	Comunidade Intermunicipal da Região de Aveiro e Baixo-Vouga
CMA	Câmara Municipal de Aveiro
CMVM	Comissão do Mercado de Valores Mobiliários
CMVMC	Custos de Mercadorias Vendidas e das matérias consumidas
CP	Curto Prazo
CSC	Código das Sociedades Comerciais
DAF	Departamento de Administração e Finanças
DEF	Divisão Económico-Financeira
DF	Demonstrações Financeiras
DCP	Divisão de Contabilidade e Património
EMA	Estádio Municipal de Aveiro
ESF	Empréstimo para saneamento financeiro
DGTC	Direcção-Geral do Tribunal de Contas
FEF	Fundo de Equilíbrio Financeiro
FSE	Fornecimento de Serviços Externos
FSM	Fundo Social Municipal
IF	Instituições Financeiras
INH	Instituto Nacional da Habitação
IHRU	Instituto de Habitação e da Reabilitação Urbana
IMI	Imposto Municipal sobre Imóveis
IMT	Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis
IMV	Imposto Municipal sobre Veículos
INTOSAI	<i>International Organization of Supreme Audit Institutions</i>
IRS	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares
LEO	Lei do Enquadramento Orçamental
LFL	Lei das Finanças Locais
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
MLP	Médio e Longo Prazo
MA	Município de Aveiro
OE	Orçamento do Estado
PMP	Prazo Médio de Pagamentos
POCAL	Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais
PPP	Parcerias Público-Privadas
PSF	Plano de Saneamento Financeiro
RGSEE	Regime Geral do Sector Empresarial do Estado
RMTOR	Regulamento Municipal de Taxas e Outras Receitas
RUM	Regulamento Urbanístico Municipal
RJSEL	Regime Jurídico do Sector Empresarial Local
RSU	Resíduos sólidos urbanos
SMA	Serviços Municipalizados de Aveiro
SCBM	Sport Clube Beira-Mar
SEC 95	Sistema Europeu de Contas Regionais e Nacionais
TC	Tribunal de Contas

FICHA TÉCNICA

Coordenação Geral

Ana Maria de Sousa Bento (Auditora-Coordenadora)

Coordenação da Equipa

Maria José Sobral Sousa (Auditora-Chefe)

Equipa de Auditoria

Luísa Almeida (Técnico Verificador)

Hélder Rodrigo G. Santos (Técnico Superior)

Vera Figueiredo (Técnico Superior)



1. CONCLUSÕES

Atentas as análises efetuadas às matérias constantes do presente Relatório de auditoria extraem-se, em síntese, as seguintes conclusões:

O contrato de empréstimo e sua utilização (vd. Ponto 4.1.1)

1. Em 17.10.2008 foi celebrado um empréstimo para saneamento financeiro, no montante de M€ 58, pelo prazo de 12 anos, visado pelo TC em 17.11.2008.
2. Em 2008 e 2009 foram libertadas 2 tranches, no montante global de M€ 50, dos quais, até 31.12.2010, apenas foram utilizados €45.678.188, encontrando-se o remanescente, no valor de €4.321.812, em depósito à ordem.
3. A comparação entre a listagem anexa ao contrato de empréstimo e as faturas efetivamente pagas permitiu verificar que os montantes foram utilizados para pagar os créditos mencionados no PSF.

Medidas de acompanhamento e controlo da execução do PSF (vd. Ponto 4.1.2)

4. A CMA não implementou procedimentos de acompanhamento e controlo de execução das medidas previstas no PSF, tendentes à prevenção eficaz e atempada de eventuais desvios ao PSF.

Implementação das medidas do PSF [triénio 2008-2010] (vd. Ponto 4.1.4)

5. O carácter plurianual e a não previsão de metas anuais na generalidade das medidas previstas no PSF, torna precoce a avaliação do respetivo grau de implementação.

Cabe salientar que a CMA, até 31.12.2010, não desenvolveu diligências tendentes à implementação das medidas com maior expressão financeira, nomeadamente, a concessão do Estádio municipal de Aveiro, a conversão das atuais operações de *leasing* e *lease back* num Fundo de Investimento Imobiliário e a reestruturação do SEL. Já no decurso de 2011, a assembleia municipal de Aveiro, em sessões de 18.07.2011 e de 06.10.2011, deliberou a extinção do Teatro Aveirense e da EMA, EM, respetivamente.

Em 2010, a CMA apenas cumpriu os objetivos previstos no PSF relativamente à redução do número de colaboradores do Município, dos custos com trabalho extraordinário e ajudas de custo e das despesas com comunicações.

No que se refere ao mesmo período, constatou-se a ocorrência de desvios no cumprimento das metas anuais relativas a: amortização antecipada do capital em dívida ao INH no âmbito da alienação de habitação social (ponto 4.1.4.1 al. b)); redução dos custos com eletricidade (ponto 4.1.4.2 al. d)); redução das transferências correntes (ponto 4.1.4.2 al.h)) e, ainda, aprofundamento das ações de melhoria no sentido de tornar mais eficazes os mecanismos de controlo interno (ponto 4.1.4.3 al. a)).

No âmbito do exercício do direito do contraditório, o Presidente da Câmara alegou que os desvios se devem à existência de fatores exógenos à entidade e informou, ainda, que no ano de 2011 implementou um sistema de contabilidade analítica e uma central de compras municipal.

Impacto orçamental das medidas previstas no PSF [trienio 2008 – 2010] (vd. Ponto 4.1.5)

6. A CMA e a AMA, respetivamente na elaboração e aprovação das propostas dos orçamentos para 2009 e 2010, não cumpriram o PSF, violando o disposto no art. 5º do DL n.º 38/2008, 07.03 e no art. 40º, n.º 4, al. a) da LFL.

Os factos descritos são passíveis de eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do disposto nos arts. 62º, n.º 3, 65º, n.º 1, als. b) e d) e 67º, n.º 3 da Lei n.º 98/97, de 26.08, sendo responsáveis os membros da CMA que elaboraram as propostas de orçamento para 2009 e 2010 e os membros da AMA que as aprovaram.

Previsões de endividamento municipal (vd. Ponto 4.1.6)

7. Em 2009 e 2010, verificou-se um aumento do montante que excede o limite de endividamento líquido, devido, por um lado, à redução do valor do respetivo limite legal e, por outro, ao crescimento do endividamento líquido total, motivado pelo registo de passivos omissos.

Obrigações legais decorrentes da celebração do contrato de saneamento financeiro (vd. Ponto 4.1.7)

8. Os relatórios semestrais de execução do PSF, elaborados pela CMA e remetidos à AMA, para apreciação, primam pela escassez de informação, na medida em que apenas se dá conta da implementação ou não implementação das medidas constantes do PSF, não apresentando informação sobre a situação financeira do Município que permita concluir se o PSF está a alcançar os resultados legalmente previstos, isto é, a reprogramação da dívida e a consolidação de passivos financeiros e, em última instância, o saneamento financeiro do Município.



9. A CMA não demonstrou o cumprimento do PSF na apresentação anual de contas à AMA, limitando-se a apresentar mapas relativos à utilização do empréstimo, contrariando o disposto no n.º 7 do art. 40º da LFL.

10. A AMA não comunicou ao Ministro das Finanças e ao Ministro que tutela as autarquias locais o incumprimento do PSF, contrariando o disposto no n.º 5 do art. 40º da LFL.

Análise orçamental, económica e financeira (vd. Ponto 4.1.8)

11. A CMA apresenta um sistemático e reiterado empolamento na previsão da receita que, criando uma ilusão de suficiência, permite uma leitura de equilíbrio meramente formal e estimula a assunção de despesa, sem que existam, na realidade, recursos financeiros.

12. Ao longo do triénio 2008-2010, verifica-se uma descida mais acentuada na receita do que na despesa, de 38% e 33%, respetivamente.

13. Em 2010, a CMA utilizou parte do saldo da gerência anterior sem que o mesmo tenha sido objeto de inscrição orçamental, desrespeitando a al. a) do ponto 8.3.1.4 do POCAL, sendo a situação passível de responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do art. 65º, n.º 1, al. b), da Lei n.º 98/97, de 26.08.

São responsáveis os membros da CMA que não realizaram a modificação orçamental para inscrição do saldo da gerência anterior.

14. Em 2010, verifica-se uma situação patrimonial líquida negativa, com o passivo a superar substancialmente o ativo (excluído dos bens de domínio público).

15. No mesmo ano, os rácios de solvabilidade e autonomia financeira negativos são reveladores de um acentuado nível de desequilíbrio financeiro, caracterizado pela dependência e preponderância de capitais alheios no financiamento da atividade da autarquia.

16. Ainda neste ano, constata-se uma situação de desequilíbrio de tesouraria, demonstrativa de incapacidade da CMA para satisfazer 68% das suas obrigações de curto prazo.

17. O MA dispõe de uma estrutura de ativo pouco flexível e de difícil conversão em liquidez, na medida em que o imobilizado e os investimentos financeiros (tipicamente, os ativos menos líquidos) representam 94,4% do total do ativo, o que agrava a situação financeira da autarquia.

18. No final do exercício de 2010, o total das dívidas a terceiros ascendia a M€ 161,9, e era composto por empréstimos bancários, no montante de M€ 84,5, equivalente a 52,2%, e por

dívidas a fornecedores, no montante de € 55,2, equivalente a 34,1%, conduzindo a um PMP de 320 dias.

19. Em 31.12.2010, a dívida de curto prazo cifrava-se em M€ 50,3, isto é, superior à registada nos anos anteriores, apesar da utilização de M€ 50 do empréstimo para saneamento financeiro, comprometendo a finalidade e a eficácia do PSF.

Planos de regularização de dívidas (vd. Ponto 4.1.9)

20. Depois da celebração do contrato de empréstimo para saneamento financeiro, mais especificamente entre 28.01.2009 até 31.12.2010, o Município celebrou 4 acordos de pagamento de dívidas vencidas, no montante de M€ 3,05.

Os planos de regularização/acordos de pagamento de dívida vencida a fornecedores, conexos aos contratos de cessão financeira, são ilegais por não se subsumirem a nenhum dos instrumentos previstos na LFL, indiciando a prática de atos passíveis de eventual responsabilidade financeira sancionatória nos termos da al. b) do n.º 1 do art. 65º da Lei n.º 98/97, de 26.08, sendo responsável o Presidente da Câmara.

Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas (vd. Ponto 4.2)

21. Em conformidade com a Recomendação de 1 de Julho de 2009, do Conselho da Prevenção da Corrupção, a CMA aprovou, em 04.02.2010, o seu *Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas*, tendo o Presidente da Câmara apresentado, no âmbito do exercício do direito de contraditório, o respetivo Relatório de execução relativo ao ano de 2010.



2. RECOMENDAÇÕES

Atento o teor das conclusões supra, formula-se ao órgão executivo do Município de Aveiro as seguintes recomendações:

- a)** Implementar procedimentos de acompanhamento e controlo das medidas previstas no PSF, tendo em vista assegurar a recuperação financeira do Município projetada para o exercício de 2016;
- b)** Adotar medidas tendentes a suprir os desvios verificados ao nível das metas anuais, bem como a evitar a ocorrência de outros, suscetíveis de comprometer o cumprimento do PSF;
- c)** Prever com rigor as receitas e refletir as medidas de contenção das despesas constantes do PSF nos documentos previsionais;
- d)** Adequar o nível de execução da despesa às reais possibilidades financeiras do Município;
- e)** Implementar medidas de reforço de redução da dívida a fornecedores, bem como do prazo médio de pagamentos;
- f)** Reduzir anualmente, pelo menos, 10% do montante que excede os limites de endividamento, em respeito pelas disposições legais aplicáveis;
- g)** Incluir nos relatórios semestrais de execução do PSF informação sobre a situação financeira do Município que permita concluir se o PSF está a alcançar os resultados legalmente previstos, isto é, a reprogramação da dívida e a consolidação de passivos financeiros e, em última instância, o saneamento financeiro do Município.



3. INTRODUÇÃO

3.1. Natureza, âmbito e objetivos de auditoria

Em cumprimento do Programa de Fiscalização da 2.ª Secção do Tribunal de Contas (TC) foi realizada uma auditoria operacional à execução do plano de saneamento financeiro (PSF) do Município de Aveiro (MA).

A auditoria incidiu sobre o período que se iniciou com a data de vigência do contrato, após a concessão do visto do TC (17.11.2008) até 31.12.2010, e visou verificar, designadamente:

- a) Se o empréstimo para saneamento financeiro foi utilizado, exclusivamente, para pagar as dívidas identificados no PSF;
- b) Se da operação de contração do empréstimo para saneamento financeiro, tendo em vista a reprogramação da dívida, não resultou aumento do endividamento líquido do MA;
- c) Se foram implementadas as medidas de recuperação da situação financeira e de sustentabilidade do endividamento municipal previstas no PSF;
- d) Se foram implementadas as medidas de acompanhamento e controlo da execução do PSF;
- e) Se foi dado cumprimento às metas estabelecidas no PSF para os anos em análise;
- f) Se são elaborados e apresentados os relatórios de execução do PSF, em cumprimento do disposto no art. 6º do Decreto-Lei n.º 38/2008, de 07 de Março.

3.2. Metodologia

A auditoria foi realizada de acordo com as metodologias de trabalho acolhidas pelo Tribunal de Contas no Regulamento da 2.ª Secção e no Manual de Auditoria e de Procedimentos.

A auditoria iniciou-se com a fase de planeamento, que incluiu a análise da informação disponível na DGTC, designadamente no processo de visto do contrato de empréstimo e respetivas adendas¹, nos documentos de prestação de contas e no dossiê permanente da entidade, culminando com a elaboração do Plano Global de Auditoria.

¹ Processos de visto n.ºs 1504/07, 680/08, 13080/08 e 716/2010.

Na fase de execução procedeu-se, numa primeira fase, à identificação e descrição das formas de acompanhamento e controlo da execução do PSF.

Posteriormente, e em conformidade com o Programa de Auditoria aprovado, foi selecionada uma amostra, através de método de amostragem não estatística, por números aleatórios, que representa 20% dos pagamentos efetuados por conta da utilização do empréstimo para saneamento financeiro.

Foram, ainda, realizados testes substantivos sobre o universo dos pagamentos efetuados por conta do empréstimo para saneamento financeiro respeitante a dívidas anteriores ao Plano de Saneamento Financeiro que foram registadas em 2008, 2009 e 2010.

3.3. Condicionantes e Limitações

Os trabalhos de auditoria foram condicionados pelos seguintes fatores:

- Morosidade nas respostas dadas aos pedidos de elementos e esclarecimentos formulados;
- Falta de fiabilidade das demonstrações financeiras (2007-2010) devida, essencialmente, à omissão de passivos;
- Não integração do PSF, que resulta da junção de um plano inicial e sucessivas adendas;
- Dispersão da informação relativa à execução do PSF;
- Deficiente organização dos processos relativos a acordos de pagamentos, contratos de *factoring* e de *leasing* imobiliário.

3.4. Contraditório

No âmbito do exercício do contraditório, consagrado nas normas previstas nos arts. 13º e 87º, n.º 3, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, os responsáveis em exercício de funções no período de 17.11.2008 (início de vigência do contrato de saneamento financeiro) a 31.12.2010, foram instados para, querendo, se pronunciarem sobre os factos insertos no Relato de auditoria. Dos 78 responsáveis citados, responderam 47.

O Presidente da Câmara Élio Manuel Delgado da Maia e os Vereadores Carlos Manuel da Silva Santos, Maria da Luz Nolasco Cardoso e Pedro Nuno Tavares Matos Ferreira, apresentaram alegações conjuntas.



O Presidente da Assembleia Municipal, Luís Miguel Capão Filipe, apresentou contraditório individual e os membros da Assembleia Municipal, Fernando José Florentino Marques, Luís Claro de Jesus, José António Tavares Vieira, Manuel José Prior Pedreira Neves, Regina Maria Pinto da Fonseca Ramos Bastos, João Carlos Martins Valente, António Manuel Coimbra Rodrigues da Silva, Casimiro Simões Calafate, Sérgio Filipe Pires Loureiro, Vítor Manuel da Silva Martins, Ângela Maria Bento R. N. S. Almeida, Antero Marques dos Santos, Firmino Marques Ferreira, Sesnando Alves dos Reis, Joaquim Manuel da Silva Marques, António Marco da Fonseca Neto, Miguel de Almeida Dias, Elisabete Krithinas de Freitas, Rui Miguel Macela Leal Vaz, Silvestre Paiva da Silva, Vítor Manuel Marques de Oliveira, Alexandre Jorge Ribeiro Caleiro, Fernando Tavares Marques, Telmo Vieira Martins, Carlos Mário de Magalhães Anileiro e Paulo Jorge Lopes Anes, aderiram ao teor das alegações apresentadas pelo Presidente da Assembleia Municipal e pelo Presidente da Câmara Municipal.

Os membros da Assembleia Municipal, Maria Inês de Sousa Botelho de Azevedo Mineiro, Ernesto Carlos Rodrigues de Barros, Maria Inês Sequeira de Bastos Abreu, Maria Isabel de Oliveira Leite Pedroso, Paulo Jorge Lopes Anes, António Manuel de Carvalho Serra Grajeia, Jorge Manuel do Nascimento, Olinto Henrique da Cruz Ravara, Jorge Carvalho Arroteia e Susana Cristina Chaves Batista Esteves, apresentaram alegações individuais, de teor equivalente, referindo, em síntese, que durante o período de debate e discussão dos orçamentos municipais para 2009 e 2010, não foram levantadas quaisquer questões sobre a legalidade dos mesmos, tendo sido feita uma apreciação política fundada na convicção de que esses documentos não violavam qualquer norma legal.

Os Vereadores José da Cruz Costa, João Francisco Carvalho de Sousa, Helena Maria Oliveira Dias Libório e José Manuel Gaspar Martins, apresentaram alegações conjuntas, no sentido de que não foram responsáveis por quaisquer pelouros, desconhecendo os factos relatados.

O Vereador Miguel Alexandre de Oliveira Soares e Fernandes alegou que, por despacho de 09.11.2009, o Presidente da Câmara lhe delegou as competências inerentes aos Pelouros de obras particulares, jurídico, polícia Municipal e proteção Civil e mercados e feiras e defesa do consumidor, as quais lhe foram retiradas por despacho de 11.07.2011, tendo o responsável cessado as suas funções por renúncia comunicada em 17.10.2011, não tendo ao longo desse período responsabilidades diretamente relacionadas com a execução do plano de saneamento financeiro.

A Vereadora Ana Vitória Gonçalves Morgado Neves apresentou também alegações individuais, referindo, em síntese, que em reunião da CMA de 5.11.2009 lhe foram atribuídos os Pelouros das

finanças, administração, recursos humanos, informática e I&D, os quais lhe foram retirados em 16.09.2011, na sequência de divergências fundamentais sobre a execução do plano de saneamento financeiro.

As alegações foram tidas em consideração na elaboração do presente Relatório, constando dos respetivos pontos, *em letra itálico e de cor diferente*, na íntegra ou de forma sucinta, consoante a sua pertinência.

A fim de dar expressão plena ao contraditório, as respostas dos responsáveis são apresentadas integralmente no Anexo 15 ao presente Relatório, nos termos do n.º 4 do art. 13º da Lei n.º 98/97, de 26.08, com a redação dada pela Lei n.º 48/2006, de 29.08.

3.5. Enquadramento Jurídico

Os municípios estão sujeitos aos princípios orçamentais do equilíbrio e da estabilidade consagrados no art. 4º da Lei n.º 2/2007, de 15.01, que aprovou a Lei das Finanças Locais (LFL), que, por sua vez, remete para a aplicação dos artigos 4º a 12º e 17º da Lei do Enquadramento Orçamental (LEO), aprovada pela Lei n.º 91/2001, de 20.08, que recentemente foi objeto da última alteração e republicada pela Lei n.º 22/2011, de 20.05.

O disposto naqueles preceitos legais impõe como regra uma situação de equilíbrio orçamental, traduzida na necessidade de as receitas efetivas deverem ser, pelo menos, iguais às despesas efetivas do mesmo orçamento, uma regra que é válida tanto para a elaboração e aprovação do orçamento como para a respetiva execução.

As referidas normas admitem situações de desequilíbrio financeiro mas apenas em circunstâncias muito delimitadas², prevendo o art. 87º da LEO que as leis do orçamento de Estado imponham limites específicos de endividamento anual para as autarquias locais compatíveis com as obrigações globais de estabilidade.

O endividamento municipal está, assim, fortemente demarcado pelos princípios e procedimentos legais do equilíbrio e da estabilidade orçamental, tendo carácter excecional³.

² Limites de endividamento líquido e de empréstimos fixados pela LFL e OE.

³ Vd., entre outros, o Acórdão n.º 138/07, de 11 de Dezembro, da 1.ª S/SS, mantido pelo Acórdão n.º 11/08, de 18/07, da 1ª S/PL.



Nesse sentido, os artigos 35º e seguintes da LFL estabelecem os tipos possíveis de endividamento por parte dos municípios que, conjugados com as leis do OE em vigor, estabelecem o regime e respetivos limites legais.

Como consequência desta excecionalidade, e verificando a persistência de situações de desequilíbrio financeiro de carácter conjuntural ou estrutural, a LFL determinou a necessidade de sujeição a operações específicas de saneamento financeiro e de reequilíbrio financeiro, respetivamente.

Neste âmbito, o art. 40º da LFL, no seu n.º 1, determina que *“os municípios que se encontrem em situação de desequilíbrio financeiro conjuntural devem contrair empréstimos para saneamento financeiro, tendo em vista a reprogramação da dívida e a consolidação de passivos financeiros, desde que o resultado da operação não aumente o endividamento líquido dos municípios”*.

Por sua vez, o n.º 1 do art. 41º da mesma Lei, dispõe: *“os municípios que se encontrem em situação de desequilíbrio financeiro estrutural ou de rutura financeira são sujeitos a um plano de reestruturação financeira”*.

Estas normas viriam a ser regulamentadas pelo Dec.-Lei n.º 38/2008, de 7.03, que densificou as regras referentes aos regimes jurídicos do saneamento e do reequilíbrio financeiro municipal.

Em particular, no que concerne ao contrato de empréstimo para saneamento financeiro, o art. 3º deste diploma legal vem elencar um conjunto de situações que caracterizam o desequilíbrio financeiro conjuntural. Assim, nos termos das alíneas a) a d) do n.º 4 daquele artigo, constituem fundamentos da necessidade da contração do empréstimo, o preenchimento de uma das seguintes situações:

- a) *A ultrapassagem do limite de endividamento líquido previsto no n.º 1 do artigo 37º da LFL;*
- b) *A existência de dívidas a fornecedores de montante superior a 40% das receitas totais do ano anterior, tal como definidas no artigo 10º da LFL;*
- c) *O rácio dos passivos financeiros, incluindo o valor dos passivos excepcionados para efeitos de cálculo do endividamento líquido, em percentagem da receita total superior a 200%;*
- d) *Prazo médio de pagamentos a fornecedores superior a seis meses.*

Por sua vez, o n.º 2 do art. 3º e os artigos 4º a 7º do mesmo diploma legal, conjugados com os n.ºs 2 a 7 do art. 40º da LFL vêm dispor sobre as condições gerais da autorização⁴ de contração do

⁴ Da Assembleia Municipal sobre proposta da CMA.

empréstimo, prazos de amortização e diferimento, obrigações a que se encontram sujeitos os municípios na vigência do contrato e, ainda, sobre as consequências do incumprimento do plano de saneamento financeiro.

Do disposto nestes preceitos legais avulta a exigência expressa no n.º 2 do art. 40º da LFL e do art. 4º do Dec-Lei n.º 38/2008, de 7.03, de que os pedidos de empréstimo sejam instruídos com um estudo fundamentado sobre a situação financeira do município e um plano de saneamento financeiro para o período a que reporta o empréstimo.

Com efeito, decorre do art. 4º, n.º 2, do citado Dec.-Lei, que a elaboração do PSF "(...) inclui designadamente:

- a) *A previsão do período temporal necessário à recuperação da situação financeira do município, com respeito pelas regras presentes na LFL;*
- b) *A apresentação das medidas específicas necessárias para atingir uma situação financeira equilibrada, nomeadamente no que respeita à contenção da despesa com o pessoal durante o período de saneamento financeiro, respeitando o princípio da otimização na afetação dos recursos humanos do município;*
- c) *A apresentação de medidas de contenção da despesa corrente, a qual não pode ultrapassar a taxa global de evolução fixada pela lei do Orçamento do Estado para as rubricas da mesma natureza;*
- d) *Um plano com a calendarização anual da redução dos níveis de endividamento até serem cumpridos os limites previstos nos artigos 37º e 39º da LFL;*
- e) *A informação referente à despesa de investimento prevista, bem como as respetivas fontes de financiamento;*
- f) *Um plano de maximização de receitas, designadamente em matéria de impostos locais, taxas e operações de alienação de património;*
- g) *A previsão de impacto orçamental, por classificação económica, das medidas referidas nas alíneas anteriores, para o período de vigência do plano de saneamento financeiro."*

Ainda de acordo com o n.º 6 do art. 40º da LFL, "os empréstimos para saneamento financeiro não podem ter um prazo superior a 12 anos e um período máximo de diferimento de 3 anos", encontrando-se o órgão executivo municipal, nos termos do disposto no art. 5º do Dec.-Lei n.º 38/2008, de 7.03, e do art. 40º, n.º 4, als. a) a d) da LFL, sujeito às seguintes obrigações durante o período de vigência do contrato:

- a) *"Cumprir o plano de saneamento financeiro;*
- b) *Não celebrar novos empréstimos de saneamento financeiro;*



- c) *Elaborar relatórios semestrais sobre a execução do plano de saneamento financeiro (...) e remetê-los, para apreciação, aos órgãos deliberativos;*
- d) *Remeter ao Ministro das Finanças e o ministro que tutela as autarquias locais cópia do contrato do empréstimo, no prazo de 15 dias a contar da data da sua celebração.”*

No que se refere ao acompanhamento da execução do plano de saneamento financeiro, o art. 6º do citado Dec.-Lei n.º 38/2008, e o n.º 7 do art. 40º da LFL, dispõe que:

“O acompanhamento do plano de saneamento financeiro é efetuado mediante o envio aos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e das autarquias locais dos relatórios semestrais sobre a execução do plano de saneamento (...) no prazo máximo de 30 dias após o final do semestre a que reportam.”

“Durante o período de vigência do contrato, a apresentação anual de contas à assembleia municipal inclui, em anexo ao balanço, a demonstração do cumprimento do plano de saneamento financeiro.”

O incumprimento do PSF, de acordo com als. a) e b) do n.º 5 do art. 40º da LFL e do art. 7º do Dec.-Lei n.º 38/2008, de 7.03, “(...) é comunicado, pela assembleia municipal, ao Ministro das Finanças e ao ministro que tutela as autarquias locais e, até à correção das causas que lhe deram origem, determina: a) a impossibilidade de contração de novos empréstimos durante um período de cinco anos; b) a impossibilidade de acesso à cooperação técnica e financeira com a administração central.”



4. DESENVOLVIMENTO DA AUDITORIA

4.1. O Plano de Saneamento Financeiro (PSF)

4.1.1. O contrato de empréstimo e sua utilização

Conforme mencionado, constitui condição *sine qua non* do recurso por parte de um município a um empréstimo para saneamento financeiro o preenchimento, pelo menos, de um dos quatro indicadores de referência dos índices de desequilíbrio financeiro conjuntural, elencados nas als. a) a d) do n.º 4 do art. 3º do Dec.-Lei n.º 38/2008, de 7.03.

Em 31.12.2007, o Município de Aveiro preenchia três daqueles indicadores⁵:

- O endividamento líquido ultrapassava, em M€ 52, ou seja, 156% o limite previsto no n.º 1 do art. 37º da LFL;
- As dívidas a fornecedores equivaliam a 70% das receitas totais arrecadadas em 2006;
- O prazo médio de pagamentos a fornecedores era de 21 meses.

Face a esta situação, o MA contraiu, em 17.10.2008, um empréstimo para saneamento financeiro, no montante de M€ 58, com um prazo de amortização de 12 anos, visado pelo TC em 17.11.2008.

De acordo com a análise efetuada ao extrato da conta bancária específica da operação de saneamento financeiro, foram libertadas 2 tranches em 2008, no montante total de M€ 36 e uma em 2009, no montante de M€ 14, perfazendo um total de M€ 50.

A comparação entre a listagem anexa ao contrato de empréstimo e as faturas efetivamente pagas permitiu constatar que os montantes foram utilizados para pagar os créditos mencionados no PSF.

Até 31.12.2010, apenas foram utilizados €45.678.188 no pagamento de dívidas, encontrando-se o remanescente, no valor de €4.321.812, em depósitos à ordem.

Assim, o MA não havia utilizado até aquela data o montante de €12.321.812, para a reprogramação de dívida de curto prazo, em virtude de o Município ter procedido ao pagamento de dívidas incluídas na relação anexa ao PSF através de receitas próprias, isto é, sem recurso ao empréstimo para saneamento financeiro, no período que antecedeu a obtenção do visto do TC.

⁵ Dados constantes dos documentos de prestação de contas de 2007 do MA e processo de visto do contrato de empréstimo para saneamento financeiro.

Em cumprimento do disposto no n.º 2 do art. 40º da LFL e do art. 4º do Dec.-Lei n.º 38/2008, de 7.03, o Município remeteu ao TC, em anexo ao contrato de empréstimo, o “Plano de Saneamento Financeiro”, que estabelece um conjunto de medidas de recuperação da situação financeira para um horizonte temporal de 12 anos, privilegiando quatro áreas de intervenção: Administração, Finanças, Património e Empresas Municipais.

O impacto das medidas de recuperação da situação financeira do MA permitirá, de acordo com as previsões constantes do PSF, alcançar os seguintes objetivos:

- a) Cumprir o limite de endividamento previsto no art. 37º, n.º 1, da LFL, a partir de 2016;
- b) Garantir um volume de dívida a fornecedores inferior a 40% das receitas totais cobradas pelo MA no ano anterior, a partir de 2008;
- c) Diminuir o prazo médio de pagamentos a fornecedores para 7 meses, em 2008, e inferior a 6 meses, a partir de 2009.

4.1.2. Medidas de acompanhamento e controlo da execução do PSF

Tendo em vista o cumprimento do disposto no art. 40º, n.ºs 4 e 7 da LFL e nos arts. 5º e 6º do Dec.-Lei n.º 38/2008, de 7.03, que faz recair sobre o órgão executivo o dever de elaborar e aprovar relatórios semestrais, com posterior remessa ao órgão deliberativo e ao Ministro das Finanças e da tutela, para apreciação e acompanhamento, torna-se imprescindível que a CMA aprove e implemente medidas de acompanhamento e controlo do PSF.

Porém, constatou-se que CMA não aprovou, nem implementou, procedimentos de acompanhamento e controlo de execução das medidas previstas no PSF, tendentes à prevenção eficaz e atempada de eventuais desvios ao PSF.

Em sede de contraditório, o Presidente da Câmara⁶ alegou que *“(...) no que concerne ao acompanhamento e controlo da execução do PSF, estes foram sempre assumidos pelo próprio Executivo Municipal, atenta a importância da matéria, tendo o Presidente da Câmara e o Vereador com o Pelouro das Finanças acompanhado directamente, não só os pagamentos previstos, como a execução das medidas preconizadas pelo Plano (que de seguida detalharemos), o que permitiu que fossem já atingidas muitas das metas prosseguidas.”*

⁶ Doravante todas as referências feitas às alegações apresentadas pelo Presidente da Câmara terão em consideração os Vereadores que as subscreveram (Cfr. Ponto 3.4 – Contraditório)



Acrescenta, ainda, que “(...) pese embora a imprescindibilidade de acompanhamento e controlo do PSF (...) não há (que se conheça) orientação legal, jurisprudencial ou sequer administrativa que defina em que é que, concretamente, tal acompanhamento e tal controlo se deverão consubstanciar. (...) ainda assim e em linha com a recomendação que agora transparece do Relato de Auditoria, na revisão do organigrama municipal está já prevista a criação de um Gabinete de Auditoria, o qual, uma vez instalado, assegurará o acompanhamento e o controlo da execução do PSF, adicionalmente ao acompanhamento e ao controlo directamente assegurados pelo Presidente da Câmara e pelo Vereador com o Pelouro das Finanças.”

De acordo com as alegações, é manifestada a intenção de implementação de mecanismos de controlo, mas não foi demonstrada a existência de um sistema de controlo e acompanhamento do PSF.

4.1.3. Medidas estabelecidas no PSF

O plano de saneamento financeiro estabelece um conjunto de medidas que se encontram estruturadas por quatro áreas principais de intervenção - administração, finanças, património e empresas municipais – e que podem ser analisadas sob três grandes vetores: **(i) Maximização de proveitos; (ii) Contenção de custos, e; (iii) Melhoria da gestão organizacional**, sintetizadas no quadro seguinte:

Quadro 1 – Medidas previstas no PSF

I - Maximização de proveitos
a) “Revisão da tabela de taxas e licenças municipais e taxas relativas a impostos diretos”;
b) “Alienação de habitação social e amortização antecipada do capital em dívida ao INH”;
c) “Alienação do património não indispensável”;
d) “Concessão do Estádio Municipal de Aveiro”.
II - Contenção de Custos
a) “Redução do número de colaboradores ao serviço do Município”;
b) “Redução dos custos com trabalho extraordinário e ajudas de custo”;
c) “Renegociar a comparticipação ao subsistema de saúde ACASA - Associação de Cultura de Assistência Serventuário Administrativo do Distrito de Aveiro”;
d) “Redução das despesas com eletricidade, seguros e comunicações”;

- e) “Renegociação do fornecimento de serviços de recolha e tratamento de sólidos urbanos e águas residuais, e distribuição de água”;
- f) “Concessão dos Serviços Municipalizados de Aveiro”;
- g) “Alargamento das competências delegadas às Freguesias”;
- h) “Introdução de critérios objetivos na atribuição de apoios pontuais e contratos-programa”;
- i) “Renegociação de prazos de acordos de pagamento”;
- j) “Renegociação de comissões e revisão dos contratos celebrados com instituições financeiras”;
- k) “Transformar as atuais operações de *leasing* e *lease back* imobiliário num Fundo de Investimento Imobiliário”;
- l) “Reestruturação do Sector Empresarial Local”

III – Melhoria da gestão organizacional

- a) “Aprofundamento das ações de melhoria no sentido de tornar mais eficazes os mecanismos de controlo interno”;
- b) “Implementação de um sistema de contabilidade analítica”;
- c) “Implementação de uma central de compras”.

4.1.4. Implementação das medidas do PSF [triénio 2008-2010]

4.1.4.1. Maximização de Proveitos

a) *Revisão da tabela de taxas e licenças municipais e taxas relativas a impostos diretos*

Em cumprimento da presente medida, a Assembleia Municipal de Aveiro aprovou, em 27.10.2008, o “Regulamento Municipal de Taxas e Outras Receitas” (RMTOR)⁷, pretendendo agregar vários regulamentos municipais, uniformizar e simplificar os procedimentos de liquidação, cobrança e pagamento das receitas relativas a taxas e licenças municipais e incrementar a receita cobrada por via do aumento dos licenciamentos com publicidade, ocupação de espaços públicos, mercados e feiras.

⁷ O RMTOR foi publicado no Boletim Informativo Municipal n.º 3, de 28.11.2008.

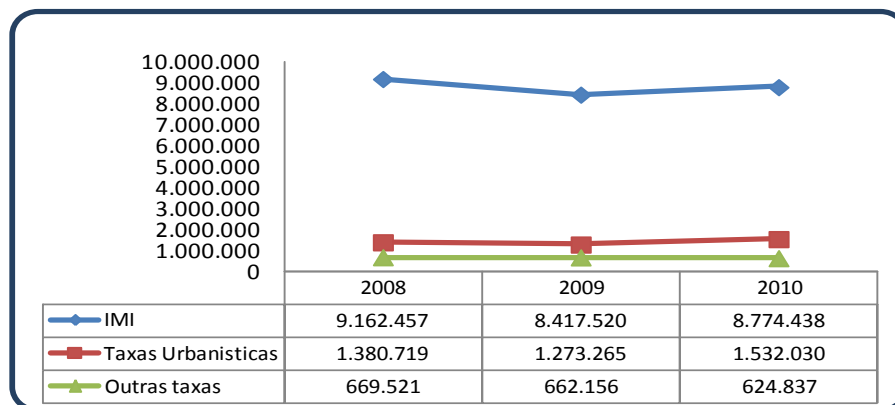


Com o objetivo de incentivar a fixação de população e, por consequência, aumentar a receita, a AMA aprovou a redução da taxa de IMI⁸ e, ainda, a redução de algumas taxas urbanísticas, através de um novo “Regulamento Urbanístico Municipal” (RUM)⁹.

As receitas provenientes do IMI, taxas urbanísticas e de outras taxas e licenças municipais (publicidade, ocupação de espaços públicos, mercados e feiras urbanísticas) apresentam, ao longo de triénio, a seguinte evolução:

Gráfico 1 - Evolução da Receita com as taxas de loteamento e obras e IMI

Unid.: euros



Fonte: Mapa do Controlo Orçamental da Receita [2008-2010]

Em face dos dados apresentados, torna-se precoce a análise do impacto financeiro de uma medida que tem repercussão a longo prazo, sendo, porém, perceptível uma ligeira subida de 2009 para 2010.

b) Alienação de habitação social e amortização antecipada do capital em dívida ao INH

Esta medida tem por objetivo: (i) reduzir os custos de manutenção dos fogos de habitação social; (ii) libertar a autarquia, através da amortização antecipada, dos encargos financeiros subjacentes às operações de financiamento associadas à construção e manutenção dos imóveis; e (iii) arrecadar, até 2013, €3.917.565, respeitantes a vendas de habitações sociais, escalonado da seguinte forma:

⁸ A taxa de IMI aplicável aos prédios urbanos, passou de 0,7% em 2007 para 0,65% em 2008, e aos prédios urbanos avaliados nos termos do novo CIMI, passou de 0,4% em 2007 para 0,3% em 2008, tendo-se mantido inalteradas até 2010.

⁹ O RUM foi aprovado, por proposta da CM de 22.09.2008, pela AM, em sessão de 27.10.2008 e publicado no Boletim Informativo Municipal n.º 8, de 30.04.2009.

Quadro 2 – Previsão da alienação de fogos de habitação social

Anos	Valor (€)	Valor Acumulado de Vendas Previstas (€)
2008	424.796	424.796
2009	613.595	1.038.391
2010	660.794	1.699.185
2011	707.994	2.407.179
2012	755.193	3.162.372
2013	755.193	3.917.565

Fonte: PSF

De acordo com este cronograma, o MA previa alienar, até 31.12.2010, 36 fogos, no montante global de €1.699.185. No entanto, até àquela data, apenas haviam sido alienados 10 fogos, no montante de 466.993, o que representa um desvio de -€1.232.192 face ao previsto no PSF, conforme se verifica infra:

Quadro 3 – Alienação de fogos de habitação social

Anos	Nº Lotes	Valor das vendas (€)	Valor acumulado das vendas (€)
2008	3	98.101	98.101
2009	4	227.516	325.617
2010	3	141.376	466.993

Importa ainda sublinhar que, contrariamente ao que se encontra estabelecido no PSF, o MA não aplicou o produto da venda dos fogos de habitação social em amortizações antecipadas do capital em dívida ao INH referente a seis empréstimos, no valor global de €6.911.054, e cujo montante em dívida se cifrava, até 31.12.2010, em €4.960.785, resultante do cumprimento do serviço da dívida.

Ora, uma vez que a obrigação de afetar a receita proveniente da venda dos imóveis às amortizações antecipadas do passivo ao INH resulta do plano de saneamento financeiro, conclui-se que o MA desrespeitou o mencionado plano, não cumprindo o disposto na al. a) do n.º 4 do art. 40º da LFL.

Em sede de contraditório, o Presidente da Câmara afirmou: *“Ocorreu, realmente um desvio no número de vendas previstas face ao concretizado; são, no entanto, inquestionáveis os esforços que foram e têm vindo a ser desenvolvidos pelo Município para evitar e contrariar tal desvio (...)”*, destacando diversas diligências tendentes à concretização da alienação das habitações sociais.

Alegou, ainda, que *“Relativamente à amortização prevista, a mesma não foi possível concretizar por duas razões: (...) em primeiro lugar, havendo ainda prestações em atraso de 2002 a 2005 (...), teve naturalmente, de se privilegiar a regularização do atrasado, em detrimento da amortização prevista (nem o IHRU acederia ao contrário); em segundo lugar, quando confrontado o IHRU com este objectivo do Município, o mesmo informou, desde logo, que qualquer alteração ao actual contrato levaria a uma alteração unilateral da taxa de juro (superior à actualmente praticada) da operação em causa, o que levaria a que o Município ficasse prejudicado em termos financeiros.” (...)*



“Ora, neste último caso, a opção por não cumprir o previamente estipulado no PSF face a esta nova informação do IHRU, foi uma medida de racional gestão financeira que o Executivo Municipal não poderia deixar de tomar, sob pena de agravar a dívida e consequentemente prejudicar as finanças municipais.” (sublinhado nosso)

É naturalmente positiva a referência feita em sede de contraditório às diligências efetuadas mas, na verdade, a receita proveniente das vendas dos imóveis já efetuadas não foi aplicada na amortização antecipada do capital em dívida ao IHRU (ex-INH), não se dando portanto cumprimento ao que está previsto no PSF, ainda que as justificações para esse não cumprimento possam ser consideradas pertinentes.

c) Alienação do património não indispensável

O PSF prevê a venda de bens de investimento considerados dispensáveis pelo Município, estimando para o período de 2008 a 2020, alienações no montante global de M€ 59,7, com uma despesa associada a estas operações no montante de cerca de M€ 32,5 de investimento necessário concretizar para que o Município possa gerar uma mais-valia de M€ 27,2.

Uma vez que não há previsão de metas anuais, não é possível, por ora, uma análise do impacto financeiro desta medida.

Em sede de contraditório, o Presidente da Câmara informou que: *“A relação do património não indispensável constante do PSF, foi elaborada com base nas perspectivas existentes à data da elaboração do mesmo, que se consubstancia nos imóveis que, ao longo do tempo, além de outros, a CMA foi adquirindo, tendo por objecto a intervenção no ordenamento do Município, por forma a manter o concelho com um desenvolvimento económico sustentado, garantindo para o mesmo áreas para equipamentos, espaços verdes adequados e ainda, a garantia da disponibilização de terrenos no mercado, dinamizando para tal o mercado económico local, incentivando, assim, e indirectamente, a criação de emprego.”*

Acrescenta, ainda, que *“... até à presente data (de 2008 a 2011), realizaram-se diversas hastas públicas para alienação de 57 bens imóveis, das quais resultaram somente 11 alienações, com o valor total de 2.156.738,50€, ...”* e *“... ainda, neste período, alienados mais 33 imóveis com uma receita total de 9,18 M€...”* e que, a partir de 2008, *“... o mercado imobiliário começou a entrar numa forte quebra associada a problemas conjunturais, ... o que necessariamente se reflectiu e reflecte na dificuldade de alienar os imóveis de que o Município é proprietário”* e que *“Tais circunstâncias não são obviamente da responsabilidade do Município de Aveiro, nem dependem de acções que o mesmo possa desenvolver ou controlar...”*.

d) Concessão do Estádio Municipal de Aveiro

O PSF prevê que seja concessionado o Estádio Municipal de Aveiro, estimando um retorno financeiro de M€ 65¹⁰, no período entre 2013 e 2020.

Por forma a compreender as previsões feitas pelo MA para a medida em apreço, foram solicitados estudos ou outros elementos que tenham servido de base àquelas projeções, designadamente, quanto ao modelo concessivo, potenciais interessados e valor da receita prevista. No entanto, os serviços da CMA referiram unicamente que o valor da concessão teve por base o valor da construção da infraestrutura, não existindo outros documentos que sustentem a medida prevista no PSF.

Até 31.12.2010, o Município não tinha, ainda, promovido quaisquer diligências com vista à concessão do estádio, tendo o Vereador do Pelouro das Finanças informado que a medida “(...) *está prevista para o ano de 2013, pelo que as únicas diligências efetuadas foram contatos informais com possíveis investidores, sendo que as mesmas foram condicionadas pelos instrumentos de planeamento em vigor para o local*” e, ainda, que “*devido à situação económica e financeira atual do país (...), afigura-se-nos de alguma dificuldade vir a conseguir concretizar esta medida*”.

Em sede de contraditório, o Presidente da Câmara alegou o seguinte: “(...) *Com efeito, como é do conhecimento público, os Estádios Municipais constituem um considerável ónus para as Autarquias proprietárias, dados os seus avultados custos de manutenção e conservação, sem olvidar o enorme custo que a sua construção representou para o erário público. Como forma de diminuir os citados encargos, bem como tendo em vista a obtenção de receita para compensar o valor do investimento, o PSF propunha a concessão deste equipamento desportivo, no período previsto de 2013 a 2020.*

Não obstante esse período ainda nem sequer se ter iniciado — pelo que não se regista qualquer desvio ao cumprimento desta medida, repete-se —, a Câmara Municipal de Aveiro efectuou diversas diligências com o duplo objectivo acima indicado. (...) Foram, portanto, já desenvolvidas diligências, até de vários tipos, com vista à prossecução dos objectivos que norteiam a medida em causa, não obstante só em 2013 se iniciar o período temporal previsto para a sua execução.”

¹⁰ Desagregado do seguinte modo: 3% no primeiro ano, 7% no segundo e 15% ao ano até 2020.



4.1.4.2. Contenção de Custos

a) *Redução do número de colaboradores ao serviço do Município*

O PSF estabelece uma regra global de entrada de um elemento recrutado no exterior por cada três saídas para aposentação ou outra forma de desvinculação, representando esta medida uma redução nas despesas com o pessoal, nas rubricas *Remunerações Certas e Permanentes e Segurança Social*, de cerca de €6.460 ao ano.

Em 2009 e 2010, o MA admitiu 5 colaboradores e reduziu 107, tal como se evidencia no quadro seguinte:

Quadro 4 - Colaboradores ao serviço da CMA

Descrição	31.12.2008	31.12.2009	31.12.2010	Δ 2008/2010	
				Nominal	%
Nº de colaboradores	659	578	557	-102	-15,5%

Fonte: Balanço Social [2008-2010]

Relativamente à redução das despesas com o pessoal, verificou-se o seguinte:

Quadro 5 – Despesas com o pessoal da CMA

Unid.: euros

Descrição	31.12.2008	31.12.2009	Δ 2008/2009	31.12.2010	Δ 2009/2010	Δ 2008/2010

Fonte: Mapas do controlo orçamental da despesa da CMA [2008-2010]

Atenta a redução do número de colaboradores e o impacto nas despesas com pessoal de €1.346.701 e €24. 214, em 2009 e 2010, respetivamente, conclui-se que o MA cumpriu a medida prevista no PSF.

b) *Redução dos custos com trabalho extraordinário e ajudas de custo*

A presente medida visa uma redução do nível das despesas com horas extraordinárias e ajudas de custo em cerca de 4,5% ao ano, até 2020.

A evolução dos custos com trabalho extraordinário e ajudas de custo no triénio 2008-2010, é a seguinte:

¹¹ Inclui despesa paga e compromissos por pagar.

Quadro 6 – Evolução dos custos com trabalho extraordinário e ajudas de custo

Unid.: euros

Designação	31.12.2008	31.12.2009	Δ		Δ 2008/2010		
			2008/2009	31.12.2010	2009/2010	Valor	%
Trabalho extraordinário ¹²	350.224	342.112	-2,3%	196.131	-42,7%	-154.093	-44,0%
Ajudas de custo ¹³	30.103	34.698	15,3%	26.516	-23,6%	-3.587	-11,9%
Total	380.327	376.810	-0,9%	222.647	-40,9%	-157.680	-41,5%

Fonte: Balancetes do MA [2008-2010]

Conclui-se, assim, que, no triénio, foi cumprida a medida de redução dos custos com trabalho extraordinário e ajudas de custo estipulada no PSF.

c) Renegociar a participação ao subsistema de saúde ACASA - Associação de Cultura de Assistência Serventuário Administrativo do Distrito de Aveiro

A presente medida visa a obtenção de uma redução da taxa de participação para o subsistema complementar de saúde ACASA, que representava, em 2007, 6% sobre o valor bruto do salário dos trabalhadores associados, para 5% em 2009, equivalente a uma diminuição de €54.100/ ano.

No entanto, apenas em 01.04.2010 o MA reduziu esta participação para 5,5%.

Entretanto, na sequência da recomendação formulada pelo Tribunal de Contas, no Relatório n.º 3/2010, da 2.ª Secção¹⁴, a CMA deliberou, em 15.04.2010, suspender o financiamento àquela associação.

As transferências financeiras realizadas, no período de execução do PSF, foram as seguintes:

¹² Foi considerado o saldo da conta 64221 - "Trabalho extraordinário".

¹³ Foi considerado o saldo da conta 64225 - "Ajudas de custo".

¹⁴ O citado relatório recomenda a "suspensão do financiamento de sistemas particulares de proteção social ou de cuidados de saúde, até que se proceda à densificação legislativa do disposto no art. 156º da LOE para 2007, e respetivo âmbito de aplicação".

Entretanto, e já no decorrer de Janeiro de 2011, foi aprovado e publicado o Dec.-Lei n.º 13/2011, de 25.01, diploma que veio estabelecer os critérios para a atribuição de apoios financeiros pelas câmaras municipais às instituições constituídas pelos trabalhadores municipais, tendo determinado que as transferências destinadas à concessão de benefícios sociais aos trabalhadores do município e respetivos familiares não abrangem benefícios que tenham o contributo de outras fontes de financiamento público, nomeadamente subsistemas públicos ou privados de proteção social e cuidados de saúde.



Quadro 7 – Montante atribuído à ACASA

Movimentos Financeiros	2008	2009	Unid.: euros	
			2010	
Montante atribuído	369.342	380.451	121.794	

Fonte: Contas correntes [2008-2010]

Os dados permitem concluir que em 2009 o MA não cumpriu a medida estabelecida, tendo apenas em 2010 reduzido efetivamente o montante das participações para a ACASA, por força da referida recomendação do TC.

d) Redução das despesas com eletricidade, seguros e comunicações

Eletricidade

Em matéria de despesas com eletricidade o PSF prevê uma redução de 10% nos consumos de energia de instalações municipais e de 20% na iluminação pública, representando uma poupança de €278.000 em 2010, €38.000 em 2011 e €240.000 em 2012.

Porém, verificou-se um aumento de 15,3% de 2009 para 2010 nos referidos consumos, como se apresenta:

Quadro 8 – Evolução dos custos com eletricidade [2009-2010]

Custos	2009 (€)	2010 (€)	Unid.: euros Δ 2009/2010	
			Valor (€)	%
Eletricidade	1.519.284	1.751.109	231.825	15,3

Fonte: Documento da entidade credora/EDP

Assim, conclui-se que, no ano de 2010, a CMA não só não cumpriu com o previsto no PSF, como ainda aumentou o valor dos consumos.

Em sede de contraditório, o Presidente da Câmara alegou que o “(...) *desvio negativo em relação ao Plano deve-se a factores exógenos, tais como inflação, aumento da taxa de IVA (de 5% para 6%) e aumento do custo do serviço em 2,9%, (...) que em nada dependem de si e que consubstanciam uma real e efectiva alteração das circunstâncias que subjazeram às suas previsões de 2007, em função do que foi já aprovado pela Câmara Municipal de Aveiro, um plano com várias acções para a diminuição de gastos com consumos energéticos denominado Plano Municipal de Energia Sustentável de Aveiro(...).*”

Saliente-se que o PSF previa, para 2010, uma redução dos custos com eletricidade de €278.000, o que significa que os mesmos custos deveriam cifrar-se em €1.241.284, no entanto, constatou-se que os mesmos ascenderam a €1.751.109, pelo que se conclui por um desvio na ordem dos 41%, não

tendo sido demonstrado em contraditório em que medida os fatores exógenos por si só contribuíram para tal desvio.

Seguros

O PSF prevê uma redução dos custos com seguros do Município de cerca de 10%, representando uma diminuição do volume de despesa de €10.750, até 2010.

Contudo, no período em referência, os custos com seguros aumentaram €22.922, tal como se pode ver no quadro seguinte:

Quadro 9 – Evolução dos custos com seguros [2008-2010]

Custos	2008 (€)	2009 (€)	2010 (€)	Unid.: euros Δ 2008/2010	
				Valor (€)	(%)
Seguros	123.078	125.235	145.370	22.292	18,1

Fonte: Balancetes [2008-2010]

Conclui-se, assim, que também relativamente a esta medida, o MA não cumpriu com o previsto no PSF.

Em sede de contraditório, o Presidente da Câmara alegou que o aumento verificado nos encargos com seguros *“(...) ficou a dever-se à necessidade de incluir na carteira seguradora mais seguros por indicação da I.G.A.L, logo uma imposição externa não prevista no plano, (...) não obstante o acréscimo de apólices contratadas (por força daquela indicação da IGAL), de 2010 para 2011 já se verifica uma diminuição dessa despesa.”*

Comunicações

O PSF prevê uma redução dos custos com comunicações, estipulando apenas para as comunicações escritas uma redução de cerca de 25% nos primeiros quatro anos (2008-2012).

No período de 2008-2010, o MA apresenta a seguinte evolução dos custos com comunicações:

Quadro 10 – Evolução dos custos com comunicações [2008-2010]

Custos	2008 (€)	2009 (€)	2010 (€)	Unid.: euros Δ 2008/2010	
				Valor (€)	(%)
Comunicações móveis	75.800	68.614	67.299	-8.501	-11,2
Comunicações fixas	66.358	70.114	63.295	-3.063	-4,6
Comunicações escritas	53.360	48.585	38.400	-14.960	-28,0
Comunicações outras	74.175	73.251	51.555	-22.620	-30,5
Total	269.693	260.564	220.549	-49.144	-18,2

Fonte: Balancetes [2008-2010]



Assim, constata-se uma redução dos custos com comunicações, no período em análise, pelo que se conclui que o MA cumpriu o previsto no PSF.

e) Renegociação do fornecimento de serviços de recolha e tratamento de resíduos sólidos urbanos e águas residuais e distribuição de água

O PSF refere que a CMA deliberou, em 18.12.2007, transferir a gestão dos serviços de recolha de resíduos sólidos urbanos, limpeza e varredura do concelho para os SMA, a partir de 01.01.2008.

Ainda de acordo com o PSF, os serviços prestados pelas empresas SUMA, SA e ERSUC, SA, nesta área de atividade, passaram para a gestão dos SMA, permitindo, com esta medida, por um lado, a redução do volume de despesa em recolha e tratamento de resíduos sólidos urbanos em cerca de €3.720.000 e, por outro, a redução do valor das receitas associadas em cerca de €2.575.000, permitindo uma poupança líquida de aproximadamente €1.145.000/ano.

A gestão desta área de atividade, por parte dos SMA, traduz-se na cobrança da receita inerente a este serviço junto dos munícipes e no pagamento dos serviços prestados pela SUMA, SA e ERSUC, SA.

Com esta gestão, e no triénio 2008-2010, os SMA apresentam os seguintes custos e proveitos:

Quadro 11 - Resultado das atividades transferidas para os SMA

	Unid.: euros		
Designação	2008	2009	2010
Proveitos	3.273.487	3.626.870	3.963.598
Custos	3.657.232	3.757.247	4.111.242
Resultado Operacional	-383.745	-130.377	-147.644

Fonte: Demonstração de Resultados por funções e atividades [2008-2010]

Reitere-se que, de acordo com o PSF, esta medida pretendia a obtenção de uma poupança líquida de aproximadamente €1.145.000/ano, contudo, constata-se que, na realidade, ao transferir a gestão desta área de atividade para os SMA, a CMA desonerou as suas demonstrações financeiras do respetivo resultado operacional negativo, transferindo-o para os SMA, não se obtendo, assim, a poupança pretendida.

Em sede de contraditório, o Presidente da Câmara alegou que: *“Durante o período em que a gestão dos RSU foi feita pela CMA, existiu um défice contínuo de 1.145.000€/ano. Após a transferência para os SMA, conseguiu-se a especialização do serviço e foram realizados aumentos tarifários, permitindo que os défices caíssem para valores inferiores a 10% do verificado durante a gestão CMA (...).*

Efetivamente, no triénio, o resultado operacional desta atividade, a cargo dos SMA, apresentou uma melhoria, no entanto, insuficiente para conseguir o objetivo pretendido no PSF, que era o de eliminar o défice resultante da atividade de gestão dos serviços de recolha de resíduos sólidos urbanos, limpeza e varredura do concelho, de €1.145.000/ano.

Acresce que com a concessão, limitada à atividade principal, dos SMA à AdRA, SA (Vd. alínea seguinte), os serviços municipalizados ficaram confinados ao exercício da atividade de gestão dos serviços de recolha de resíduos sólidos urbanos, limpeza e varredura do concelho, atividade de *per si* económico-financeiramente deficitária, passando ainda os serviços municipalizados a incorporar custos que até então eram afetos às atividades concessionadas.

Veja-se, aliás, que no primeiro semestre de 2011 os SMA apresentam, pela primeira vez, um resultado líquido negativo (-€555.236).

f) Concessão dos Serviços Municipalizados de Aveiro

O PSF prevê conceder os serviços de abastecimento de água e de saneamento de águas residuais urbanas, conjugado com as áreas de recolha e tratamento de resíduos sólidos urbanos, limpeza e varredura do concelho, permitindo a realização de um encaixe financeiro no montante mínimo de M€ 50, entre 2008 e 2020.

Em 10.08.2009, a assembleia municipal de Aveiro aprovou a adesão do MA ao contrato de parceria¹⁵ estabelecido entre o Estado Português, a AdRA – Águas da Região de Aveiro, SA, e os municípios da região de Aveiro¹⁶, tendo o MA concessionado a esta empresa a exploração e gestão dos serviços públicos de abastecimento e saneamento de água, mantendo a cargo dos SMA as áreas de recolha e tratamento de resíduos sólidos urbanos, limpeza e varredura.

O contrato destina-se a vigorar por um período de 50 anos, sendo o valor da retribuição devida aos municípios calculado por aplicação de uma percentagem sobre o volume de negócios anual decorrente da gestão e exploração dos serviços.

Com a concessão dos SMA, o MA recebeu da AdRA, SA, €5.550.810, em 2009, e €11.101.620, em 2010.

Conclui-se, assim, que o MA não cumpriu a presente medida, em virtude de não ter concessionado as áreas de recolha e tratamento de resíduos sólidos urbanos, limpeza e varredura, tendo, no entanto encaixado, só em dois anos, €16.652.430 (33% do valor total previsto).

¹⁵ A parceria foi constituída ao abrigo do Dec.-Lei n.º 90/2009, de 09.04, que estabelece o regime das parcerias entre o Estado e as autarquias locais para a exploração e gestão de sistemas municipais de abastecimento público de água, de saneamento de águas residuais urbanas e gestão de resíduos urbanos.

¹⁶ Outorgado em 23.09.2009.



Em sede de contraditório, o Presidente da Câmara alegou o seguinte: *“O PSF prevê que “... o âmbito desta concessão assentará no sistema municipal de abastecimento de água e de saneamento de águas residuais urbanas, conjugado com as áreas de recolha e tratamento de resíduos sólidos urbanos, limpeza e varredura ...”. Tendo entretanto surgido a parceria com o Estado Português, a AdRA e os demais Municípios da região de Aveiro para a água e o saneamento (...), a “conjugação” prevista no PSF ficou, natural e obviamente, prejudicada: à AdRA, porque a parceria tem apenas por objecto a água e o saneamento, não envolvendo a recolha e tratamento de resíduos sólidos urbanos, a limpeza e a varredura; a terceiros, porque, tendo a água e o saneamento sido concessionados à AdRA, jamais a recolha e tratamento de resíduos sólidos urbanos, a limpeza e a varredura poderão ser-lhes concessionadas em conjugação com aquelas outras áreas.”*

g) Alargamento das delegações de competências às freguesias

O PSF prevê obter uma nova fonte de receitas correntes para as freguesias, através da descentralização da gestão e cobrança das taxas inerentes ao licenciamento de processos de ocupação da via pública e publicidade, permitindo uma redução das transferências financeiras relativas a delegações de competências do MA às JF, de cerca de 15% ao ano, durante três anos (2009-2011), face ao atual volume de transferências efetuadas.

Até 31.12.2010, o Município não tinha ainda procedido ao alargamento das delegações de competências às freguesias.

Contudo, no biénio 2009-2010, o MA reduziu as transferências correntes para as freguesias, tal como se constata no quadro seguinte:

Quadro 12 – Transferências correntes para as freguesias [2009-2010]

Transferências correntes	2008	2009	Δ 2008/2009		2010	Unid.:euros Δ 2009/2010	
			Valor	(%)		Valor	(%)
	850.777	779.381	-71.396	-8,4	329.171	-450.210	-57,8

Fonte: Mapa do Controlo Orçamental da Despesa [2008-2010]

Com efeito, as transferências correntes para as freguesias diminuíram 8,4% e 57,8%, nos exercícios de 2009 e 2010, respetivamente, cumprindo a medida a que se tinham proposto.

h) Introdução de critérios objetivos na atribuição de apoios pontuais e contratos-programa

O PSF prevê a introdução de critérios objetivos na atribuição de apoios pontuais e contratos-programa, pretendendo o MA com esta medida: (i) uma redução no volume das transferências correntes de cerca de €320.000, ao longo do triénio 2008-2010, e (ii) manter o volume das transferências de capital ao nível de 2008.

Quanto à introdução de critérios objetivos, refira-se que o MA não aprovou quaisquer normas ou regulamentos que refletissem esta medida.

Em sede de contraditório, o Presidente da Câmara informou que “ (...) foi aprovada, na Reunião de Câmara do passado dia 15 de Dezembro [2012] (...), a proposta de Regulamento de Concessão de Benefícios Públicos, que tem por objecto a determinação dos respectivos domínios, tipos, modalidades, procedimentos e critérios de atribuição de apoios pelo Município de Aveiro.”

No que se refere às transferências correntes no triénio 2008-2010, a evolução é seguinte:

Quadro 13 – Evolução das transferências correntes [2008-2010]

Transferências Correntes	2008	2009	2010	Unid.:euros	
				Δ 2008/2010 Valor	(%)
	3.971.342	4.158.745	7.511.457	3.540.115	89,1

Fonte: Mapa do Controlo Orçamental da Despesa [2008-2010]

No triénio, o MA aumentou a despesa executada com as transferências correntes, no montante de €3.540.115, correspondente a um acréscimo de 89%, não cumprindo a medida prevista no PSF.

A este propósito, o Presidente da Câmara alegou que “ (...) o aumento da despesa executada com as transferências correntes deve-se, não a novos compromissos assumidos (nos quais, de facto, ocorre uma redução substancial), mas sim à concretização de contratos-programa já aprovados (nomeadamente, participações a IPSS no âmbito do projecto PARES), à realização de transferências para as empresas municipais, para reposição do equilíbrio financeiro (obrigatórias por Lei, de acordo com o regime jurídico das mesmas)”.

Os argumentos apresentados não procedem, uma vez que, por um lado, a medida de redução no volume das transferências correntes prevista no PSF já deveria contar com a execução dos contratos-programa aprovados e, por outro, porque as transferências para as empresas municipais teriam diminuído se fosse cumprida a medida de reestruturação do SEL, o que não se verificou.

Relativamente à manutenção do volume de transferências de capital, observa-se a seguinte evolução ao longo do triénio 2008-2010:



Quadro 14 - Evolução das transferências de capital [2008-2010]

Transferências de Capital	2008	2009	2010	Unid.:euros	
				Δ 2008/2010 Valor	(%)
	940.566	1.648.246	1.689.666	749.100	79,6

Fonte: Mapa do Controlo Orçamental da Despesa [2008-2010]

Também a despesa executada com as transferências de capital aumentou no triénio, €749.100, correspondente a um acréscimo de 79,6%, não cumprindo a medida prevista no PSF, de manter o volume das transferências de capital ao nível de 2008.

i) Renegociação de prazos de acordos de pagamento

O PSF prevê aplicar critérios mais rigorosos nas condições financeiras estabelecidas nos procedimentos de contratação de bens e serviços, fixando à partida prazos de pagamento que melhor se ajustem às reais disponibilidades de liquidação do Município.

Apesar de não prever os efeitos financeiros desta medida, o plano perspetiva uma efetiva redução dos atuais encargos comerciais derivados do incumprimento perante os credores da autarquia.

Até 31.12.2010, o MA não tinha ainda adotado diligências que, em concreto, refletissem os objetivos desta medida.

Em sede de contraditório, o Presidente da Câmara alegou que *“Foram realizados vários tipos de acordo de pagamento, sendo estabelecidos os seguintes critérios: - plafond mensal de 15.000,00€ para pagamentos a pequenos fornecedores (credores de quantias até 25.000,00€); - realização de planos de pagamento para os maiores credores com prazos de pagamento mais alargados”*, contudo, não apresentou documentos comprovativos, nem datas dos acordos de pagamento.

j) Renegociação de comissões e revisão de contratos celebrados com instituições financeiras

O PSF prevê renegociar e rever as taxas indexantes associadas às operações financeiras de médio e longo prazo, e rever os *spreads* e comissões associadas às diversas operações que o Município utiliza na sua atividade diária, nomeadamente, transferências nacionais e internacionais, processamento de vencimentos, TPA¹⁷, entre outros, estimando-se uma redução de cerca de €4.700 no volume de despesa nos anos de 2009 e 2010.

¹⁷ TPA - Terminal de Pagamento Automático.

De acordo com a informação prestada pelo Vereador do Pelouro das Finanças, até 31.10.2010, “(...) não foram realizadas quaisquer revisões às taxas indexantes associadas às operações financeiras de médio e longo prazo, devido às condições do mercado bancário no espaço de tempo decorrido desde o início da operação (...).

Quanto a comissões associadas a processamento de vencimentos, TPA e outros, foi substituído o TPA de cobrança no balcão do Gabinete de Atendimento Integrado por outro sem custos. A maioria dos pagamentos passaram a ser efetuados via E-Banking, sendo que as transferências até €100.000, são gratuitas.”

k) Transformar as atuais operações de leasing e lease back imobiliário num Fundo de Investimento Imobiliário

O PSF prevê constituir um Fundo de Investimento Imobiliário (FII) cujo ativo integra o conjunto dos imóveis abrangidos pelas operações de *leasing* e *lease back* imobiliário, libertando-o, deste modo, do peso destas operações no passivo municipal e reduzir o respetivo serviço da dívida.

O MA, com estas operações suportou, no triénio, os seguintes encargos:

Quadro 15 – Serviço da dívida associado às operações de locação financeira

Unid.: euros

Descrição	2008	2009	2010	Σ
Amortização	1.685.790	2.430.495	2.205.866	6.322.151
Juros e Outros encargos	1.567.729	813.535	454.826	2.836.091
Total	3.253.519	3.244.030	2.660.692	9.158.242

Fonte: Conta Corrente das Entidades [2008 -2010]

O peso das operações de locação financeira onera de forma significativa o passivo do MA¹⁸, cifrando-se em €27.049.018, €24.620.903 e €22.415.037, em 31.12 de 2008, 2009 e 2010, respetivamente.

De modo a desonerar o passivo pela recompra dos imóveis, através da incorporação destes bens num património autónomo, e, simultaneamente, reduzir o serviço da dívida associada e realizar mais-valias decorrentes da sua valorização, o Município propunha-se no PSF constituir um FII¹⁹ com

¹⁸ Uma vez que o registo das operações de *leasing financeiro* deve ser feito pela contabilização integral do valor dos bens, por igual quantitativo no ativo e no passivo da entidade. Cfr. “*O leasing nas autarquias locais e entidades equiparadas*”, folheto do SATAPOCAL.

¹⁹ Nos termos do art. 1º do Dec.-Lei n.º 60-A/2001, de 20.03, alterado pelos Dec.-Leis n.º 13/2005, de 7.01, n.º 357-A/2007, de 31.10 e n.º 211/2008, de 3.11, os Fundos de Investimento Imobiliário são instituições de investimento coletivo, cujo objetivo consiste no investimento dos capitais obtidos junto dos investidores e o funcionamento se encontra sujeito ao princípio da repartição de riscos.

Constituem patrimónios autónomos pertencentes ao regime especial de comunhão, regulados pelos referidos diplomas legais (e, ainda, pelo Regulamento n.º 8/2002, alterado pelo Regulamento n.º 1/2005, da CMVM) a uma pluralidade de



início de atividade em 2008, participado pela autarquia em 15% ou 20% das unidades de participação do fundo, e pelas instituições financeiras (locadoras) proprietárias dos imóveis.

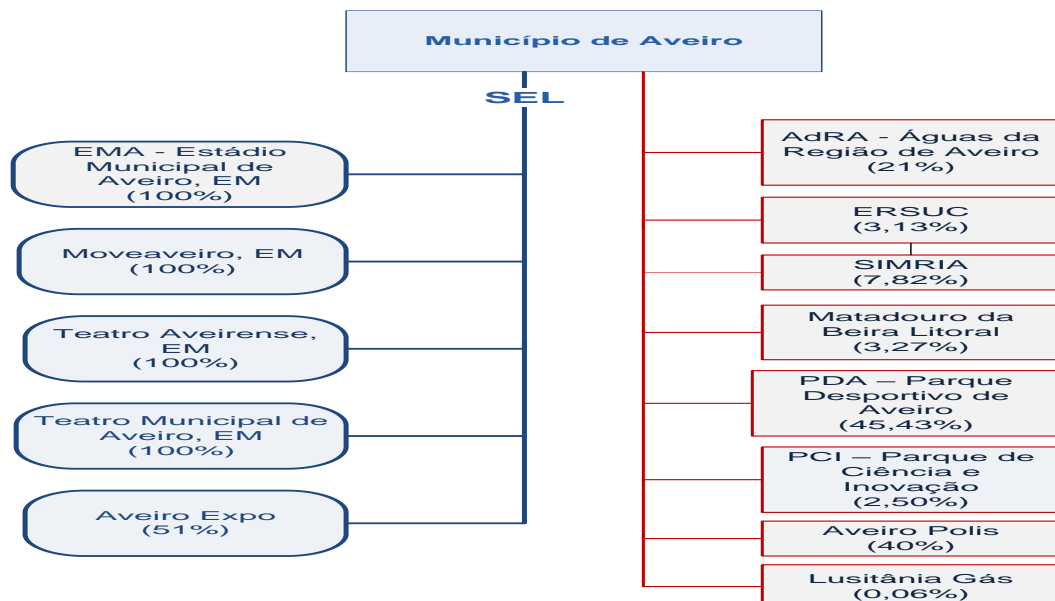
Até 31.12.2010, constatou-se que o MA não tinha, ainda, executado esta medida, tendo o Vereador do Pelouro das Finanças, alegado que *“não foi possível avançar devido ao agravamento da conjuntura económica nacional e internacional que provocou o desinteresse do sector financeiro e imobiliário na operação, tendo-se decidido aguardar por melhorias globais dos mercados”*.

Em sede de contraditório, o Presidente da Câmara informou que *“Foram efectuados diversos contactos com entidades que actuam nesta área, nomeadamente a Banca e investidores especializados, que se revelaram infrutíferos, dada a situação de crise que, desde 2008, vem afectando os sectores económicos a interessar (financeiro e/ou imobiliário), em particular a actual escassez de liquidez e os recentes desenvolvimentos registados na economia portuguesa.”*

1) Reestruturação do Sector Empresarial Local

O PSF prevê reestruturar o sector empresarial do Município de Aveiro de forma a reduzir o peso do sector empresarial na estrutura municipal e, simultaneamente otimizar os recursos existentes.

A autarquia detém as seguintes participações:



peças singulares e coletivas designadas «participantes» que não respondem pelas dívidas destes ou pelas entidades que nos termos da lei asseguram a sua gestão (art. 2º).

São quatro as medidas que o Município se propõe concretizar para o sector: (i) extinção e fusão de empresas municipais, (ii) alienação de parte do capital social da empresa *MOVEAVEIRO, EM*, (iii) concessão do Estádio Municipal de Aveiro e (iv) criação de parcerias público-privadas de âmbito municipal:

(i) Extinção e fusão de empresas municipais

A medida prevê a extinção da empresa *EMA* e a fusão das empresas municipais *Aveiro Expo*, *Teatro Municipal de Aveiro* e *Teatro Aveirense* numa única entidade empresarial responsável pela gestão de equipamentos municipais, reduzindo, deste modo, os custos associados às estruturas de administração e pessoal, e diminuir em cerca de 10% ao ano o montante das transferências realizadas pela autarquia para as empresas, o que não aconteceu até 31.12.2010. Já no decurso de 2011, a assembleia municipal de Aveiro, em sessões de 18.07.2011 e de 06.10.2011, deliberou a extinção do Teatro Aveirense e da *EMA, EM*, respetivamente.

(ii) Alienação de parte do capital social da empresa *MOVEAVEIRO, EM*

A medida compreende a alienação de parte do capital social da empresa de mobilidade urbana *MOVEAVEIRO, EM*, a uma empresa privada, tendo em vista uma redução das transferências financeiras realizadas pela autarquia, em cerca de 50%, isto é, menos €815.000, face ao valor atual.

Até 31.12.2010, o MA não tinha, ainda, dado início ao processo de alienação do capital social da empresa, tendo, para o efeito, o Vereador do Pelouro das Finanças alegado que a *“conjuntura económica recessiva que o país atravessa, bem como a análise circunstanciada da realidade da Moveaveiro, não aconselham a venda de parte ou da totalidade do seu capital social. As condições de mercado não se mostram aconselháveis à concretização de tal operação em condições económicas vantajosas.”*

No triénio em análise, a autarquia transferiu para a Moveaveiro, €1.727.067, €2.111.985 e €2.564.663, em 2008, 2009 e 2010, respetivamente, o que equivale a cerca de 74% do total das transferências realizadas para o conjunto das empresas municipais, valores que, ainda assim, se mostraram sistematicamente insuficientes para garantir o equilíbrio económico-financeiro da empresa, uma vez que esta apresentou resultados líquidos negativos ao longo do triénio, na ordem dos €2.078.726, €1.002.606 e €983.578.

Em sede de contraditório, o Presidente da Câmara alegou que *“(...) durante o ano de 2010 o Conselho de Administração da Empresa (na sua reunião de 8/07/2010, (...), tomou a*



deliberação de promover a concessão da Movebus, marca sob a qual a empresa opera a sua área de transporte colectivo urbano de passageiros.”

As alegações não justificam nem demonstram em que medida esta eventual concessão será vantajosa do ponto de vista económico-financeiro para a empresa e para o Município, e se constitui uma alternativa à medida prevista no PSF.

(iii) Criação de parcerias público-privadas de âmbito municipal

O PSF prevê constituir uma PPP de base institucional, através da criação de uma sociedade comercial para a conceção, implementação, desenvolvimento, construção, ampliação, instalação, conservação e manutenção de equipamentos educativos, ruas e parques de estacionamento e respetiva requalificação urbana.

Até 31.12.2010, ainda não tinham sido desenvolvidas quaisquer diligências com vista à sua execução, tendo para o efeito, o Vereador do Pelouro das Finanças alegado que a medida “(...) *não avançou conforme programado devido às necessárias alterações das condições de financiamento comunitário que obrigaram ao repensar da operação dado que a proposta recebida não correspondia ao imposto (...) para efeitos de candidatura aos fundos comunitários*”.

Da análise realizada, constata-se, assim, que a generalidade das medidas de reestruturação do SEL do Município de Aveiro previstas no PSF não se encontravam, até 31.12.2010, implementadas. Contudo, em 2011, foram iniciados alguns procedimentos tendentes à concretização desta medida, como seja, a extinção das empresas *Teatro Aveirense, EM e EMA, EM*.

Em sede de contraditório, o Presidente da Câmara apresentou a seguinte medida adicional: “ (...) *a opção tomada pela Câmara Municipal de Aveiro de passar a integrar os Conselhos de Administração das empresas e entidades que integram esse mesmo SEL com membros da própria CMA (...) o que se traduziu, de imediato e por força da Lei (...), na abolição de quaisquer encargos ou custos financeiros para essas mesmas entidades resultantes de pagamentos a membros dos respectivos Conselhos de Administração.*”

4.1.4.3. Melhoria da gestão organizacional

O PSF contempla, ainda, um conjunto de medidas de carácter organizacional cujo impacto financeiro não se encontra quantificado, mas que a autarquia considera essenciais aos objetivos de recuperação económico-financeira pugnados pelo plano, quais sejam:

a) *Aprofundamento das ações de melhoria no sentido de tornar mais eficazes os mecanismos de controlo interno*

Em reunião da CMA, de 15.04.2010, foi aprovada a criação de cinco grupos de trabalho para proceder à revisão e elaboração dos seguintes documentos e instrumentos: revisão da Norma de Controlo Interno; revisão do Regulamento Municipal de Inventário, Cadastro e Gestão do Património da CMA e implementação de um sistema de cadastro do inventário; elaboração do Plano Estratégico de Fiscalização da CMA; elaboração do Regulamento Municipal da Concessão de Benefícios Públicos.

Até 31.12.2010, não foram aprovadas quaisquer propostas de revisão, e ou elaboração dos referidos documentos, tendo o Chefe da Divisão Económico-Financeira da CMA informado que o processo de registo e inventário dos bens patrimoniais do MA, que permitirá implementar o sistema de cadastro do inventário, se encontra em fase de conclusão.

Em sede de contraditório, o Presidente da Câmara informou que *“A Câmara, com vista ao aprofundamento do controlo interno, tem vindo a implementar o Sistema de Gestão de Qualidade (SGQ), (...) que pretende, em particular, operacionalizar a certificação dos serviços de acordo com a NP EN ISO 9001:2008.”*, e, ainda, que foi *“(...)implementado o tratamento administrativo das facturas recepcionadas no Município, passando a integrar o Sistema de Gestão Documental (SGD), facto que proporcionou elevados ganhos em termos de rigor e transparência no tratamento, validação e registo daqueles factos contabilísticos”*.

Sem prejuízo da mais-valia em que se traduzem as medidas ora anunciadas, considera-se que as mesmas não se reconduzem àquelas que eram definidas no PSF, pelo que se reitera o não cumprimento da medida.

Implementação de um sistema de contabilidade analítica

O PSF previa a implementação de um sistema de contabilidade analítica entre 2008 e 2009, através da fixação de objetivos associados à avaliação de desempenho dos dirigentes das unidades orgânicas intervenientes neste processo.

Contudo, em 31.12.2010, ainda não se encontrava implementado um sistema de contabilidade analítica, não cumprindo o previsto no PSF e, bem assim, no ponto 2.8.3. do POCAL.²⁰

Em sede de contraditório, o Presidente da Câmara alegou que *“(...) em 2010, encontrava-se em curso a formação aos funcionários para a implementação da Contabilidade Analítica e a criação dos mapas*

²⁰ Apenas em 25.10.2010 a autarquia celebrou um contrato de prestação de serviços de consultoria e apoio na implementação da contabilidade de custos.



de reporte pela entidade fornecedora de software. Desde o início de 2011 está já em curso esta actividade, pelo que consideramos que esta medida estava já a ser prosseguida em 2010 e encontra-se actualmente já atingida.

Assim, e em face do alegado, conclui-se pela implementação da medida em 2011.

b) Implementação de uma central de compras municipal

O PSF prevê implementar uma central de compras eletrónica que permita potenciar a capacidade negocial da autarquia, por forma a obter: *(i)* poupança de cerca de 10% nos preços de compra; *(ii)* redução dos prazos procedimentais; *(iii)* potenciar a concorrência e reduzir os custos inerentes aos processos de adjudicação, e; *(iv)* garantir que a central de compras seja uma unidade prestadora de serviços às várias unidades orgânicas do MA.

Com esta medida, o MA estima reduzir a despesa em cerca de €460.000, entre 2008 e 2020, repartida entre as rubricas de aquisição de bens e serviços e bens de investimento.

Até 31.12.2010, o MA não tinha, ainda, encetado diligências com vista à implementação da presente medida.

Em sede de contraditório, o Presidente da Câmara informou que *“No que concerne à criação de uma central de compras, a mesma já foi constituída por deliberação da Câmara Municipal de 03/02/2011 (...), que aprovou o Protocolo de Constituição do Agrupamento de entidades adjudicantes "Grupo Municipal de Aveiro", que integra, além do Município de Aveiro, os Serviços Municipalizados de Aveiro, a EMA — Estádio Municipal de Aveiro, EEM, a Moveaveiro — Empresa Municipal de Mobilidade, EEM e a TEMA — Teatro Municipal de Aveiro, EEM. Já foram também aprovados os procedimentos concursais para aquisição conjunta, por parte do "Grupo Municipal de Aveiro", de Combustíveis Rodoviários, em regime de fornecimento contínuo, a Prestação de Serviços na área dos Seguros (...) e a Aquisição de Materiais de Economato (...), em regime de fornecimento contínuo.No final de 2011 encontra-se já centralizado o Sistema de Compras da CMA numa só unidade orgânica da CMA. Consideramos, assim, atingida a medida proposta no PSF.”*

Em face das presentes alegações, conclui-se pela implementação da medida em 2011.

4.1.4.4. Síntese da implementação das medidas previstas no PSF

Da análise que antecede, relativa à implementação das medidas de recuperação da situação financeira e de sustentabilidade do endividamento municipal, previstas no PSF, conclui-se, em síntese, que o carácter plurianual e a não previsão de metas anuais na generalidade das medidas, torna precoce a avaliação do respetivo grau de implementação e do impacto financeiro no período temporal analisado (triénio 2008-2010).

Acresce, ainda, que a CMA, até 31.12.2010, não desenvolveu diligências tendentes à implementação de medidas com maior expressão financeira, nomeadamente:

- Concessão do Estádio Municipal de Aveiro (cfr. ponto 4.1.4.1, al. d));
- Conversão das atuais operações de *leasing* e *lease back* num Fundo de Investimento Imobiliário (cfr. ponto 4.1.4.2, al. k));
- Restruturação do SEL (cfr. ponto 4.1.4.2, al. l)).

Saliente-se, contudo, que, entretanto, a Assembleia Municipal de Aveiro, em sessão de 18.07.2011 e de 06.10.2011, deliberou a extinção do Teatro Aveirense e da EMA, EM, respetivamente.

Relativamente às medidas previstas no PSF para as quais foram estipuladas metas anuais que se situaram no triénio 2008-2010, verificou-se que, até 31.12.2010, a CMA cumpriu os objetivos quanto às seguintes:

- Redução do número de colaboradores do Município (cfr. ponto 4.1.4.2, al. a));
- Redução dos custos com trabalho extraordinário e ajudas de custo (cfr. ponto 4.1.4.2, al. b));
- Redução das despesas com comunicações (cfr. ponto 4.1.4.2, al. d)).

No âmbito do exercício do direito de contraditório, o Presidente da Câmara informou que no ano de 2011 implementou um sistema de contabilidade analítica (ponto 4.1.4.3 al. b)) e uma central de compras municipal (ponto 4.1.4.3 al c)).

No que se refere ao mesmo período, constatou-se a ocorrência de desvios no cumprimento das metas anuais relativas a: amortização antecipada do capital em dívida ao INH no âmbito da alienação de habitação social (ponto 4.1.4.1 al. b)); redução dos custos com eletricidade (ponto 4.1.4.2 al. d)); redução das transferências correntes (ponto 4.1.4.2 al.h)) e, ainda, aprofundamento das ações de melhoria no sentido de tornar mais eficazes os mecanismos de controlo interno (ponto 4.1.4.3 al. a)).



No âmbito do exercício do direito do contraditório, e no que se refere aos desvios, o Presidente da Câmara alegou que os mesmos se devem à existência de uma “(...) *multiplicidade de fatores exógenos à entidade responsável pela concepção do plano e pela sua execução.*”

4.1.5. Impacto orçamental das medidas previstas no PSF [triénio 2008 – 2010]

O PSF prevê que as medidas de recuperação económico-financeira do MA tenham um impacto orçamental estabelecido para cada ano de vigência do plano, com um horizonte temporal de 12 anos (2008-2020):

a) *Previsões orçamentais para a receita e despesa*

Nesse sentido, o PSF definiu, relativamente aos capítulos da receita e agrupamentos da despesa, previsões para os anos de 2009 e 2010, que não foram transpostas para os respetivos orçamentos, como se pode constatar no quadro seguinte:

Quadro 16 – Previsões do PSF vs Orçamento (2009-2010)

Unid.: euros

Descrição	2009			2010		
	PSF	Orçamento ²¹	Execução	PSF	Orçamento ²²	Execução
Receita corrente	40.474.841	92.597.986	37.481.925	43.110.730	70.636.050	43.155.557
Receita de capital	24.457.324	80.224.991	20.258.794	19.949.006	58.682.727	3.642.424
Total da Receita	64.932.165	172.822.977	57.740.719	63.059.736	129.318.777	46.797.981
Despesa corrente	39.746.285	91.030.357	34.812.968	40.527.291	69.886.050	34.529.198
Despesa de capital	25.138.322	81.792.620	22.743.394	22.336.490	59.432.727	15.466.110
Total da Despesa	64.884.607	172.822.977	57.556.362	62.863.782	129.318.777	49.995.308

Fonte: PSF e Orçamentos para 2009 e 2010 do MA

De acordo com as disposições conjugadas do art. 5º do Dec.-Lei n.º 38/2008, de 7.03, e art. 40º, n.º 4, al. a) da LFL, durante o período do empréstimo os órgãos executivos ficam obrigados a cumprir o PSF.

Contudo, contacta-se que o MA, na elaboração e aprovação dos orçamentos para 2009 e 2010, não transpôs as previsões constantes do PSF que, na verdade, se vieram a revelar mais consentâneas com a respetiva execução, levando-nos a concluir que, para além de não cumprir a obrigação legal de cumprimento do PSF, ainda apresentou orçamentos sobrevalorizados, tal como se pode verificar na análise efetuada no ponto 4.1.7.

²¹ Orçamento aprovado pela CMA em 15.12.2008 (ata n.º 30) e pela AMA em 05.01.2009 (ata n.º 72).

²² Orçamento aprovado pela CMA em 14.12.2009 (ata n.º 26) e pela AMA em 30.12.2009 (ata n.º 06).

Em sede de contraditório, o Presidente da Câmara alegou que a “(...)previsão orçamental prevista em anexo ao PSF — que não constitui uma medida —, deverá, em nosso entender, ceder sempre perante o risco da realização de desorçamentação de compromissos ou dívidas, procedimento, aliás, legalmente vedado ao Município. Assim, consideramos não existir incumprimento algum nesta matéria, mas antes um desvio em relação à previsão de impacte orçamental que constituía anexo ao plano de saneamento financeiro, que não poderíamos deixar de assumir em ordem a dar cumprimento à Lei de Enquadramento Orçamental (artigo 5º, n.º 3).

Aliás, verifica-se ainda que, apesar de o orçamentado ser acima do previsto, a execução (que se nos afigura ser o valor essencial) ficou muito próxima dos valores previsionais referenciados no PSF, porque o controlo efectivo da despesa não é feito no orçamento, nem poderia ser, mas sim aquando da autorização da despesa.

Não podemos deixar de reafirmar e defender, que a estimativa do PSF foi elaborada numa perspectiva de execução e não de orçamentação. Doutra forma não poderia ser, nem seria sério que o fosse, conhecendo nós, como conhecemos, a situação financeira do Município e a consequência óbvia dos orçamentos apresentados atingirem valores acima dos reais. Nesta matéria é ainda de relevar o desfasamento temporal existente entre a execução do Orçamento e a execução do PSF, o que dificulta a avaliação do impacto da concretização das medidas inscritas no PSF no orçamento anual.

Por isso, qualquer processo avaliativo deverá decorrer não no âmbito do orçamento (que não esteve presente no momento da elaboração), mas sim, como parece rigoroso, no âmbito da respectiva execução.”

Acrescenta, ainda, que “(...) a CMA teve de proceder ao registo de passivos omissos desde antes de 2005 (da responsabilidade, portanto, de antecedente Executivo Camarário), no valor global de mais de 45 ME, o que determinou, obviamente, as respectivas implicações a nível orçamental.”

Sem prejuízo das alegações apresentadas, que merecem acolhimento, uma vez que o registo de passivos omissos influenciou a execução orçamental dos exercícios de 2008 a 2010, sempre se dirá que a execução dos orçamentos para 2009 e 2010 ficou muito próximo do previsto no PSF, o que vem demonstrar que os respetivos orçamentos não respeitaram o PSF e revelaram-se empolados, denotando uma desvalorização da sua natureza de instrumento previsional.

O incumprimento do PSF é diretamente imputável aos membros da CMA, que elaboraram as propostas de orçamento e aos membros da AMA, que as aprovaram, sendo estes ainda subsidiariamente responsáveis, na medida em que sobre eles recai a obrigação legal de acompanhar e fiscalizar a atividade da Câmara Municipal, onde, naturalmente, se inclui a execução do PSF.



Com efeito, responsável financeiro é não só o sujeito que pratica, por ação ou omissão, uma infração financeira, mas também quem tenha concorrido para a sua verificação, nomeadamente, por ter sido interveniente no processo de tomada de decisão, pelo que não podemos deixar de responsabilizar os membros da assembleia municipal que aprovaram as propostas de orçamento em desrespeito pelo PSF²³.

Não é possível, numa sociedade moderna, que ao órgão deliberativo se admita uma atuação ignorante, com a conseqüente desresponsabilização, em relação aos princípios básicos disciplinadores da gestão das finanças públicas.

Os factos descritos são passíveis de eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do disposto nos arts. 62º, n.º 3, 65º, n.º 1, als. b) e d) e 67º, n.º 3 da Lei n.º 98/97, de 26.08, sendo responsáveis os membros do órgão executivo que elaboraram as propostas de orçamento para 2009 e 2010 e os membros do órgão deliberativo que as aprovaram, identificados no Anexo 2.

b) Previsões de despesas de investimento

O PSF prevê realizar, no horizonte temporal de 2008-2020, um volume de investimento de cerca de M€ 166,5, tendo previsto em particular para o triénio 2008-2010 o seguinte investimento e respetivas fontes de financiamento:

Quadro 17 – Previsão de investimento e fontes de financiamento no PSF [2008-2010]

Unid.: euros

Ano	Investimento previsto CE07	Fontes de financiamento				
		QCA III, Contratos Programa QREN e EU	Transf. Capital FEF	Empréstimos	Venda de Bens de investimento	Outras Fontes Correntes
2008	40.300.000	4.000.000	1.600.000	15.600.000	6.900.000	12.200.000
2009	19.300.000	7.500.000	1.700.000	4.374.000	5.726.000	0
2010	16.900.000	5.000.000	1.700.000	1.944.000	7.400.000	856.000
Total	76.500.000	16.500.000 22%	5.000.000 7%	21.918.000 29%	20.026.000 26%	13.056.000 17%

Fonte: PSF

Assim, o MA previa para o triénio um volume de investimento no montante de M€ 76,5, financiado com receitas provenientes de empréstimos, de vendas de bens de investimento, de apoios da União Europeia e de outras receitas correntes.

²³ Vide, neste sentido, Lia Olema Correia, "O dever de boa gestão e a responsabilidade financeira", in Estudos jurídicos e Económicos em homenagem ao Prof. Doutor António de Sousa Franco, pág. 809: "Nos termos da lei (arts. 61º e 62º da Lei n.º 98/97), são responsáveis financeiros directa ou subsidiariamente, os sujeitos que, por acção ou omissão, tenham praticado uma infração financeira ou concorrido para a sua verificação em resultado do exercício de funções de guarda ou de gestão de dinheiros ou valores públicos ou de intervenção no processo de tomada de decisão."

Contudo, verifica-se que o investimento, por ano económico, é manifestamente superior ao previsto, como se observa no quadro seguinte:

Quadro 18 – Investimento realizado [2008-2010]

Unid.: euros

Ano	Investimento				Desvio (5) = (4) - (1)
	Previsto PSF (1)	Despesa paga (2)	Compromissos por pagar (3)	Despesa Realizada (4) = (2) + (3)	
2008	40.300.000	15.849.254	32.019.424	47.868.678	7.568.678
2009	19.300.000	13.782.696	30.017.710	43.800.406	24.500.406
2010	16.900.000	8.029.804	13.744.380	21.774.184	4.874.184

Fonte: PPI e Mapa de controlo orçamental da despesa [2008-2010]

Os desvios excedentes, no valor de €7.568.678 em 2008, €24.500.406 em 2009 e €4.874.184 em 2010, representam mais 18%, 126% e 28% do total dos investimentos previstos no PSF para os respetivos exercícios.

No entanto, é importante referir que o investimento realizado gerou um montante total de compromissos não pagos no final de cada exercício quase tão elevado quanto o total do investimento previsto no PSF.

Em sede de contraditório, o Presidente da Câmara alegou que *“Este desvio deve-se à contabilização de despesas realizadas em anos anteriores (...)”*

4.1.6. Previsões de endividamento municipal

Nos termos das als. a) e d) do n.º 2 do art. 4º do Dec.-Lei n.º 38/2008, de 7.03, o plano de saneamento financeiro prevê ainda o período temporal necessário à recuperação financeira do município e a calendarização anual da redução dos níveis de endividamento até serem cumpridos os limites previstos nos artigos 37º e 39º da LFL²⁴.

a) Empréstimos de médio e longo prazo

Tal como já referido, o empréstimo para saneamento financeiro tem como objetivo proceder à reestruturação de dívidas do MA.

Por consequência, a utilização do empréstimo provocou uma situação de excesso de endividamento de empréstimos de MLP face ao limite legal do Município, como seguidamente se apresenta:

²⁴ Art. 37º - Limite do endividamento líquido municipal e art. 39º - Limite geral dos empréstimos dos municípios.



Quadro 19 – Endividamento de empréstimos de médio e longo prazo

Unid.: euros

Descrição	31.12.2007 ^(a)	31.12.2008 ^(b)	31.12.2009 ^(b)	31.12.2010 ^(b)
Capital em dívida	8.196.840	44.616.882	58.138.626	56.661.399
Limite	26.487.561	27.647.685	27.348.890	24.872.491
Margem ou excesso face ao limite	(18.290.721)	16.969.197	30.789.735	31.788.908
Previsão do PSF	(17.181.266)	25.746.951	33.465.787	35.357.260

Fonte: PSF e Mapa de empréstimos

^(a) Relatório de Gestão do MA 2007

^(b) V.d. cálculos no Anexo 6.

De acordo com o disposto na al. d) do n.º 2 do art. 4º do Dec.-Lei nº 38/2008, de 7.03, o PSF define uma calendarização anual dos níveis de endividamento, o qual prevê um aumento progressivo do excesso de endividamento de empréstimos MLP, resultante da arrecadação repartida do empréstimo até 2010, e uma redução gradual do mesmo a partir de 2011, até ao cumprimento do respetivo limite em 2016.

Assim, e tal como previsto, a partir de 2008, o excesso face ao limite do endividamento de médio e longo prazo aumentou mantendo-se, porém, em níveis inferiores aos constantes do PSF, em virtude de as tranches libertadas do empréstimo serem inferiores ao previsto.

Saliente-se que o facto de o MA não ter arrecadado nenhuma tranche do empréstimo para saneamento em 2010, deveria ter levado a uma diminuição do excesso de endividamento nesse ano. Porém e não obstante a diminuição do capital em dívida verificou-se um aumento do excesso de endividamento, em virtude da redução do valor do limite legal de endividamento, resultante de uma significativa diminuição das receitas municipais relevantes para efeitos do respetivo cálculo.

b) Endividamento líquido

O PSF prevê a seguinte calendarização de redução anual dos níveis de endividamento líquido, até 2016, ano a partir do qual o MA cumprirá este limite:

Quadro 20 – Calendarização da previsão anual da redução dos níveis de endividamento líquido

Unid.: euros

Exercícios	Endividamento líquido a considerar	Limite	Excesso/margem de endividamento
Reportado a 31.12.2007	86.028.668	33.109.451	52.919.217
2008	104.368.281	34.559.606	69.808.675
2009	85.056.712	35.250.798	49.805.914
2010	76.733.770	35.955.814	40.777.956
2011	73.520.090	36.674.930	36.845.160
2012	67.460.329	37.408.429	30.051.900
2013	60.932.380	38.156.597	22.775.783
2014	54.475.769	38.919.729	15.556.040
2015	47.565.058	39.698.124	7.866.934
2016	40.366.484	40.492.086	-125.602

Fonte: PSF

O PSF prevê um aumento do endividamento líquido em 2008, de €104.368.281, superior ao apurado em 2007, de €86.028.668, resultante do registo de passivos gerados em exercícios anteriores e até aqui omissos.

Efetivamente, ao longo do triénio de 2008 a 2010, a autarquia procedeu a um registo contínuo destes passivos cuja origem²⁵ é anterior à data do PSF, no montante global de €45.229.321 (Vide ponto 4.1.8).

Na medida em que o registo destes passivos altera substancialmente a evolução do endividamento líquido e provoca distorções materialmente relevantes nas DF da autarquia, procede-se ao apuramento possível, no triénio 2008-2010, do referido endividamento, tendo por base os dados contantes nas demonstrações financeiras do MA e das entidades relevantes:

Quadro 21 – Evolução do endividamento líquido (2008-2010)

		Unid.: euros		
Endividamento líquido	Designação	2008	2009	2010
		1.CMA ^(a)	76.352.685	91.807.270
	2.SMA ^(b)	7.381.302	7.169.443	4.320.253
	3.SEL ^(c)	7.784.805	8.535.011	7.577.753
	4.SC ^(c)	4.320.088	4.602.473	-
	5.AM ^(d)	-	(947.229)	(1.922.493)
	6. Endividamento Líquido TOTAL (1+2+3+4+5)	95.838.880	111.166.968	115.474.192
	7. Limite de Endividamento Líquido ^(e)	34.559.606	34.186.112	31.090.614
	8. Capacidade de endividamento líquido utilizada (6/7*100)	277,3%	325,2%	371,4%
	9. Montante que excede o limite de endividamento líquido (6-7)	61.279.274	76.980.856	84.383.578
	10. Previsão no PSF do montante que excede o limite de endividamento líquido	69.808.675	49.805.914	40.777.956

Fonte: Balanço da CMA, SM e das entidades relevantes

^(a) Vd. Anexo 8

^(b) Vd. Anexo 9

^(c) Vd. Anexo 10, 11 e 12

^(d) Vd. Anexo 13

^(e) Vd. Anexo 4

Da análise ao quadro supra conclui-se que, contrariamente às previsões do PSF, o montante que excede o limite de endividamento líquido aumentou em 2009 e 2010.

Este aumento deve-se, não só, à redução do valor do respetivo limite legal, mas também ao crescimento do endividamento líquido total, resultante do já referido registo de passivos, até então omissos.

Em sede de contraditório, o Presidente da Câmara afirma que *“(…) de facto, face à evolução da execução do Plano no geral, regista-se um desfasamento entre o inicialmente estimado e a evolução*

²⁵ Passivos originados no período compreendido entre 1996 e 2007.



efectiva registada (...) alegando para o efeito que o mesmo é “(...) *fruto essencialmente das (...)* alterações legislativas, do (...) *registo de passivos omissos e dos contributos dos SMA, SEL e Sociedades Comerciais (...)*”.

4.1.7. Obrigações legais decorrentes da celebração do contrato de saneamento financeiro

De harmonia com o disposto no art. 40º, n.º 4, als. a), b) e c) e n.º 7 da LFL, e no art. 6º do Dec.-Lei n.º 38/2008, de 7.03, durante o período de vigência do empréstimo, e para além da obrigação de cumprir o PSF e não celebrar novos empréstimos de saneamento financeiro, os órgãos executivos têm ainda de cumprir as seguintes obrigações:

- a) Elaborar relatórios semestrais sobre a execução do plano de saneamento financeiro e remetê-los ao órgão deliberativo para apreciação;
- b) Remeter os relatórios semestrais sobre a execução do PSF aos membros do Governo no prazo máximo de 30 dias após o final do semestre a que se reportam;
- c) Apresentar anualmente as contas à assembleia municipal as quais incluem, em anexo ao balanço, a demonstração do cumprimento do PSF.

a) *Elaborar relatórios semestrais sobre a execução do PSF e remetê-los ao órgão deliberativo para apreciação*

Até 30.06.2011, o órgão executivo municipal elaborou quatro relatórios semestrais de execução do PSF, remetendo-os ao órgão deliberativo para apreciação, nos seguintes termos:

Quadro 22 – Elaboração e apreciação dos relatórios semestrais de execução do PSF

Relatório	Período a que reportam	Ata da CM (aprovação)	Ata da AM (apreciação)
1	17.11.2008 a 17.05.2009	Ata n.º 17 de 30.07.2009	Ata n.º 88 de 10.08.2009
2	18.05.2009 a 17.11.2009	Ata n.º 04 de 18.02.2010	Ata n.º 14 de 10.05.2010
3	18.11.2009 a 17.05.2010	Ata n.º 03 de 03.02.2011	Ata n.º 29 de 25.02.2011
4	18.05.2010 a 17.11.2010	Ata n.º 08 de 28.04.2011	Ata n.º 36 de 15.06.2011

Constata-se, no presente quadro, um significativo desfasamento de tempo entre as datas de aprovação dos relatórios pela Câmara e o período a que se reportam, em especial quanto ao terceiro e quarto relatórios, que foram aprovados 8 e 5 meses depois do término do período a que respeitavam, respetivamente.

Saliente-se que tais relatórios primam pela escassez de informação, na medida em que apenas se dá conta da implementação ou não implementação²⁶ das medidas constantes do PSF, sendo certo que as que apresentam maior impacto orçamental não se encontram ainda implementadas ou foram sequer iniciadas diligências tendentes à sua implementação, não apresentando o órgão executivo qualquer fundamentação²⁷.

Na verdade, os relatórios semestrais não apresentam informação sobre a situação financeira do Município, que permita concluir que o PSF está a alcançar os resultados legalmente previstos, isto é, a reprogramação da dívida e a consolidação de passivos financeiros e, em última instância, o saneamento financeiro do Município.

Em sede de contraditório, o Presidente da Câmara confirmou que: *“Existiu, de facto, um desfasamento na apresentação destes relatórios durante o ano de 2010. No entanto, foi já possível recuperá-lo, encontrando-se actualmente o Município a respeitar os prazos legalmente previstos para o efeito. Registe-se, ainda, o objectivo da Câmara Municipal de Aveiro em melhorar a qualidade de informação, não estando, porém, definido, por qualquer entidade, nem na lei, o modelo a implementar. Enfatize-se que estamos perante um novo instrumento financeiro (tendo o Plano de Saneamento Financeiro do Município de Aveiro sido, aliás, pioneiro) complexo, transversal a toda a actividade do Município e que careceu de falta de orientação, jurisprudência e casos análogos, para estudo. Neste aspecto, entendemos de grande valia pedagógica a Auditoria realizada neste âmbito pelo Tribunal de Contas, pois que as suas recomendações nos permitirão, certamente, acelerar o aperfeiçoamento contínuo que pretendemos e evitar falhas que possamos ter cometido num momento inicial de execução.”*

b) Remeter os relatórios semestrais sobre a execução do PSF aos membros do Governo, no prazo máximo de 30 dias após o final do semestre a que reportam

O Município remeteu aos membros do Governo responsáveis pela área das finanças e da tutela os quatro relatórios semestrais de execução do PSF, não tendo, no entanto, respeitado o prazo máximo de 30 dias após o final do semestre a que se reportam, tal como se pode depreender do quadro seguinte:

²⁶ Na verdade, e no que se refere às medidas ainda não implementadas, o órgão executivo limita-se a exarar a seguinte frase: *“Não foi identificada pelos responsáveis qualquer informação a reportar no presente período”*.

²⁷ Refira-se, a este respeito, que na sessão da AMA de 25.02.2011, em que foi apreciado o 3º Relatório Semestral, o membro Francisco Picado afirma o seguinte *“... este Relatório é um documento em branco a frase que nós mais encontramos neste documento diz assim – não foi identificada pelos responsáveis, qualquer informação a reportar no presente período. Esta é a frase, com que mais frequência nós podemos encontrar descrita neste documento ou seja, de facto, estamos perante um documento em branco...”*.



Quadro 23 – Remessa dos relatórios semestrais de execução do PSF aos membros do Governo

Relatório	Período a que reportam	Data do ofício remetido aos membros do Governo
1	17.11.2008 a 17.05.2009	24.07.2009
2	18.05.2009 a 17.11.2009	21.06.2010
3	18.11.2009 a 17.05.2010	05.04.2011
4	18.05.2010 a 17.11.2010	11.04.2011

Em sede de contraditório, o Presidente da Câmara afirmou: *“Temos consciência do já referido desfasamento, pelo qual nos penitenciamos. No entanto, já recuperámos o atraso e actualmente estamos a cumprir os prazos legais estabelecidos.”*

c) Apresentação anual das contas à assembleia municipal acompanhadas da demonstração do cumprimento do PSF

Nos termos do n.º 7 do art. 40º da LFL, *“Durante o período de vigência do contrato, a apresentação anual de contas à assembleia municipal inclui, em anexo ao balanço, a demonstração do cumprimento do plano de saneamento financeiro.”*

De harmonia com o n.º 2 do art. 4º do DL n.º 38/2008, de 7.03, e conforme referido e transcrito no ponto 3.4 Enquadramento Jurídico, o PSF integra as medidas que, grosso modo, se traduzem em contenção de despesa, maximização de receita e redução dos níveis de endividamento, tendo em vista o saneamento financeiro da autarquia.

Assim, a demonstração anual do cumprimento do PSF passa, inelutavelmente, pela comprovação do cumprimento dessas medidas em cada ano de vigência do mesmo.

Contudo, e não obstante os Relatórios de gestão dos exercícios de 2009 e 2010 integrarem um ponto cuja epígrafe é *“Demonstração do cumprimento do Plano de saneamento financeiro”*, o mesmo é absolutamente omissivo quanto ao cumprimento do PSF, limitando-se a apresentar mapas relativos à utilização do empréstimo.

Através da leitura das atas das sessões da Assembleia Municipal em que são apreciados e votados os documentos de prestação de contas dos exercícios de 2009 e 2010, constata-se que os respetivos membros dão conta da falta de *“Demonstração do cumprimento do Plano de saneamento financeiro”*, sendo elucidativas as seguintes intervenções:

“O Plano de Saneamento Financeiro que aqui já foi aflorado, já houve duas oportunidades que esta maioria deixou passar em claro de nos explicar a todos em que pontos estão a ter os resultados de cada uma das medidas que lá vêm contempladas. Mas não! A única que falam é sobre a questão do

empréstimo, nada mais dizem em relação às outras medidas, que no dizer das palavras do executivo municipal, iriam ser a alavanca para inverter a situação económica negativa que a Câmara atravessava. Mas dessas nem vê-las! Não sabemos se foram implementadas; tendo sido, que resultados produziram; que resultados continuarão a produzir no futuro. Enfim, sabemos é que os resultados pioraram e pioraram significativa e de forma preocupante.”²⁸

“O que devemos estar, hoje, a discutir é como é que poucos anos após a aprovação, pelo Executivo, dum plano de Saneamento Financeiro e utilizados, pelo menos no que diz respeito às contas, cinquenta dos cinquenta e oito milhões como é que é possível ter aumentado a dívida de curto prazo e a dívida de médio prazo. Essa é que é discussão. (...)”

Portanto, a questão central que, na nossa opinião, deve estar nesta discussão é: a Câmara reconhece, ou não, o fracasso completo do seu plano de saneamento financeiro? (...) E reconhecendo que foram ultrapassados quatro elementos dos rácios, dos diversos rácios, que indicam a situação de desequilíbrio estrutural vai, ou não, a Câmara implementar os mecanismos para um plano de reequilíbrio financeiro. O que seria a confissão do fracasso do plano anterior. Essa questão é fulcral. E chamo a atenção dos Srs. Deputados de que nós não podemos ficar aqui como meros espectadores. Não somos meros espectadores. A declaração do fracasso do plano de saneamento, aquele que está em vigor, compete à Assembleia Municipal. A Lei das Finanças Locais remete-o para a Assembleia Municipal.”²⁹

“Se bem se lembram esse empréstimo, cujas duas primeiras tranches foram colocadas à disposição do Município no ano de dois mil e oito – sim... é preciso lembrar que o período de carência está a terminar e vai ser necessário começar a fazer amortizações – era suportado por uma mirabolante panóplia de medidas entre as quais, deixem-me recordar-vos: a alienação por cerca de quatro milhões de euros de oitenta e três habitações sociais; a constituição de um fundo imobiliário que geraria um encaixe de seis milhões e meio de euros; a venda de património municipal que geraria uma mais-valia de vinte e sete milhões de euros; a concessão dos SMAs por cinquenta milhões de euros; e a fantástica concessão do Estádio Municipal por sessenta e cinco milhões de euros. Medidas que nos fariam dar umas boas gargalhadas caso o assunto não fosse tão trágico.

Sempre dissemos que o pacote de medidas proposto era medíocre e não resolveria nenhum dos problemas estruturais do Município. Crítica, aliás, reiterada pelo Tribunal de Contas.

²⁸ Do membro da Assembleia Municipal, Marques Pereira, na sessão ordinária de Abril de 2010.

²⁹ Do membro da Assembleia Municipal, António Salavessa, na sessão ordinária de Abril de 2011.



No nosso entender, o empréstimo era necessário mas não era suficiente para corrigir a situação financeira do Município. Para que tal acontecesse, devia ser acompanhado por um plano de saneamento financeiro politicamente corajoso que sustivesse o défice estrutural.”³⁰

Aqui chegados, e em face do exposto, que aponta para a não demonstração do cumprimento do PSF, cabe realçar que o n.º 5 do art. 40º da LFL determina que o incumprimento é comunicado, pela Assembleia Municipal, ao Ministro das Finanças e ao ministro que tutela as autarquias locais, o que não aconteceu, pelo que se conclui pelo desrespeito de duas obrigações legais: a CMA não demonstrou o cumprimento e a AMA não cumpriu o dever de informar.

Em sede de contraditório, o Presidente da Câmara alegou que: “Não existe nenhum modelo de relatório, como já afirmámos, nem orientação legal, jurisprudencial ou sequer administrativa que defina em que é que, concretamente, se deverá consubstanciar a informação em causa. Além disso, o Tribunal de Contas não rejeitou nenhum dos relatórios que lhe foram remetidos, nem emitiu qualquer orientação ou recomendação ao Município nesta matéria. De resto, é incompreensível que se faça referência a declarações de membros da Assembleia Municipal que, sendo Deputados da Oposição, não representam a maioria da A.M.A., para tentar demonstrar o incumprimento da obrigação de apresentar o relatório do PSF, quando a A.M.A. sempre considerou suficiente a informação prestada e, conseqüentemente, não existir incumprimento susceptível de comunicação ao Ministro das Finanças e ao Ministro que tutela as autarquias locais.(...)”

As alegações apresentadas não contestam as conclusões, na medida em que, independentemente do modelo adotado, que neste caso não é um elemento fundamental, apenas formal, a verdade é que a CMA não demonstrou o cumprimento do PSF, nem disso faz prova, como poderia ter feito no âmbito do exercício do direito do contraditório.

4.1.8. Análise orçamental, económica e financeira

Antes de se analisar o impacto do plano de saneamento financeiro na situação económico-financeira do MA, espelhada nos documentos de prestação de contas anuais, relativos aos exercícios de 2007 a 2010, é necessário, previamente, conhecer a **reserva sobre a fiabilidade da informação financeira**, relativa ao **registo de passivos omissos**, emitida pelo ROC³¹.

³⁰ Do membro da Assembleia Municipal, Raúl Martins, na sessão ordinária de Abril de 2011.

³¹ Refira-se que já as certificações legais de contas dos exercícios de 2008 a 2010 apontavam para a existência de passivos omissos.

Com efeito, ao longo do triénio de 2008-2010, a autarquia procedeu a um registo continuado de passivos omissos, cuja origem é anterior a 2008, no montante global de €45.229.321, distribuídos da seguinte forma, por ano de registo contabilístico:

Quadro 24 – Passivos omissos [anteriores a 2008]

Unid.: euros

Ano	Montante de dívida anterior a 2008 registada no exercício
2008	16.355.113
2009	7.909.447
2010	20.964.761
Total	45.229.321

Fonte: Listagens extraídas do programa informático utilizado pela contabilidade da CMA [2008-2010]

Os montantes apresentados permitem concluir que as DF do MA, reportadas a 31.12.2007, não refletem contabilisticamente obrigações assumidas pela autarquia no valor de, pelo menos, €45.229.321, e, conseqüentemente, as de 2008 e de 2009, nos montantes de €28.874.200 e €20.964.761, respetivamente.

De igual modo, as demonstrações financeiras reportadas a 31.12 de 2008 e de 2009 não espelham a totalidade da dívida do MA, na medida em que foram lançados registos contabilísticos de dívidas a terceiros relativas a estes exercícios nos anos subsequentes a que respeitam, tal como se apresenta no quadro seguinte:

Quadro 25 – Passivos omissos [2008-2009]

Unid.: euros

Dívida de 2008	Registadas no ano
5.376.351,75	2009
1.607.781,15	2010
6.984.132,90	Total
Dívida de 2009	Registadas no ano
2.847.887,01	2010

Fonte: Listagens extraídas do programa informático utilizado pela contabilidade da CMA [2008-2010]

Esta situação mostra, por um lado, que o MA não observa o princípio da especialização (ou do acréscimo)³², o qual estabelece que os custos devem ser reconhecidos quando incorridos nas demonstrações financeiras dos anos a que respeitam, e, por outro, que não se encontram implementados métodos e procedimentos de controlo que visem os objetivos previstos nas als. a), e), g), e j) do ponto 2.9.2 do POCAL, a saber:

³² Cfr. al. c) do ponto 3.2 do POCAL.



- a) "A salvaguarda da legalidade e regularidade no que respeita (...) à elaboração das demonstrações financeiras e ao sistema contabilístico;
- e) A exatidão e integridade dos registos contabilísticos e, bem assim, a garantia da fiabilidade da informação produzida;
- g) A adequada utilização de fundos e o cumprimento dos limites legais à assunção de encargos;
- j) Registo oportuno das operações pela quantia exata nos documentos e livros apropriados e no período contabilístico a que respeitam, de acordo com as decisões de gestão e no respeito das normas legais".

O registo de passivos fora do período contabilístico a que respeitam teve um impacto significativo na evolução da estrutura do balanço, em particular no que respeita à evolução da dívida municipal.

Em sede de contraditório, o Presidente da Câmara alegou que: "(...) Em 2008, (...) iniciou-se então o registo daquelas operações, encontrando-se à data registados todos os passivos do Município, passando, portanto, o Município de Aveiro a estar em cumprimento com o determinado pelo POCAL."

Assim, e atento o registo de passivos omissos, far-se-á, seguidamente a análise orçamental, económica e financeira do MA:

Análise Orçamental

Ao longo do triénio, o MA apresenta a seguinte execução orçamental:

Quadro 26 – Execução orçamental [2008 – 2010]

Unid.: euros

Designação	2008			2009			2010		
	Orç.Final	Execução ^(c)	%	Orç.Final	Execução ^(c)	%	Orç.Final	Execução	%
RECEITAS ^(a)									
Correntes	89.838.960	32.640.104	36,3	92.597.986	37.481.925	40,5	70.636.050	43.155.557	61,1
Capital ^(b)	90.662.830	43.216.417	47,7	80.224.991	20.258.794	25,3	58.682.727	3.642.424	6,2
Total da Receita	180.501.790	75.856.521	42,0	172.822.977	57.740.719	33,4	129.318.777	46.797.981	36,2
DESPESA									
Corrente	89.696.046	49.066.484	54,7	91.012.357	34.812.968	38,3	69.885.550	34.529.198	49,4
Capital	90.805.744	20.780.374	22,9	81.810.620	22.743.394	27,8	59.433.227	15.466.110	26,0
Total da Despesa	180.501.790	69.846.858	38,7	172.822.977	57.556.362	33,3	129.318.777	49.995.308	38,7

Fonte: Mapas de Controlo Orçamental [2008 – 2010]

^(a) Receita cobrada líquida

^(b) Inclui as reposições não abatidas nos pagamentos

^(c) Em 2008 e 2009 a CMA arrecadou M€ 36 e M€ 14 do ESF, respetivamente.

Da análise do quadro que antecede, e ao longo do triénio, salienta-se uma descida mais acentuada na receita do que na despesa, com uma diminuição de 38%, no valor de M€ 29,1, e de 33%, no valor de M€ 19,9, respetivamente, apresentando, ambas, taxas de execução muito reduzidas.

A evolução da receita, ao longo do triénio, é a seguinte:

Quadro 27 - Evolução das receitas [2008 – 2010]

Descrição	2008	2009	2010	Unid.: euros
				Δ 2008/2010
Impostos diretos	19.374.620	16.555.192	17.785.648	-1.588.972
Impostos indiretos	1.352.201	1.427.795	1.540.203	188.002
Taxas, multas e outras penalidades	967.535	808.427	912.302	-55.233
Rendimentos da propriedade	643.697	8.273.360	12.754.771	12.111.074
Transferências correntes	8.970.702	9.062.563	8.883.988	-86.714
Venda de bens e serviços correntes	1.171.471	1.207.607	1.198.784	27.313
Outras receitas correntes	159.878	146.981	79.861	-80.017
Total da receita corrente	32.640.104	37.481.925	43.155.557	10.515.453
Venda de bens de investimento	1.647.101	3.126.622	626.424,00	-1.020.677
Transferências Capital	5.376.432	3.077.100	2.253.165,00	-3.123.267
Ativos Financeiros	0	36.376	750.393,00	750.393
Passivos Financeiros	36.129.543	14.011.455	0	-36.129.543
Outras receitas de capital	50.518	0	0	-50.518
Total da receita de capital	43.203.594	20.251.553	3.629.982	-39.573.612
Reposições não abatidas nos pagamentos	12.823	7.241	12.442	-381
Total da receita	75.856.521	57.740.719	46.797.981	-29.058.540

Fonte: Mapas do controlo orçamental da receita [2008 – 2010]

Da análise do quadro anterior salienta-se que a receita total diminuiu M€ 29,1, devido, essencialmente, à redução das receitas de capital, em especial as relativas às receitas creditícias³³, às “transferências de capital” e à “venda de bens de investimento”.

A subida acentuada verificada nas receitas correntes, deve-se, essencialmente, aos “rendimentos de propriedade”, onde foram inscritas receitas de carácter extraordinário, provenientes da concessão do serviço de abastecimento e saneamento de águas à empresa AdRA - Águas da Região de Aveiro, SA, sem as quais não teria sido cumprido o princípio do equilíbrio corrente nos exercícios de 2009 e 2010. Este resultado decorre da referida inscrição que será, no mínimo, discutível, dado que a receita em causa não se renova em todos os períodos financeiros (cfr. classificador económico das receitas e despesas públicas).

³³ Receitas resultantes de passivos financeiros pelo recurso a novos empréstimos.



Em sede de contraditório, o Presidente da Câmara alegou que “ (...) *as receitas de rendimentos de propriedade relacionadas com a concessão à AdRA, serão repetidas, uma vez que o modelo escolhido implica uma retribuição contínua no tempo, como se poderá verificar nos acordos de parceria (...)*”.

Por sua vez, o comportamento da despesa, ao longo do triénio 2008-2010, é o seguinte:

Quadro 28 – Evolução das despesas [2008 – 2010]

Descrição	2008	2009	2010	Unid.: euros
				Δ 2008/2010
Despesa com o pessoal	13.983.194	12.186.529	11.845.639	-2.137.555
Aquisição de bens e serviços	21.904.539	6.622.036	5.859.392	-16.045.147
Juros e outros encargos	7.144.257	7.109.143	6.273.174	-871.083
Transferências correntes	3.971.342	4.158.745	7.511.457	3.540.115
Subsídio	646.720	2.547.204	1.797.187	1.150.467
Outras despesas correntes	1.416.432	2.189.311	1.242.349	-174.083
Total da despesa corrente	49.066.484	34.812.968	34.529.198	-14.537.286
Aquisição de Bens de Capital	15.861.543	13.782.696	8.029.803	-7.831.740
Transferências de Capital	940.566	1.648.246	1.689.666	749.100
Ativos financeiros	825.826	4.034.265	578.590	-247.236
Passivos financeiros	3.152.439	3.278.187	5.074.305	1.921.866
Outras despesas de capital	0	0	93.746	93.746
Total da despesa de capital	20.780.374	22.743.394	15.466.110	-5.314.264
Total da Despesa	69.846.858	57.556.362	49.995.308	-19.851.550

Fonte: Mapas do controlo orçamental da despesa [2008 – 2010]

Da análise do quadro que antecede, salienta-se que a despesa total, ao longo do triénio, diminuiu M€ 19,9, devido, essencialmente, à redução da despesa com aquisição de bens e serviços correntes e bens de capital e com pessoal.

Salienta-se, ainda, que no exercício de 2010 a execução orçamental da receita foi de €46.797.981, inferior à da despesa, que ascendeu a €49.995.308, facto que se deve à utilização, no exercício, de parte do saldo da gerência anterior, no valor de €9.223.162, sem que o mesmo tenha sido objeto de inscrição orçamental.

De acordo com o previsto al. a) do ponto 8.3.1.4 do POCAL, a inscrição deve ser efetuada através de uma revisão orçamental, a elaborar pelo órgão executivo e a aprovar pelo órgão deliberativo, o que não se verificou.

Em sede de contraditório, o Presidente da Câmara alegou que “*No que se refere à utilização, no exercício de 2010, de parte do saldo de gerência anterior sem que o mesmo tenha sido objecto de inscrição orçamental, a mesma fundamentou-se num parecer do Revisor Oficial de Contas do*

Município, (...) que, no essencial, se transcreve, ao qual aderimos e que, nesta sede, utilizamos para, no que respeita a esta matéria, nos pronunciarmos sobre o constante no Relato da Auditoria:

«Efectivamente, "a autarquia local só pode utilizar, total ou parcialmente, o saldo da gerência anterior após a apreciação e votação das contas a que o mesmo respeita pelo Órgão deliberativo competente, concretizando-se essa utilização mediante revisão orçamental, para fazer face a aumentos de despesas orçamentais" (cf. SATAPOCAL).

Contudo, esta não é, salvo melhor opinião, a situação da autarquia. Com efeito, com a aprovação do orçamento, registaram-se as dotações iniciais para as despesas (a dívida e respectivos juros). A partir deste ponto, ficam reunidas as condições para que à utilização das dotações de despesa corresponda o registo das fases de cabimento e compromisso. Dado que as quantias em causa se encontram já inscritas no orçamento para 2010 - Orçamento esse que se encontra equilibrado e que foi aprovado pela Assembleia Municipal - não existe já qualquer acréscimo de despesa relativamente ao que já se encontrava aprovado, pelo que não se torna necessário efectuar qualquer revisão da despesa e, conseqüentemente, também não se torna necessário efectuar qualquer reforço da receita por incorporação do saldo da gerência anterior.

Caso a autarquia pretenda incluir o saldo da gerência anterior, então poderá proceder à mera alteração orçamental da receita - transferindo das demais rubricas de receita (preferencialmente as de capital) para o saldo da gerência anterior - ou, caso pretenda simultaneamente aumentar a despesa, incorporar tal saldo reforçar também aquela despesa, mediante revisão orçamental a aprovar nos termos legais.

Atendo o referido, a respectiva utilização, em 2010, da importância da dívida e respectivos juros que se encontra inscrita no orçamento para 2010 não implica, na nossa opinião, a necessidade de elaboração de uma revisão orçamental.»

Em 2011 já foi feita revisão orçamental para inscrição do saldo de gerência anterior."

O parecer que se transcreve e que suporta as alegações apresentadas, aponta para a necessidade de o MA proceder a uma alteração ou a uma revisão orçamental sempre que pretenda utilizar o saldo da gerência anterior, sendo certo que o Município não recorreu a nenhuma das modificações orçamentais.

Assim, conclui-se que a não inscrição orçamental do saldo da gerência anterior é suscetível de consubstanciar infração financeira sancionatória, nos termos do disposto na al. b) do n.º 1 do art. 65º da Lei n.º 98/97, de 26.08, e imputável aos membros da CMA em funções no exercício de 2010, identificados no Anexo 3, aos quais competia a realização da respetiva modificação orçamental.

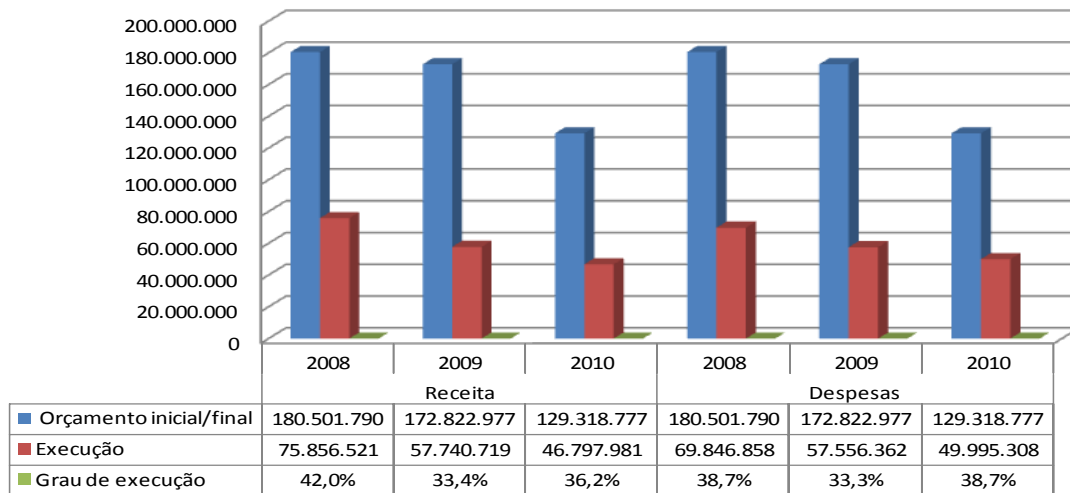


Equilíbrio e estabilidade orçamental

A partir dos dados constantes dos orçamentos iniciais e respetivas modificações e dos mapas de controlo orçamental, dos exercícios de 2008 a 2010, conclui-se que os orçamentos apresentam reduzidas taxas de execução, que resultam de uma previsão da receita que se veio a revelar demasiado empolada, tal como se depreende do gráfico seguinte:

Gráfico 2 - Evolução do orçamento e respetiva execução no triénio 2008-2010

Unid.: euros



Fonte: Orçamentos e Mapas do Controlo Orçamental da Receita e Despesa [2008 – 2010]

A execução orçamental da receita apresenta os seguintes desvios face à previsão efetuada:

Quadro 29 – Desvio entre receitas orçamentadas e arrecadadas [2008 – 2010]

Unid.: euros

Designação	2008		2009		2010	
	Desvio €	%	Desvio €	%	Desvio €	%
Impostos Diretos	727.620	3,90%	-3.979.808	-19,4%	-2.987.352	-14,4%
Impostos Indiretos	-1.880.799	-58,2%	-821.205	-36,5%	-839.797	-35,3%
Taxas, multas e outras penalidades	-378.465	-28,1%	-654.573	-44,7%	-670.698	-42,4%
Rendimentos da propriedade	-54.541.303	-98,8%	-48.467.640	-85,4%	-17.151.639	-57,4%
Transferências correntes	-780.758	-8,0%	-716.423	-7,3%	-1.859.552	-17,3%
Venda de bens e serviços correntes	-390.029	-25,0%	-410.393	-25,44%	-994.316	-45,3%
Outras receitas correntes	44.878	39,0%	-66.019	-31,0%	-2.977.139	-97,4%
Total da receita corrente	-57.198.856	-63,7%	-55.116.061	-59,5%	-27.480.493	-38,9%
Venda de bens de investimento	-17.916.289	-91,6%	-27.847.200	-89,9%	-38.672.708	-98,4%
Transferências Capital	-10.347.938	-65,8%	-17.423.069	-85,0%	-8.360.290	-78,8%
Ativos Financeiros	-1.000	-100,0%	-18.624	-33,9%	-1.747	-0,2%
Passivos Financeiros	-19.227.527	-34,7%	-14.662.545	-51,1%	-8.000.000	-100,0%
Outras receitas de capital	43.518	621,7%	-7.000	-100,0%	-7.000	-100,0%
Total da receita de capital	-47.449.236	-52,3%	-59.958.438	-74,8%	-55.041.745	-93,8%
Reposições não abatidas nos pagamentos	2.823	28,2%	-7.759	-51,7%	1.442	13,1%
Total da Receita	-104.645.269	-58,0%	-115.082.258	-66,6%	-82.520.796	-63,8%

Fonte: Mapas de Controlo Orçamental da Receita [2008 – 2010]

Os desvios mais significativos ocorrem sistematicamente nas rubricas "rendimentos da propriedade", "venda de bens de investimento", "transferências de capital" e "passivos financeiros", o que não tem impedido a CMA, por via deste empolamento das previsões orçamentais, de assumir despesa superior à sua capacidade em gerar e cobrar receita, como se constata através dos compromissos assumidos no triénio [2008-2010]:

Quadro 30 – Compromissos assumidos

Unid.: euros			
Compromissos assumidos	2008	2009	2010
No exercício	128.092.696	114.132.160	88.651.629
<i>% no volume de receita</i>	168,9%	197,7%	189,4%
Não pagos até 31.12	58.245.838	56.575.798	38.656.322
Exercícios futuros	6.908.255	4.268.140	6.889.848

Fonte: Mapas de Controlo Orçamental [2008 – 2010]

Com efeito, e ao longo do triénio de 2008-2010, a CMA apresentou, sempre, défices³⁴ orçamentais muito elevados, que representam 64%, 82% e 71% da receita de 2008, 2009 e 2010, respetivamente:

Quadro 31 – Défice orçamental

Unid.: euros			
Saldos	2008	2009	2010
Défice orçamental¹	- 49.900.147	- 51.505.290	-36.895.593
Receita²	78.192.549	62.626.870	51.756.037
Peso	-64%	-82%	-71%

¹ Apurado no anexo 14

² Inclui o valor da receita por cobrar no final do ano

Apesar de no triénio 2008-2010, se ter verificado uma diminuição do défice orçamental, só possível devido à utilização do empréstimo para saneamento financeiro, que permitiu solver parte da dívida de curto prazo, a verdade é que o nível de compromissos assumidos se mantém elevado, comprometendo a recuperação financeira do Município.

Conclui-se, assim, pelo sistemático e reiterado empolamento na previsão da receita que, criando uma ilusão de suficiência, permite uma leitura de equilíbrio meramente formal e estimula a assunção de despesa, sem que existam na realidade recursos financeiros gerados para o efeito.

Aliás, a corroborar este entendimento, as previsões de receita constantes do PSF, revelam-se mais realistas e ajustadas à evolução da receita arrecadada, mas que não têm vindo a ser respeitadas, continuando a elaborar-se orçamentos numa perspetiva de despesa, sem controlo, e não pela previsão prudente de receitas.

³⁴ Apurado de acordo com as regras estipuladas no Sistema Europeu de Contas (SEC95), que usa uma *base de compromisso* (ou da especialização económica), donde resulta que a contabilização das despesas e das receitas deverá ter lugar no período em que foram efetivamente realizadas e não quando ocorreram os respetivos pagamentos ou cobranças



Análise Económico-Financeira

Atentas as condicionantes atrás mencionadas, as DF do MA apresentam distorções materialmente relevantes que impedem uma análise fidedigna e verdadeira da evolução da situação económico-financeira da autarquia no quadriénio de 2007 a 2010, pelo que restringe-se a apreciação à *performance* do Município no exercício de 2010.

Situação financeira

A síntese da situação financeira do MA, em 31.12.2010, é a apresentada no quadro seguinte:

Quadro 32 - Rácios de equilíbrio financeiro e estrutura de endividamento [31.12.2010]

Rácios	2010
Fundos próprios (Ativo ¹ – Passivo)	M€ -4,8
Solvabilidade (Fundos próprios ¹ /Passivo ²)	-0,03
Autonomia financeira (Fundos próprios ¹ /Ativo ¹)	-0,02
Liquidez geral (Ativo circulante/Passivo exigível a CP)	0,32
Fundo de Maneio (Ativo circulante - Passivo exigível a CP)	M€ - 34,1
Endividamento (Capitais alheios / (Capitais alheios + Fundos próprios ¹)	1,03
Peso do endividamento de MLP (Capital em dívida de mlp /Capitais alheios)	0,69
Peso do endividamento de CP (Capital em dívida de cp /Capitais alheios)	0,31

¹) Foi subtraído o valor dos bens de domínio público, por serem “insuscetíveis de redução à propriedade particular, inalienáveis, imprescritíveis, impenhoráveis, inexpropriáveis e não oneráveis pelos modos de direito privado”;

²) Foi subtraído o valor dos subsídios ao investimento no montante de €21.957.005.

Decorridos mais de dois anos após o início da operação de saneamento financeiro, constata-se que o MA apresenta uma situação patrimonial líquida negativa, com o passivo a superar substancialmente o ativo (excluído dos bens de domínio público), em cerca de M€ 4,8.

Destaca-se, a este respeito, o rácio de solvabilidade e autonomia financeira negativos reveladores de um acentuado nível de desequilíbrio financeiro, caracterizado pela dependência e preponderância de capitais alheios no financiamento da atividade da autarquia.

Do mesmo modo, a autarquia evidencia uma situação de desequilíbrio de tesouraria comprovada, por um lado, pelo rácio de liquidez geral que é inferior à unidade e, por outro, pelo fundo de maneo negativo, devido, essencialmente, ao facto de o ativo circulante da autarquia (no montante de M€ 16,2) ser insuficiente para solver as dívidas exigíveis a curto prazo, que ascendem a M€ 50,3, em 31.12.2010.

Assim, nesta data, o MA demonstra incapacidade de satisfazer 68% das suas obrigações de curto prazo, equivalentes a cerca de M€ 34,1.

Recorde-se que o empréstimo contraído para saneamento financeiro, no montante de M€ 58, teve como finalidade reprogramar a dívida de curto prazo e, conseqüentemente, obter o equilíbrio financeiro da autarquia.

Contudo, e apesar de o MA já ter utilizado a maior parte do empréstimo, M€ 50, a dívida de curto prazo, em 31.12.2010, cifrava-se em M€ 50,3, isto é, superior à registada nos anos anteriores, comprometendo a finalidade do empréstimo e, por conseguinte, a eficácia do próprio plano de saneamento financeiro.

A estrutura do ativo, em 31.12.2010, é a seguinte:

Quadro 33 - Estrutura do Ativo do MA [31.12.2010]

Componentes do Ativo	2010	Peso na estrutura do Ativo
Bens do domínio público	118.375.304	37,70
Imobilizações incorpóreas	300	0,0001%
Imobilizações corpóreas	162.886.877	51,80
Total	281.262.481	89,49
Investimentos financeiros	15.493.245	4,93%
Existências	1.022.478	0,33%
Dívidas de Terceiros m/l prazo	775.960	0,25%
Dívidas de Terceiros c/ prazo	8.223.713	2,62%
Depósitos em instituições financeiras	6.982.692	2,22%
Caixa	4.104	0,001%
Acréscimos de proveitos	408.815	0,13%
Custos diferidos	136.851	0,04%
Total do Ativo	314.310.339	100%

Fonte : Balanço 2010

Da análise da estrutura do ativo, salienta-se o seguinte:

- O imobilizado corpóreo é a componente com maior peso na estrutura do ativo, representando 51,8%, que é composto, essencialmente, por terrenos e edifícios, que no seu conjunto, representam 96% do total deste ativo;



- Os bens do domínio público são a segunda componente com maior peso na estrutura do ativo, representando 37,7%;
- O volume de investimentos financeiros representa 4,9% do total do ativo, tornando-se a terceira maior rubrica da sua estrutura, distribuído pelas seguintes entidades:

Quadro 34 – Investimentos Financeiros

Investimento Financeiro ³⁵	Montante	%
Empresas municipais	3.226.136	21%
Associações de Municípios	2.634.728	17%
Empresas privadas ou cooperativas	1.852.881	12%
Empresas Públicas	7.779.500	50%
Total	15.493.245	100%

- As dívidas de terceiros, no montante global de M€ 9, representam 2,9% do total do ativo;
- As disponibilidades financeiras, no montante de M€ 7, compostas pelos valores dos saldos em caixa e em instituições financeiras, representam 2,2% do total do ativo, influenciadas pelo montante não utilizado da última tranche disponibilizada do empréstimo para saneamento, no valor de €4.321.812 que, sublinhe-se, se encontra consignada ao pagamento de dívidas vencidas à data do PSF;
- O ativo circulante (composto pelos valores das disponibilidades, das dívidas de terceiros de curto prazo e pelas existências) representa 5% do total do ativo.

Face às observações que antecedem, conclui-se que o MA dispõe de uma estrutura de ativo pouco flexível e de difícil conversão em liquidez, na medida em que o imobilizado e os investimentos financeiros (tipicamente, os ativos menos líquidos) representam 94,4% do total do ativo, o que, atendendo à conjuntura económica nacional, agrava a situação financeira da autarquia.

A estrutura do passivo, em 31.12.2010, é a seguinte:

³⁵ Destaca-se que o MA na vigência do PSF aumentou o volume de investimentos financeiros através da aquisição, em 2009, de uma quota na CIRA - Comunidade Intermunicipal da Região de Aveiro, no valor de € 2.634.728 (ainda não paga) e na participação no capital da empresa AdRA, SA, de € 2.601.900.

Quadro 35 – Componentes do Passivo

Componentes do Passivo	2010 (€)	Peso na estrutura do Passivo
Dívidas a Terceiros m/l prazo	111.607.486	55,59%
Empréstimos m/l prazo	80.528.617	40,11%
Fornecedores c/c	6.602.220	3,29%
Fornecedores de imobilizado c/c (locação financeira)	20.002.892	9,96%
Outros credores	4.473.756	2,23%
Dívidas a Terceiros c/ prazo	50.301.388	25,05%
Empréstimos cprazo	3.943.200	1,96%
Clientes e utentes c/ cauções	162.530	0,08%
Adiantamentos por conta de vendas	8.908.752	4,44%
Fornecedores c/c	3.845.498	1,92%
Fornecedores - Faturas em receção e conferência	1.037.603	0,52%
Fornecedores imobilizado c/c	23.700.065	11,80%
Estado e outros entes públicos	276.536	0,14%
Administração Autárquica	1.130.331	0,56%
Outros credores	7.296.874	3,63%
Total de dívidas a terceiros	161.908.874	80,64%
Acréscimos de custos	1.694.158	0,84%
Proveitos diferidos	37.166.418	18,51%
Total	200.769.450	100%

Fonte: Balanço 2010

Da análise da estrutura do passivo, salienta-se o seguinte:

- O total das dívidas a terceiros ascende a M€ 161,9;
- A dívida de curto prazo ascende a M€ 50,3 e representa 31,1% do total das dívidas a terceiros;
- Os empréstimos ascendem a M€ 84,5 e representam 52,2% do total das dívidas a terceiros;
- A dívida a fornecedores³⁶ ascende a M€ 55,2 e representa 34,1% do total das dívidas a terceiros;
- O Prazo Médio de Pagamentos³⁷, em 31.12.2010, é de 320 dias.

³⁶ Inclui o saldo da conta de fornecedores c/c, fornecedores de imobilizado e fornecedores faturas em receção e conferência.

³⁷ De acordo com a fórmula estabelecida nos n.ºs 6 e 7 do Anexo à Resolução do Conselho de Ministros n.º 34/2008, alterada pelo Despacho do Ministro das Finanças n.º 9870/2009, de 06.04, nomeadamente:

$$PMP = \left(\frac{\sum_{t=3}^t DF}{\sum_{t=3}^t A} \right) * 365$$

Em que DF corresponde ao valor da dívida de curto prazo a fornecedores observado no final de um trimestre e A corresponde às aquisições de bens e serviços efetuadas no trimestre, independentemente de já terem sido liquidadas.

Segundo a alínea c) do n.º 7 do Anexo à referida RCM: “No caso dos municípios, as dívidas de curto prazo a fornecedores (DF) correspondem à soma das contas de classificação orçamental e patrimonial 22, 252, 261, 265,266 e 267 do Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais, enquanto as aquisições de bens e serviços (A) correspondem à soma das contas 31 e 62 e das aquisições de imobilizado registadas nas contas 42, 442, 445 e 45 do Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais”.



Situação económica

A estrutura dos custos e proveitos, em 2010, é a seguinte:

Gráfico 3 - Estrutura de Custos do MA [2010]

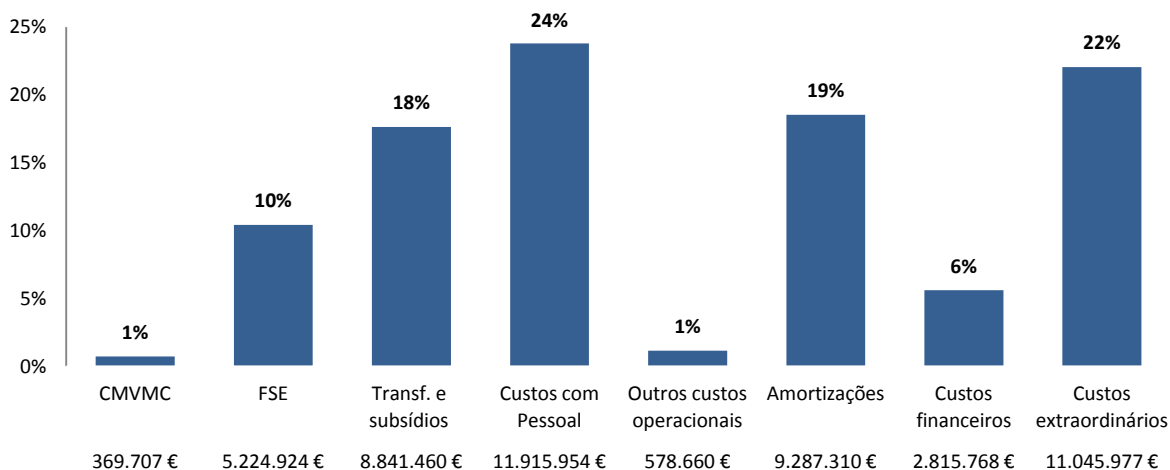
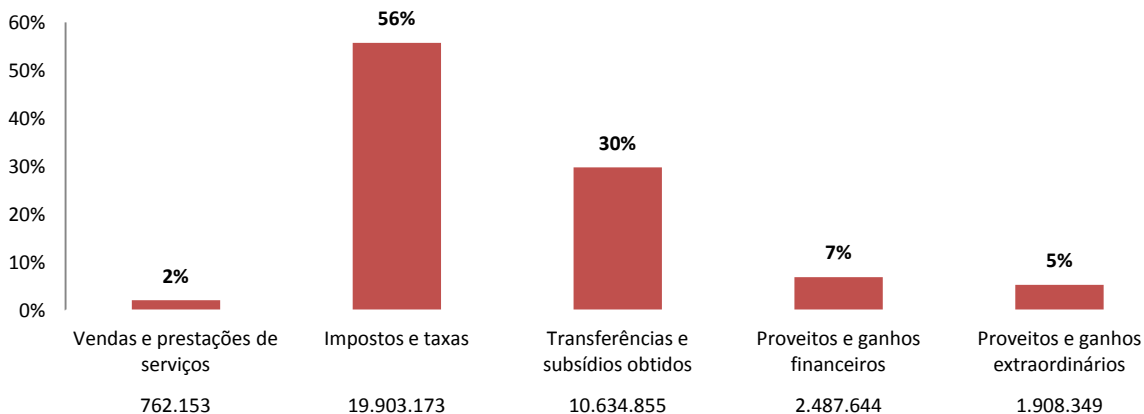


Gráfico 4 - Estrutura de Proveitos do MA [2010]



Da análise da estrutura dos custos e proveitos, sublinha-se o seguinte:

- O total dos custos e proveitos ascende a M€ 50,1 e M€ 35,7, respetivamente;
- Os custos com pessoal representam 24% do total dos custos que, de *per si*, absorvem 33% do total dos proveitos, cifrando-se em cerca de M€ 11,9.³⁸

³⁸ Em 31.12.2010, o MA detém 557 colaboradores.

- O montante total das transferências atribuídas a terceiros é de M€ 11,2³⁹, montante que absorve 31% do total dos proveitos, equivalente à totalidade do montante de transferências e subsídios obtidos pelo MA acrescido dos proveitos de vendas e prestação de serviços;
- Ao mesmo nível dos custos com pessoal e transferências atribuídas encontram-se os custos extraordinários, com 22% do total dos custos neste exercício, tendo sido fortemente influenciados pelas regularizações relativas a exercícios anteriores, no montante global de M€5,4, e pelo reconhecimento de juros de moras, de mais de M€ 3,6;
- O MA suportou juros na ordem de M€ 6,5, correspondente a 18% dos proveitos gerados no mesmo exercício, nas seguintes situações:

Quadro 36 – Custos do financiamento

Unid.:euros

Juros		Montante
Mora		3.647.444
Empréstimos	Curto prazo	9.961
	Médio e longo prazo	2.201.084
Locação financeira		353.974
Factoring		76.349
Acordos de pagamento		175.103
		6.463.915

Fonte: Balancete [2010]

No exercício de 2010, o MA apresentou resultados económicos negativos, consentâneos com o quadro anteriormente traçado da situação financeira, tal como se pode verificar no quadro seguinte:

Quadro 37 – Resultados económicos [2010]

Unid.:euros

Resultados	Montante
Operacionais	-4.917.835
Financeiros	-328.124
Correntes	-5.245.959
Extraordinários	-9.137.62
Líquido do exercício	-14.383.586

Fonte: Demonstração de Resultados [2008-2010]

Os custos do exercício, no montante de M€ 50,1, foram manifestamente superiores aos proveitos, que se cifraram em M€ 35,7, determinando um resultado líquido negativo de M€ 14,4.

O resultado corrente negativo, de M€ 5,2, demonstra incapacidade para suportar os custos relativos à sua atividade corrente que, conjugado com o resultado extraordinário negativo, de M€ 9,1,

³⁹ Corresponde ao somatório das transferências e subsídios correntes, no montante de €8.841.460, e das transferências de capital, no montante de €2.321.745, incluídas em custos extraordinários.



determina uma situação económica desequilibrada que impossibilita o Município de inverter a situação financeira e inviabiliza a operação de saneamento financeiro, em particular, o cumprimento dos limites de endividamento nos prazos previstos.

Em sede de contraditório, o Presidente da Câmara sublinhou que *“(...) os indicadores e rácios económicos referenciados no Relato da Auditoria, resultam da situação evidenciada pelas contas do Município em 2010, que foram afectadas com o registo dos passivos omissos (...) e agravadas pelo decréscimo das transferências correntes da Administração Central em cerca de menos 15% num único ano.”*

4.1.9. Planos de regularização de dívidas

Entre 23.12.2004 e a data da contração do empréstimo para saneamento financeiro, o MA celebrou 65 acordos de pagamentos com fornecedores e empreiteiros titulares de créditos sobre a autarquia, que ascenderam ao montante de M€ 10, visando diferir no tempo o pagamento de dívidas vencidas de curto prazo, por contrapartida do pagamento de uma taxa de juro indexada à taxa *euribor*, acrescida de uma taxa de *spread*.

Após a celebração destes acordos, todos os credores cederam, na modalidade de *factoring* sem recurso, os seus créditos a duas instituições financeiras (IF), recebendo destas, de imediato, o valor das faturas em dívida.

Estes contratos de *factoring* foram integralmente pagos através da receita do empréstimo de saneamento financeiro contraído pelo MA.

Entretanto, e no decurso do período de vigência do contrato de empréstimo para saneamento financeiro, mais especificamente entre 28.01.2009 até 31.12.2010, o Município celebrou mais 4 acordos de pagamento de dívidas vencidas, no montante de M€ 3,05, com o seguinte teor:

- i.* O MA reconhece a existência de dívida vencida;
- ii.* A situação financeira em que se encontra o Município não permite cumprir, atempadamente, as obrigações decorrentes dos serviços adquiridos aos fornecedores;
- iii.* A dívida será paga em 120 prestações mensais e sucessivas (com exceção do acordo celebrado com a ERSUC que prevê o pagamento da dívida em 4 prestações mensais);

- iv. Haverá lugar ao pagamento de juros calculados, dia a dia, à taxa *Euribor* a 1 mês, acrescida de um *spread* de 1,95% (com exceção do acordo celebrado com a ERSUC que prevê o pagamento de uma taxa de juro calculada à taxa *Euribor* a 3 meses e uma taxa de *spread* de 1,75%).

Após a celebração destes acordos de pagamento, os fornecedores cederam os seus créditos, no próprio dia ou no dia seguinte, na modalidade de *factoring* sem recurso, a duas instituições financeiras, tendo a CMA emitido a favor destas autorizações de débito permanente em conta.

Assim, a autarquia ficou devedora às IF das quantias que estas adiantaram aos credores, acrescidas dos juros e taxas de *spread* acordados entre si.

Quadro 38 – Acordos de pagamentos

Unid.: euros			
Credor (Aderente)	Acordo de pagamentos (Data)	Contrato de Factoring (Data)	Valor
ANTERO SANTOS	21.04.2009	23.04.2009	262.931
ERSUC	31.08.2009	01.09.2009	230.917
SAVECOL	28.01.2009	28.01.2009	356.431
SUMA	27.07.2009	27.07.2009	2.199.669
Total			3.049.948

Desde a data da cessão de créditos às IF, até 31.12.2010, os pagamentos efetuados respeitantes a amortizações e encargos, ascenderam a €369.662 e €285.327, em 2009 e 2010, respetivamente.

A matéria relacionada com a celebração de acordos de pagamento conexos a contratos de *factoring* celebrados entre os credores e o Município foi objeto de análise e pronúncia pelo Tribunal de Contas em sede de fiscalização prévia⁴⁰ e sucessiva⁴¹.

Ainda recentemente, no âmbito de um processo de julgamento de responsabilidades financeiras, veio também pronunciar-se a 3.ª Secção do TC, no acórdão n.º 1/2011⁴².

Assim, e conforme o TC teve oportunidade de se pronunciar, em princípio, o recurso por uma pessoa coletiva de direito público a instrumentos de direito privado é defensável desde que se revelem adequados à realização das suas atribuições.

⁴⁰ Vd., entre outros, o Acórdão n.º 23/08, de 18.02, proferido em Subsecção da 1.ª Secção, mantido pelo Acórdão n.º 1/09, de 6.01, do Plenário da 1.ª Secção.

Vd., ainda, as Deliberações n.ºs 1 e 2 de 2004 – AUDIT, ambas da 1.ª Secção.

⁴¹ Cfr. entre outros, o Relatório de Auditoria n.º 43/2007, “Auditoria à GOP – Empresa de Gestão de Obras Públicas da Câmara Municipal do Porto, EM”, Relatório n.º 8/2010, “Auditoria ao Endividamento e Relações Financeiras com o Sector Empresarial Local do Município de Lisboa” e Relatório de Auditoria n.º 40/2010, “Auditoria ao Endividamento e Relações Financeiras com o Sector Empresarial do Município do Porto”, todos da 2.ª Secção.

⁴² Processo n.º 02/2008 – JRF da Secção Regional da Madeira.



Mas, mesmo no domínio da atuação privada de um ente público, existe uma vinculação jurídica-pública, ou seja, é imperioso que essa atividade se traduza no respeito pelo princípio da prossecução do interesse público, pelo princípio da legalidade e pelos demais princípios subjacentes a toda a atividade administrativa.

Neste sentido, interessa-nos determinar se este tipo de operações estará, ou não, em conformidade com o regime jurídico-financeiro a que se encontram subordinados os municípios.

Vimos atrás pela descrição dos factos que conformaram as operações financeiras *sub judice*, que o MA procedeu à consolidação de dívidas vencidas, por via do estabelecimento de novos instrumentos contratuais que fixaram as condições de pagamento estabelecidas por acordo entre o Município, os credores e as IF adquirentes dos créditos.

Com efeito, e através destes contratos conexos, os credores da autarquia obtiveram das IF os montantes correspondentes aos seus créditos e o MA, como contrapartida pelo diferimento dos prazos de pagamento, comprometeu-se a pagar às IF o valor correspondente aos montantes em dívida, acrescido do valor dos juros e do *spread* acordados.

Em face da factualidade descrita é legítimo afirmar-se que os efeitos financeiros comuns a todas estas operações, tendentes à consolidação de dívida vencida de curto prazo, são em tudo semelhantes aos efeitos de um contrato de mútuo bancário⁴³.

Na realidade, do ponto de vista do Município, se este fosse diretamente contrair um empréstimo junto da banca para pagar as dívidas aos seus credores, em nada divergiria das operações em análise. *“O facto de o dinheiro não «transitar» formalmente pela autarquia é aqui irrelevante, uma vez que o Município assume essas dívidas como suas, comprometendo-se a remunerar o capital.”*⁴⁴

Saliente-se, a propósito da qualificação jurídica destas operações, que o citado acórdão n.º 1/2011, da 3.ª Secção, considerou que *“na verdade, estamos perante novas operações financeiras tituladas por instrumentos, celebrados com novos credores mediante contratos com cláusulas próprias estipulando os limites de crédito disponível, as taxas de juro remuneratório, o prazo máximo de reembolso dos créditos (...).”*

⁴³ Vide contrato de mútuo oneroso, previsto no art. 1142º do Código Civil, que se qualifica como operação de crédito realizada por instituições de crédito, nos termos do n.º 1 do Dec.-Lei n.º 344/78, de 25.10.

⁴⁴ Vide acórdão n.º 48/03, de 11.04, proferido em Subsecção da 1.ª Secção, e mantido pelo acórdão n.º 29/03, de 1.07, proferido pelo Plenário da 1.ª Secção que julgou improcedente o recurso n.º 23/03

Ora, tratando-se, em substância, como se sustentou, de instrumentos de crédito contraídos pelo Município, por intermédio dos seus credores, há-de ser à luz dos normativos legais que regulam o regime de crédito público municipal vigente que se devem enquadrar as situações em apreço.

Com efeito, os municípios estão sujeitos a um regime legal de crédito fortemente enformado pelos princípios do interesse público e da legalidade que determinam, entre outros aspetos, a fixação legal das condições a que os empréstimos devem obedecer⁴⁵.

Neste sentido, os artigos 38º e seguintes da LFL, dispõem que: *“os municípios podem contrair empréstimos e utilizar aberturas de crédito junto de quaisquer instituições autorizadas por lei a conceder crédito (...) nos termos da lei”* que, conjugados com as normas anualmente publicadas nas Leis do OE, devem ser entendidos como estabelecendo um *numerus clausus* imperativo no que concerne aos tipos e finalidades possíveis de endividamento por parte dos municípios⁴⁶.

Conclui-se, assim, que no domínio dos normativos legais vigentes (cfr. art. 40º, n.º 1, da LFL e 3º, n.º 1, do Dec.-Lei n.º 38/2008, de 7.03.), apenas se admitia o recurso ao crédito público para reestruturação de dívidas vencidas a fornecedores no âmbito de um contrato de empréstimo para saneamento financeiro, a que, aliás, o Município já recorreu.

Em sede de contraditório, o Presidente da Câmara veio alegar o seguinte: *“Acreditamos que, também nesta matéria, estamos em absoluto cumprimento da lei, uma vez que estabelecemos planos de pagamento com credores (não com instituições financeiras), em que assumimos apenas juros a taxas bastante inferiores à taxa de juro de mora em vigor. Isso permitiu poupanças ao erário municipal de cerca de 217.000E. Aliás, esta medida está prevista no plano de saneamento financeiro, na medida “Renegociação de prazos de acordos de pagamento. (...)”*.

As alegações apresentadas não contrariam a análise que as antecede, que conclui que os acordos de pagamento conexos aos contratos de cessão financeira são ilegais por não se subsumirem a nenhum dos instrumentos previstos na LFL e, eventualmente, passíveis de responsabilidade financeira sancionatória, nos termos da al. b) do n.º 1 do art. 65º da Lei n.º 98/97, de 26.08.

A despesa ilegalmente assumida com os acordos celebrados após a data da contração do empréstimo para saneamento financeiro, até 31.12.2010, no montante global de M€ 3,05, foi autorizada pelo Presidente da Câmara Municipal, Élio Manuel Delgado da Maia.

⁴⁵ Como refere, António L. de Sousa Franco, o contrato de empréstimo é um ato *“autorizado e vinculado legalmente”*. In *“Finanças Públicas e Direito Financeiro”*, Almedina, 4.ª Edição, pág. 102.

⁴⁶ i) para ocorrer a dificuldades de tesouraria; ii) para aplicação em investimentos; iii) para saneamento financeiro; iv) para reequilíbrio financeiro.



4.2. O Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infracções Conexas

Em conformidade com a Recomendação de 1 de Julho de 2009, do Conselho da Prevenção da Corrupção, a CMA aprovou, em 04.02.2010, o seu *Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infracções Conexas*, tendo, em sede de contraditório, o Presidente da Câmara informado que “(...) *No que se refere à implementação (...) que já se iniciou, (...) expressa as acções desenvolvidas e, ainda, os constrangimentos verificados, sobretudo pelo processo de aprovação da nova estrutura orgânica municipal. Será de realçar que, em consequência da implementação daquele Plano, foram aprovadas as normas procedimentais para as candidaturas, no ano de 2011, à atribuição de apoios financeiros à actividade regular das Associações de carácter cultural e foi, ainda, aprovado pelo Executivo Municipal e enviado para discussão pública, o Projecto de Regulamento Municipal para a Concessão de Benefícios Públicos*”, juntando o Relatório de Execução Relativo ao ano de 2010.

5. EMOLUMENTOS

São devidos emolumentos nos termos dos arts. 2º e 10º, n.º 1, do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo Dec.-Lei n.º 66/96, de 31 de Maio, com a redacção dada pela Lei n.º 139/99, de 28 de Agosto, a suportar pelo MA, no valor de €17.164,00 (dezassete mil, cento e sessenta e quatro euros).





Tribunal de Contas

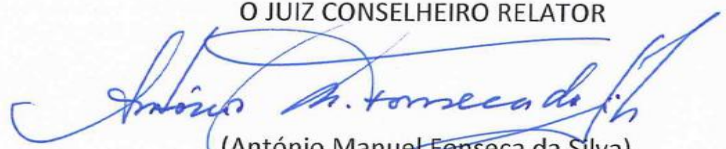
6. DECISÃO

Os Juízes da 2.ª Secção, em Subsecção, face ao que antecede e nos termos da alínea a) do n.º 2 do artigo 78º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, deliberam:

- a) Aprovar o presente relatório;
- b) Ordenar que o relatório seja remetido:
 - Ao Ministro de Estado e das Finanças;
 - Ao Ministro Adjunto e dos Assuntos Parlamentares;
 - Aos actuais Presidentes da Assembleia e da Câmara Municipal de Aveiro;
 - Aos responsáveis ouvidos no âmbito do contraditório.
- c) Determinar que o Presidente da Câmara Municipal de Aveiro, no prazo de 180 dias, informe este Tribunal da sequência dada às recomendações ora formuladas;
- d) Determinar a remessa deste relatório ao Procurador-Geral Adjunto neste Tribunal, nos termos do disposto nos n.º 4 do art. 29º e n.º 1 do art. 57º da referida Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto;
- e) Após notificação nos termos das alíneas anteriores, proceder à respetiva divulgação via Internet;
- f) São devidos emolumentos conforme consta do ponto 5.

Tribunal de Contas, em 26 de Janeiro de 2012.

O JUIZ CONSELHEIRO RELATOR


(António Manuel Fonseca da Silva)

JUÍZES CONSELHEIROS ADJUNTOS


(Eurico Manuel Ferreira Pereira Lopes)


(José de Castro de Mira Mendes)

Fui presente:

O Procurador-Geral Adjunto,





ÍNDICE DE ANEXOS

ANEXO 1 – Eventuais responsabilidades financeiras.....	3
ANEXO 2 – Aprovação dos Orçamentos Municipais [2009 – 2010]	5
ANEXO 3 – Relação nominal de responsáveis – membros do órgão executivo municipal.....	7
ANEXO 4 – Apuramento dos Limites de Endividamento	8
ANEXO 5 – Entidades que relevam para o Endividamento	9
ANEXO 6 – Empréstimos de médio e longo prazo.....	11
ANEXO 7 – Endividamento Líquido	12
ANEXO 8 – Endividamento líquido da CMA [2008-2010]	13
ANEXO 9 – Endividamento líquido da SMA [2008-2010]	14
ANEXO 10 – Contribuição das entidades relevantes para o endividamento líquido do MA [2008]	15
ANEXO 11 – Contribuição das entidades relevantes para o endividamento líquido do MA [2009]	16
ANEXO 12 – Contribuição das entidades relevantes para o endividamento líquido do MA [2010]	17
ANEXO 13 – Endividamento líquido da CIRA [2008-2010]	18
ANEXO 14 – Défice orçamental [2007-2010]	19
ANEXO 15 – Alegações	20





Tribunal de Contas

ANEXO 1 – EVENTUAIS RESPONSABILIDADES FINANCEIRAS

Item	Descrição dos factos	Normas violadas	Responsáveis	Responsabilidade	
				Sancionatória	Reintegratória
4.1.5	Não cumprimento da previsão orçamental constante do PSF, na elaboração e aprovação dos orçamentos para 2009 e 2010.	Art. 40º, n.º 4, al. a) da LFL; Art. 5º do DL n.º 38/2008, de 7.03.	Membros da CMA que elaboraram as propostas de orçamento e membros da AMA que aprovaram os orçamentos para 2009 e 2010 (Anexo 2).	Arts. 62º, n.º 3, 65º, n.º 1, al. b) e d), e 67º, n.º 3 da Lei n.º 98/97, de 26.08.	
4.1.8	Utilização, no exercício de 2010, de parte do saldo da gerência anterior sem que o mesmo tenha sido objeto de inscrição orçamental.	Al. a) do ponto 8.3.1.4 do POCAL.	Membros da CMA que não elaboraram nem submeteram à AMA a revisão orçamental para inscrição do saldo da gerência anterior (Anexo 3).	Art. 65º, n.º 1, al. b) da Lei n.º 98/97, de 26.08.	
4.1.9	Celebração de acordos de pagamento conexos com contratos de <i>factoring</i> que são ilegais por não se subsumirem a nenhum dos instrumentos previstos na LFL.	Art. 40º, n.º 1 da LFL.	Presidente da Câmara.	Art. 65º, n.º 1, al. b) da Lei n.º 98/97, de 26.08.	



Tribunal de Contas

ANEXO 2 – APROVAÇÃO DOS ORÇAMENTOS MUNICIPAIS [2009 – 2010]

Orçamento Municipal para 2009				
Reunião da CMA de 15.12.2008 (Ata n.º 30)		Reunião da AMA de 05.01.2009 (Ata n.º 72)		
Presenças	Voto	Presenças	Partido	Voto
Carlos Manuel da Silva Santos	Favorável*	1.Regina Maria P. F. Ramos Bastos	PSD	Favorável
Pedro Nuno Tavares Matos Ferreira	Favorável	2.Celso Augusto Batista dos Santos	CDS	Favorável
Marília Fernanda Correia Martins	Contra	3.Manuel José Prior Pedreira Neves	PSD	Favorável
Margarida Dias Ferreira	Contra	4.Manuel António C. Rodrigues Silva	PSD	Favorável
António Rocha Dias Andrade	Contra	5.Sérgio Filipe Pires Loureiro ^(a)	PSD	Favorável
Gonçalo Nuno Caetano Alves	Favorável	6.Paulo Jorge Lopes Anes	PSD	Favorável
Luis Miguel Capão Filipe	Favorável	7.Alexandre Jorge Ribeiro Caleiro	PSD	Favorável
Nuno Manuel Marques Pereira	Contra	8.João Carlos Martins Valente	PSD	Favorável
		9.Fernando José Florentino Marques	PSD	Favorável
		10.Miguel Almeida Dias ^(b)	PSD	Favorável
		11.Joaquim Manuel da Silva Marques	PSD	Favorável
		12.Firmino Marques Ferreira ^(c)	PSD	Favorável
		13.Victor Manuel da Silva Martins	PSD	Favorável
		14.António Mário da Fonseca Neto	PSD	Favorável
		15.Casimiro Simões Calafate	PSD	Favorável
		16.Fernando Tavares Marques	PSD	Favorável
		17.Luis Claro de Jesus	PSD	Favorável
		18.Sesnando Alves dos Reis	PSD	Favorável
		19.José António Tavares Vieira	PSD	Favorável
		20.António Bastos Marques Rodrigues ^(d)	PS	Contra
		21.José da Cruz Costa	PS	Contra
		22.Raúl Ventura Martins	PS	Contra
		23.Pedro Machado Pires da Rosa	PS	Contra
		24.Ana Maria P. S. Neves Ferreira	PS	Contra
		25.Orlando Eduardo da Silva Terra Sêca	PS	Contra
		26.Ana Carla Guerra Miranda Macedo	PS	Contra
		27.Rui Alexandre G. Miranda Macedo	PS	Contra
		28.João Alberto Simões Barbosa	PS	Abstenção
		29.António Ildebrando Nunes Costeira	PS	Abstenção
		30.Manuel Vieira dos Santos	PS	Abstenção
		31.Maria Romana A. M. Fragateiro Cunha	PS	Abstenção
		32.António Manuel C. Serra Granjeia	CDS	Abstenção
		33.Jorge Manuel do Nascimento	CDS	Favorável
		34.Carlos Mário Magalhães Anileiro	CDS	Favorável
		35.Telmo Vieira Martins	CDS	Favorável
		36.Nelson Ricardo Esteves Peralta	B. Esquerda	Contra
		37.António Manuel de Pinho Regala	PCP/PEV	Contra
		38.Miguel Alexandre O. Soares e Fernandes	CDS	Favorável
		39.Mário Manuel Borges Pereira Pinto	PS	Contra
		40.João António Fernandes Pedroso	PS	Contra

*Também fez uso do voto de qualidade

^(a) Substituiu João Evangelista Rocha de Almeida

^(b) Substituiu Álea Gilda Salgueiro Morgado Teixeira

^(c) Substituiu Armando Manuel Dinis Vieira

^(d) Substituiu Carlos Manuel Natividade da Costa Candal

Orçamento Municipal para 2010				
Reunião da CMA de 14.12.2009 (Ata n.º 26)		Reunião da AMA de 30.12.2009 (Ata n.º 06)		
Presenças	Voto	Presenças	Partido	Voto
Élio Manuel Delgado da Maia	Não se encontrava presente	1.Luis Miguel Capão Filipe	CDS/PP	Favorável
		2.Jorge Carvalho Arroiteia	PPD/PSD	Favorável
		3.Angela Maria Bento R. N. S. Almeida	PPD/PSD	Favorável
Maria da Luz Nolasco Cardoso	Favorável	4.Ernesto Carlos Rodrigues Barros	PPD/PSD	Favorável
Carlos Manuel da Silva Santos	Favorável	5.Maria Inês Sousa B. A. Mineiro	CDS/PP	Favorável
Pedro Nuno Tavares Matos Ferreira	Favorável	6.Rafael Alexandre Lopes Nevado	CDS/PP	Favorável
Ana Vitória Gonçalves Morgado Neves	Favorável	7.Maria Inês Sequeira Bastos Abreu	CDS/PP	Favorável
Miguel Alexandre O. Soares Fernandes	Favorável	8.Telmo Vieira Martins	CDS	Favorável
José da Cruz Costa	Abstenção	9.Carlos Mário Magalhães Anileiro	CDS	Favorável
João Francisco Carvalho Sousa	Abstenção	10.Manuel António Coimbra R. Silva	PPD/PSD	Favorável
Helena Maria Oliveira Dias Libório	Abstenção	11.Maria Isabel S. O. Leite Pedroso	PPD/PSD	Favorável
		12.Paulo Jorge Lopes Anes	PPD/PSD	Favorável
		13.Susana Cristina Chaves B. Esteves ^(a)	PPD/PSD	Favorável
		14.Manuel José Prior Pedreira Neves	PPD/PSD	Favorável
		15.Elisabete Krithinas de Freitas	PPD/PSD	Favorável
		16.Olinto Henrique da Cruz Ravara	PPD/PSD	Favorável
		17.João Carlos Martins Valente	PPD/PSD	Favorável
		18.Alexandre Jorge Ribeiro Caleiro	PPD/PSD	Favorável
		19.Victor Manuel Marques Oliveira ^(b)	PSD	Favorável
		20.Firmino Marques Ferreira ^(c)	PSD	Favorável
		21.Fernando Tavares Marques	PSD	Favorável
		22.Casimiro Simões Calafato	PPD/PSD	Favorável
		23.Sesnando Alves dos Reis	PSD	Favorável
		24.Silvestre Paiva da Silva ^(d)	PPD/PSD	Favorável
		25.José António Tavares Vieira	PSD	Favorável
		26.Rui Miguel Macela Leal Vaz	PPD/PSD	Favorável
		27.Antero Marques dos Santos	Independente	Favorável
		28.Pedro Miguel M. C. Silva Pinheiro ^(e)	PS	Abstenção
		29.José Gonçalo B. Belo Fonseca	PS	Abstenção
		30.Maria Celina Capão L. F. Alves	PS	Abstenção
		31.Paulo Jorge Teixeira de Jesus	PS	Abstenção
		32.Ana Maria Pinho S. Neves Ferreira	PS	Abstenção
		33.Nuno Manuel Marques Pereira	PS	Abstenção
		34.Carlos Francisco da Cunha Picado	PS	Abstenção
		35.Manuel Vieira dos Santos	PS	Abstenção
		36.Maria Romana Alves M. F. Cunha	PS	Abstenção
		37.João Alberto Simões Barbosa	PS	Abstenção
		38.Pedro Machado Pires da Rosa	PS	Abstenção
		39.Nelson Ricardo Esteves Peralta ^(f)	BE	Contra
		40.João Pedro Rodrigues Santos Dias	BE	Contra
		41.António Manuel Santos Salavessa	PCP	Contra

^(a)Substituiu Bruno Miguel Ribeiro Costa

^(b)Substituiu Victor Manuel Silva Martins

^(c)Substituiu Armando Manuel Dinis Vieira

^(d)Substituiu David Paiva Martins

^(e)Substituiu Raul Ventura Martins

^(f)Substituiu Ivar Jorge Alves Corceiro



Tribunal de Contas

ANEXO 3 – RELAÇÃO NOMINAL DE RESPONSÁVEIS – MEMBROS DO ÓRGÃO EXECUTIVO MUNICIPAL

Responsáveis	Cargo	2008	2009	2010
Élio Manuel Delgado da Maia	Presidente	01.01 a 31.12	01.01 a 31.12	01.01 a 31.12
Carlos Manuel da Silva Santos	Vereador	01.01 a 31.12	01.01 a 31.12	01.01 a 31.12
Pedro Nuno Tavares Matos Ferreira	Vereador	01.01 a 31.12	01.01 a 31.12	01.01 a 31.12
Marília Fernanda Correia Martins	Vereadora	01.01 a 31.12	01.01 a 31.10	12.07 a 06.09
Margarida Dias Ferreira	Vereadora	01.01 a 31.12	01.01 a 31.10	-
António Rocha Dias Andrade	Vereador	01.01 a 31.12	01.01 a 31.10	-
Gonçalo Nuno Caetano Alves	Vereador	01.01 a 31.12	01.01 a 31.10	-
Jaime Simões Borges	Vereador	-	01.01 a 31.10	-
Luis Miguel Capão Filipe	Vereador	01.01 a 31.12	01.01 a 31.10	-
Nuno Manuel Marques Pereira	Vereador	01.01 a 31.12	01.01 a 31.10	-
Maria da Luz Nolasco Cardoso	Vereadora	-	01.11 a 31.12	01.01 a 31.12
Miguel Alexandre Oliveira Soares Fernandes	Vereador	-	01.11 a 31.12	01.01 a 31.12
Ana Vitória Gonçalves Morgado Neves	Vereadora	-	01.11 a 31.12	01.01 a 31.12
José da Cruz Costa	Vereador	-	01.11 a 31.12	01.01 a 11.07 e 07.09 a 31.12
Helena Maria Oliveira Dias Libório	Vereadora	-	01.11 a 31.12	01.01 a 21.01
João Francisco Carvalho Sousa	Vereador	-	01.11 a 31.12	01.01 a 31.12
José Manuel Gaspar Martins	Vereador	-	-	22.01 a 31.12

ANEXO 4 – APURAMENTO DOS LIMITES DE ENDIVIDAMENTO

Com as alterações significativas ao cálculo do endividamento, bem como dos critérios que fixam os respectivos limites, introduzidos pela Lei n.º 2/2007, de 15.01, e pelas Leis do orçamento de Estado para 2008, 2009 e 2010, o referencial passou a ser o endividamento líquido municipal, compatível com o conceito de necessidades de financiamento do Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais (SEC95) (cfr. art. 36º da LFL).

Assim, os limites de endividamento, líquido e de recurso ao crédito, passaram a ser calculados em função do montante das receitas provenientes dos impostos municipais, das participações no FEF, da participação no IRS, da derrama e da participação nos resultados das entidades do sector empresarial local, relativas ao ano anterior (cfr. art. 37º da LFL).

Apresenta-se no mapa seguinte o cálculo dos diferentes limites de endividamento do MA no triénio 2008-2010:

		Unid.: Euro		
Receitas Municipais ^(a)		2008	2009	2010
1. Impostos Municipais do ano anterior		16.323.782	16.214.969	14.086.997
	IMI	8.074.478	9.162.457	8.417.520
	IMT	6.819.234	5.550.514	4.316.288
	IUC	956.827	1.118.464	1.294.328
	Impostos abolidos	473.243	383.534	58.861
2. Derrama do ano anterior		3.723.462	3.159.652	2.468.195
3. Participação no FEF + parcela fixa do IRS (Anexo XIX do OE do ano anterior)		7.600.441	7.974.269	8.317.299
4. Participação nos resultados das entidades do SEL		0	0	0
5. TOTAL (1+2+3+4)		27.647.685	27.348.890	24.872.491
Limite Endividamento	Curto Prazo (5) x 10%	2.764.768	2.734.889	2.487.249
	Médio e Longo Prazo (5) x 100%	27.647.685	27.348.890	24.872.491
	Líquido (5) x 125%	34.559.606	34.186.112	31.090.614

Fonte: Mapa do Controlo Orçamental da Receita

a) Receita líquida de reembolsos e restituições



ANEXO 5 – ENTIDADES QUE RELEVAM PARA O ENDIVIDAMENTO

Nos termos do art. 36º, n.º 2, als. a) e b) da LFL e dos arts. 31º e 32º da Lei n.º 53-F/2006, de 29.12 (RJSEL), relevam, ainda, para os limites da capacidade de endividamento, o endividamento das associações de municípios, bem como das entidades que integram o SEL, proporcional à participação no capital social, em caso de incumprimento das regras de equilíbrio de contas previstas no art. 31º do RJSEL.

Em 2008, por força do aditamento do n.º 4 ao art. 32º do RJSEL, introduzido pela Lei n.º 67-A/2007, de 31.12 (LOE para 2008) passaram também a concorrer para aqueles limites todas as participações detidas, directa ou indirectamente, em sociedades comerciais na proporção da respectiva participação social, em caso de incumprimento das regras de equilíbrio previstas no citado art. 31º do RJSEL (cfr. art. 28º e 29º da LOE para 2008), à excepção das empresas que nos termos do art. 6º do Dec.-Lei n.º 558/99, de 17.12 (RGSEE), não estejam integradas no SEL, alteração introduzida pelo art. 54º da Lei n.º 64-A/2008, de 31.12 (LOE para 2009).

De harmonia com as disposições conjugadas dos art. 31º e 32º do RJSEL e do art. 36º, n.º 2, al. b) da LFL, caso os sócios de direito público não efectuem, no prazo legalmente previsto¹, uma transferência financeira no montante necessário para ultrapassar o desequilíbrio operacional, o endividamento das empresas releva para o apuramento do endividamento municipal.

Nestes termos, cabe assim proceder à definição do perímetro das entidades que relevam para o endividamento do MA, à luz das regras supra enunciada, no triénio 2008-2010:

¹ De acordo com o disposto no n.º 4 do art.º 31º do RJSEL, conjugado com o n.º 5 do art.º 65º do CSC, o prazo limite para a realização desta transferência será 30 de Abril ou 30 de Junho, quando se trate de sociedades comerciais que devam apresentar contas consolidadas ou apliquem o método da equivalência patrimonial.

Entidades		Participação %	2008			2009			2010		
			Equilibrada (nº2 do artº31 de RJSEL)	Transferência (nº4 do artº31 de RJSEL)	Concorre	Equilibrada (nº2 do artº31 de RJSEL)	Transferência (nº4 do artº31 de RJSEL)	Concorre	Equilibrada (nº2 do artº31 de RJSEL)	Transferência (nº4 do artº31 de RJSEL)	Concorre
SEL (arts. 36º n.º 2 al. b) LFL e 31º e 32º RJSEL)	Aveiro Expo	51	Não	Não	Sim	Sim	-	-	Sim	-	-
	EMA	100	Não	Não	Sim	Não	Não	Sim	Não	Sim	Sim
	Moveaveiro, EM	100	Não	Não	Sim	Não	(a)	Sim	Não	(a)	Sim
	Teatro Aveirense	100	Não	Não	Sim	Não	Não	Sim	Não	Não	Sim
	TMA	100	Não	Sim	Não	Não	Sim	Não	Não	Não	Sim
Soc. Comerciais (arts. 36º, n.º 2, al. b) LFL e 31º e 32º RJSEL alterados pelos arts. 28º e 29º OE 2008)	Parque Desportivo de Aveiro	45,4	Não	n.a	Sim	Não	n.a	Sim	Sim	-	Não
	Parque de Ciência e Inovação, SA	2,5							Entrou em funcionamento no final de 2010		
AM	Comunidade intermunicipal da Região de Aveiro e Baixo-Vouga	20,4		n.a	Sim		n.a	Sim		n.a	Sim

- (a) O MA procedeu à transferência financeira para equilibrar o resultado de exploração operacional de 2009 e 2010 fora do prazo legalmente previsto (considera-se data limite para a transferência 30.04) pelo que o endividamento da empresa releva para o apuramento do endividamento municipal



ANEXO 6 – EMPRÉSTIMOS DE MÉDIO E LONGO PRAZO

O apuramento do endividamento de médio e longo prazo considera o capital em dívida dos empréstimos de médio e longo prazo (*stock da dívida*) do Município, das associações de municípios², da empresa municipal e das sociedades comerciais relevantes no final do ano, bem como os empréstimos de curto prazo e abertura de créditos, no montante não amortizado até 31.12 do mesmo ano, que se ilustra no quadro seguinte:

		Unid.: Euros		
Stock da dívida	Endividamento	31.12.2008	31.12.2009	31.12.2010
	1.Montante em dívida do MA ^(a)		80.327.725	91.006.401
2.Montante em dívida do SEL e AM		99.500	99.500	148.730
3.Empréstimos excepcionados		35.810.343	32.967.275	29.578.994
4. Montante de empréstimos de m/l prazos relevante para o endividamento		44.616.882	58.138.626	56.661.399
5. Limite empréstimos de m/l/prazo ^(b)		27.647.685	27.348.890	24.872.491
6. Capacidade de endividamento a médio e longo prazo utilizada (4/5*100)		161,4%	212,6%	227,8%
7.Montante que excede o limite de endividamento de empréstimos (4-5)		16.969.197	30.789.736	31.788.908

Fonte: Mapa dos empréstimos - 8.3.6.1 do POCAL, relativamente ao MA, Relatório e Contas das entidades.

- a) Inclui os Serviços Municipalizados de Aveiro
- b) Vd. Anexo 4

² Art. 19º, n.º 1, da Lei n.º 55-B/2004, de 30.12, art. 33º, n.º 1, da Lei n.º 60-A/2005, de 30.12 e arts. 24º e 32º da LFL.

ANEXO 7 – ENDIVIDAMENTO LÍQUIDO

Por imposição do SEC95, a dívida das autarquias locais concorre para a dívida total do Estado. De acordo com o conceito presente neste documento, o endividamento líquido municipal resulta da diferença entre:

- a soma dos passivos financeiros, qualquer que seja a sua forma, incluindo nomeadamente os empréstimos contraídos, os contratos de locação financeira e as dívidas a fornecedores;
- a soma dos activos financeiros, nomeadamente o saldo de caixa, os depósitos em instituições financeiras e as aplicações de tesouraria.

O apuramento do endividamento líquido total do MA, para os exercícios de 2008, 2009 e 2010, atende à informação contida no balanço, valores líquidos, da autarquia e respectivas entidades relevantes, é o que se apresenta em síntese no quadro infra:

		Unid.: Euros		
Designação		2008	2009	2010
Endividamento Líquido	1.CMA	76.352.685	91.807.270	105.498.679
	2.SMA	7.381.302	7.169.443	4.320.253
	3.SEL ^(a)	7.784.805	8.535.011	7.577.753
	4.SC ^(a)	4.320.088	4.602.473	-
	5.AM ^(b)	-	(947.229)	(1.922.493)
	6. Endividamento Líquido TOTAL (1+2+3+4+5)	95.838.880	111.166.968	115.474.192
7. Limite Endividamento Líquido Total^(c)		34.559.606	34.186.112	31.090.614
8. Capacidade de endividamento líquido utilizada (6/7*100)		277,3%	325,2%	371,4%
9. Montante que excede o limite de endividamento líquido (6-7)		61.279.274	76.980.856	84.383.578
10. PSF - Montante que excede o limite de endividamento líquido		69.808.675	49.805.914	40.777.957

Fonte: Balanço da CMA, SM e das entidades relevantes

- a) Vd. Anexos 10, 11 e 12
- b) Vd. Anexo 13
- c) Vd. Anexo 4



Tribunal de Contas

ANEXO 8 – ENDIVIDAMENTO LÍQUIDO DA CMA [2008-2010]

	2008	2009	2010
Activo relevante para o endividamento líquido			
<i>Disponibilidades</i>	8.969.104	9.683.554	6.986.796
<i>Dívidas de terceiros</i>	4.848.116	9.153.593	8.999.673
<i>Acréscimos e Diferimentos</i>	396.414	863.653	545.666
<i>Investimentos Financeiros</i>	13.398,030	13.203.157	12.858.517
Total Activo	27.611.664	32.903.957	29.390.652
<i>Créditos não reconhecidos por ambas as partes (art.º 36º, n.º 3 da LFL)</i>	1.710.885	0	0
<i>Créditos sobre as entidades que integram os SM e o SEL (art.º 36º, n.º 3 da LFL)</i>	401.444	987.192	999.665
Total Geral do Activo	25.499.335	31.916.765	28.390.987
Passivo relevante para o endividamento líquido			
<i>Dívidas a terceiros</i>	136.159.806	154.707.774	161.908.874
<i>Acréscimos e Diferimentos</i>	1.905.531	2.225.349	1.694.158
Total Passivo	138.065.337	156.933.123	163.603.032
Empréstimos Excepcionados	35.810.343	32.967.275	29.578.994
<i>Dívidas à EDP 1988</i>	402.974	241.813	134.372
Total Geral do Passivo	101.852.020	123.724.035	133.889.666
Endividamento Líquido	76.352.685	91.807.270	105.498.679

ANEXO 9 – ENDIVIDAMENTO LÍQUIDO DA SMA [2008-2010]

	2008	2009	2010
	2008	2009	2010
Activo relevante para o endividamento líquido			
<i>Disponibilidades</i>	505.812	549.966	326.780
<i>Títulos negociáveis</i>	102.772	85.963	85.865
<i>Dívidas de terceiros</i>	1.800.495	1.706.322	1.762.080
<i>Acréscimos e Diferimentos</i>	70.395	34.436	6.772
Total Activo	2.479.474	2.376.687	2.181.497
Passivo relevante para o endividamento líquido			
<i>Dívidas a terceiros</i>	8.257.294	8.245.821	6.819.957
<i>Acréscimos e Diferimentos</i>	1.603.482	1.893.808	275.292
Total Passivo	9.860.776	10.139.629	7.095.249
Passivo – Activo	7.381.302	7.762.942	4.913.752
<i>Dívidas ao MA</i>	0	593.499	593.499
Endividamento Líquido	7.381.302	7.169.443	4.320.253



Tribunal de Contas

ANEXO 10 – CONTRIBUIÇÃO DAS ENTIDADES RELEVANTES PARA O ENDIVIDAMENTO LÍQUIDO DO MA [2008]

	Aveiro Expo 51%	EMA 100%	Moveaveiro 100%	Teatro Aveirense 100%	PDA 45,4%
<i>Activo relevante para o endividamento líquido</i>					
Disponibilidades	28.408	64.848	18.824	14.941	10.334
Dívidas de terceiros	711.767	461.828	351.926	268.126	22.516
Acréscimos e Diferimentos	36.993	119.622	173.323	85.220	135.538
Investimentos Financeiros	0	0	0	0	0
Total Activo	777.168	646.298	544.073	368.287	168.388
<i>Passivo relevante para o endividamento líquido</i>					
Dívidas a terceiros	821.446	4.460.436	3.436.895	389.023	8.959.045
Acréscimos e Diferimentos	58.957	1.069.028	318.188	18.687	724.956
Provisões	0	0	0	0	0
Total Passivo	880.403	5.529.464	3.755.083	407.710	9.684.001
Passivo – Activo	103.235	4.883.166	3.211.010	39.423	9.515.613
Dívidas ao MA	0	390.991	10.453	0	n.a.
Endividamento Líquido	103.235	4.492.175	3.200.557	39.423	9.515.613
Contribuição para o endividamento do MA	52.650	4.492.175	3.200.557	39.423	4.320.088
	7.784.805				

ANEXO 11 – CONTRIBUIÇÃO DAS ENTIDADES RELEVANTES PARA O ENDIVIDAMENTO LÍQUIDO DO MA [2009]

	EMA 100%	Moveaveiro 100%	Teatro Aveirense 100%	PDA 45,4%
<i>Activo relevante para o endividamento líquido</i>				
Disponibilidades	9.996	4.381	24.717	7.276
Dívidas de terceiros	458.051	71.715	248.556	17.890
Acréscimos e Diferimentos	117.648	104.980	92.812	101.581
Investimentos Financeiros	0	0	0	0
Total Activo	585.695	181.076	366.085	126.747
<i>Passivo relevante para o endividamento líquido</i>				
Dívidas a terceiros	4.566.166	3.385.168	380.359	9.583.770
Acréscimos e Diferimentos	1.355.639	365.576	8.652	680.583
Total Passivo	5.921.805	3.750.744	389.011	10.264.353
Passivo – Activo	5.336.110	3.569.668	22.926	10.137.606
Dívidas ao MA	390.991	2.702	0	n.a.
Endividamento Líquido	4.945.119	3.566.966	22.926	4.602.473
Contribuição para o endividamento do MA	4.945.119	3.566.966	22.926	4.602.473
	8.535.011			



Tribunal de Contas

ANEXO 12 – CONTRIBUIÇÃO DAS ENTIDADES RELEVANTES PARA O ENDIVIDAMENTO LÍQUIDO DO MA [2010]

	EMA 100%	Moveaveiro 100%	Teatro Aveirense 100%	TMA 100%
<i>Activo relevante para o endividamento líquido</i>				
Outras contas a receber não corrente	0	0	0	178.500
Clientes	49.172	82.177	227.969	6.436
Adiantamentos a fornecedores	361.271	0	665	0
Estado e outros entes públicos	11.778	18.674	20.788	33.328
Outras contas a receber corrente	821.386	146.205	96.835	151.929
Diferimentos	832	35.001	2.226	3.240
Caixa e depósitos Bancários	2.665	5.818	12.852	24.944
Total Activo	1.247.104	287.875	361.335	398.377
<i>Passivo relevante para o endividamento líquido</i>				
Financiamentos obtidos não correntes	382.000	133.359	148.730	8.594
Outras contas a pagar não correntes	0	0	46.569	0
Estado e outros entes públicos	8.240	0	0	0
Fornecedores	1.380.331	1.060.276	211.334	261.546
Accionistas (sócios)	0	30.948	0	
Estado e outros entes públicos	36.352	0	1.310	13.257
Financiamentos obtidos correntes	230.874	1.202.608	0	0
Outras contas a pagar correntes	4.060.667	839.078	28.531	128.322
Diferimentos	29.640	0	8.625	27.419
Total Passivo	6.128.104	3.266.269	445.099	439.138
Passivo – Activo	4.881.000	2.978.394	83.764	40.761
Dividas ao MA	390.991	15.175	0	0
Endividamento Líquido	4.490.009	2.963.219	83.764	40.761
Contribuição para o endividamento do MA	4.490.009	2.963.219	83.764	40.761
	7.577.753			

ANEXO 13 – ENDIVIDAMENTO LÍQUIDO DA CIRA [2008-2010]

	2009	2010
Activo relevante para o endividamento líquido		
<i>Disponibilidades</i>	186.149	1.021.646
<i>Dívidas de terceiros</i>	2.630.091	5.507.424
<i>Acréscimos e Diferimentos</i>	85.886	276.126
<i>Investimentos Financeiros</i>	13.508.000	14.070.500
Total Activo	16.410.126	20.875.696
Passivo relevante para o endividamento líquido		
<i>Dívidas a terceiros</i>	11.733.926	11.406.718
<i>Acréscimos e Diferimentos</i>	37.466	54.223
Total Passivo	11.771.392	11.460.941
Endividamento Líquido	(4.638.734)	(9.414.755)
Contribuição para o endividamento do MA (20,42%)	(947.229)	(1.922.493)



Tribunal de Contas

ANEXO 14 – DÉFICE ORÇAMENTAL [2007-2010]

RECEITA							
Previsões corrigidas	Por cobrar no início do ano	Liquidadas	Liquidações anuladas	Cobradas Brutas	Cobrada líquida (1)	Por cobrar no final do ano (2)	
190.959.775	1.723.520	46.614.960	93.465	47.105.724	46.600.406	1.139.292	
DESPESA							
Previsões corrigidas	Compromissos assumidos			Paga (3)	Diferenças		
	Exercício	Exercícios futuros	Total		Dotação não comprometida	Saldo	Compromissos por pagar (4)
190.959.775	126.353.828	5.613.628	131.967.456	48.040.248	64.605.947	142.919.527	78.313.580
Défice orçamental 2007 (1)+(2)-(3)-(4)					- 78.614.130		

RECEITA							
Previsões corrigidas	Por cobrar no início do ano	Liquidadas	Liquidações anuladas	Cobradas Brutas	Cobrada líquida (1)	Por cobrar no final do ano (2)	
180.501.790	1.139.292	77.693.270	114.648	76.351.887	75.856.521	2.336.028	
DESPESA							
Previsões corrigidas	Compromissos assumidos			Paga (3)	Diferenças		
	Exercício	Exercícios futuros	Total		Dotação comprometida	Saldo	Compromissos por pagar (4)
180.501.790	128.092.696	6.908.255	135.000.951	69.846.858	52.409.094	110.654.932	58.245.838
Défice orçamental 2008 (1)+(2)-(3)-(4)					- 49.900.147		

RECEITA							
Previsões corrigidas	Por cobrar no início do ano	Liquidadas	Liquidações anuladas	Cobradas Brutas	Cobrada líquida (1)	Por cobrar no final do ano (2)	
172.822.977	2.366.028	61.007.204	169.831	58.321.249	57.740.718	4.886.152	
DESPESA							
Previsões corrigidas	Compromissos assumidos			Paga (3)	Diferenças		
	Exercício	Exercícios futuros	Total		Dotação comprometida	Saldo	Compromissos por pagar (4)
172.822.977	114.132.160	4.268.140	118.400.300	57.556.362	58.690.817	115.266.615	56.575.798
Défice orçamental 2009 (1)+(2)-(3)-(4)					- 51.505.290		

RECEITA							
Previsões corrigidas	Por cobrar no início do ano	Liquidadas	Liquidações anuladas	Cobradas Brutas	Cobrada líquida (1)	Por cobrar no final do ano (2)	
129.318.777	4.886.152	47.398.834	21.843	47.305.087	46.797.981	4.958.056	
DESPESA							
Previsões corrigidas	Compromissos assumidos			Paga (3)	Diferenças		
	Exercício	Exercícios futuros	Total		Dotação comprometida	Saldo	Compromissos por pagar (4)
129.318.777	88.651.629	6.889.848	95.541.478	49.995.308	40.667.147	79.323.469	38.656.322

ANEXO 15 – ALEGAÇÕES

As respostas ao contraditório remetido pelos diversos responsáveis encontram-se gravadas no CD que se anexa.