



**SCHOOL OF
ECONOMICS &
MANAGEMENT
LISBON**

MESTRADO

ECONOMIA E POLÍTICAS PÚBLICAS

TRABALHO FINAL DE MESTRADO

DISSERTAÇÃO

GOVERNAÇÃO LOCAL: FRAGMENTAÇÃO, ENDIVIDAMENTO E CONTROLO

LUÍS MIGUEL TEIGA DA SILVA BARROS

SETEMBRO - 2013



**SCHOOL OF
ECONOMICS &
MANAGEMENT
LISBON**

MESTRADO

ECONOMIA E POLÍTICAS PÚBLICAS

TRABALHO FINAL DE MESTRADO

DISSERTAÇÃO

GOVERNAÇÃO LOCAL: FRAGMENTAÇÃO, ENDIVIDAMENTO E CONTROLO

LUÍS TEIGA BARROS

ORIENTAÇÃO:

PROFESSOR DOUTOR PAULO TRIGO PEREIRA

SETEMBRO - 2013

Agradecimentos

O desenvolvimento deste trabalho não teria sido possível sem o contributo de algumas pessoas a quem quero expressar o meu agradecimento:

Ao Professor Doutor Paulo Trigo Pereira, pelo tempo e pelo saber.

À minha esposa, Patrícia, pela compreensão e incentivos.

À minha filha, Margarida, pela inspiração.

Aos meus pais, por tudo.

Ao meu irmão, pelo companheirismo.

Índice

Resumo.....	1
Abstract	2
1. Introdução.....	3
2. Os Riscos da Fragmentação Institucional.....	6
2.1. <i>Racionalidade Individual vs. Racionalidade Organizativa.....</i>	<i>6</i>
2.2. <i>Accountability e Endividamento Local.....</i>	<i>8</i>
3. Consolidação e Controlo.....	16
3.1. <i>A Importância da Consolidação</i>	<i>16</i>
3.2. <i>O Controlo Financeiro do Sector Local: Análise Crítica</i>	<i>20</i>
4. Trabalho Empírico.....	26
4.1. <i>A Fragmentação Institucional da Governação Local em Portugal</i>	<i>26</i>
4.2. <i>Engenharias financeiras com impacto no endividamento local em Portugal.....</i>	<i>28</i>
4.2.1. <i>Operação 1: Transmissão de dívida</i>	<i>29</i>
4.2.2. <i>Operação 2: Project Finance.....</i>	<i>31</i>
4.2.3. <i>Operação 3: Criação de um Fundo de Investimento Imobiliário</i>	<i>34</i>
4.3. <i>O Controlo Financeiro.....</i>	<i>37</i>
5. Conclusões e Contributos	42
Referências Bibliográficas	45
 <i>Anexos</i>	
<i>Anexo I – Esquema da Dissertação.....</i>	<i>51</i>
<i>Anexo II – Perímetros da dívida</i>	<i>53</i>
<i>Anexo III - Evolução da criação de empresas municipais em Portugal continental até 2011 ...</i>	<i>55</i>
<i>Anexo IV – Fragmentação institucional nos municípios de Cascais, Mafra, Oeiras e Sintra</i>	<i>57</i>
<i>Anexo V – Caso 1: Transmissão de dívida.....</i>	<i>59</i>
<i>Anexo VI – Caso 2: Project finance (Município de Lamego)</i>	<i>61</i>
<i>Anexo VII – Caso 3: Criação de um Fundo de Investimento Imobiliário.....</i>	<i>63</i>
<i>Anexo VIII – Extracto da acta da AM do Município de Oeiras</i>	<i>64</i>
<i>Anexo IX – Extracto da Acta da AM do Município de Sintra</i>	<i>86</i>
<i>Anexo X – Nº de acções de controlo – análise internacional comparada</i>	<i>89</i>

“As *instituições* são criação de seres humanos. Elas evoluem e são alteradas por seres humanos. (...)

As *instituições* determinam a *performance* das economias, mas o que determina *instituições eficientes?*”¹

¹ NORTH, Douglass C. *Institutions, institutional change and economic performance*. New York: Cambridge University Press, 1990, p.5 e p. 137.

Resumo

Tradicionalmente, a gestão e provisão de serviços públicos locais é conferida às autarquias locais, incumbindo ao município o grosso dessas responsabilidades. Ao longo das últimas décadas, alterações legais e a proeminência de um corpo teórico com origem na *New Public Management (NPM)* e no Novo Institucionalismo Económico, entre outros factores, levaram à adopção de novos modelos de governação local. Complementarmente ao sistema de gestão directa surgiram modelos alternativos de organização das actividades. Trata-se de modelos baseados na descentralização ou na desorçamentação através da criação de entidades designadas pela doutrina como “agências”. Esta realidade originou o fenómeno da fragmentação institucional e material da governação local. Face às tensões que se geram entre a racionalidade individual e a racionalidade organizacional, esta transformação do modelo de governação levanta, na sua aplicação, riscos ao nível da “*accountability*” e, mais especificamente, no crescente endividamento e na maior dificuldade da respectiva monitorização e controlo. Neste trabalho, apresentam-se casos reais de utilização instrumental das entidades criadas para, através de operações de engenharia financeira, contornar os limites de endividamento a que os municípios estão sujeitos. Em concreto, o problema central da investigação prende-se com a resposta às seguintes questões: As agências criadas podem servir de “veículos de financiamento municipal” instrumentalizados no sentido de contornar os limites de endividamento dos municípios? Podem potenciar o endividamento oculto e a transferência de dívidas e compromissos? Não existe um eficaz controlo político e financeiro sobre os municípios e as respectivas agências? A resposta afirmativa a estas questões sugere alterações de natureza institucional, quer ao nível do controlo político quer judicial.

Palavras-chave: Governação local; Fragmentação institucional; Engenharias financeiras; Endividamento; Controlo financeiro.

Abstract

Traditionally, the management and provision of local public services is on local government, instructing the municipality the bulk of those responsibilities. Over the last two decades, legal changes and the prominence of a body of theory originating in New Public Management (NPM) and the New Economic Institutionalism, among other factors, led to the adoption of new models of local governance. In addition to the direct management emerged alternative models of organizational activities. These are models based on decentralization and off-budget activities by creating entities designated by the doctrine as "agencies". This reality led to the phenomenon of institutional fragmentation and competencies of local governance. Given the tensions which arise between individual rationality and organizational rationality, this transformation of the governance model raises, in its application, the level of risks concerning "accountability" and, more specifically, increasing indebtedness and reducing monitoring and control. This paper presents real cases of instrumental use of entities created for through financial engineering operations, circumvent debt limits that municipalities are subject. In particular, the problem of the research is related to the answer to the following questions: Agencies created can serve as "vehicles of municipal financing" instrumentalized in order to circumvent the limits of indebtedness of municipalities? Do they potentiate the hidden debt, the transfer of debts and commitments? There is no effective political and financial control over the municipalities and their agencies? The affirmative answer to the former questions, leads to recommendations on reforms both in political and judicial control institutions.

Keywords: Local governance, institutional fragmentation, Financial Engineering, Indebtedness, Financial Control

1. Introdução

A organização das actividades do sector público baseou-se, durante largas décadas, nos princípios do modelo de organização *weberiano* cuja estrutura enfatiza o controlo na forma de uma hierarquia monocrática baseada num conjunto de regras, procedimentos e regulamentos decorrentes do direito público e estruturados de forma a manter a continuidade, estabilidade e centralismo da Administração (Pfiffner, 2004).

A crise económica de finais da década de 70 do século passado criou pressões ao nível da administração do sector público dos governos ocidentais e o modelo tradicional de organização da Administração Pública não conseguiu introduzir as inovações necessárias para lidar com aquela crise. De acordo com Osborne e Gaebler (1992) o modelo burocrático estava entorpecido por excesso de normas, obcecado por controlo, vinculado a um orçamento rígido e, para além de ser avesso à inovação, ignorava os cidadãos centrando-se nos seus próprios interesses. Era necessário criar um modelo de governação mais eficiente, mais flexível, um novo quadro normativo e institucional.

Surgiram, deste modo, as pressões para a mudança. Políticos, instituições financeiras, gestores e académicos de todo o mundo, bem como organizações supranacionais como a OCDE e o FMI, desempenharam um importante papel na criação e na manutenção de uma pressão institucional visando uma transformação da governação pública (Pina, et al, 2009).

Chegara o tempo da *New Public Management (NPM)*. Este movimento tem origem na cultura anglo-saxónica no final de 1970 e início de 1980 tendo sido aplicado no Reino Unido, nos governos da primeira-ministra Margaret Thatcher e em alguns municípios dos EUA. De seguida, os governos da Nova Zelândia e Austrália haveriam de adoptar esta teoria (Gruening, 2001). Mais tarde, nos anos 1990 a *NPM* começou a ganhar força nos países da Europa Continental (Kuhlmann, 2010).

Com a adopção desta doutrina, os postulados da gestão do sector privado foram importados para a reforma da administração pública (Kluvers e Tippett, 2012), isto é, o princípio básico da teoria requer que os princípios de mercado venham a ser introduzidos no sector público e que a actividade

administrativa, tradicionalmente muito focada no processo, passe a estar orientada para os resultados (*outcomes*) numa abordagem orientada para o cliente (Azuma, 2003). Para Diefenbach (2009) os elementos centrais desta teoria apontam para a definição de uma “orientação externa”, voltada para o mercado, para os *stakeholders* e para o cliente, e uma “orientação interna”, visando alcançar a economia, a eficiência e a eficácia dos processos por meio de alterações no modelo organizacional e institucional através da descentralização de estruturas e criação novas entidades geridas segundo as regras da gestão do sector privado (Hood, 1991).

Na prática, ao advogar pela introdução de mecanismos de mercado e de gestão no modelo de governação² do sector público, este quadro teórico iniciou uma autêntica revolução institucional neste sector pela criação de agências³, entidades especializadas na provisão de bens e serviços específicos, dotadas de autonomia administrativa, financeira e patrimonial, estabelecendo uma vasta gama de soluções institucionais no contexto da governação pública a operar num ambiente normativo e organizacional mais flexível e adaptável às exigências da teoria.

Em Portugal, a criação de novas entidades pelo poder local requer, obrigatoriamente, a autorização do órgão representativo dos munícipes, a assembleia municipal⁴. Aquelas entidades encarregam-se, então, da prestação dos serviços públicos tradicionalmente atribuídos às autarquias. Esta prossecução pode assumir várias formas: serviço municipalizado, concessão a empresa privada, participação em sociedade comercial, integração de uma associação de municípios, criação de empresa pública municipal, intermunicipal ou metropolitana, fundação, cooperativa, associação, entre outras.

² Neste trabalho optar-se-á por usar o termo “governo local” ou “governança local” ao invés do termo “governança”. Com efeito, como denota Wollmann (2004), o termo “governança” implica a observação de redes múltiplas de organizações que não são públicas e actores que operam para além das estruturas formais do governo, designadamente na política social.

³ O conceito de “agências” tem origem na literatura anglo-saxónica e representa a criação, por parte dos governos nacionais ou subnacionais, de diferentes formas híbridas de organização que substituem as tradicionais burocracias de direito público na provisão de bens e serviços públicos (Veja-se Laking, 2005). Neste trabalho optar-se-á por englobar no conceito de “agências” todas as organizações que se encontram fora da organização tradicional de governo e que têm delegadas competências públicas.

⁴ Veja-se artigo 53º, n.º 2, *alíneas l) e m)* da Lei n.º 169/99, de 18.09, com a redacção dada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11.01.

Figura 1 – Entidades criadas, participadas e/ou controladas pelo poder político local



Fonte: Elaboração própria

Cada uma destas formas de intervir tem diferentes regimes jurídicos, contabilísticos e fiscais e diferentes níveis de autonomia económica e financeira exigindo diferentes níveis de coordenação, controlo e risco por parte da autarquia (Costa *et al*, 2006, p.204).

Este trabalho está estruturado em duas partes. A primeira corresponde à revisão da literatura e expõe algumas abordagens teóricas aplicáveis. Assim, analisam-se alguns riscos da fragmentação institucional no sector público local, designadamente na tensão que existe entre a racionalidade individual e a racionalidade organizacional bem como nos problemas colocados ao nível da *accountability* e do endividamento local. Esta parte teórica finaliza com uma abordagem à importância da consolidação de contas neste contexto institucional efectuando-se, posteriormente, uma análise crítica ao controlo político e jurisdicional exercido sobre a actividade financeira da governação local.

A segunda parte é a abordagem empírica do trabalho. A metodologia de investigação adoptada pretende efectuar uma abordagem, sobretudo positiva, do fenómeno de fragmentação institucional,

usando o “estudo de casos” de operações reais de engenharia financeira ocorridas entre municípios e suas agências tendo por finalidade objectivos completamente alheios aos estabelecidos quer pela *New Public Management*, quer na legislação que permite estas formas de desorçamentação. Na parte final é também abordada a (in)eficácia do controlo político e jurisdicional da actividade financeira local⁵.

2. Os Riscos da Fragmentação Institucional

2.1. *Racionalidade Individual vs. Racionalidade Organizativa*

De acordo com Pereira (2008, p.46), as organizações podem ser analisadas partindo de duas perspectivas: a perspectiva organicista e holística, que dá primazia ao todo em relação às partes constituintes; e a perspectiva adoptada pelo *individualismo metodológico*, centrando a sua análise no indivíduo, nas suas acções, na sua racionalidade. Como refere o autor, esta perspectiva vê a organização como “*uma estrutura onde interagem indivíduos, integrados num sistema de governação que incorpora incentivos diferenciados*”. Isto é, a acção colectiva e o processo de tomada de decisão pública pode, e deve, ser definida a partir de avaliações individuais (Buchanan e Tullock, 1962).

Desde meados do séc. XX têm ganho notoriedade várias correntes de investigação sob o termo de “nova” economia das instituições” ou “teoria da escolha pública” que partem deste pressuposto metodológico assumindo que os indivíduos se comportam como “*agentes racionais e egoístas, sendo motivados pelo interesse pessoal de natureza essencialmente material*” (Pereira, 2008, p.47)⁶.

Centrando a sua análise no processo político, Schumpeter (1943), Downs (1957) e Olson (1993), entre outros autores, argumentam que as escolhas públicas são dominadas por motivações egoístas centradas no auto-interesse dos políticos.

⁵ Para uma melhor compreensão da estrutura do presente trabalho, propõe-se a leitura do esquema presente em *Anexo I*.

⁶ Buchanan, ao defender o individualismo metodológico não diz que os indivíduos são “egoístas” ou “auto-interessados” mas defende que os incentivos devem ser desenhados como se o fossem. A este respeito veja-se, também, Pereira (1997).

Ora, considerar os políticos, agentes decisores, como “egoístas” e “auto interessados” é algo que acarreta grandes implicações na análise das instituições públicas, quer elas tenham carácter administrativo ou empresarial.

Partindo deste postulado relativo ao comportamento humano, pode dizer-se que existe uma latente tensão entre a racionalidade individual e a racionalidade organizacional, designadamente na constituição de agências por parte do poder político local, o que torna pertinente formular a seguinte questão: Quais as reais motivações para a criação de agências? Obviamente, há uma dimensão casuística na resposta a esta questão. Contudo, existe doutrina que sublinha as motivações menos nobres.

Com efeito, assumindo o pressuposto da aplicação de axiomas económicos básicos, nomeadamente a racionalidade e o comportamento baseado no interesse próprio, neste caso dos políticos locais, a criação de agências teria na sua base, não critérios de eficiência da gestão pública, mas sim critérios obedientes a interesses pessoais dos políticos⁷. Bourdeaux (2005), sugere que a criação de entidades por parte do sector público obedece a motivações de ordem financeira e política afirmando, mais precisamente, que as agências são criadas para contornar as limitações impostas ao endividamento.

Detendo-se especificamente na criação de empresas públicas, Pereira (2012) lembra que a criação de entidades empresariais, nomeadamente pelo poder local, se tem verificado não apenas em sectores em que uma lógica empresarial se parece justificar, devido à flexibilidade contratual e de gestão (dando como exemplo o sector das águas, saneamento e resíduos), mas também noutros sectores sem sustentabilidade mercantil, como a educação e a cultura, criando entidades expostas a uma total dependência financeira dos municípios. Em coerência, Stanton e Moe (2002) sugerem que as entidades criadas pelo sector local, designadamente as empresas locais, operam num ambiente de elevados níveis de coercividade e de controlo por parte dos municípios.

⁷ Ocultar endividamento, alcançar meios de financiamento suplementares, alimentar clientelas políticas, etc.

Esta dependência potencia o uso abusivo destas entidades, tornando mais ou menos simples a concretização de acções, impostas pelo município, tendo em vista operações que nada têm a ver com o objecto e natureza da entidade criada.

Schwarz (2012) afirma que, regularmente, as agências são constituídas para serem “veículos de financiamento” e instrumentalizadas no sentido de se contornarem os limites da dívida. Segundo o autor, outro especial propósito que justifica a sua criação prende-se com a deliberada redução da transparência financeira e conseqüente fuga ao escrutínio público.

De facto, os políticos locais e os responsáveis pelas entidades por si controladas enfrentam hoje um *trade-off* no que diz respeito à transparência corporativa. Se por um lado a transparência beneficia a economia aumentando a capacidade dos *stakeholders* em monitorizar e controlar a actividade financeira pública, por outro lado aquela abertura tem um custo político pois ao evidenciar o desempenho operacional poderá expor ineficiências e agendas políticas (Piotroski et al, 2008).

2.2. *Accountability e Endividamento Local*

Laking (2005) aponta algumas preocupações a ter em conta na fragmentação da governação do sector público, designadamente a perda de controlo sobre as agências, a perda na política da responsabilidade (*accountability*), a fuga às regras do direito público e às restrições orçamentais, a exposição do governo a riscos financeiros e a criação de ambientes favoráveis ao clientelismo político e corrupção.

Estes riscos podem ser amplificados por um conjunto de factores que, directa ou indirectamente, estarão presentes na análise empírica que será desenvolvida:

- A pressão dos grupos de interesse. O sector público, designadamente o local, enfrenta uma grande pressão exercida por vários *stakeholders* no sentido de responder pela execução das suas responsabilidades na gestão dos recursos públicos. Adicionalmente, o reporte financeiro é o barómetro do desempenho governativo ou gestor e com ligações cada vez mais fortes aos

interesses particulares dos responsáveis. Assim, a gestão do sector público tem, hoje mais do que nunca, grandes incentivos para manipular o seu reporte financeiro (Pilcher e Zahn, 2010);

- A heterogeneidade conceptual. A informação utilizada no reporte das diferentes entidades com competências ao nível da gestão municipal não é homogénea nem consistente, resultado da existência de diferentes ambientes, quer ao nível dos sistemas de contabilidade, quer ao nível do quadro legislativo aplicável, dificultando a consolidação das contas para aferir a escala do endividamento global do sector público (Walker, 2009);
- A baixa cooperação entre as estruturas de controlo existentes (Sevilla, 2005). Com efeito, esta alteração do modelo de governação local exige mecanismos de controlo complementares e fiabilidade na cooperação entre os municípios, a tutela e a instância superior de controlo.

Mas veja-se, em concreto, os efeitos que a fragmentação institucional da governação local poderá colocar ao nível da *accountability* e, mais especificamente, no endividamento.

A *accountability* é um conceito elástico e multidireccional. Pode definir-se como a obrigação de “*responder pela execução das responsabilidades perante aqueles que confiaram essas mesmas responsabilidades*” (Ruffner e Sevilla, 2004, p. 126).

É hoje consensual que existe um *trade-off* entre a flexibilidade que uma gestão descentralizada pode proporcionar e a *accountability* (Sevilla, 2005; Piotroski *et al*, 2008), sendo difícil reconciliar diferentes dinâmicas organizacionais, formando-se pressões centrífugas e centrípetas no modelo de governação (Flinders, 2004).

A criação de novas entidades e conseqüente transferência de competências tem sido um dos elementos centrais na reforma do sector público e tem assumido diferentes naturezas – política, administrativa e financeira. Frequentemente, estas reformas aumentaram a autonomia e arbítrio dos governos locais sem terem sido criadas estruturas e mecanismos de *accountability*. Acresce que, quando os aspectos políticos, administrativos e financeiros estão separados, isto é, quando estamos perante ambientes normativos e conceptuais diversos, a relação entre o arbítrio e a *accountability* torna-se ainda mais complexa (Yilmaz *et al*, 2010).

De acordo com a teoria da *NPM*, a introdução de medidas de gestão de desempenho, iria gerar mais e melhor informação quer para os decisores, quer para os demais *stakeholders*. Por outro lado, a definição de indicadores de gestão permitiria a responsabilização dos gestores pelos resultados alcançados. Ou seja, a verdadeira *accountability* viria do cumprimento do objectivo central: melhorar a eficiência e a qualidade da decisão.

Contudo, no sector público, as relações de *accountability* entre o principal e o agente são complexas, indefinidas e de difícil monitorização (Broadbent and Laughlin, 2003). Com efeito, a concretização daquele objectivo central da *NPM* depende de dois aspectos, muitas vezes, de difícil observação: que as agências criadas sejam, de facto, eficientes⁸; e que a informação prestada seja completa, honesta, transparente e simétrica.

A nível político, o divórcio entre os códigos normativos do governo e o processo de decisão política num sistema institucionalmente fragmentado cria grandes tensões ao nível da *accountability*, isto é, a complexa rede de entidades com responsabilidades na gestão pública mascara a responsabilidade e confunde o entendimento do cidadão sobre as políticas públicas. O poder precisa de ser legitimado (Stoker, 1998). Para Miller e Dickson (1996), particularmente na governação local, a emersão de um sistema onde as responsabilidades são partilhadas entre as autoridades locais e um conjunto de outras entidades públicas e/ou privadas, provoca um grande constrangimento na opinião pública, sendo exigível uma ligação forte, coerente e explícita entre o poder parlamentar e a actividade exercida pelas agências.

Flinders (2004), no entanto, sublinha que tem havido uma certa ingenuidade em torno dos debates sobre a *accountability* destas entidades e o respectivo controlo político. Tem-se pressuposto que a legitimidade dos parlamentos advém apenas do acto eleitoral esquecendo-se um conjunto complexo de outras premissas exigíveis aos parlamentares como sejam a *expertise*, a experiência, a objectividade e o profissionalismo.

⁸ Nas vertentes de eficiência alocativa e eficiência técnica, tal como abordadas por Niskanen (1971) em *Bureaucracy and Representative Government*, e tratadas por Pereira (2008).

O endividamento local em especial

Os estudos econométricos efectuados até ao momento apontam, inequivocamente, para uma relação positiva entre o aumento dos gastos públicos ao nível subnacional e o aumento dos défices nacionais, isto é, o aumento das despesas e défices dos sectores subnacionais conduzem a elevados níveis de despesa e défice ao nível nacional (Fornasari *et al*, 2000).

Ao endividamento local deve, pois, ser dado o devido destaque tendo presente o actual contexto de esforços de consolidação e estabilidade orçamental. Propõe-se, agora, analisar alguns fenómenos relacionados com o endividamento local e que podem ser despoletados pela fragmentação institucional da governação local.

- A desorçamentação

Catarino (2012, p.258) define desorçamentação como o *“processo pelo qual parte das despesas e das receitas que antes eram objecto de relevação orçamental, sendo aí especificamente registadas, passa a estar na esfera de outras entidades colectivas (...) dispersando uma realidade que antes era objecto de um tratamento unitário”*. Para o autor, o grau mais profundo de desorçamentação está relacionado com a existência de receitas e despesas públicas que estão totalmente à margem dos orçamentos, das suas regras de previsão e execução. Apesar de formalmente esta desorçamentação ser lícita, na medida que é permitida por lei, ela ilude o controlo democrático e financeiro sem que, muitas vezes, haja razões de interesse e ordem pública que a justifiquem tratando-se, ainda, de um fenómeno que está relacionado com a *“duplicação de estruturas e órgãos”* do sector público.

Bento (2000, p. 26) refere que a legitimidade da desorçamentação só se verifica quando as entidades que ficam fora do perímetro orçamental sejam verdadeiramente auto-suficientes e não constituam *“encargo, actual ou prospectivo, para os contribuintes”*. Caso contrário, estão em causa dois princípios fundamentais no tratamento das finanças públicas: o controlo democrático e a transparência no registo das responsabilidades contraídas.

Moreno (1998, p. 187) aponta como exemplo paradigmático de desorçamentação aquela que advém da criação ou controlo formal de uma gama variada de entidades, como “*associações, fundações, sociedades comerciais e, até cooperativas*”, para as quais se transferem anualmente, “*por múltiplas vias e formas*”, importantes verbas para o desempenho de competências e tarefas próprias das entidades públicas, com consequência posterior de tais verbas poderem ser “*geridas à margem das regras públicas da disciplina orçamental, da realização das despesas e receitas públicas, enfim do tratamento contabilístico e do regime de contas públicas*”.

Referindo-se à realidade do orçamento dos governos nacionais, Bento (2000) e Schick (2007) elencam alguns exemplos de desorçamentação que se abordarão com as necessárias adaptações à realidade da administração local:

- **Investimentos com recurso a “project finance”**, isto é, a construção de infra-estruturas públicas através da criação de consórcios empresariais que se encarregam da concretização dos investimentos e da execução do projecto. Ao nível local, esta realidade concretiza-se através das chamadas Parcerias Público-Privadas Institucionalizadas (PPP-I), algumas delas prosseguidas através das empresas locais. Neste modelo de negócio o financiamento necessário corre por conta de uma empresa de capitais mistos criada especificamente para este negócio, não havendo recurso a esforço dos contribuintes. O problema coloca-se quando o projecto não é auto-sustentável, necessitando de recorrer a “*prospectivas receitas*” de origem orçamental. “*Neste caso, trata-se de uma desorçamentação pura, com todas as suas consequências: o investimento realizado e financiado com empréstimos traduz-se num direito de saque sobre os impostos futuros e esses empréstimos são dívida pública para todos os efeitos relevantes*” (Bento, 2000, p.29 e 30). Isto é, a despesa (o investimento) não aparecerá nas contas públicas e exigirá a assunção de compromissos futuros;
- **A constituição de empresas públicas**. Estando grande parte das empresas públicas fora do perímetro orçamental, as receitas e despesas associadas à sua actividade ficam fora do controlo democrático e financeiro. Não sendo, em muitos casos, auto-sustentáveis, recorrem constantemente ao endividamento, por vezes com garantias do governo. Este livre acesso das

empresas públicas ao mercado de capitais⁹ muitas vezes escapa ao escrutínio dos entes políticos que lhes deram origem (Schick, 2007).

- **Garantias e “cartas de conforto”¹⁰** relativas a empréstimos contraídos pelas agências locais. Estas garantias estão excluídas do orçamento pois tratam-se de responsabilidades contingentes, isto é, apenas terão repercussão orçamental em caso de incumprimento. No entanto, existe um risco de compromissos futuros. Schick (2007), refere que as garantias não se confinam apenas aos empréstimos contraídos, sublinhando que, muitas vezes, os governos garantem às empresas públicas o pagamento das perdas que resultarem das diferenças entre os preços de mercado e os custos de produção.
- **A aplicação das receitas de venda de activos.** Para Bento (2000), estes activos ou representam impostos passados – se pagos com receitas cobradas – ou criaram direitos de saque sobre os impostos futuros – se pagos com a emissão de dívida. A solução que não alteraria a situação líquida do sector público seria a de utilizar integralmente as receitas da venda desses activos na aquisição de novos activos, na amortização de dívidas ou mesmo no aumento de capital das empresas públicas. Porém, a verdade é que os aumentos de capital das empresas públicas se destinam, na sua quase totalidade, a cobrir défices de exploração funcionando, por isso, como meras transferências correntes do sector público.

- As responsabilidades contingentes

No contexto da gestão da dívida pública local deve ser dada particular atenção à dívida indirecta, isto é, às responsabilidades/passivos contingentes, dada a probabilidade de se concretizarem¹¹.

⁹ Este livre acesso ao mercado de capitais não significa apenas o acesso a financiamento mas também a um conjunto bastante alargado e heterogéneo de produtos financeiros, alguns de natureza derivada cuja função económica se esgota na mera especulação.

¹⁰ As “cartas de conforto” são uma forma atípica de garantia e consubstanciam uma declaração dirigida a uma instituição de crédito por uma entidade que detém interesses dominantes numa terceira entidade que pretende assumir uma dívida perante a instituição de crédito. Constitui uma figura de uso quase exclusivo do direito bancário. Para Lopes (1996), o recurso a cartas conforto consiste por vezes num expediente para evitar a contabilização do endividamento resultante da prestação de uma garantia.

¹¹ De acordo com as normas internacionais de contabilidade para o sector público, “Quando uma entidade seja conjunta e solidariamente responsável por uma obrigação a parte da obrigação que se espera que seja satisfeita por outras partes é tratada como um passivo contingente” (Veja-se *International Public Sector Accounting Standards* (IPSAS) n.º 19).

Muitos municípios estão hoje expostos a riscos financeiros que desconhecem ao incorrerem em responsabilidades contingentes explícitas e implícitas (Primorac, 2011; Brixi, 2004).

Quadro 1 – Fontes de risco e responsabilidades contingentes para os municípios

Fontes de risco	Responsabilidades/passivos/obrigações contingentes
Explícitas [O passivo do município é reconhecido por lei ou contrato]	<ul style="list-style-type: none">▪ Garantias concedidas na dívida contraída por agências públicas ou privadas que têm nelas delegadas competências municipais;▪ Garantias que resultam de contratos de <i>project finance</i>, designadamente PPP's;▪ Internalização de empresas locais com a consequente incorporação do respectivo passivo e compromissos futuros.
Implícitas [O passivo do município advém de uma obrigação moral e de pressões de grupos de interesse]	<ul style="list-style-type: none">▪ “Cartas de conforto” relacionadas com operações efectuadas por agências públicas ou privadas que têm nelas delegadas competências municipais;▪ Assunção de passivos de entidades privadas, sem delegação de competências municipais mas cuja actividade assume vital importância para a região.

Fonte: Adaptado de Brixi (2004)

De acordo com Brixi (2004), os políticos locais tendem a acumular passivos contingentes para evitar a difícil adaptação a novos constrangimentos financeiros e reformas estruturais dolorosas, escapando da disciplina orçamental e dos mecanismos de controlo, tais como metas do défice e da dívida. Ao longo deste processo as agências locais endividam-se utilizando os subsídios que recebem dos governos locais como garantia. Em muitos casos, estes passam ainda as chamadas “cartas de conforto” que permitem a entidades insolventes acederem ao crédito.

Primorac (2011), sublinha a importância de estas operações serem consolidadas dentro do perímetro público local para acautelar riscos de natureza e montantes incertos no sentido de obter uma imagem integral da saúde financeira do sector público local.

- As empresas públicas em especial

Relativamente às empresas locais e ao seu impacto no endividamento Llera (2005) formula a seguinte questão: Serão as empresas instrumentos de ilusão da dívida formal?

Analizando a relação entre as empresas públicas das regiões autónomas de Espanha e o nível de dívida, o autor começa por referir que um dos efeitos perversos das limitações do endividamento é a procura de canais e mecanismos de ilusão das mesmas, com o objectivo de manter ou incrementar níveis de défice e de dívida formalmente baixos.

Através de um “*modelo empírico de desvio da dívida*”, o autor chega a duas conclusões pertinentes:

- i. A justificação inicial para a criação de empresas públicas obedeceu a critérios de gestão pública, no entanto, parte destas entidades foram utilizadas como veículos de desvios do endividamento;
- ii. Existe uma relação directa entre o número de empresas públicas criadas e o crescimento da dívida de longo prazo susceptível de não consolidar.

Esta questão é particularmente relevante para a aferição da dívida no contexto da contabilidade pública mas também na óptica da contabilidade nacional, aferida de acordo com o SEC95¹² tendo em vista o Procedimento dos Défices Excessivos (PDE)¹³. De acordo com aquele referencial contabilístico, as contas da maior parte das empresas públicas encontram-se fora do sector das Administrações Públicas, isto é, fora do perímetro da dívida pública¹⁴.

Pronunciando-se acerca dos princípios de responsabilização (*accountability*) e de transparência na utilização e gestão dos dinheiros públicos, Bento (2000, p. 34) escreveu “*O ponto fundamental é*

¹² Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais criado pelo Regulamento (CE) n.º 2223/96 do Conselho de 25 de Junho de 1996. Trata-se de um modelo de informação contabilística e financeira de natureza estatística aplicável a nível europeu pelo Eurostat, sendo o quadro de referência conceptual para o apuramento do défice e da dívida pública definidas no Tratado de *Maastricht*.

¹³ Protocolo anexo ao Tratado de *Maastricht* que estabelece os valores de referência de 3% para o PIB para o défice e 60% para o rácio da dívida.

¹⁴ Para o ano de 2014 prevê-se a actualização do sistema de contas nacionais com a entrada em vigor do SEC2010. Este sistema terá um provável impacto desfavorável na dívida pois irão ser integradas empresas públicas actualmente fora do perímetro de consolidação das administrações públicas (Veja-se Relatório n.º 1/2013 do Conselho das Finanças Públicas – Análise do Documento de Estratégia Orçamental 2013-2017, p.12).

não deixar criar capacidade de endividamento público fora do SPA, ou a existir, ser controlada apertadamente (o risco maior é a criação de “fictícias” entidades empresariais, com capacidade de endividamento ou “esconder” a dívida em operações de engenharia financeira)” (sublinhado do autor).

3. Consolidação e Controlo

3.1. A Importância da Consolidação

O fenómeno da fragmentação institucional coloca grandes problemas ao nível da contabilidade e respectiva prestação de contas das diferentes entidades. Isto é, a informação financeira, quando considerada individualmente, torna-se insuficiente, distorcida e incompleta, quer para a tomada de decisões quer para a realização de um controlo legal e financeiro eficaz, sendo necessária a apresentação das contas consolidadas envolvendo todas as entidades controladas pelos municípios.

De acordo com Pradas e Martínez (1999), um dos efeitos da descentralização e externalização da actividade municipal é precisamente a diminuição da importância da informação financeira prestada pelos municípios em termos individuais, sendo imperioso definir um perímetro contabilístico que preste informação segura aos seus usuários.

Neste contexto, a Lei n.º 2/2007, de 15.01, diploma que aprovou a Lei das Finanças Locais (LFL), no artigo 46º, veio introduzir a consolidação de contas nos municípios que detenham serviços municipalizados e a totalidade do capital de entidades do sector empresarial local¹⁵.

Colocando de lado a obrigação legal, a definição deste perímetro de consolidação revela-se manifestamente insuficiente. Não é pelo simples facto de um município deter 99% de uma entidade, em vez de 100%, que a sua responsabilidade diminui de tal forma que não deva ser considerada no perímetro de consolidação (Lopes e Pires, 2012).

¹⁵ A definição dos procedimentos contabilísticos para a consolidação de contas ficou, no entanto, dependente de alterações introduzidas pelo POCAL, algo que nunca chegou a suceder. Apenas em 2010, foram definidos um conjunto de princípios enquadradores e orientações subjacentes à consolidação de contas do grupo municipal (Veja-se Portaria n.º 474/2010 e a “Consolidação de Contas pelos Municípios” instruções para o exercício de 2010 emitidas pelo SATAPOCAL – Subgrupo de Apoio Técnico na Aplicação do POCAL).

Assim, julga-se que a “pedra de toque” está em saber avaliar o efectivo controlo que o município detém sobre a entidade, sobretudo tendo em vista duas questões:

- Pode a situação financeira das entidades afectar a posição financeira do município, designadamente em termos de obrigações assumidas?
- Pode o município fazer uso instrumental da entidade no intuito de obter vias alternativas de financiamento ou transmissão de dívidas?

A resposta afirmativa a qualquer destas questões deveria ser motivo suficiente para incluir uma determinada entidade no perímetro de consolidação do município¹⁶.

Para a *Ordre des Experts Comptables* (OEC, 1992) a consolidação de contas é um mecanismo essencial para garantir “*uma melhor democracia local*” dado que a evolução das formas de gestão de serviços públicos locais coloca sérios riscos ao nível do *controlo político e legal*, comprometendo seriamente a transparência do processo de atribuição de recursos públicos, e do *controlo financeiro*, dado ser mais difícil quantificar os compromissos e níveis de endividamento das diferentes entidades.

Para além do perímetro da consolidação contabilística do grupo municipal, torna-se igualmente relevante, para efeitos do presente trabalho, analisar os perímetros da dívida pública nas ópticas da contabilidade pública e da contabilidade nacional, de acordo com os normativos aplicáveis. Estes perímetros não têm sido coincidentes com o perímetro do grupo municipal nem têm sido coincidentes entre si.

Deste modo, é importante abordar alguns aspectos relacionados com diferentes conceitos de dívida/endividamento, designadamente no contexto da contabilidade nacional e da contabilidade pública. O “stock” associado às duas regras de dívida é diferente.

¹⁶ Refira-se que a Lei n.º 73/2013, de 03.09, diploma que define o “novo regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais”, revogando a Lei n.º 2/2007, de 15.01, estabelece no artigo 75º um perímetro de consolidação substancialmente mais vasto ao incluir, no grupo municipal, todas as entidades controladas, de forma directa ou indirecta, considerando-se que o controlo corresponde ao poder de gerir as políticas financeiras e operacionais da outra entidade a fim de beneficiar das suas actividades.

Assim, na óptica da **contabilidade nacional** a dívida pública, também designada de dívida de *Maastricht*, é comumente utilizada para medir o nível de endividamento das administrações públicas de um país¹⁷. A dívida pública compreende o valor nominal da totalidade das responsabilidades brutas em curso no final do ano do sector das administrações públicas, com a excepção das responsabilidades cujos activos financeiros correspondentes são detidos pelo sector das administrações públicas. A dívida pública engloba as responsabilidades das administrações públicas nas categorias de numerário e depósitos, títulos (excepto acções) e empréstimos, de acordo com as definições do SEC95. De referir que as responsabilidades brutas não englobam, para além dos derivados financeiros, os outros débitos (onde se incluem, nomeadamente, as dívidas comerciais)¹⁸⁻¹⁹.

Dentro do perímetro desta dívida encontramos as entidades pertencentes ao sector público administrativo e as entidades do sector público empresarial que são reclassificadas pelo Instituto Nacional de Estatística (INE) de acordo com os critérios definidos pelo SEC95²⁰;

O conceito de dívida da **contabilidade pública** é mais vasto e é o utilizado para aferir os limites legais de endividamento definidos na Lei das Finanças Locais (agora “Regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais”) e nas Leis de Orçamento de Estado. São estes limites legais que o poder local poderá ter interesse em tentar contornar.

Na Lei n.º 2/2007 de 15.01, diploma que aprovou a Lei das Finanças Locais (LFL) entretanto revogada, o conceito de endividamento abrange todos os passivos e todos os activos da autarquia. Com efeito, para o cálculo deste “endividamento líquido” este diploma considera todos os activos financeiros e os passivos financeiros, incluindo-se aqui para além do endividamento creditício, as

¹⁷ Este conceito encontra-se definido no Regulamento (CE) n.º 479/2009 do Conselho, de 25 de Maio de 2009, relativo à aplicação do protocolo sobre o procedimento relativo aos défices excessivos anexo ao Tratado que institui a Comunidade Europeia.

¹⁸ Veja-se “Suplemento ao Boletim Estatístico 2/2012 – Estatísticas das Administrações Públicas”, Banco de Portugal, Outubro de 2012.

¹⁹ Em certo sentido, o cálculo desta dívida é despienda para os municípios. A actividade financeira destes tem, no entanto, reflexos nesta estatística tão relevante no contexto macro económico.

²⁰ Designadamente o critério do “controlo” e o critério “mercantil” (Veja-se “Manual do SEC95 sobre o défice e a dívida pública”, Serviço das Publicações das Comunidades Europeias, 2002, p. 9 e seguintes.)

dívidas a fornecedores e outros passivos qualquer que seja a forma que revistam, contraídos pelos municípios, pelas comunidades intermunicipais e áreas metropolitanas, pelas associações de municípios, pelas entidades que integram o Sector Empresarial Local (SEL), e por outras entidades participadas pelos municípios, proporcional às participações, no caso de se encontrarem em “desequilíbrio de contas”^{21_22}.

A Lei n.º 73/2013 de 03.09, diploma que estabeleceu o “regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais” abandonou o conceito de “endividamento líquido” e adoptou o endividamento bruto, isto é, a dívida total do município e de um conjunto mais vasto de entidades relevantes para o cálculo dos limites incluindo, para além das associações e empresas participadas, as cooperativas, as fundações e as entidades em que se verifique controlo ou presunção de controlo por parte do município. Trata-se, portanto, de um perímetro mais vasto. A contribuição das empresas participadas para os limites de endividamento continua, no entanto, a depender (perigosamente) do incumprimento das regras de equilíbrio de contas.

No contexto deste trabalho é, então, relevante identificar o perímetro da dívida pública pois as diversas operações e transacções que se estabelecem entre os municípios e as suas agências têm influência na contabilização das obrigações patrimoniais públicas.

Resumidamente, podemos, assim, identificar quatro perímetros de dívida (veja-se esquema presente em *Anexo II*):

- O perímetro da dívida consolidada do “grupo municipal”, que inclui todas as obrigações (passivo exigível) dos municípios e das entidades que ele controla e participa, em termos proporcionais, independentemente de estas cumprirem ou não as regras de “equilíbrio de

²¹ Para este efeito, e durante a vigência do Regime Jurídico do Sector Empresarial Local (RJSEL) uma empresa encontrava-se em “desequilíbrio de contas” no caso de o resultado de exploração anual operacional acrescido dos encargos financeiros se apresentar negativo (Veja-se artigo 31º e 32º da Lei n.º 53-F/2006, de 29.12.) O novo Regime Jurídico da Actividade Empresarial Local e das participações locais (RJSEL) vem simplificar o conceito definindo que a empresa estará em desequilíbrio de contas caso apresente resultado líquido antes de imposto negativo (Veja-se artigos 40º e 41º da Lei n.º 50/2012 de 31.08, diploma que revogou o RJSEL).

²² A Lei n.º 2/2007 de 15.01 (LFL) definiu, ainda, dois outros conceitos de endividamento directamente relacionados com a “dívida financeira” ao estabelecer limites aos empréstimos de médio e longo prazo e aos empréstimos de curto prazo.

contas”. Este será o perímetro que dará o maior e mais fiável valor e representa o total das responsabilidades efetivas que cabe a cada grupo municipal;

- O perímetro da contabilidade pública definido pelo novo “regime financeiro das autarquias e das entidades intermunicipais”, mais próximo do perímetro da dívida consolidada do “grupo municipal” mas que dele difere na medida em que mantém fora do seu âmbito o endividamento das empresas participadas que cumprem as regras de “equilíbrio de contas”, particularidade já estabelecida na Lei n.º 2/2007 de 15.01 (LFL);
- O perímetro da contabilidade pública, definido nesta Lei, que inclui as obrigações líquidas do município, de comunidades intermunicipais, de associações e empresas por si participadas em situação de “desequilíbrio de contas”;
- O perímetro da contabilidade nacional, o menos fiável, uma vez que apenas inclui a “dívida financeira” das entidades do sector público administrativo e das empresas municipais que foram reclassificadas.

3.2. *O Controlo Financeiro do Sector Local: Análise Crítica*

Para que os benefícios advindos de uma gestão descentralizada sejam percebidos é necessário antecipar as suas implicações ao nível da monitorização e do controlo da despesa pública, instituindo mecanismos de controlo eficazes, uma vez que existe um extenso poder e discricionariedade conferido a estas entidades (Sevilla, 2005).

O controlo financeiro exercido sobre o sector local pode assumir a natureza de controlo político, administrativo e jurisdicional. Para Alexandrino (2009), consoante o órgão de controlo, podemos estar em presença de um controlo político, o que envolve actores e formas políticas (assembleia municipal), um controlo jurisdicional, reservado aos tribunais (Tribunal de Contas), e um controlo administrativo *stricto sensu* exercido pela tutela (Inspeção-Geral de Finanças).

Este trabalho pretende debruçar-se sobre os primeiros dois tipos de controlo.

- A Assembleia Municipal

A assembleia municipal é o órgão de controlo político dos municípios e as suas competências giram à volta de dois grandes domínios:

- O do acompanhamento e fiscalização da actividade da câmara municipal;
- O da aprovação das mais importantes deliberações do município.

De acordo com Oliveira (2012), em Portugal existe uma concepção dominante que tende a desvalorizar e até desprezar o papel destas assembleias representativas dos cidadãos, no pressuposto de que estas apenas existem para apoiar ou criticar o executivo, isto é, o importante é que não haja um condicionamento da acção municipal e, para tal, terá de haver uma maioria absoluta que apoie o executivo e que lhe permita prosseguir a sua acção sem entraves. Lembra o autor que este não é, contudo, o papel que é atribuído no nosso ordenamento jurídico às assembleias que representam os cidadãos.

O juízo de acompanhamento, fiscalização e deliberação, para efeitos de intervenção na assembleia municipal cabe, naturalmente, aos deputados. Este juízo está, contudo, condicionado por um factor determinante: o *domínio da informação*. O acesso à informação e o conhecimento para a processar é nuclear para o funcionamento das assembleias locais e os deputados municipais devem possuir este “domínio” e exercê-lo.

Ou seja, para fiscalizar e acompanhar, a assembleia municipal necessita de uma recolha regular de informação e da respectiva análise. Só pode fiscalizar quem conhece, e conhecer implica um esforço continuado de cada um dos membros da assembleia. Como refere Oliveira (2009), são muitos os domínios em que o órgão executivo actua (urbanismo, finanças, gestão de pessoal, ambiente, infra-estruturas, etc.) e sobre todos eles é necessário adquirir conhecimento para exercer uma adequada fiscalização. Ora, isto implica, por parte dos deputados municipais, longas horas de trabalho e, como se sabe, na maior parte das vezes tal não é possível dado que estes deputados não só têm a sua vida profissional preenchida como nada recebem pelo seu trabalho para além das senhas de presença nas sessões do órgão.

Por outro lado, ao nível das deliberações existe ainda outro problema. Na maior parte das vezes os membros da assembleia municipal deparam-se em plena sessão com um projecto de deliberação já aprovado pelo órgão executivo e do qual não têm a informação e *expertise* adequados para debater e decidir.

Ainda no âmbito do domínio da informação, designadamente no acesso a esta, Oliveira (2009) refere que apesar dos membros da assembleia terem ao seu dispor um importante instrumento de trabalho que é o de “*obterem informação tão completa quanto necessária da câmara municipal nomeadamente através da mesa da assembleia*”, em muitos casos as câmaras municipais não respeitam este dever tendo frequentemente chegado à CADA²³ queixas por incumprimento do mesmo.

Pelas razões apontadas, crê-se que existe, no âmbito deste controlo, um evidente problema de assimetria de informação entre o órgão executivo e o órgão representativo dos munícipes. Pereira (2012) refere que o modelo democrático pode levar à promoção do desenvolvimento económico, mas também pode levar à estagnação e decadência. Saber se uma decisão contribui para o bem comum exige um processo de deliberação pública efectivo, ou seja, a análise de diferentes pontos de vista, no espaço público. Ora, estando o papel das assembleias municipais claramente diminuído, parece seguro afirmar que existe um evidente “défice democrático” ao nível da governação local.

- O Tribunal de Contas (TC)

O TC é a instituição superior de controlo dos dinheiros públicos competindo-lhe o controlo jurisdicional, designadamente dos municípios e demais entidades controladas por estes.

Antes de mais, refira-se que a doutrina²⁴ desenvolve dois grandes tipos de sistemas de controlo externo:

²³ Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos (CADA).

²⁴ Veja-se Casal e Gómez (2002) e Paz Ferreira (2001 e 2002)

- O da Europa continental, caracterizado pela existência de órgãos colegiais de fiscalização de direito público e independentes (Tribunais de Contas), de influência histórica francesa aos quais se atribui o controlo da gestão dos dinheiros públicos, sendo esta competência exercida por auditores funcionários públicos. Este sistema, tradicionalmente colocou a sua ênfase no *controlo da legalidade* da actividade financeira pública;
- O de influência anglo-saxónica, caracterizado pela inexistência de órgãos colegiais de fiscalização externa de natureza pública e independente. Em coerência, este sistema outorgou uma enorme importância à experiência de peritos profissionais do sector privado que se encarregam, em parte, do controlo da actividade financeira pública, sendo acompanhados pela existência de uns organismos, basicamente normalizadores, que procedem à emissão de princípios e normas contabilísticas e procedimentos de auditoria. Neste sistema, o juízo sobre a irregularidade dos actos financeiros decorre nas vias jurisdicionais comuns.

Apesar da proeminência da vertente legalista em que assenta o primeiro sistema, em Portugal são óbvios os sinais e esforços ocorridos na última década e meia no sentido de orientar a acção do TC para um efectivo controlo da economia, eficácia e eficiência da utilização dos dinheiros públicos.

Refira-se que o TC dispõe de competências de **fiscalização** e de **efectivação de responsabilidades financeiras**. Atente-se apenas à fiscalização.

A acção de controlo do TC assenta em três modelos de **fiscalização**: a *fiscalização prévia* – tradicionalmente voltada para aferir a legalidade dos actos e contratos dos municípios – a *fiscalização concomitante* – de acompanhamento, em simultâneo à actividade financeira dos municípios – e a *fiscalização sucessiva* – em momento posterior ao desenvolvimento da actividade financeira.

Ao longo de uma década e meia²⁵ assistiu-se a uma crescente perda de importância das formas de fiscalização preventiva por parte do TC, sendo-lhe conferido “*essencialmente um carácter*

²⁵ Desde a publicação da Lei n.º 14/96 (diploma que procedeu ao alargamento da fiscalização financeira do Tribunal de Contas, com especial preferência pela fiscalização sucessiva) até às recentes alterações da Lei n.º 98/97, de 26.08,

pedagógico” (Paz Ferreira, 2002, p.850). Neste período cresceu, então, a importância da fiscalização concomitante e, sobretudo, da sucessiva.

É aliás neste âmbito que reside a maior amplitude de competências, definindo o artigo 50º da LOPTC que no âmbito da fiscalização sucessiva o TC *“avalia os respectivos sistemas de controlo interno, aprecia a legalidade, economia, eficiência e eficácia da sua gestão financeira e assegura a fiscalização da participação nacional nos recursos próprios comunitários e da aplicação dos recursos financeiros oriundos da União Europeia”* (n.º1), verifica o respeito pelos *“limites de endividamento e demais condições gerais estabelecidas pela Assembleia da República em cada exercício orçamental”* (n.º 2), fiscaliza *“os empréstimos e as operações financeiras de gestão da dívida pública directa, bem como os respectivos encargos, provenientes, nomeadamente, de amortizações de capital ou de pagamentos de juros”* (n.º 3).

Em termos de controlo da actividade financeira do sector local, a competência da fiscalização sucessiva exerce-se, sobretudo, através dos seguintes meios:

- Realização de **auditorias**, quer sobre a legalidade e a contabilização apropriada, quer sobre a boa gestão financeira, o desempenho e os sistemas de controlo interno, quer ainda de outra natureza, tendo por base determinados actos, procedimentos, aspectos parcelares da gestão financeira ou a sua globalidade, bem como temas horizontais;
- **Verificação interna de contas**, *“restrita ao controlo formal e documental das contas”* (Moreno, 2000, p.313) remetidas por parte dos municípios consubstanciada na análise e conferência das contas apenas para demonstração numérica das operações realizadas que integram o débito e o crédito da gerência, e com evidência dos saldos de abertura e de encerramento.

A jurisdição do TC implica a sujeição ao seu controlo de todas as entidades que administram ou utilizam dinheiros públicos, em especial, os serviços e organismos que integram a Administração

diploma que estabeleceu a Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC), Leis n.ºs 61/2011, de 07.12, e 2/2012, de 06.01, que vieram a alargar o âmbito da fiscalização preventiva do Tribunal de Contas.

Pública, incluindo as empresas públicas, bem como as entidades de direito privado que gerem dinheiros públicos²⁶. Trata-se, por isso, de um universo de entidades muito vasto.

Urdazi (2012), debruçando-se numa análise crítica à realidade das instituições superiores de controlo em Espanha²⁷, refere que estas instituições:

- São demasiado burocratizadas e pouco eficientes que adoptam um modelo organizativo já ultrapassado;
- Emitem poucos relatórios de auditoria e, quando o fazem, os mesmos enfermam de um desfazamento temporal significativo que retira oportunidade aos mesmos;
- O seu universo de controlo é constituído por um número de entidades bastante amplo e heterogéneo, cheio de “sobras”, zonas opacas, havendo muitas áreas e entidades que nunca foram objecto de controlo;
- Apostam, de forma escassa, em auditorias operativas e de resultados capazes de avaliar a eficiência na utilização de fundos públicos.

Ainda sobre as instituições superiores de controlo espanholas, e especificamente sobre o controlo exercido sobre os municípios, refere López (2010) que existe apenas uma “*aparência de controlo*”, uma vez que os órgãos de controlo externo se limitam a comprovar a remessa das contas e a inexistência de incoerências nas mesmas (em sede de verificação interna de contas), havendo poucas acções de controlo em municípios concretos.

²⁶ Veja-se Relatório de Actividades e Contas de 2011, Tribunal de Contas, Maio de 2012.

²⁷ Em Espanha os órgãos de controlo externo são o Tribunal de Contas e os Órgãos Autónomos de Controlo Externo (actualmente das 17 Comunidades Autónomas, 13 têm o respectivo Órgão de Controlo Externo).

4. Trabalho Empírico

4.1. *A Fragmentação Institucional da Governação Local em Portugal*

Gonçalves (2012), define fragmentação institucional como um fenómeno que envolve a criação de um centro autónomo de decisão, deslocado da organização interna do município, com capacidade própria de acção para a gestão de tarefas municipais. Ao longo dos anos verificou-se o fomento de uma *pluralidade organizativa* à volta do poder local: empresas, associações, fundações, cooperativas, entre outras.

Dada a diversidade da natureza destas entidades, do seu elevado número e da dificuldade de aferir, em concreto, o controlo que cada município neles exerce, identificar o universo gerado pela fragmentação institucional do poder local torna-se numa tarefa “impossível” face à qualidade de informação existente.

Por estes motivos, propõe-se, neste subponto, representar a “*fragmentação institucional da governação local em Portugal*” cingindo os dados à criação de empresas municipais, isto é, empresas criadas pelo município ou controladas por este. Ainda assim, também com algumas limitações.

Antes de 1998, apesar de estar contemplada na lei das autarquias locais, a criação de empresas locais não assumiu mais do que um carácter residual.

A fragmentação institucional do sector autárquico começou a ser expressiva, designadamente através da criação de empresas, com a entrada em vigor da Lei n.º 58/98, de 18.06 (Lei das Empresas Municipais, Intermunicipais e Regionais), diploma que deu início à expansão de formas jurídicas elegíveis pelo sector público local para o exercício de actividades de natureza empresarial ou económica, havendo a continuação de criação de empresas municipais, ainda que em menor número, na vigência da Lei n.º 53-A/2006 de 29.12, diploma que instituiu o Regime Jurídico do Sector Empresarial Local (Gonçalves, 2012).

A este propósito veja-se, no *Anexo III*, a evolução do número de empresas municipais, ao longo da vigência destes diplomas, até ao ano de 2011.

É importante também registar que o fenómeno da fragmentação institucional do poder local se dá conjuntamente ao nível intermunicipal através da criação de empresas intermunicipais por associações de municípios.

Para melhor se perceber a complexidade e magnitude deste fenómeno, e tomando como exemplo o universo de entidades participadas e/ou criadas por 4 municípios da área da Grande Lisboa, propõe-se agora apresentar o esquema presente no *Anexo IV*.

Da sua análise podemos retirar as seguintes conclusões:

- Existe um conjunto numeroso de entidades participadas pelos respectivos municípios sendo certo que, em relação à esmagadora maioria, os mesmos exercem sobre essas entidades uma posição de controlo;
- Existe uma pluralidade organizativa à volta dos municípios, sendo possível identificar empresas (municipais, intermunicipais e participadas), associações, fundações e cooperativas.
- Existe um número significativo de entidades que não entraram no perímetro de consolidação das contas dos municípios²⁸.

Chegados a este ponto, cabe fazer nota da entrada em vigor do “Regime Jurídico da Actividade Empresarial Local e das participações locais”²⁹.

Este diploma inscreve-se no âmbito da negociação do Memorando de Entendimento do Programa de Assistência Financeira a Portugal elaborado sobre as conclusões e princípios do Documento Verde da Reforma da Administração Local e pelo Livro Branco do Sector Empresarial Local e, entre outros aspectos, vem procurar dar resposta ao problema criado pela proliferação de entidades

²⁸ Tome-se, como exemplo, a empresa intermunicipal “Tratolixo”. De acordo com os documentos de prestação de contas, a dívida desta empresa atingia, em 31.12.2012, M€ 186, cerca de 68% da dívida dos municípios associados. Aquele valor não foi, contudo, incluído em qualquer perímetro de contabilização de dívida pública.

²⁹ Lei n.º 50/2012, de 31.08, diploma que revogou o RJSEL, estabelecido pela Lei n.º 53-F/2006, de 29.12.

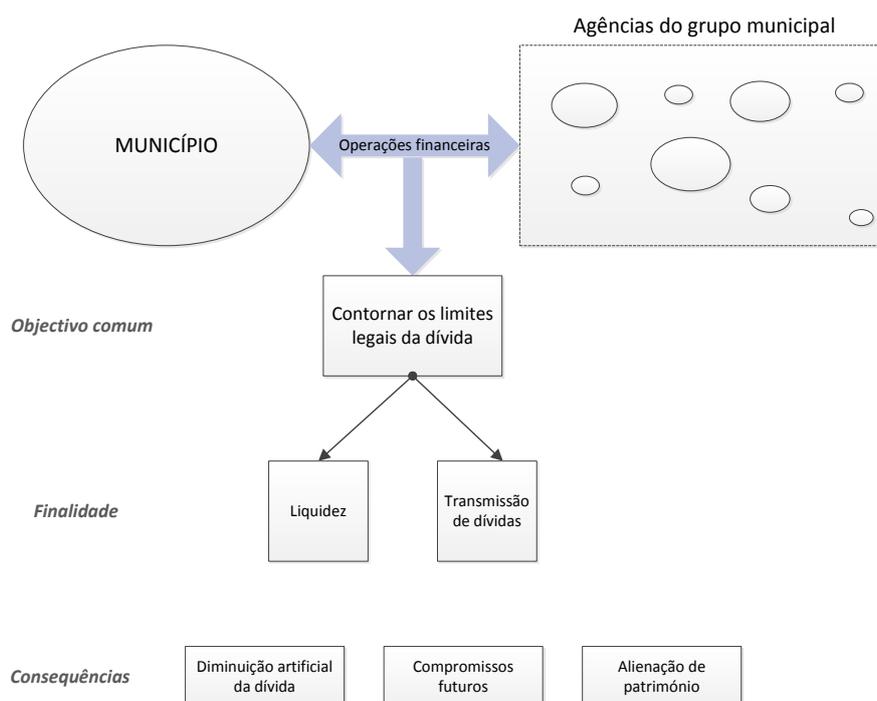
locais ao estabelecer, no seu *Capítulo VI*, disposições para alienação, dissolução, transformação, integração, fusão e internalização de empresas locais.

Para finalizar este ponto refira-se que, em Portugal, as agências municipais criadas pelos municípios, especialmente as entidades empresariais, gozam de altos níveis de flexibilidade de organização tendo igualmente ampla liberdade de acção nas relações contratuais que estabelecem com entidades públicas e privadas, actuando num contexto normativo maleável e com a possibilidade de incorrer em dívida sem as limitações apertadas que enfrentam os municípios (Tavares e Camões, 2005).

4.2. *Engenharias financeiras com impacto no endividamento local em Portugal*

As operações que irão ser descritas são protagonizadas por municípios e entidades por si criadas e têm um objectivo comum: **contornar os limites legais da dívida**, tendo por finalidade obter liquidez ou transmitir dívidas. Estas operações têm consequências na futura posição financeira das entidades envolvidas.

Figura 2 – Objectivos, finalidades e consequências das operações financeiras



Fonte: Elaboração própria

Procurar-se-á cingir a análise à substância financeira das operações e às respectivas consequências em termos de contabilização da dívida, ignorando-se questões legais e especificidades contabilísticas que as transacções suscitam.

Passa-se, então, a descrever as operações financeiras, fazendo as seguintes notas prévias:

- As operações e transacções descritas são reais. Nos casos ainda não publicitados, por respeito à confidencialidade de dados e ao direito de defesa, foi protegida a identidade dos agentes envolvidos;
- As operações em análise consubstanciam transacções ocorridas entre municípios, agências por si criadas/controladas e entidades financeiras;
- Os municípios em causa têm a sua capacidade de endividamento esgotada à luz dos limites legais aplicáveis;
- Para facilidade de entendimento, a descrição narrativa das operações é acompanhada com uma descrição esquemática das mesmas (vejam-se os *Anexos V a VII*).

4.2.1. *Operação 1: Transmissão de dívida*

- No exercício de 2009, o *Município “Beta”* detém uma dívida de cerca de M€ 35,0 para com a *empresa “Delta”* por serviços de limpeza e recolha de resíduos sólidos urbanos no âmbito de 2 contratos celebrados com a autarquia [1];
- No exercício de 2010, o *Município*, juntamente com a *empresa municipal “Kappa”*, detida a 100% pela autarquia, e a *empresa “Delta”*, celebram um acordo de cedência de posição contratual³⁰. Por meio deste acordo, o Município cede a posição contratual que detém nos contratos supra-referidos à *empresa municipal “Kappa”*, com a natural transmissão de todos os direitos e obrigações futuras associados aos mesmos [2];

³⁰ A cessão da posição contratual está prevista nos artigos 424º e seguintes do Código Civil (CC) e consiste na faculdade concedida a uma das partes do contrato com prestações recíprocas de transmitir a terceiro, com o consentimento do outro contraente, todos os direitos e obrigações que constituem esse contrato.

- Juntamente com a cedência de posição contratual o *Município* cede um conjunto de obrigações materializadas num acervo de facturas e juros de mora emitidos pela *empresa “Delta”* relativos a serviços prestados à autarquia. No global, esta dívida transmitida representa cerca de M€ 22,0 [3];
- Ainda no exercício de 2010, a *empresa municipal “Kappa”* celebra com o *banco “Sigma”* dois contratos de empréstimo no montante de M€ 11,0 cada [4] tendo o *Município* emitido uma garantia a favor da empresa para a celebração de um destes financiamentos [5]. Estes empréstimos serviriam para efectuar o pagamento da dívida transmitida [6];
- A *empresa municipal* qualificou esta dívida como o preço a pagar pela aquisição da posição contratual junto da *empresa “Delta”* tendo classificado esta operação como aquisição de “Propriedade Industrial” em activos intangíveis³¹. Desta forma, a dívida transmitida não afectou os gastos da empresa e, conseqüentemente, o “equilíbrio” das suas contas.
- Dado que *empresa municipal “Kappa”* se encontra em “equilíbrio de contas” está fora do perímetro da contabilidade pública. Por não ser uma entidade reclassificada também está fora do perímetro da contabilidade nacional. Desta forma, o montante da dívida que foi transmitida sai fora do perímetro da dívida pública [7];
- Os actos e contratos inerentes à operação não foram submetidos a visto prévio do TC.

Analisando o conjunto de transacções que suportam esta operação pode concluir-se que:

- O Município “Beta” fez um uso instrumental da empresa municipal “Kappa” no sentido de contornar as limitações orçamentais e de endividamento municipal, bem como os demais formalismos legais³², para assim regularizar parte da dívida que detinha perante a empresa “Delta”. Com efeito, este foi o móbil que esteve subjacente ao desenho desta operação;

³¹ Activo não monetário identificável sem substância física (Veja-se NCRF 6 – Activos Intangíveis).

³² Autorização da Assembleia Municipal; Visto do Tribunal de Contas; Outros procedimentos contratuais.

- Tendo presente as regras definidas no SEC95 e na Lei das Finanças Locais, esta operação teve implicações ao nível do apuramento da dívida pública na óptica da contabilidade nacional e na óptica da contabilidade pública. De facto, ao transmitir a dívida para uma empresa municipal que se encontra em “equilíbrio de contas” e que não está reclassificada para efeitos estatísticos de apuramento do défice e da dívida, esta transacção teve o efeito de “desviar” o valor transmitido do perímetro da dívida. Isto é, a dívida transmitida desapareceu formalmente do perímetro da dívida pública sem deixar de ter a natureza e exigência públicas, agora perante instituições financeiras;
- A esta operação acresce a circunstância de ter sido apresentada uma garantia referente aos empréstimos contratados, independentemente da sua possibilidade legal, o que implica a possível oneração do orçamento autárquico, sem que os correspondentes encargos se encontrem reflectidos contabilisticamente nos respectivos documentos previsionais.

Convém agora fazer a seguinte nota que acrescenta alguma perversidade ao modo como a dívida pode ser “desviada” do perímetro da sua contabilização. Para um determinado município, é relativamente simples proporcionar “equilíbrio de contas” a uma empresa municipal, ainda que de forma artificial. Aferindo-se aquele “equilíbrio” pela óptica económica, isto é, pelo direito de receber e pela obrigação de pagar, pode facilmente acontecer que sejam registados, nas empresas locais, montantes relativos a contratos-programa que, na realidade, nunca chegarão a ser transferidos pelo município³³.

4.2.2. Operação 2: Project Finance³⁴

- Em 2006 o *Município de Lamego* constituiu a “*Lamego Convida*”, empresa municipal detida a 100% pela autarquia, tendo por objecto a implementação, construção e gestão de áreas de desenvolvimento urbano [1];

³³ Espera-se que este problema seja (apenas) mitigado pela dissolução de empresas locais que não cumpram os requisitos definidos no n.º 1 no artigo 62º da Lei n.º 50/2012, de 31.08, diploma que aprovou o Regime da Actividade Empresarial Local e das Participações Locais.

³⁴ Informações vertidas no Relatório de Auditoria n.º 2/2011 – 2ª Secção do Tribunal de Contas.

- No mesmo ano, o *Município de Lamego* celebrou, com a “*Lamego Convida*”, um contrato de comodato³⁵ e uma constituição de direito de superfície³⁶ sobre uma parcela de terreno destinada à construção de um pavilhão multiusos [2];
- Pela constituição do direito de superfície a “*Lamego Convida*” obrigou-se a pagar ao *Município* a quantia de M€ 4,6;
- No mesmo contrato de constituição de direito de superfície o *Município de Lamego* autorizou a “*Lamego Convida*” a ceder esse mesmo direito;
- Para pagamento de parte da quantia acordada, a “*Lamego Convida*” contraiu um empréstimo de curto-prazo, junto da *CGD*, no montante de M€ 2,0, [3] tendo *Município* emitido, para o efeito, uma “carta de conforto” [4];
- No exercício de 2007, a “*Lamego Convida*” e um agrupamento de empresas, ligado à construção civil, seleccionado por um procedimento público entretanto lançado, criam uma sociedade comercial de capitais maioritariamente públicos (51%), designada “*Lamego Renova*” [5] tendo por objectivo a construção, gestão e conservação de equipamentos culturais, de serviços desportivos e recreativos;
- Em finais de 2008, a “*Lamego Convida*” cede à “*Lamego Renova*” uma parte do direito de superfície constituído a seu favor [6], pelo prazo de 29 anos e pelo valor de M€ 3,5 para construção de um pavilhão multiusos;
- Ao mesmo tempo, a “*Lamego Renova*”, usando outra “carta de conforto” do *Município de Lamego* [4], celebra um contrato de empréstimo com a *CGD* no valor de M€ 20,0 [7], destinado

³⁵ O contrato de comodato encontra-se definido no artigo 1129.º do CC como sendo um contrato gratuito pelo qual uma das partes (comodante) proporciona à outra (comodatário), mediante entrega, o gozo temporário de uma coisa (móvel ou imóvel), com a obrigação de a restituir.

³⁶ De acordo com o artigo 1524.º do CC, o “direito de superfície consiste na faculdade de construir ou manter, perpétua ou temporariamente, uma obra em terreno alheio, ou nele fazer ou manter plantações.”

à aquisição do direito de superfície a pagar ao *Município* (via “*Lamego Convida*”) e à construção do pavilhão multiusos [8];

- No documento complementar ao contrato de empréstimo, o *Município* obriga-se a celebrar com a “*Lamego Renova*” um contrato de cessão de exploração [9] do pavilhão multiusos pelo prazo de 27 anos por um valor mensal de 144.000 €;
- Até 2034, previsivelmente, o *Município* pagaria à “*Lamego Renova*” mais de M€ 52,0 pela exploração do pavilhão multiusos (144.000 € mensais), valores que iriam onerar o orçamento municipal e aumentar os passivos financeiros [10];
- Os valores dos financiamentos obtidos pelas empresas não seriam registados na contabilidade pública no caso de se encontrarem em “equilíbrio de contas”, e contabilidade nacional, dado que não são entidades reclassificadas [11];
- Os actos e contratos referentes a esta operação não foram sujeitos a visto prévio do TC.

Analisando o conjunto dos factos e operações descritas, pode realçar-se os seguintes aspectos:

- A empresa municipal *Lamego Convida* serviu de veículo para:
 - Financiamento municipal através de empréstimo de curto-prazo contraído na CGD;
 - Criação de uma outra entidade, *Lamego Renova*, com o mesmo objecto social, num negócio jurídico que a doutrina designa por Parceria Público-Privada Institucionalizada (PPP-I)³⁷.
- A empresa *Lamego Renova*, por seu lado, com o recurso ao empréstimo de M€ 20,0, serviu de veículo para:
 - Financiamento municipal;
 - Construção de um pavilhão multiusos com posterior cessão de exploração ao *Município de Lamego*.

³⁷ Parceria que assenta na cooperação entre os sectores público e privado por intermédio de uma entidade criada para o efeito. Este modelo de PPP tem, sobretudo, sido uma opção para os municípios na constituição de empresas mistas (empresas municipais com capitais maioritariamente públicos) para a prestação de certos serviços públicos (*Veja-se* Rui Cunha Marques e Duarte Silva em “*As Parcerias Público-Privadas em Portugal. Lições e Recomendações*”, em *Polytechnical Studies Review*, 2008, Vol VI, n.º 10, p.33-50.

- Esta cessão de exploração geraria encargos para o *Município* que serviriam para:
 - Pagar o serviço da dívida contraída pela *Lamego Renova*;
 - Remunerar o capital privado investido na *Lamego Renova*.

Isto é, com esta operação, o *Município de Lamego* mais não quis do que, por um lado, obter alguma liquidez com a cedência do direito de superfície e, por outro, construir obra de natureza municipal com recurso a capital alheio. Seria uma operação meritosa se a mesma não implicasse uma sobrecarga dos seus orçamentos futuros. Com efeito, toda a operação parece ter sido desenhada para que os seus efeitos positivos fossem percebidos no curto-prazo. Em termos agregados trata-se, no entanto, de uma operação desvantajosa para o erário público, não só pelos encargos futuros certos que implica, mas também pelas responsabilidades contingentes que encerra.

Relativamente à contabilização da dívida pública que esta operação pressupõe, refira-se que na óptica da contabilidade nacional os empréstimos contraídos pelas entidades criadas não serão consideradas pois as empresas em causa não são entidades reclassificadas tendo em conta os critérios definidos pelo SEC95. Na óptica da contabilidade pública o endividamento em causa apenas será registado caso as entidades se encontrem em “desequilíbrio de contas”.

4.2.3. Operação 3: Criação de um Fundo de Investimento Imobiliário

- Em Dezembro de 2008, foi entre o *Município “Alpha”* e a “*Omega*”, *Sociedade Gestora de Fundos de Investimento Imobiliário, S.A.* constituído um *Fundo de Investimento Imobiliário (FII)*³⁸, tendo no mesmo acto, a autarquia subscrito sete mil (7.000) unidades de participação, com o valor unitário de mil euros cada, no montante total de sete milhões de euros (M€ 7,0) correspondente a 100% do capital constituído. A constituição do *FII* foi aprovada pela *Câmara Municipal* e deliberada pela *Assembleia Municipal* [1];

³⁸ Os FII são instrumentos financeiros e entidades sem personalidade jurídica que se constituem como patrimónios autónomos cujo objectivo consiste no investimento dos capitais obtidos junto dos investidores (participantes) para investir no mercado imobiliário, sendo divididos em unidades de participação. Actualmente o regime jurídico dos fundos de investimento imobiliário, encontra consagração legal no Decreto-lei n.º 71/2010, de 18.06, que alterou e procedeu à republicação do Decreto-lei n.º 60/2002, de 20.03.

- De acordo com a proposta apresentada ao órgão executivo e deliberativo a constituição deste *FII* visava garantir a valorização e a rentabilidade de parte do seu património do domínio privado;
- A liquidação das unidades de participação foi realizada mediante a entrada em espécie, por transmissão para o *FII*, de dez prédios urbanos. No mesmo acto o *Município “Alpha”* vendeu 8 imóveis ao *FII*, pelo valor global de M€ 20,0 [2];
- Na mesma data de constituição do fundo, foi celebrado entre a *Sociedade Gestora* do fundo e o *Banco “Gamma”*, um contrato de abertura de crédito até ao montante de M€ 20,0, tendo sido dados como garantia os imóveis então adquiridos ao Município [3];
- Em inícios de 2009, o *FII* por meio da *Sociedade Gestora*, celebrou cinco contratos de arrendamento para fins não habitacionais com o *Município “Alpha”*. Pelos contratos a autarquia ficaria a pagar um total de M€ 2,0 anuais [4];
- Estes contratos geram as únicas receitas operacionais do *FII* criado e, por consequência, servem para pagar o serviço da dívida do empréstimo contraído [5].
- A jusante, esta operação implica um aumento dos compromissos assumidos por via da celebração dos contratos de arrendamento [6], cujas receitas asseguram o serviço da dívida do empréstimo de M€ 20,0 contraído pelo *FII* que não será registado na contabilidade pública e nacional dado que a entidade se encontra fora do seu perímetro [7];
- Os actos e contratos inerentes a esta operação não foram sujeitos a visto prévio do TC.

Observando a substância das transacções e acontecimentos inerentes à criação e à gestão do *FII*, interessa saber quais as verdadeiras motivações para a sua criação, ou seja, se o mesmo foi criado visando a *gestão profissional dos* seus activos imobiliários através, designadamente, da valorização e rentabilização do seu património imobiliário ou se, pelo contrário, serviu apenas os interesses financeiros imediatos do *Município “Alpha”* constituindo-se como um “veículo de financiamento

municipal” considerando a celebração com o *Banco “Gamma”* do contrato de abertura de crédito mencionado.

Analise-se, primeiro, a rendibilidade económica do Fundo.

Desde a sua criação, *FII* apresentou Resultados Líquidos de Exercício positivos, tendo aumentado o seu capital por incorporação de resultados transitados. No entanto, o *FII* nunca gerou receitas de exploração que não proviessem dos contratos de arrendamento celebrados com o *Município “Alpha”*, o que equivale dizer que a rentabilidade do *FII* depende exclusivamente de recursos provindos da autarquia.

Esta análise permite-nos chegar à conclusão que o *FII* não tem viabilidade económica e financeira sem a intervenção de recursos públicos. Adicionalmente, estes recursos apenas se tornaram exigíveis pela criação daquele instrumento financeiro. Com efeito, ao celebrar contratos de arrendamento para utilização de imóveis que eram sua propriedade, o *Município “Alpha”* criou a necessidade de despender recursos adicionais no valor de aproximado de M€ 2,0 anuais, onerando o seu orçamento.

Tendo presente os factos e análise descrita, torna-se claro que:

- O empréstimo contraído pelo *FII* no valor de M€ 20,0 teve por finalidade efectivar o pagamento ao *Município “Alpha”* dos imóveis a este adquiridos;
- O *FII* celebrou, com o *Município “Alpha”*, 5 contratos de arrendamento que representam cerca de 100% das suas receitas operacionais;
- Com esta operação o *Município “Alpha”* onerou o seu orçamento anual em M€ 2,0.
- É através das receitas com origem no erário público, isto é, no *Município “Alpha”*, que o *FII* efectiva os pagamentos referentes ao serviço da dívida contraída e aos demais encargos, designadamente os custos inerentes à sua gestão e impostos³⁹;

Analisados os factos e transacções inerentes a este negócio, conclui-se que estamos perante uma operação que a doutrina designa por “*sale and lease back*”⁴⁰.

³⁹ Associados à criação e gestão deste *FII* estão custos de transacção como, por exemplo, comissões de gestão a serem pagos à sociedade gestora.

Deste modo, atenta a substância financeira da operação e suas transacções, pode concluir-se que a constituição do *FII* não obedeceu a critérios de valorização e rentabilização do património imobiliário do domínio privado da autarquia, tendo tido, como objectivo principal, ou imediato, a criação de uma entidade veículo de financiamento indirecto do município através do qual a autarquia recebeu a quantia de M€ 20 pagando, ainda que através do fundo, o serviço da dívida do empréstimo contraído.

Com esta operação, o *Município “Alpha”* conseguiu financiar-se contornando os constrangimentos financeiros e limites de endividamento que lhe são impostos por Lei⁴¹.

Por último, refira-se que os M€ 20 relativos à dívida contraída não será contabilizada como dívida pública dado que o *FII*, sendo uma entidade de natureza híbrida e sem personalidade jurídica, está fora do perímetro das entidades que concorrem para o endividamento na óptica da contabilidade pública e da contabilidade nacional. No entanto, o serviço da dívida do mesmo empréstimo é assegurado pelo erário público, designadamente pelo orçamento municipal através do pagamento das rendas referentes aos contratos celebrados.

4.3. *O Controlo Financeiro*

No âmbito do controlo financeiro, a leitura e análise das operações descritas suscita a seguinte questão: como foi possível que estas engenharias financeiras tivessem passado pelo crivo do sistema de controlo vigente?

Por razões que se prendem com sigilo profissional e confidencialidade de dados, este trabalho não pode responder directamente à questão formulada. Pode, no entanto, expor-se algumas pistas (de resto já sugeridas no ponto 3.2), que poderão ajudar a entender as falhas da eficácia dos

⁴⁰ De acordo com o § 62 da IPSAS 13 uma operação de “*sale and lease back*” envolve “*a venda de um activo pelo vendedor e a locação do mesmo activo ao vendedor*”. O “*sale and lease back*” imobiliário é o negócio através do qual o proprietário de um bem imóvel o vende assumindo posteriormente a obrigação de os tomar de arrendamento. Este negócio permite ao proprietário do imóvel obter, de imediato, com a venda do mesmo, recursos financeiros. De acordo com a doutrina, estes negócios poderão ser estruturados através de vários veículos, designadamente sociedades gestoras de investimento imobiliário através da constituição de fundos de investimento imobiliário. Outra característica observada nas operações de “*sale and lease back*” é o facto de o pagamento do empréstimo concedido pelo banco ao fundo de investimento, isto é, o serviço da dívida, ser alcançado através dos rendimentos gerados pelos contratos de arrendamento celebrados com o vendedor do imóvel.

⁴¹ Designadamente, a Lei das Finanças Locais, as Leis de Orçamento de Estado e a Lei de Enquadramento Orçamental.

mecanismos de controlo externo, designadamente ao nível político (assembleias municipais) e jurisdicional/financeiro (TC).

- Controlo Político

Tendo por base as actas de reuniões de assembleia municipal de dois municípios da área da Grande Lisboa (Município de Oeiras e Município de Sintra), propõe-se observar o escopo da discussão, deliberação e controlo que foi exercido pelos deputados municipais na apreciação dos documentos de prestação de contas de 2012 e respectiva consolidação.

Como se pode observar pelo esquema apresentado no *Anexo IV*, a actividade municipal nestes municípios é, efectivamente, objecto de fragmentação institucional.

Antes de mais, destaque-se o facto de existir um conjunto de entidades sobre as quais os municípios detêm um efectivo controlo e que, dadas as regras legais vigentes, não entraram no perímetro de consolidação passando, deste modo, ao lado da análise e discussão da assembleia municipal, designadamente ao nível dos efeitos nas finanças do município.

No **Município de Oeiras**, os documentos de prestação de contas relativos ao exercício de 2012 foram apreciados e votados em reunião de Assembleia Municipal de 30 de Abril de 2013. O “Relatório e Conta de Gerência” era constituído por 5 Volumes totalizando 1558 páginas⁴².

Da leitura da acta da referida reunião (veja-se *Anexo VIII*), no ponto referente à discussão e deliberação dos documentos de prestação de contas, pode destacar-se os seguintes aspectos:

- Na discussão dos documentos de prestação de contas em causa intervieram cinco deputados tendo, três dos quais, apenas suscitado questões laterais ou irrelevantes para a matéria em discussão (págs. 66 a 88);
- O Volume referente à “Consolidação da Conta” foi distribuído aos deputados municipais no mesmo dia da discussão e deliberação (pág. 66), levando mesmo os deputados a admitir que não tiveram “... a possibilidade de fazer uma análise aprofundada...” (pág. 72);

⁴² I – Relatório e Conta (292 páginas); II – Demonstrações Financeiras (399 páginas); III – Contabilidade de Custos (657 páginas); IV – Consolidação (72 páginas); V – Anexos (138 páginas).

- Um deputado municipal alertou para o facto de há meses haver submetido um requerimento à mesa da Assembleia, tendo como destinatária a Câmara Municipal, e do qual ainda não havia tido resposta (págs. 86 e 87).

A Conta foi aprovada por maioria com 22 votos a favor e 13 contra.

Vejamos agora a discussão e deliberação da prestação de contas referente ao **Município de Sintra** (veja-se *Anexo IX*). Os documentos de prestação de contas foram submetidos à apreciação e votação da Assembleia Municipal em 23 de Abril de 2013, sendo a documentação composta por 6 volumes num total de 835 páginas⁴³.

Da leitura da respectiva acta pode realçar-se a ausência de debate político em torno da matéria em discussão, pois apenas uma deputada interveio no sentido de discutir os documentos de prestação de contas ali presentes (págs. 25 a 27).

A Conta foi aprovada por maioria não tendo havido nenhum voto contra.

A análise destas actas parece confirmar a existência das patologias identificadas no ponto 3.2.

Como podem os deputados municipais apreciar, num curto espaço de tempo, a quantidade de informação que lhe é disponibilizada nos documentos de prestação de contas? Como podem os deputados, sem formação específica na área de finanças e economia, analisar esta documentação? Que motivação terão os deputados municipais em acompanhar, apreciar e discutir uma matéria complexa, exigente e já aprovada quer por uma sociedade revisora de contas quer pelo executivo? Como podem os deputados municipais analisar e decidir se a câmara municipal não lhes faculta, tempestivamente, a informação solicitada?

De facto, a análise daquelas actas sugere a existência de uma deficiente ou quase nula apreciação, discussão, fiscalização e controlo político da informação financeira prestada pelos respectivos municípios.

⁴³ I – Relatório de Gestão (60 páginas); II – Relatório de Actividades (107 páginas); III – Contas 2012 (151 páginas); IV – Anexos (369 páginas); V – Instrução TC (113 páginas); VI – Consolidação (35 páginas).

- Controlo Jurisdicional

Analisando o papel do TC no controlo da actividade financeira pública, designadamente nas operações que se descreveram, realça-se o facto de, independentemente da obrigação legal, nenhum dos seus actos e contratos ter sido submetido a visto prévio.

Com efeito, a *fiscalização prévia* do TC poderia ter objectado a consumação daquelas operações dadas as irregularidades legais e financeiras que as mesmas suscitam. O desenho das transacções e respectivos efeitos financeiros poderiam ser facilmente percebidos num momento anterior à produção de efeitos financeiros.

Este raciocínio está alinhado com as recentes preocupações do legislador em alargar o âmbito subjectivo e objectivo da fiscalização preventiva da *fiscalização prévia* do TC⁴⁴.

De facto, para que haja um eficaz e eficiente controlo da actividade financeira pública, o momento da fiscalização é determinante. Quando estas operações são detectadas em sede de *fiscalização sucessiva*, os efeitos financeiros das mesmas estão já consumados.

Contudo, dada a crescente complexidade das matérias, bem como o dinamismo e criatividade que caracteriza a actividade financeira pública, muitas vezes, só em sede de *fiscalização concomitante* e/ou *sucessiva* se poderão julgar certos actos ocorridos e contratos celebrados.

No entanto, apesar da amplitude de competências que é conferida à *fiscalização sucessiva*, a esta parece estar reservado um papel meramente coactivo que resulta da sua simples razão de existir e de poder, eventualmente, identificar infracções financeiras em acções de controlo futuras. Os dados revelados no “*Relatório de Actividades 2012 – Informação estatística e indicadores*” do TC para aí apontam. No que respeita à “*Administração local e SPE autárquico*” no exercício de 2012 foram

⁴⁴ Leis n.º 61/2011, de 07.12., e n.º 2/2012, de 06.01, que vieram a alargar o âmbito da fiscalização preventiva do Tribunal de Contas, designadamente dos actos e contratos de um conjunto alargado de entidades, designadamente empresas municipais e intermunicipais e associações públicas, bem como de entidades de qualquer natureza criadas pelo Estado ou por quaisquer outras entidades públicas para desempenhar funções administrativas originariamente a cargo da Administração Pública, com encargos suportados por financiamento directo ou indirecto, incluindo a constituição de garantias, da entidade que os criou.

concluídas 11 auditorias, sendo que apenas 1 foi realizada na Sede⁴⁵. No exercício de 2011, em termos globais, foram concluídas 12 auditorias, sendo 6 na Sede⁴⁶.

No que à verificação interna de contas diz respeito, o número de “*contas homologadas*” também fica muito aquém do universo de entidades existentes no sector local sujeitas à jurisdição do Tribunal: apenas 236 contas homologadas⁴⁷.

Refira-se, ainda que a *fiscalização concomitante* também assume uma dimensão pouco significativa. No âmbito do sector local, em 2012, apenas foram concluídas 4 auditorias, sendo apenas 2 na Sede⁴⁸.

Para uma análise internacional comparada das acções de controlo efectuadas vejam-se os dados presentes no *Anexo X*.

Ora, perante estes dados, fácil é concluir que, perante um universo de milhares de entidades do sector local sob a jurisdição do TC, a esmagadora maioria da actividade financeira exercida neste sector não é, efectivamente, objecto de controlo.

Estes indicadores sugerem que o TC português enfermará, pelo menos, de alguns defeitos apontados por Urdazi (2012) e López (2010) relativamente às instituições superiores de controlo espanholas. O que se afigura seguro é que o TC não está apetrechado dos recursos suficientes para fazer face à actividade financeira de um universo tão vasto e heterogéneo de entidades do sector local que estão sob a sua jurisdição. Com efeito, o TC está legalmente dotado das mais amplas competências mas, na prática, no terreno, não tem condições para as exercer⁴⁹.

⁴⁵ O Tribunal de Contas é composto por três secções especializadas na Sede e duas secções de competência genérica nas Regiões Autónomas.

⁴⁶ Veja-se “*Relatório de Actividades 2012 – Informação estatística e indicadores*”, Tribunal de Contas, 2013, p.16.

⁴⁷ Veja-se “*Relatório de Actividades 2012 – Informação estatística e indicadores*”, Tribunal de Contas, 2013, p.24. Sublinhe-se que, entre municípios, freguesias, associações de municípios, empresas municipais, intermunicipais e outras entidades, o número de contas legalmente objecto de controlo atingirá, seguramente, vários milhares.

⁴⁸ Veja-se “*Relatório de Actividades 2012 – Informação estatística e indicadores*”, Tribunal de Contas, 2013, p.14.

⁴⁹ Veja-se, sobre esta matéria, Moreno (2000, págs. 324 e seguintes)

5. Conclusões e Contributos

As conclusões que resultam da revisão da literatura e dos factos e análises presentes na parte empírica do presente trabalho podem ser descritas da seguinte forma:

- Os agentes políticos locais podem, e por vezes adoptam, comportamentos característicos da racionalidade individual e do auto-interesse;
- As agências criadas pelo sector público local estão, em regra, expostas a uma subjugação e dependência face aos municípios actuando em ambientes coercivos e de grande discricionariedade por parte destes;
- Os municípios podem, e por vezes instrumentalizam, as agências criadas para, através de operações de engenharia financeira, obter mais liquidez ou transferir dívida;
- Não existe um eficaz controlo político da actividade financeira dos municípios e das entidades que compõem o grupo municipal;
- O TC não dispõe dos meios suficientes para fazer face ao controlo de um universo tão vasto e heterogéneo de entidades.

Pelo exposto, é agora pertinente voltar a citar Bento (2000, p. 34), quando referia que “*O ponto fundamental é não deixar criar capacidade de endividamento público fora do SPA, ou a existir, ser controlada apertadamente (...)*”. Este assunto não parece ter merecido, ao longo destas últimas duas décadas, a atenção por parte das autoridades responsáveis.

Antes de finalizar o presente trabalho, julga-se importante enunciar, necessariamente em moldes genéricos, quer alguns contributos estabelecidos no sentido de melhorar a eficácia e eficiência do controlo da actividade financeira exercida pelas assembleias municipais e pelo TC, quer algumas pistas de investigação futura.

Assim, relativamente ao modo de funcionamento das assembleias municipais e na esteira de Oliveira (2009 e 2012) crê-se que seria conveniente a adopção de uma série de medidas, designadamente:

- Especializar o trabalho dentro das assembleias através da formação de “comissões permanentes sectoriais”, nomeadamente em matéria de contabilidade e finanças;
- Colocar pessoal qualificado no apoio dado aos membros dessas comissões para recolha e organização da informação necessária;
- Melhorar, de forma substancial, a relação com os eleitores, sobretudo na partilha de informação pela introdução de mais e melhores conteúdos respeitantes às matérias em discussão e aprovação nas páginas electrónicas das autarquias.

Relativamente à acção de fiscalização e controlo do TC crê-se necessário:

- Focar o controlo exercido pela fiscalização prévia tanto na legalidade *sticto sensu* como na legalidade substancial ou material dos actos e contratos submetidos a visto, isto é, averiguar se os mesmos se enquadram numa operação ou negócio mais abrangente consubstanciando actividades financeiras ilícitas e de má gestão dos dinheiros públicos;
- Focar o âmbito das acções de controlo da fiscalização sucessiva em operações em detrimento de entidades;
- Apetrechar o TC com um nível de recursos condizente com o prestígio e importância desta Instituição no sentido de serem exercidas mais e melhores acções de controlo sobre as entidades;
- Aproximar geograficamente o TC às entidades controladas, porventura através da criação de duas ou três secções regionais em Portugal continental;
- Criar mecanismos de cooperação entre as diversas entidades responsáveis pelo controlo financeiro, designadamente com as assembleias municipais e com a Inspeção-Geral de Finanças.

Como nota final, este trabalho sugere, ainda, que investigações futuras possam responder às seguintes questões:

- Nem toda a desorçamentação tem os efeitos “perversos” identificados nos casos analisados neste trabalho. Há, decerto, casos de sucesso. Através de uma análise institucional comparada

interessa questionar: que factores contribuem para o sucesso da desorçamentação e quais contribuem para o seu fracasso?

- No sector público português, o modelo “centrífugo” de governação local trouxe as vantagens apregoadas pela *NPM*, designadamente ao nível da economia, eficiência e eficácia da actividade municipal?
- Portugal tem, ao nível institucional e/ou procedimental, um efectivo sistema de controlo das entidades públicas locais?

Referências Bibliográficas

- ALEXANDRINO**, José de Melo, 2009, *A problemática do controlo na administração local*, Revista de Direito Regional e Local, n.º 8 Out./Dez. 2009, p. 22-33.
- AZUMA**, Nobuo, 2003, *The Role of the Supreme Audit Institution in NPM: International Trend*, *Government Auditing Review*, Vol. 10, p. 85-106
- BENTO**, Vítor, 2000, *A desorçamentação das despesas públicas*, Revista do Tribunal de Contas, n.º 34, Jul./Dez. 2000
- BOGT**, Henk J. Ter, 2008, *Management Accounting Change and New Public Management in Local Government: A Reassessment of Ambitions and Results – An Institutionalist Approach to Accounting Change in the Dutch Public Sector*, *Financial Accountability & Management*, 24(3), 0267-4424
- BOURDEAUX**, C., 2005, *A Question of Genesis: An Analysis of the Determinants of Public Authorities*, *Journal of Public Administration Research and Theory*, n.º 15:3 p. 441-62.
- BRIXI**, H. Polackova, 2004, *Contingent Liabilities in New Member States, Fiscal Surveillance in EMU: New Issues and Challenges – A workshop organized by European Commission*, At Brussels, on November 12, 2004
- BROADBENT**, Jane e **LAUGHLIN**, Richard, 2003, *Control and Legitimation in Government Accountability Processes: The Private Finance Initiative in the UK*, *Critical Perspectives on Accounting*, 14, 1/2, 1–22.
- BUCHANAN**, J. e **TULLOCK**, G., 1962, *The Calculus of Consent*, Ann Arbor MI, The University of Michigan Press.
- CASAL**, R. Cabaleiro, e **GÓMEZ**, E. J. Buch, 2002, *Las alternativas nacionales de control externo sobre las entidades locales europeas – ventajas e inconvenientes*, Auditoria Pública, Revista de los Órganos Autonómicos de Control Externo, n.º 26, Abr. 2002, p.14-28
- CATARINO**, J. Ricardo, 2012, *Finanças Públicas e Direito Financeiro*, Ed. Almedina, S.A.
- COMISSÃO EUROPEIA**, 2002, *Manual do SEC95 sobre o défice e a dívida pública*, Serviço das Publicações das Comunidades Europeias, 2002.
- CONSELHO DAS FINANÇAS PÚBLICAS**, Relatório n.º 1/2013 – Análise do Documento de Estratégia Orçamental 2013-2017, Conselho das Finanças Públicas, 2013.
- COSTA**, A. Fernandes, **PEREIRA**, J. Manuel, **BLANCO**, S. Ruíz, 2006, *Auditoria do Sector Público no contexto da nova gestão pública*, *Polytechnical Studies Review* 2006, Vol. III, n.ºs 5/6, p.201-225.
- CUNHA**, R. Marques e **SILVA**, D., “*As Parcerias Público-Privadas em Portugal. Lições e Recomendações*”, *Polytechnical Studies Review*, Vol VI, n.º 10, 2008.
- DIEFENBACH**, Thomas, 2009, *New Public Management in Public Sector Organizations: The Dark Sides of Managerialistic “Enlightenment”*, *Public Administration* Vol. 87, No. 4, p. 892–909
- DOWNS**, A., 1957, *An Economic Theory of Democracy*, New York, Harper and Row.
- FERREIRA**, E. Paz, 2001, *Os Tribunais e o Controlo dos Dinheiros Públicos*, Estudos em Homenagem a Cunha Rodrigues, Vol. II, Coimbra Editora, 2001, p. 151-171.

- FERREIRA**, E. Paz, 2002, *O Visto Prévio do Tribunal de Contas. Uma Figura a Caminho da Extinção?*, Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Inocêncio Galvão Telles, Vol. I, Almedina, p.833-852.
- FLINDERS**, M., 2004, *Distributed Public Governance in Britain*, *Public Administration*, Vol. 82, n.º 4, p. 883-909
- FORNASARI**, F., **WEBB**, Steven B., e **ZOU**, Heng-Fu, 2000, *The Macroeconomic Impact of Decentralized Spending and Deficits: International Evidence*, *Annals of Economics and Finance*, 1, p.403-433
- GONÇALVES**, P. Costa, 2012, *Regime Jurídico da Actividade Empresarial Local*, Almedina, 2012.
- GRUENING**, Gernod, 2001, *Origin and theoretical basis of New Public Management*, *International Public Management Journal*, 4 (2001) 1–25
- HOOD**, C., 1991, *A public management for all seasons?*, *Public Administration*, Vol. 69, p. 3-19.
- KLUVERS**, Ron, **TIPPETT**, John, 2012, *The NPM: The Trojan Horse in Accountability*, *International Journal of Business and Management*, Vol. 7, No. 3; February 2012
- KUHLMANN**, Sabine, 2010, *New Public Management for the “Classical Continental European Administration”*: *Modernization at the Local Level in Germany, France and Italy*, *Public Administration* Vol. 88, No. 4, (1116–1130)
- LAKING**, R., 2005, *Agencies: Their Benefits and Risks*, *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 4, n.º 4
- LLERA**, R. Fernández, 2005, *Empresas públicas autonómicas y endeudamiento fuera de balance*, *Auditoria Pública*, *Revista de los Órganos Autonómicos de Control Externo* n.º 35, p.7-20
- LOPES**, M. da Conceição Oliveira, 1996, *Cartas de Conforto – Conceito, Natureza e Regime*, *Revista do Tribunal de Contas*, n.º 25, Jan/Jun., 1996/TOMO I
- LOPES**, Carlos A. Rosa, e **PIRES**, João R. Martins, *Consolidação de Contas no Sector Público – Teoria e Prática*, Edições Sílabo, 2012
- LOPÉZ**, Francisco J. Biosca, *La apariencia de control en la administración local por los habilitados estatales*, *Auditoria Pública*, *Revista de los Órganos Autonómicos de Control Externo*, n.º 52, 2010, p.71-78
- MILLER**, W. E **DICKSON**, M, 1996, *Local Governance and Citizenship*, University of Strathclyde: ESRC
- MORENO**, Carlos, 1998, *O Sistema Nacional de Controlo Financeiro – Subsídios para a sua apreensão crítica*, Universidade Autónoma de Lisboa.
- MORENO**, Carlos, 2000, *Finanças Públicas - Gestão e Controlo dos Dinheiros Públicos*, 2ª edição revista e aumentada, Universidade Autónoma de Lisboa.
- NIEVA**, R. Iturriaga, 1997, *Las sociedades públicas, un dudoso instrumento de gestión*, *Auditoria Pública*, n.º 10, p.65-68.
- NORTH**, Douglass C., 1990, *Institutions, institutional change and economic performance*. New York: Cambridge University Press, 1990

- OLIVEIRA, A. Cândido**, 2009, *O funcionamento das assembleias municipais em Portugal*, Revista de Direito Regional e Local, n.º 7, Jul./Set. 2009, p. 29-35.
- OLIVEIRA, A. Cândido**, 2012, *As assembleias das autarquias locais e o bom funcionamento da administração pública*, Revista de Direito Regional e Local, n.º 19, Jul./Set. 2012, p. 05-11.
- OLSON, M.**, 1993, *Dictatorship, Democracy, and Development*, American Political Science Review, Vol. 87, n.º 3, Set. 1993.
- ORDRE DES EXPERTS COMPTABLES**, 1992, *La Consolidation des Comptes: méthodologie d'approche à l'usage des collectivités locales*, Conseil Supérieur de L'Ordre des experts Comptables, Paris, França.
- OSBORNE, David e GAEBLER, Ted**, 1992, *Reinventing Government*, Plume Book, New York.
- PEREIRA, P.T.**, 1997, *A teoria da escolha pública (public choice): uma abordagem neo-liberal?*, em *Análise Social*, XXII (141), 419-442.
- PEREIRA, P.T.**, 2008, *O Prisioneiro o Amante e as Sereias – Instituições económicas, políticas e democracia*, Almedina, Setembro de 2008.
- PEREIRA, P.T.**, 2012, *Portugal: Dívida Pública e Défice Democrático*, Fundação Francisco Manuel dos Santos, Janeiro de 2012.
- PFIFFNER, James P.**, 2004, *Institutionenbildung in Regierung und Verwaltung: Festschrift für Klaus König*, A. Benz, H. Siedentopf, and K.P. Sommermann, eds., p. 443-454.
- PILCHER, R.**, e **ZAHN, J.M. Van Der** 2010. *Local governments, unexpected depreciation and financial performance adjustment* *Financial Accountability and Management* (26) (3), p. 299-324
- PINA, Vicente, TORRES, Lourdes, YETANO, Ana**, 2009, *Accrual Accounting in EU Local Governments: One Method, Several Approaches*, *European Accounting Review*, Vol. 18, No. 4, p. 765–807
- PIOTROSKI, Joseph D., WONG, T. J., ZHANG, Tianyu**, 2008, *Political Incentives to Suppress Negative Financial Information: Evidence from State-controlled Chinese Firms*, *Chinese University of Hong Kong Conference on 'Contemporary Issues of Firms and Institutions'*, Out. 2008.
- PRADAS, L. T. e MARTÍNEZ, P.** (1999), *El control público local en el contexto del new public management*, Auditoria Pública, Revista de los Órganos Autonómicos de Control Externo, 2012, n.º 19 Dezembro 1999, p.53-59.
- PRIMORAC, M.**, 2011, *Local government and utility firm's debts*, *Financial, Theory and Practice*, 35 (4), p.443-464
- RUFFNER, Michael, e SEVILLA, J.**, 2004, *Public Sector Modernisation: Modernising Accountability and Control*, *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 4, n.º 2, p. 123-141
- SCHICK, Allen**, 2007, *Off-Budget Expenditure: An Economic and Political Framework*, *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 7, n.º 3, p. 1-32
- SCHWARCZ, Steven L.**, 2012, *The Use and Abuse of Special-Purpose Entities in Public Finance* *Forthcoming 97 MINNESOTA LAW REVIEW*, issue no. 2 (2012).
- SCHUMPETER, J.** 1943, *Capitalism, Socialism and Democracy*, London, George Allen and Unwin.

SEVILLA, J., 2005, *Accountability and Control of Public Spending in a Decentralised and Delegated Environment*, *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 5 n.º 2, p. 7-22

STANTON, T. H. and **MOE, R. C.**, 2002, *Government Corporations and Government - Sponsored Enterprises*. In *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*, ed. Lester M. Salamon, 80-116. New York, NY: Oxford University Press.

STOKER, Gerry, 1998, *Governance as a Theory: Five Propositions*, *International Journal of Social Sciences* 50, 1, 17–28.

TAVARES, António F. e **CAMÕES, P.**, 2005, *New Forms of Local Governance: A Theoretical and Empirical Analysis of Municipal Corporations in Portugal*, MPSA - MIDWEST POLITICAL SCIENCE ASSOCIATION CONFERENCE, 63, Chicago, 2005 – “MPSA - Midwest Political Science Association Conference”. [S. l. : .s.n.,] 2005

TORRES, Lourdes, PINA, Vicente e **YETANO, Ana**, *Performance Measurement in Spanish Local Governments. A Cross-Case Comparison Study*, *Public Administration*, Vol. 89, No. 3, p. 1081–1109

TRIBUNAL DE CONTAS, *Relatório de Auditoria n.º 2/2011 – 2ª Secção do Tribunal de Contas*, 2011.

TRIBUNAL DE CONTAS, *Relatório de Actividades 2012 – Informação estatística e indicadores*, Tribunal de Contas 2013.

URDAZI, Luís M^a Ordoki, *La necesidad de una transformación radical de las Instituciones de Control Financiero Externo en España*, Auditoría Pública, Revista de los Órganos Autonómicos de Control Externo, n.º 57, 2012, p.27-32.

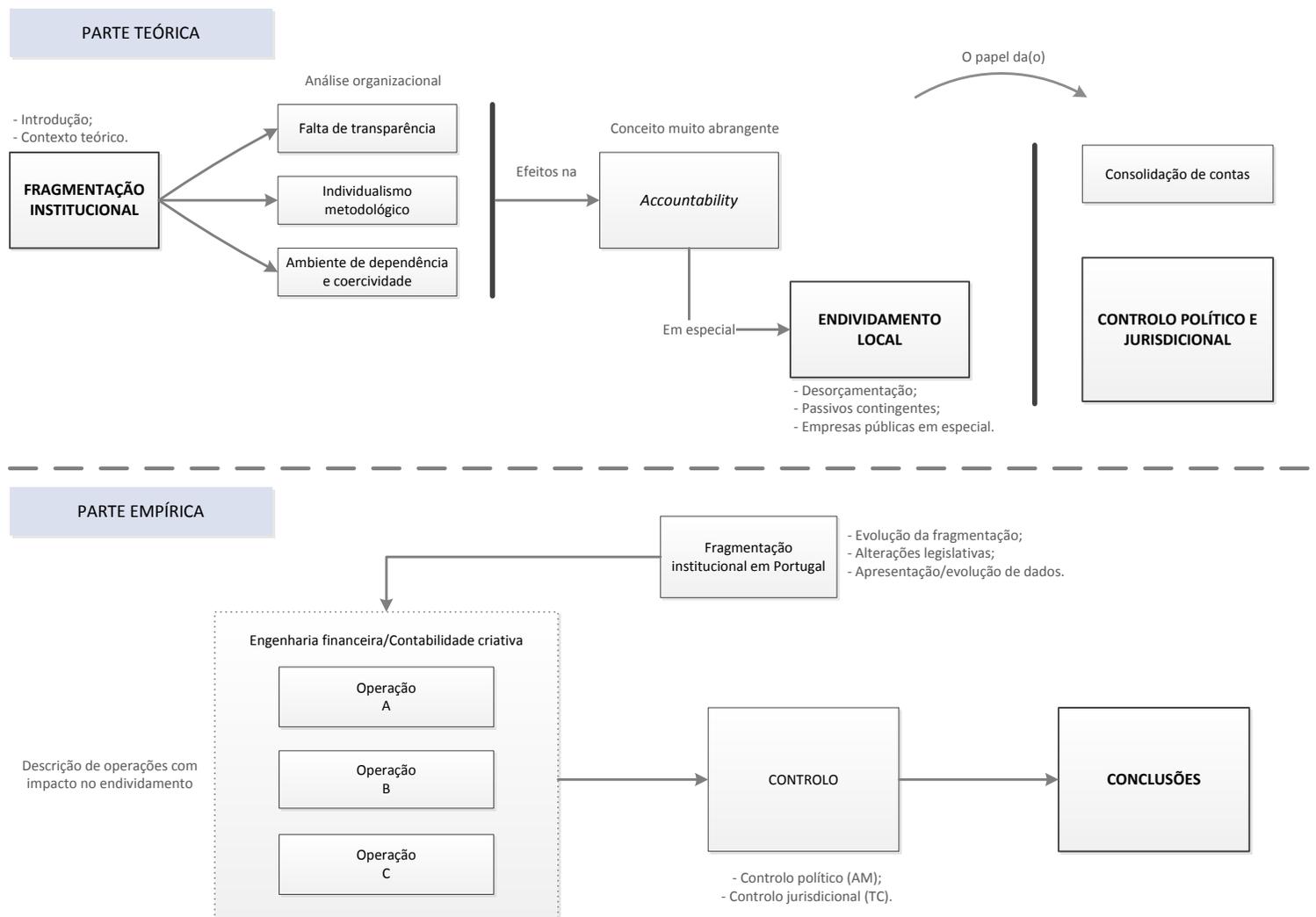
WALKER, R. G., 2009, *Public Sector Consolidated Statements—an Assessment*, *ABACUS A Journal of Accounting, Finance and Business Studies*, Vol. 45, n.º 2, p. 171-220

WOLLMANN, H., *Local Government Reforms in Great Britain, Sweden, Germany and France: Between Multi-Function and Single-Purpose Organizations*, *Local Government Studies*, Vol.30, n.º 4, Winter 2004, p.639 – 665

YILMAZ, Serdar, BERIS, Yakup e **SERRANO-BERTHET, R.**, *Linking Local Government Discretion and Accountability in Decentralization*, *Development Policy Review*, 2010, 28 (3): p. 259-293

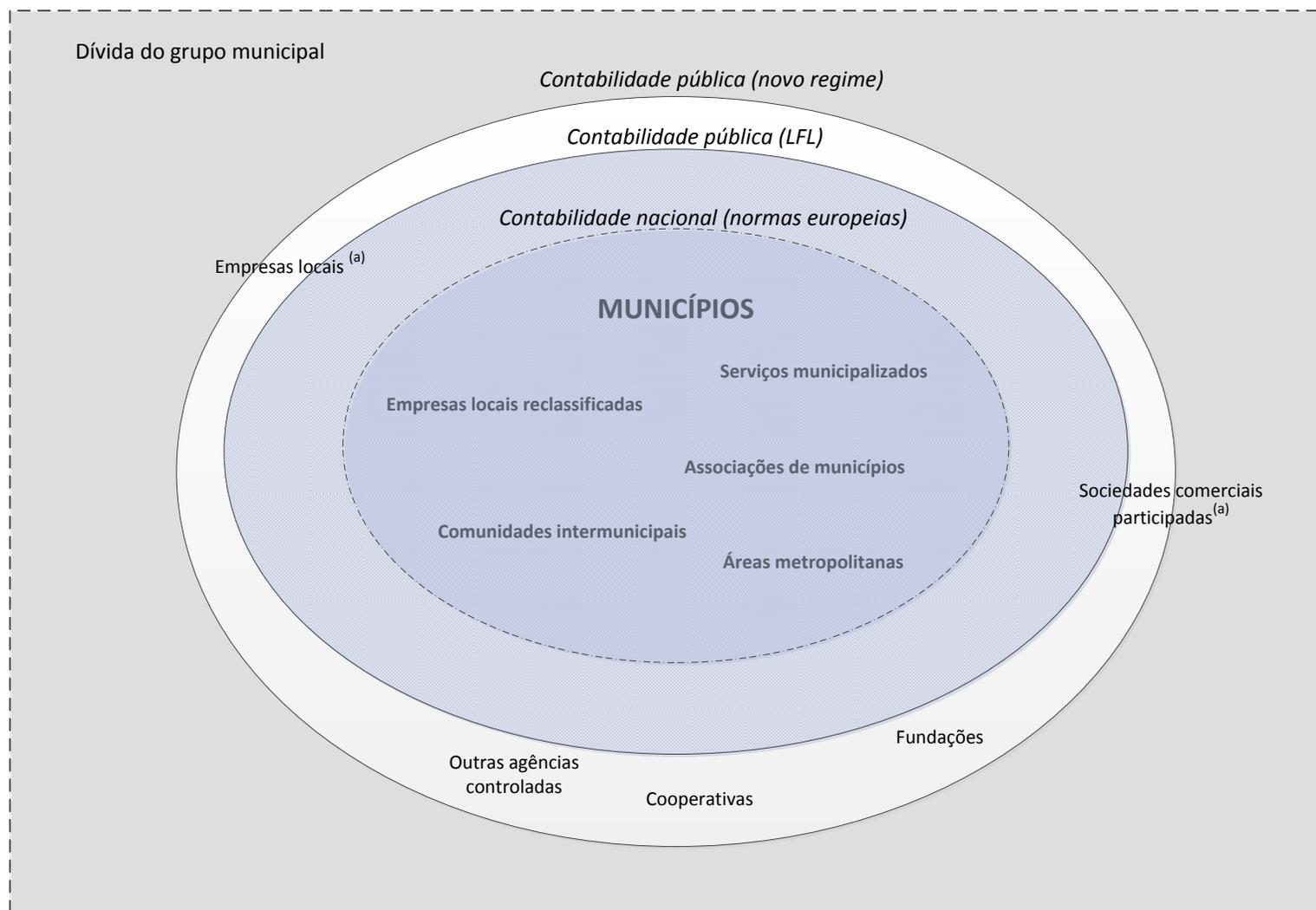
ANEXOS

Anexo I – Esquema da Dissertação



Fonte: Elaboração própria

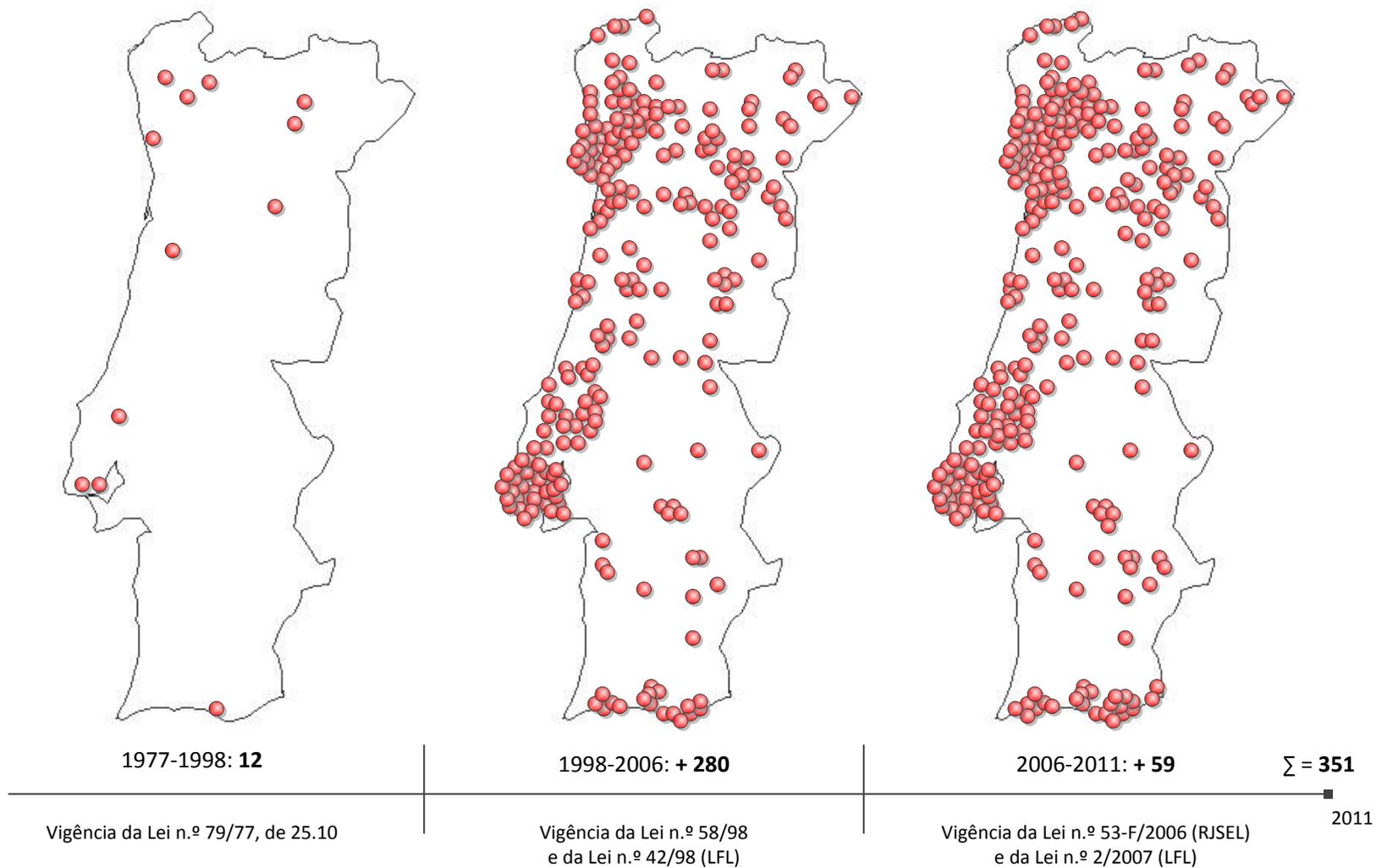
Anexo II – Perímetros da dívida (de acordo com normativos legais e estatísticos)



(a) Apenas entrarão dentro do perímetro da dívida pública, aferida pela contabilidade pública, em caso de se encontrarem em desequilíbrio de contas.

Fonte: Elaboração própria

Anexo III - Evolução da criação de empresas municipais em Portugal continental até 2011

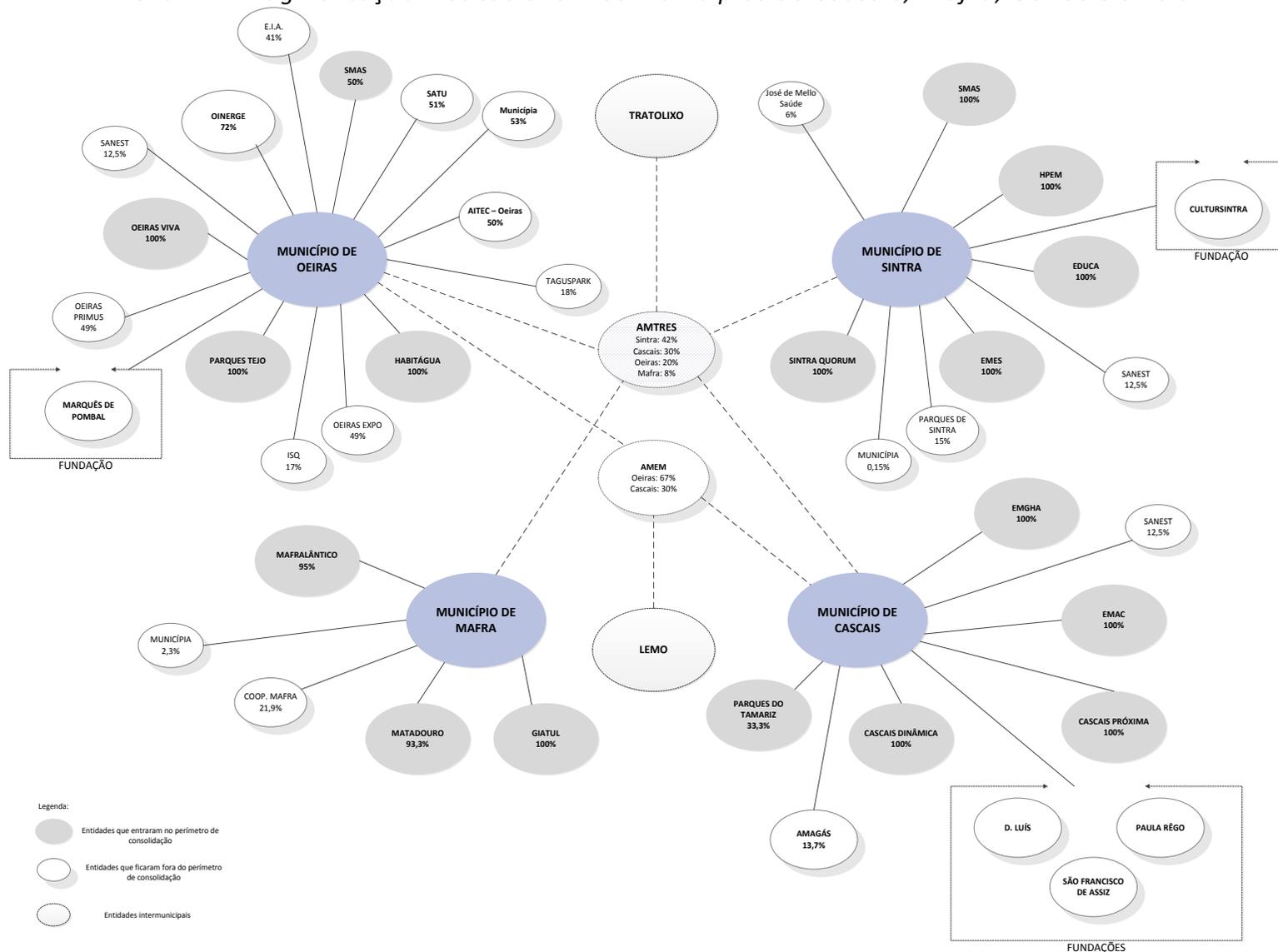


Fonte: Elaboração própria

Notas ao Anexo III:

- Os mapas apresentados tiveram por base os dados recolhidos no Relatório Final da Consultoria Técnica para a Elaboração do Livro Branco do Sector Empresarial Local, ISEG, Novembro de 2011, complementados por dados recolhidos no portal da Direcção-Geral das Autarquias Locais; e dados recolhidos nas Publicações on-line de Actos Societários do Ministério da Justiça.
- Refira-se a enorme dificuldade sentida em identificar, de forma clara, o universo das entidades pertencentes ao Sector Empresarial Local. Esta dificuldade tem origem na ausência de informação sistematizada e na incoerência da informação divulgada pelas diversas fontes. Por outro lado, torna-se extremamente penoso, num universo tão vasto, obter informação acerca do controlo exercido pelos municípios. Estas dificuldades foram também sentidas por diversos autores que abordaram o tema (Veja-se Pedro Costa Gonçalves, 2012, p.16; Relatório Final da Consultoria Técnica para a Elaboração do Livro Branco do Sector Empresarial Local, p.12).
- Para a elaboração destes mapas apenas se levou em conta a criação de empresas municipais, ficando de fora todas as outras formas jurídicas e organizacionais de entidades que também fazem parte do fenómeno de fragmentação institucional: Serviços municipalizados, empresas participadas, associações municipais, fundações municipais, fundos de investimento imobiliário, entre outras.
- O Livro Branco do Sector Empresarial Local, apesar de sublinhar a dificuldade de precisar o n.º de empresas do Sector Empresarial Local identificou, neste universo, 392 empresas em 2011.

Anexo IV – Fragmentação institucional nos municípios de Cascais, Mafra, Oeiras e Sintra

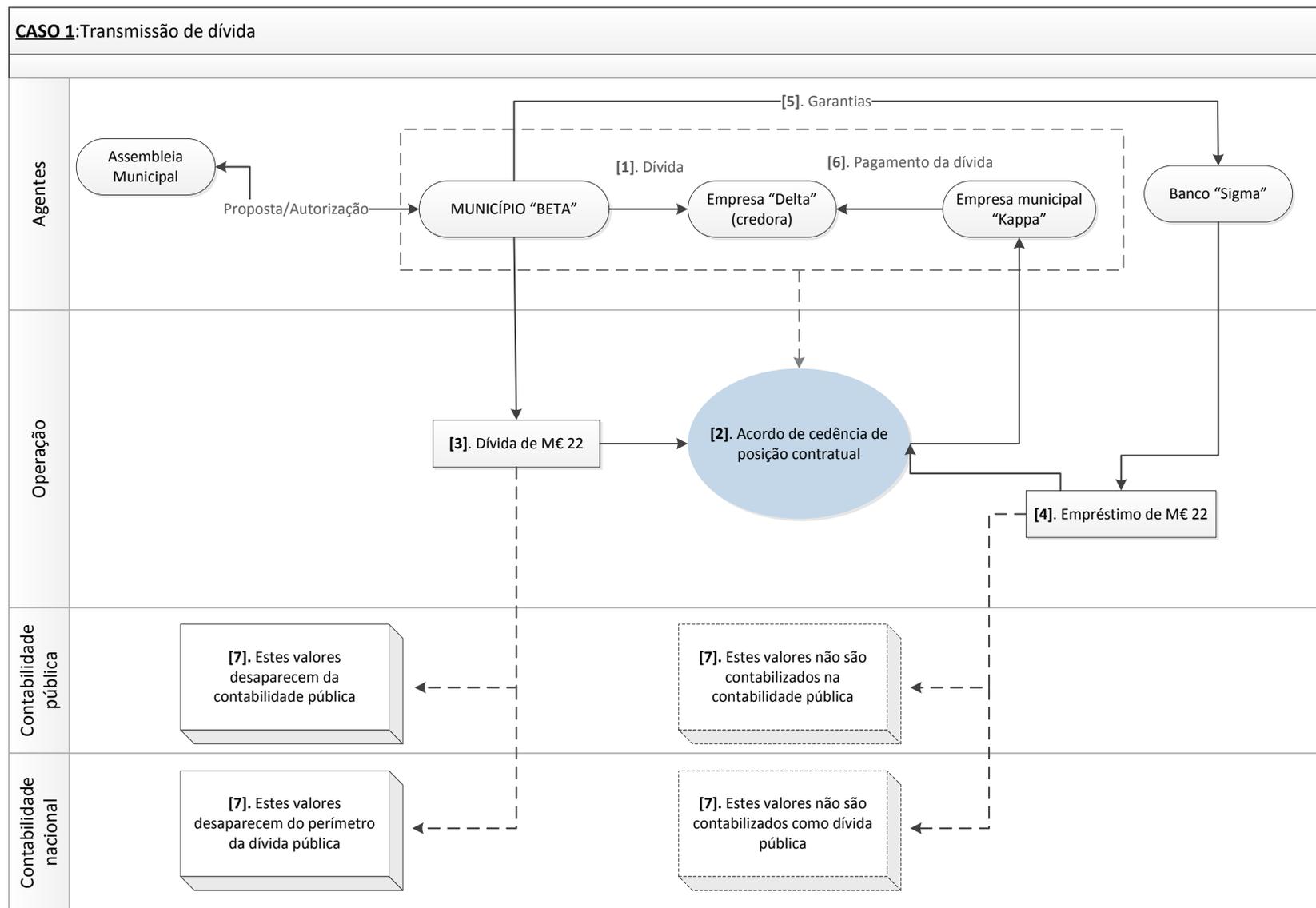


Fonte: Elaboração própria

Notas ao Anexo IV:

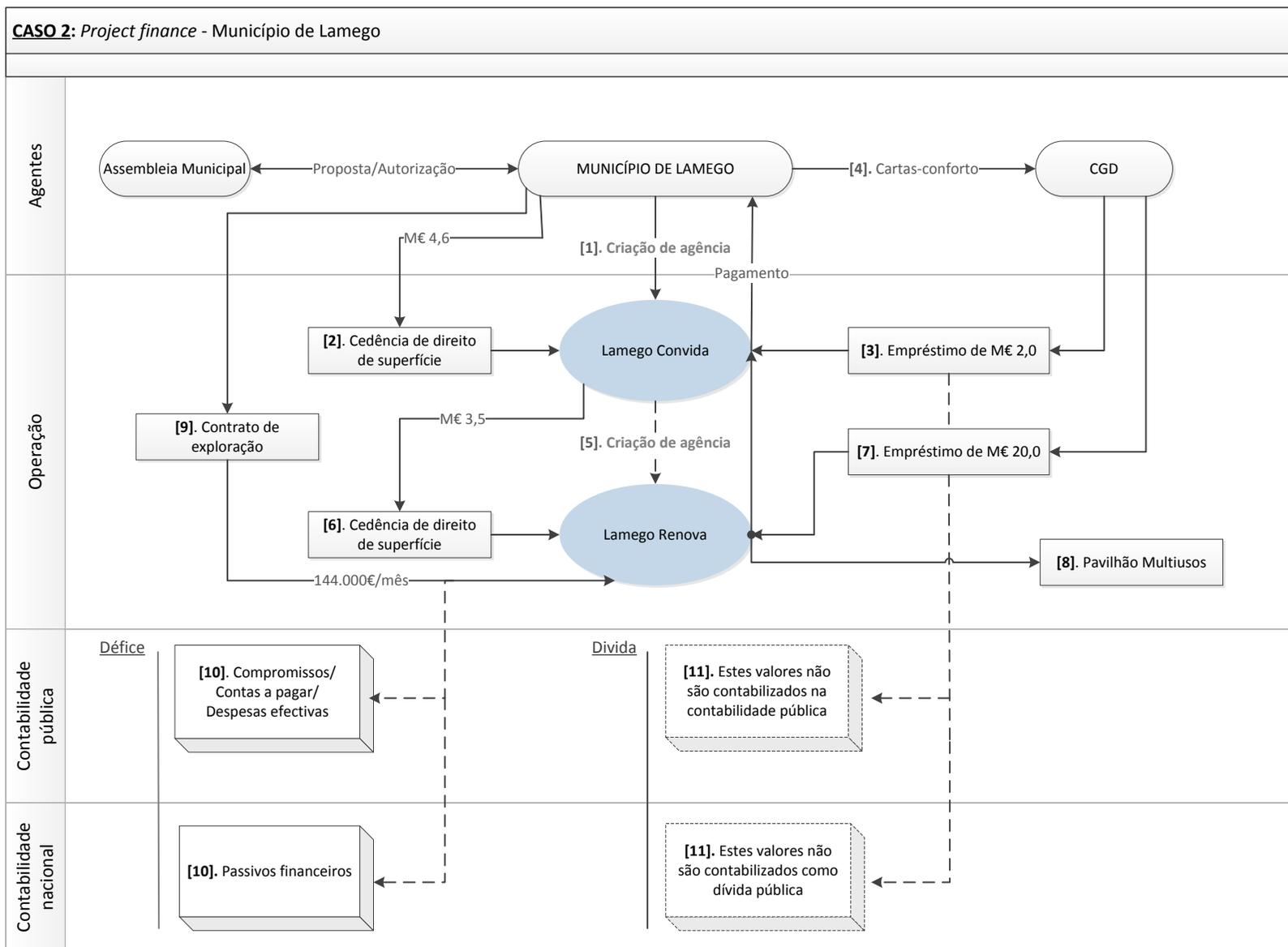
- Chama-se a atenção para o facto de o esquema ter sido elaborado tendo por base informações recolhidas nos documentos de prestação de contas e nas páginas electrónicas dos municípios, sendo provável que, quanto ao número e formas de entidades, o mesmo possa estar limitado por defeito, designadamente nas participações indirectas.

Anexo V – Caso 1: Transmissão de dívida



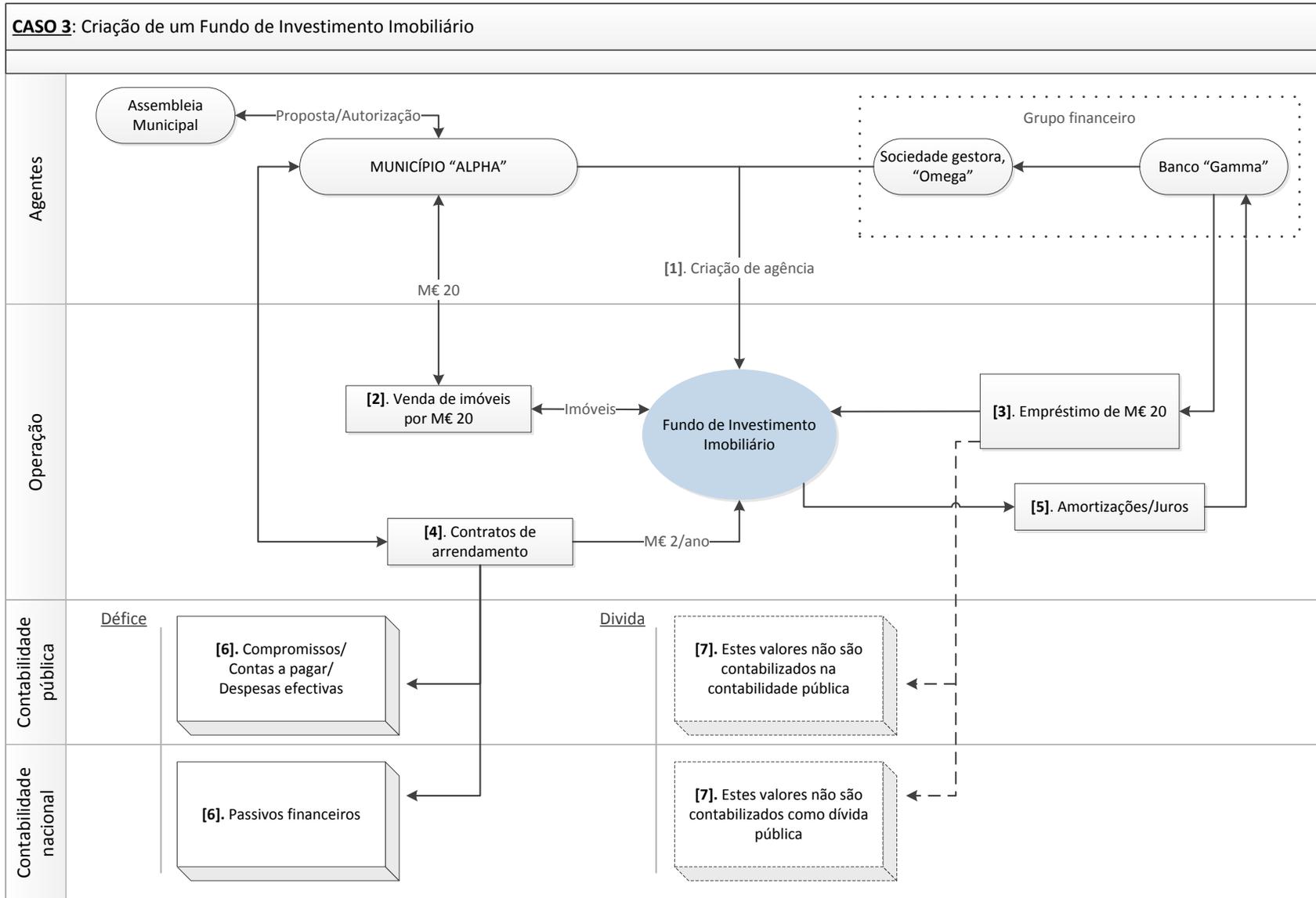
Fonte: Elaboração própria

Anexo VI – Caso 2: Project finance (Município de Lamego)



Fonte: Elaboração própria

Anexo VII – Caso 3: Criação de um Fundo de Investimento Imobiliário



Fonte: Elaboração própria

Anexo VIII – Extracto da acta da AM do Município de Oeiras

5.2. Apreciação e Votação da Proposta C.M.O. Nº. 271/13 – DMPGFP – relativa à Apreciação dos Documentos de Prestação de Contas de dois mil e doze (os documentos relativos a esta Proposta ficam arquivados, como anexos, na pasta desta reunião)-----

----- O Senhor Presidente da A.M. informou o seguinte: -----

----- “Relativamente a este ponto da Ordem de Trabalhos, queria chamar à atenção de que informei os Líderes dos Grupos Políticos no início da reunião, a Câmara Municipal pediu para substituímos o volume quarto do Relatório de Contas de Gerência de dois mil e doze, por este novo documento que foi distribuído aos Grupos Políticos e que, enfim, é relativo à consolidação da Conta e decorre de não ter dado entrada até então, ao dia vinte e quatro de abril, na Câmara, as contas dos SMAS.-----

----- Foi distribuído também, o que se deve juntar às Contas, a Certificação Legal das Contas apresentadas por uma empresa de auditoria e fiscalidade, portanto, por um ROC, julgo eu, exatamente. -----

----- Sendo assim, está aberta a discussão à apreciação para prepararmos depois então, a submissão à aprovação das Contas apresentadas pelo Executivo.” -----

-----A **Senhora Deputada Isabel Sande e Castro (CDS-PP)** interveio, dizendo o seguinte:-----

-----“Gostaria de fazer a seguinte pergunta ao Senhor Vice-Presidente: dá conta a Certificação Legal de Contas da seguinte informação: “que conforme o Decreto de Lei Cinquenta e Quatro “A” barra noventa e nove de vinte e dois de fevereiro, previa a realização do inventário dos ativos e respetiva valorização, os quais deveriam estar concluídos até dia um de janeiro de dois mil e dois”. Parece, segundo esta informação, que este inventário não está realizado em dois mil e doze.-----

-----Diz mais, “que os valores que integram em mobilizado corpóreo correspondem à sua totalidade e por adequados valores, mas que existe aqui uma impossibilidade de emitir uma opinião sobre a extensão das rubricas e mobilizações corpóreas, bens de domínio público e património, bem como sobre os gastos de amortizações e os proveitos de subsídios de investimento na demonstração dos resultados”.-----

-----Gostaríamos de saber quando é que este Executivo prevê sanar esta situação, de forma a podermos ter uma informação mais congruente e com respeito a este Decreto de Lei mencionado.-----

-----Também, informa que o sistema de inventário permanente não está ainda a funcionar na generalidade dos armazéns e pelo que, também, não se puderam pronunciar sobre as existências iniciais, o custo das mercadorias vendidas e existenciais finais.-----

-----Ainda informa, que na data do presente Relatório não se dispunha da informação que permitisse concluir sobre o impacto nas demonstrações financeiras da deliberação que esta Assembleia Municipal tomou, no que diz respeito às parcerias público-privadas: Oeiras Primus e Oeiras Expo.-----

-----Gostaria de saber qual é a posição do Senhor Vice-Presidente e como pensa colmatar estas situações.”-----

----- O **Senhor Deputado António Moita (IOMAF)** fez a seguinte intervenção: -----
----- “Queria destacar um aspeto que me parece muito importante e fazer uma pergunta à Câmara Municipal. -----
----- O facto que me parece que devemos, enfim, dar aqui grande importância, tratando-se de uma Conta, é de chegarmos ao fim e verificarmos qual é o resultado desta Conta e nada mais simples do que a forma como a Conta da Câmara Municipal nos é apresentada, desde logo consolidando como é de Lei com as empresas Municipais, em que o resultado líquido é, da Conta, a trinta e um de dezembro de dois mil e doze, de doze milhões e cerca de cem mil euros. -
----- Isto é um resultado, nos tempos que correm, com as dificuldades que estão a ser sentidas, deve ser, julgo eu, um resultado ímpar neste País. -----
----- Há que salientar este facto. Este facto resulta de uma gestão criteriosa que a Câmara Municipal fez ao longo do ano. Este resultado positivo honra não só a Câmara Municipal, mas quem conduziu os destinos da Câmara Municipal ao longo do ano de dois mil e doze. É, obviamente, resultado de uma política anterior que tem vindo a ser seguida, de grande contenção, de responsabilidade, de atenção àquilo que é essencial, designadamente, ao nível dos apoios sociais e de completar alguns investimentos que são ou continuam a ser importantes para a vida do Concelho. -----
----- Mas, penso que é completamente justo reconhecer aqui esse facto e dar dele algum relevo ou bastante relevo. -----
----- A pergunta que queria colocar à Câmara Municipal tem a ver com o facto de na Certificação que nos é aqui apresentada pelo ROC, se referir no ponto cinco, salvo erro, as questões que têm a ver com as PPP, quer com a Oeiras Primus, quer com a Oeiras Expo. -----
----- A pergunta vai no sentido de perceber se o início de resolução destas questões é já de dois mil e treze e, portanto, não tem reflexo ainda na Conta de dois mil e doze ou se assim não é.
----- E, portanto, pedia à Câmara Municipal que nos desse algum esclarecimento sobre

esta questão.”-----

-----O **Senhor Deputado Miguel Pinto (BE)** referiu o seguinte:-----

-----“Algumas questões. -----

-----Em primeiro lugar, na demonstração de resultados está aqui uma rubrica que é: “custos e perdas”. E, no código das Contas, no código número sessenta e sete, exercício de previsões: sete milhões e não sei quanto. -----

-----Ora, isto quer dizer que, afinal, o Bloco de Esquerda quando falou de previsões relativamente ao SATU, tinha razão que uma provisão é um custo e uma perda. -----

-----Segunda questão. Na página cento e quarenta e sete, no mapa das previsões, tem aqui o número duzentos e noventa e dois, “previsões para riscos e encargos”: quase dez milhões e meio de euros, dez milhões quatrocentos e noventa e um mil. Portanto, aumentaram significativamente estes custos, porque este ano há um aumento de sete, são dezassete milhões. --

-----Portanto, uma explicação para o valor das previsões atingem, neste momento, ou no dia trinta e um de dezembro, mais de dezassete milhões.-----

-----Depois, duas páginas adiante: “provisão/exercício”, “participação nos resultados” ao abrigo do artigo tal, da Lei número tal, do dia tal, referente aos resultados de dois mil e doze, a Câmara procedeu ao cálculo provisório da transferência prevista no valor de dois milhões cento e oito mil euros. -----

-----Pois é, e neste cálculo, ao contrário do que nos tem sido vendido ao longo destes anos todos, que nunca se gastou nada com o SATU, está aqui uma transferência, está aqui escrito, não foi o Bloco de Esquerda que escreveu, a menos que tenham dado uma cópia diferente ao Bloco de Esquerda. Este ano foi um milhão quatrocentos e noventa e dois mil euros, está cá.-----

-----Portanto, para os Senhores Deputados desta Assembleia, a partir de agora ficam a saber que aquela história de que nunca se gastou, dantes era um tostão, depois passou a ser um

cêntimo, com o SATU, é mentira, esta história é mentira. -----

----- Deve-se dizer que desde dois mil e sete a dois mil e doze, portanto, em seis anos já foram investidos no SATU mais de dez milhões de euros, está cá. Portanto, não vale a pena vir com a mesma história. -----

----- Depois, mais adiante, na página trezentos e quarenta e seis, vem “transferências correntes/receitas” e foi uma questão que o Bloco de Esquerda levantou, porque achou exagerado que a Câmara não desse aos cidadãos uma pequena parte que fosse dos zero vírgula cinco por cento do IRS. Para os Senhores Deputados verem, que as transferências em dois mil dois do Estado Central para a Câmara à conta do IRS: dezasseis milhões setecentos mil euros. Era perfeitamente possível que zero vírgula qualquer coisa tivesse sido devolvido aos cidadãos como já tinha acontecido em anos anteriores. -----

----- Portanto, o que se descobre quando se começa a ver isto, até o SATU já gastou. -----

----- Mais adiante, a partir da página trezentos e sessenta e sete e, julgo que, quase até ao fim, vêm uma série de dívidas. A TratoLixo, que eu tivesse dado conta, uma de noventa mil euros novecentos e noventa e nove, outra de trezentos e treze mil euros. Será por causa destas dívidas que as Câmaras tiveram, é que a TratoLixo não pagou as prestações ao banco? Será que isto também não ajudou? -----

----- E depois, uma coisa ainda mais curiosa. Sempre nos venderam que até ao fim do ano passado, não se gastou dinheiro com as parcerias, não custaram nada as parcerias público-privadas. Pois é, está aí numa dessas páginas que a Oeiras Primus, a Câmara deve-lhes um milhão cento e quarenta e nove mil euros e não sei quantos cêntimos. -----

----- Portanto, isto é só para verem que há aqui algumas coisas que estão nos documentos e que não correspondem à realidade. -----

----- E, era bom que, agora, que o Senhor Vice-Presidente está aqui à frente da Câmara (pelo menos por algum tempo), este discurso mudasse um bocadinho, porque isto não vale a

pena estar a enganar as pessoas, a dizer que não se gasta no SATU, não se gasta nas parcerias.

Isto tem que mudar! -----

-----Portanto, uma outra questão que nos preocupa, que já houve alguém que falou (não me lembro quem), o resultado líquido de doze milhões. É preciso dizer que este resultado líquido nos próximos anos vai baixar substancialmente, porque só a parceria da Oeiras Primus são trinta e sete milhões ao longo de sete anos, mais cerca de dez milhões de euros de juros. O Senhor Vereador Amílcar Campos disse que eram dez milhões de euros na reunião da Câmara e ninguém o desmentiu, portanto, deve ser mais ou menos verdade esse número. -----

-----E, portanto, o que se sucede é que rapidamente este resultado líquido acho que para já, estará um bocadinho martelado, porque toda a gente pensa que a Câmara ganhou dinheiro, mas estão para aí uma série de dívidas e quando se fizerem as contas do SATU, o resultado líquido, se calhar, começa a passar, porque não vamos ficar toda a vida à espera que se faça as contas do SATU. Aquilo será como as pessoas, que às vezes se divorciam e têm que acertar contas, não é? Com o SATU será a mesma coisa, um dia terá que acontecer isso. -----

-----Por fim, num dos outros livros, que é a “contabilidade de custos”. É curioso verificarmos como pegamos nisto e começamos a ler: “funções sociais”. E, entre funções que são realmente sociais com a Educação, com a Saúde, com a Ação Social, etc., no meio daquilo tudo aparece: resíduos sólidos, seis milhões (muito mais do que as outras três juntas); proteção do meio ambiente, sete milhões e meio. -----

-----Portanto, para uma pessoa desatenta, que leia estes números e que veja só a globalidade das funções sociais, fica a saber que é Ação Social, quando estão incluídas a proteção do meio ambiente e os resíduos sólidos. Por isso, parece-me que relativamente, aí na página seiscentos e quatro, depois chega-se à conclusão, através de uma tabela, que para Lares, Centros de Dia da Terceira Idade, Oeiras Está Lá e Centros Geriátricos, ao contrário do que a Câmara tem dito sempre, que há grandes aumentos de investimento nesta área, são só um milhão

e setecentos mil euros.-----

----- Portanto, comparado com os resíduos sólidos ou proteção do meio ambiente, acho que é uma verba perfeitamente ridícula. Esta forma de como isto está organizado, se calhar, é a Lei que diz assim e não digo que não, é uma forma que ilude quem não lê com atenção os documentos.-----

----- Muito mais haveria a dizer, mas já passei o tempo, com certeza.”-----

----- O **Senhor Deputado Daniel Branco (CDU)** mencionou o seguinte:-----

----- “Creio que os documentos que nos foram enviados são, de facto, um conjunto vasto de documentação e, quase de certeza, que nenhum de nós teve a possibilidade de fazer uma análise aprofundada, havendo mesmo blocos inteiros de situações que se quisermos, como o Senhor Deputado Miguel Pinto (BE) foi andar à procura, provavelmente, encontraremos coisas importantes, mas que não é fácil de lá chegarmos.-----

----- Creio, de qualquer modo, que como tem sido normal e, julgo que, é importante registar isto. Estes relatórios, fundamentalmente, na parte da contabilidade e das contas, estão extremamente bem estruturados, portanto, é fácil de perceber a estrutura que eles têm e a forma como estão organizados. Esse aspeto, julgo que, já foi referido por nós mais do que uma vez e voltamos a referi-lo de novo, porque quem se preocupa com isto, tem a preocupação de mostrar documentos que sejam facilmente compreensíveis.-----

----- Como é do vosso conhecimento, temos votado contra os Orçamentos e as Grandes Opções do Plano e, depois, em coerência com a votação que fizemos nesses domínios, temos também votado contra os Relatórios e Contas. Obviamente, que não estamos a dizer que as contas estão mal feitas, longe disso, seguramente que estarão feitas como deve ser. Agora, refletem é uma realidade com a qual não concordámos, logo à partida.-----

----- Mas, de qualquer modo, creio que há aqui duas ou três notas que valia a pena ponderarmos e que são análises muito rápidas, mas que nos permitem ficar com uma ideia que

penso que seja importante para aquilo que é a situação de momento. -----
-----Uma das questões é que, em termos das receitas, as diferenças entre o orçamentado e o realizado tem vindo a reduzir-se muito. Em dois mil e nove foram orçamentados cento e oitenta e cinco milhões e tivemos cento e trinta e três milhões. Em dois mil e dez, bateu-se o recorde, orçamentou-se cento e noventa e três milhões e só tivemos cento e dezassete, foi, de facto, a grande queda. Em dois mil e onze temos cento e setenta e quatro milhões orçamentados para cento e treze milhões recolhidos. Em dois mil e doze, de todos os anos, foi o ano em que se esteve mais próximo, portanto, orçamentámos cento e cinquenta e seis milhões e recebemos cento e doze. Portanto, é, de facto, o ano em que a execução é a mais forte, houve menos empolamento. -----
-----Mas, já agora, creio que é importante termos estes números em conta, porque naquilo que é a redução de dinheiros do Município – que falamos muitas vezes – essa redução não é significativa. Isto pode surpreender-vos, mas o que é verdade é que em dois mil e nove tivemos cento e trinta e três vírgula oito milhões de euros, porém, nos anos seguintes tivemos sempre ao mesmo nível: dois mil e dez, cento e dezassete milhões; dois mil e onze, cento e treze milhões; dois mil e doze, cento e doze milhões. -----
-----Portanto, estes últimos anos, tivemos sempre em receitas ao mesmo nível e, por isso, não houve redução, embora ela tenha sido significativa em relação a anos anteriores. -----
-----Depois, uma situação que acredito que também é importante, é o comportamento daquilo que são os principais impostos que, nestes milhões que estamos a falar, sessenta e tal por cento destes milhões vêm dos impostos diretos que a Câmara cobra. -----
-----E uma das coisas que, também chamo à atenção, é o problema do IMI. Se vocês se recordam, desde início, que sempre temos votado contra e uma das razões que, por exemplo, temos votado contra, é porque não se foram nunca para os valores mínimos de IMI, embora a Câmara tenha vindo a baixar, mas mesmo com a Câmara a baixar o que se assiste aqui: em dois

mil e nove realizaram-se vinte e seis vírgula oito milhões; em dois mil e dez, vinte e oito vírgula dois; em dois mil e onze, trinta milhões; e em dois mil e doze, trinta e um milhões vírgula seis. Em dois mil e treze não sabemos o que se vai realizar, mas é o problema todo do aumento do IMI, que ainda que limitado, vai ser significativo, mas o que é verdade é que este valor aumentou sempre. ---- -----

----- Também é bom termos em conta, quando dizemos que vai mudar o paradigma, que isto vai ser diferente, etc., um terço, sensivelmente, dos dinheiros que a Câmara recebe vem do IMI. Portanto, recebe cento e treze milhões e tem trinta e dois milhões que vêm do IMI. -----

----- Depois, o IMT, este desce bastante. Não sei o que é que isto vai dar, o Governo diz que daqui a dois anos vai acabar com ele, mas aqui não é por isso, é porque, de facto, o volume de transações reduziu-se drasticamente. Portanto, de dois mil e nove para agora baixou só vinte milhões de euros. Não se vende, quer dizer, não há coisas que se vendam, não há coisas que se construam. Quem tiver habituado a andar por aí, procure ver gruas, não há gruas. Portanto, de facto, aqui é uma situação muito complicada. -----

----- A Derrama também baixa, mas não baixa assim da mesma maneira e o Imposto sobre Veículos, este é o tal milagroso que continua sempre a aumentar e este nunca parou de aumentar, portanto, já foi nove vírgula três milhões o ano passado. -----

----- Depois, uma das coisas que estive a ver foi esta questão da consolidação e estiver a ver com um pouco mais de atenção. Digamos assim, aquilo que é consolidação integral, quer dizer que são as coisas que a Câmara detém a cem por cento, estão aqui e creio que se percebe. Aqui diz uma coisa, que não estou de acordo, mas não sei se é assim. Diz aqui: “SMAS de Oeiras e Amadora é cinquenta por cento detido pela Câmara de Oeiras”. Tenho ideia que, neste momento, é cem por cento, é a ideia que tenho. Julgo que, a Amadora não tem nenhuma participação. Não sei como é que isto vai dar depois do SIMAS, mas aqui, nisso tenho dúvidas.--

----- Mas, estes são os que estão a cem por cento. Depois, na segunda página vem:

“entidades participadas excluídas do primo de consolidação” e vêm, porque são aquelas em que a Câmara não tem cem por cento. Não sei se será assim, tenho algumas dúvidas que assim seja, até porque há aqui entidades em que a Câmara tem mais de cinquenta e um por cento, mas uma das coisas que sei é que as dívidas destas entidades repercutem-se na Câmara, na proporção em que a Câmara for detentora destas entidades e isso não aparece aqui no quadro da página sessenta, no original que tinha (já agora digo por que é que digo que o tinha). O quadro sessenta tinha um montante total de dívidas a terceiros apresentado no balanço consolidado e que se vençam nos quatro anos seguintes e atirava para sessenta vírgula um milhões de euros. O novo quadro que é dado hoje e que só hoje é que tive a possibilidade de ver (não sei porquê), muda isto e diz que o valor de dois mil e doze era de quarenta vírgula quarenta e nove e o valor de dois mil e onze era de trinta e nove setecentos e cinquenta e três. -----

-----Isto não bate a bota com a perdigota, deve de haver alguma razão, não sei qual é, mas gostava de perceber o que é que, de facto, aqui se passa.-----

-----De qualquer modo, em relação a esta questão, julgo que, devemos ser cautelosos.-----

-----O Senhor Deputado Miguel Pinto (BE) há pouco falou em algumas situações em que há transferências, que aparecem ali e que tem-se dito que não há verbas para aquelas coisas, mas acho que é necessário termos em conta que há coisas que não estão nas Contas e que ascendem a mais de cem milhões de euros. Estou-me a referir às PPP, estou-me a referir à TratoLixo, estou-me a referir à Lemo, estou-me a referir ao SATU, todos juntinhos são mais de cento e quinze milhões de euros e esses não estão aqui. Não sei como é que isso depois tudo se consegue conciliar. -- -----

-----Soube hoje que a TratoLixo tem um novo Conselho de Gerência. Sei que está num processo de revitalização e, provavelmente, é por essa via da revitalização que tem aquele novo Conselho. O que é verdade é que as dívidas deles são de duzentos milhões e aqueles duzentos milhões, sei que não são nossos, mas repercutem-se em cima de nós, na parte proporcional ao

que lá temos e, esse é o aspeto que me parece importante e que temos que ter em conta, porque aqui, esse tipo de dívidas, creio que não está. -----

----- Creio que pode e que deve, mas, enfim, estou a perguntar.” -----

----- O **Senhor Deputado Joaquim dos Reis Marques (PS)** interveio, dizendo o seguinte: -- -----

----- “Pensava que tinha acabado, mas voltámos para trás. -----

----- Com certeza, a Câmara Municipal está a pensar depois entregar aos Grupos Políticos um exemplar do documento das Contas que vai para o Tribunal de Contas. É que este documento não vem rubricado por ninguém. Há muitos anos era assim, depois alterou-se e, agora, não vem. Penso que depois entrega. -----

----- Dei aqui algumas voltas e não consegui encontrar onde é que está o problema. Nas execuções fiscais há pessoas que recebem emolumentos, não consigo encontrar nas Contas esses dados e o Notário Municipal, também recebe uma percentagem sobre as escrituras feitas pelo mesmo Notário, também não consigo. -----

----- Gostaria que depois me pudessem explicar.” -----

----- O **Senhor Vice-Presidente da C.M.O.** esclareceu o seguinte: -----

----- “Irei tentar responder. Se subsistir alguma dúvida, pedia o favor do Senhor Presidente autorizar a intervenção do Senhor Doutor José Luís Ribeiro e da Senhora Doutora Zara, mas queria dizer o seguinte: realmente, é um facto que, independentemente, do valor do orçamento ao longo dos anos ter vindo a diminuir, o valor da execução, a partir de dois mil e dez, tem-se mantido e, portanto, é isto que reafirmo. -----

----- Mas, percebam que é fundamental que exista uma margem no orçamento para que a execução chegue aos valores máximos, porque há sempre um conjunto de contingências, de acontecimentos, de percalços que nos impossibilitam muitas vezes de levar por diante determinada ação. -----

-----Se não tivermos rubrica orçamental para outra ação, portanto, não podemos optar, não podemos recalendarizar e, portanto, a questão de tornar o orçamento o mais perto da execução, do ponto de vista da gestão não é fácil, depois enquanto ferramenta de trabalho. -----

-----Agora, acho que Oeiras, a Câmara tem conseguido realmente um valor de execução e é um facto, que do ponto de vista do resultado são doze milhões. Pode-se dizer que será que os doze milhões isto, será que os doze milhões no futuro aquilo. Bem, é um facto! Tivemos doze milhões de resultado.-----

-----Mais, é um facto se olharem para estes documentos, os Senhores Deputados poderão, perfeitamente, dizer que Oeiras goza de boa saúde financeira, independentemente, das dificuldades que as famílias, as empresas, os municípios, os promotores, os construtores e os empresários estão a passar. A verdade é que Oeiras tem efetivamente uma boa situação financeira, contrariamente, àquilo que alguns Partidos têm dito publicamente, nomeadamente, ali o Senhor Deputado Miguel Pinto (BE), que diz: “Oeiras tem uma situação financeira desastrosa, que vai deixar uma herança”.-----

-----A questão do SATU, da Tratolixo, outras questões eventualmente, não podem estar refletidas nas Contas, até porque não devemos, penso que, não devemos um euro à Tratolixo. Acho que, neste momento, toda a faturação da Tratolixo à Câmara Municipal de Oeiras está liquidada, portanto, não há dívidas. Está liquidado, portanto, não temos dívida à Tratolixo. A dívida da Tratolixo é da Tratolixo. A dívida da Tratolixo está registada nos documentos da Tratolixo.--

-----Podemos no futuro ter um problema que não é financeiro, é um problema económico que é, num processo em que a revitalização da empresa não se consegue atingir, como é que os Municípios que participam... Mas isso, reparem, não é uma questão de gerência, não é uma questão de contas, é uma questão de um problema económico que a Câmara poderá vir a ter em função daquilo que seja o futuro da Tratolixo.-----

----- E, portanto, dizer que a dívida da TratoLixo devia estar refletida aqui nas Contas, não pode estar. Quando analisamos a situação político-económica da Câmara Municipal de Oeiras, aí sim, aí podemos olhar para as contas da TratoLixo, para as contas das empresas do sector empresarial local, para as contas do SATU e, eventualmente, depois fazer uma análise político-económica. Agora, do ponto de vista financeiro, daquilo que é a execução orçamental, a gerência de dois mil e doze, não poderíamos aqui colocar mais do que aqui está colocado.-----

----- Por outro lado, importa também dizer, que um custo é um custo, não é um pagamento e quando o Senhor Deputado diz: “está a ver aqui um custo? Está aqui custos e perdas?”. Uma provisão é um custo. -----

----- Agora, não há lugar, há o pagamento. Portanto, do ponto de vista da tesouraria, não há um movimento financeiro. A Câmara nunca pagou por ter uma provisão, a Câmara cria uma provisão e essa entra como uma conta de custos. Dirão os Senhores: “então, mas qual é a vantagem?”. Numa Câmara Municipal a vantagem é apenas transparência de informação. Numa empresa tem a vantagem fiscal, porque uma empresa paga imposto sobre o lucro, sobre o resultado e, portanto, é vantajoso para uma empresa retirar aos seus proveitos através dos custos e isso reduz a base de incidência de imposto. Como não pagamos imposto é por uma questão de transparência, está lá a provisão. Agora, nunca houve lugar a pagamento. -----

----- Não sei, não tenho presente e não estou a visualizar o que o Senhor Deputado Miguel Pinto (BE) estava a dizer, relativamente, a uma rubrica do SATU, em termos de pagamento. O único pagamento que conheço, que tenho de memória, que foi realizado pela Câmara, no que diz respeito ao SATU, foi o pagamento do estudo de procura, que o atual Secretário de Estado pediu, exigiu e, portanto, foi apenas essa despesa que a Câmara suportou. Não conheço, mas de qualquer maneira, estão ali os técnicos e os dirigentes que poderão, eventualmente, esclarecer melhor do que eu. Não conheço nenhum pagamento à SATU, por parte da Câmara de Oeiras. ----

----- Por outro lado, as parcerias. As parcerias este ano, como sabem, no que diz respeito à

Primus, o acordo já foi homologado, a sentença já transitou em julgado e, portanto, a Câmara irá liquidar, irá pagar por conta de um equipamento e, é claro que, irá pagar com juros e quanto mais cedo pagar, menos juros pagará, mas isso é perceptível e que é justo. Se a Câmara demorar dez anos a pagar, paga juro do capital em dívida durante um período de dez anos. Se pagar em cinco anos, paga juro do capital em dívida num período de cinco anos.-----

-----Por outro lado, repare, a Câmara não está a utilizar a Escola de Porto Salvo? A Câmara não está a utilizar a Escola do Alto de Algés? Não é correto que a Câmara ponha nas suas Contas mesmo que não tenha pago ainda nada que ponha lá o valor referente à renda? A Câmara tem necessidade de estar a ocupar o equipamento e não pagar um valor de renda? A Câmara não pagou, porque não pode pagar, mas é um valor de renda que está estipulado. Portanto, acho que também é correto, do ponto vista, lá está, da transparência, e do ponto de vista da informação contabilístico-financeira, que esteja plasmado no documento o valor das rendas. Este já é o segundo ano letivo que a Câmara está a utilizar estes dois equipamentos.-----

-----Por isso, Senhores Deputados, queria realmente fazer aqui um elogio a todos os funcionários e dirigentes que coligiram e que elaboraram este documento, principalmente, àqueles que têm a responsabilidade da área patrimonial, financeira, contabilística e tesouraria, bem como a área do planeamento orçamental, porque acho que podemos e devemos-nos orgulhar daquilo que é a situação financeira deste Município. Acho que quem venha no futuro pode ter a certeza que não vai herdar uma situação financeira ingerível, desconcertada, completamente incontrolável.-----

-----E, portanto, acho que este documento reflete ao pormenor aquilo que é hoje a situação financeira da Câmara Municipal de Oeiras, do nosso Município e penso que, eventualmente, haverá poucos Municípios no nosso País que consigam apresentar um resultado de doze milhões.”-----

-----O **Senhor Deputado Miguel Pinto (BE)** disse o seguinte:-----

-----“Poderia falar de várias questões, mas não quero tomar muito tempo, pois a Ordem de Trabalhos é muito comprida.-----

----- Para informar o Senhor Vice-Presidente que, neste documento, que é o número dois, “demonstrações financeiras”, “outras dívidas a terceiros”, por exemplo, está aqui uma dívida, é da Câmara a terceiros, não pode ser outra coisa. Tratolixo, em trinta e um de dezembro: noventa mil euros.” -----

----- **O Senhor Deputado Daniel Branco (CDU)** fez a seguinte intervenção:-----

-----“Não sei que exemplares é que enviaram para o Tribunal de Contas, mas isto já deve ter sido enviado, não é? Ainda agora, o Senhor Deputado Joaquim dos Reis Marques (PS) referiu que não estavam rubricados, mas eram bom dizer-vos que da página cinquenta e um até à página cinquenta e oito, os exemplares que temos nas nossas mãos, estão todos assim, quer dizer, que... Só estou a dizer o que é que enviaram para depois se ver. -----

----- Outra questão que foi aqui referida. Creio que é necessário, em relação a esta questão das Contas, tenho aquela dúvida sobre os quadros que estão no consolidar de outro, provavelmente, depois os serviços poderão informar. -----

----- Mas, o que queria dizer também era isto: temos aqui AMTRES, já não vou à Tratolixo, porque a Tratolixo é outra realidade, mas temos a AMTRES que é detentora da Tratolixo e, na AMTRES, a Câmara tem vinte por cento. Isto sabemos, está aqui dito e, portanto, não estou a dizer que a responsabilidade financeira tem de estar nesta Conta, porque ela não houve. -----

----- Mas, o que é verdade é que um processo de insolvência (um processo que, agora, não é de insolvência, mas é de outras coisas), quando tiver a sua execução é complicado ter dinheiro para responder.-----

----- O Senhor Vice-Presidente disse que em relação ao Oeiras Primus houve um acordo, mas é bom termos em conta que as rendas a pagar não são as rendas da utilização das Escolas.

As rendas a pagar da Oeiras Primus era de trezentos e tal mil euros por mês, o que dava dos doze meses era multiplicar os trezentos e tal vezes doze, dava três milhões e tal. -----

-----O que se paga, agora, neste acordo que houve, e eu tenho dúvida (mas é uma dúvida minha), mas este acordo que houve obriga a pagar mais de sete milhões e este já está a ser pago, a sentença já está e tem que se pagar. Este já está -----

-----Depois, há outro da Oeiras Expo. Aqui, os próprios, só vi o documento do ROC agora e li-o assim à pressa, mas dizem: “fevereiro de dois mil e doze foi deliberado pela Assembleia Municipal, relativamente às parcerias público-privadas, Oeiras Primus e Oeiras Expo, que a Autarquia determine a negociação junto dos parceiros privados, tendo em vista a revogação, por comum acordo, de todas as cláusulas compromissórias que constam dos instrumentos contratuais que corporizam a parceria”. -----

-----Na data do presente relatório não dispúnhamos de informação que nos permitisse concluir sobre o impacto nas demonstrações financeiras desta deliberação relativamente à PPI, Oeiras Expo. O que eles dizem aqui até está errado, porque também não tinham elementos que lhes permitissem concluir em relação à Oeiras Primus, porque a Oeiras Primus já é decidida em dois mil e treze, o acordo judicial já é em dois mil e treze. -----

-----Mas, o que é verdade é que eles reparam isto e este dinheiro, não sei como vai ser, mas é dinheiro sobre o qual o Município, este já terá responsabilidade. Não sei qual é, não sei como é o acordo e nem sei como é que as coisas se resolvem, mas sei que o outro já se está a pagar os sete milhões e tal que está lá, nas tais catorze semestralidades, que foram feitas para pagar durante os sete anos. -----

-----Depois aqui, aparecem outras coisas, por exemplo, vejo aqui “ISQ, centro de incubação de empresas” e recordo-me de uma proposta que apareceu para que a Câmara vendesse ao ISQ a participação que lá tinha, porque no âmbito das dívidas do ISQ ponderava as dívidas da Câmara e, portanto, se a Câmara cedesse estes dezasseis vírgula cinquenta por cento,

era dezasseis vírgula cinquenta por cento a menos daquelas dívidas. -----
----- Ora, essa dívida não vejo aqui, porque não dá, de facto, o mapa depois das dívidas só
vai aos que estão a cem por cento. -----
----- Aí, há situações que penso que precisam de esclarecimento, precisam de ser vistas e
para mim não estão claras.” -----
----- O **Senhor Vice-Presidente da C.M.O.** referiu o seguinte:-----
----- “Pedia depois também ao Senhor Doutor José Luís que explicasse aos Senhores
Deputados. -----
----- Mas, queria dizer o seguinte: este acordo da Oeiras Primus, já de dois mil e treze,
entrou em linha de conta com os dois anos ou com o período que a Câmara utilizou os
equipamentos sem pagar renda. Portanto, os valores das rendas que estão aqui, nesta Conta, não
serão liquidadas, não serão pagas, porque serão pagas no âmbito do acordo.-----
----- Vamos lá ver, vamos pagar não sei quantos milhões durante sete anos vezes... Mas,
temos uma escola. A discussão que se pode pôr é dizer assim: “estamos a pagar muito ou pouco
por uma escola, por um edifício”.-----
----- Compreendo o que o Senhor Deputado Daniel Branco (CDU) diz, porque é assim, a
Tratolixo? A Lemo? O SATU? A Primus? A Expo? A Municipia? A Oeiras Viva? Pronto, acho
que estou a ser correto na análise, acho que todos nós a bem da verdade temos que fazer esta
análise, mas não é uma discussão que caía no âmbito da discussão da Conta de Gerência da
Câmara de dois mil e doze. É uma discussão que deve ser feita com a preocupação, com um
sentimento de prudência sobre qualquer empresa do sector empresarial local, sobre qualquer
instituição, sobre qualquer entidade onde a Câmara tenha participação.-----
----- Quem me diz a mim que a Universidade Atlântica, que os SMAS... Se os SMAS
passarem de doze milhões ou de seis milhões de resultado para dois, três, quatro ou cinco
milhões negativos. Pronto, é uma análise prudente sobre aquilo que é o universo de participações

do Município de Oeiras em outras entidades. -----
-----Agora, do ponto de vista da Gerência da Conta da Câmara, aquilo que me oferece dizer é que ela além de retratar, de demonstrar tudo aquilo que, objetivamente, é os pagamentos, os recebimentos, os custos, os proveitos, as amortizações, as provisões, acho que todos conseguimos ter a perceção que a saúde financeira do Município, numa altura de crise, numa altura de dificuldade, numa altura em que a conjuntura nacional e internacional é muito difícil, é muito apertada, temos que realmente nos orgulhar do ponto de vista daquilo que é o resultado financeiro do exercício de dois mil e doze. -----
-----Pedia, Senhor Presidente, para o Senhor Doutor José Luís Ribeiro eventualmente responder a mais alguma questão, alguma dúvida que subsista por parte dos Senhores Deputados.”-----
-----O **Senhor Presidente da A.M.** mencionou o seguinte: -----
-----“Senhor Doutor José Luís pode tomar a palavra naquela tribuna ali.-----
-----Não há ninguém inscrito.” -----
-----O **Senhor Vice-Presidente da C.M.O.** informou o seguinte:-----
-----“No caso de existir mais alguma dúvida, alguma questão por responder.”-----
-----O **Senhor Doutor José Luís Ribeiro, Chefe de Divisão da C.M.O.**, referiu o seguinte:-----
-----“Tentar esclarecer os pontos sobre os quais tomei algumas notas das vossas intervenções.-----
-----Primeiro a questão da TratoLixo. Portanto, estamos a ver um mapa de dívidas. Dívidas não são o mesmo que pagamentos em atraso, portanto, as dívidas são faturas que não estão pagas, elas existem no final do ano e fazem parte deste mapa. -----
-----Curiosamente em relação à TratoLixo, o valor de noventa mil tem uma nota de crédito já em dois mil e treze. O acordo de pagamento com a TratoLixo é cento e vinte dias, portanto, há

um acordo com a empresa para o pagamento a cento e vinte dias, o que quer dizer que deveríamos ter aqui um valor muito maior se esse acordo estivesse a ser cumprido à risca. Por dificuldades de tesouraria da TratoLixo, foi pedida a antecipação de pagamentos e só no mês de dezembro foram pagas as faturas de outubro e novembro. Portanto, até houve antecipação nos pagamentos, Caso contrário, em situação normal, o valor aqui em dívida seria maior. -----

----- E reforço, tanto na TratoLixo, como em todas as empresas, o valor em dívida são as faturas que não estão pagas. Não quer dizer que a Câmara esteja em incumprimento em não respeito dos prazos. Isso é uma questão, mas faz parte disso, tem haver com os prazos de pagamento. -----

----- Quanto à questão do SATU. Provisões? Provisões não têm nada a ver com transferências. Tanto por prudência, é feita a provisão sobre o resultado negativo, mas mantém-se o entendimento que já veio aqui por diversas vezes, que de acordo com o acordo parassocial, tanto é o parceiro privado que deve assegurar todos estes valores. -----

----- Portanto, isto é apenas um movimento que dá transparência às Contas que está no balanço, mas não é por aí que se vá fazer qualquer transferência e no passado, não houve qualquer transferência destes valores em relação ao SATU.-----

----- Depois, outro ponto que foi aqui referido: “resultado líquido – doze milhões”. Resultado líquido e liquidez são coisas muito diferentes. Portanto, resultado líquido, estamos a falar de um conceito económico e para custos e proveitos entram, por exemplo, custos não financeiros, como são as amortizações dos equipamentos, ou seja, o facto de termos um resultado líquido não é o mesmo que termos liquidez e vice-versa. Não é por termos liquidez que temos resultado líquido, porque posso ter em caixa dez milhões, tenho muita liquidez, mas ter doze milhões de faturas por pagar. Portanto, são coisas completamente diferentes e não devem ser, embora muitas vezes exista essa confusão.-----

----- Quanto à contabilidade de custos e às funções sociais. Não é preciso contabilidade de

custos, porque já nas GOP e no orçamento, normalmente, o orçamento está sempre organizado pela classificação funcional. A classificação funcional é do POCAL, não foi criada por nós e as funções sociais, de facto, abrangem uma vasta área de atividades da Câmara.-----

-----Portanto, não confundir funções sociais com ação social. A ação social está cá dentro, mas muito mais: os lixos, os jardins, muito da atividade da Câmara está contido nas funções sociais. Podem ver no relatório, no primeiro volume, nas páginas quarenta a quarenta e quatro, é dada a nota da execução pela classificação funcional e, de facto, dá para perceber que abrange muitas áreas. -----

-----Depois, nas PPP. A questão do milhão que aparece de dívida, portanto, o Senhor Vice-Presidente referiu. Este milhão será contido nos trinta e sete do acordo, portanto, ele aparecia em dívida, porque tinha sido faturado pela empresa, mas se faz parte do acordo, portanto, agora o pagamento. -----

-----Em relação às riscas amarelas e às rubricas. Tanto a versão, a última que foi levada à Câmara, já tinha o texto, tanto das riscas amarelas, era o texto da presidência que não estava presente. Em relação à Conta rubricada, já há dois anos que a Conta é entregue em formato digital, tanto no site do Tribunal de Contas, tudo em formato digital, os pdf's sem rubricas. A versão rubricada fica nos serviços e pode ser, agora, no final, entregue aqui na Assembleia Municipal uma cópia para ficar também aqui guardada. -----

-----Portanto, fotocópia das folhas todas rubricadas, mas aquilo que vai para o Tribunal de Contas é tudo a versão pdf dos documentos e não tem as rubricas, mas fica guardado como prova de que, de facto, é o documento que foi entregue. -----

-----A questão que também tinha sido falada nos emolumentos e do Notariado está no volume cinco e também é o volume cinco que tem a ata da Câmara de aprovação. Portanto, isto é o volume dos documentos anexos de acordo com as instruções do Tribunal de Contas, por isso, ele tem que aparecer aqui também. -----

-----Esse volume, nunca está pronto na altura da reunião de Câmara, porque um dos elementos que faz parte desse volume é a ata da própria reunião em que são aprovadas as Contas, ou seja, ele está presente, mas não está completo na altura. Também pode cá chegar, claro, a cópia depois no final, rubricada e assinada, mas corresponde aos documentos que têm, incluindo aquele volume da consolidação que foi entretanto trocado.-----

-----Daquilo que tomei nota, acho que não está a falhar nenhum ponto.”-----

----- O **Senhor Deputado Daniel Branco (CDU)** referiu o seguinte:-----

-----“A diferença entre estes dois quadros da página sessenta. Há dois quadros.”-----

----- O **Senhor Doutor José Luís Ribeiro, Chefe de Divisão da C.M.O.**, disse o seguinte: --

-----“Tem a ver com os problemas dos SMAS.”-----

----- O **Senhor Deputado Daniel Branco (CDU)** observou o seguinte:-----

-----“Não.-----

----- Já vi onde está a diferença, perdoe-me. A diferença é que, neste antigo que tínhamos, tem empréstimos de médio a longo prazo de trinta e um milhões cento e sessenta e dois mil. Neste, vem empréstimos de médio a longo prazo de onze milhões quinhentos e cinquenta...”-----

----- O **Senhor Doutor José Luís Ribeiro, Técnico da C.M.O.**, esclareceu o seguinte: ---

-----“Deve considerar o novo. Houve meia dúzia de correções, algumas foram mesmo erros até de ficheiro de Excel de quem esteve a trabalhar nisto, ou seja, não temos nenhuma aplicação que faça isto. É feito em base Excel e houve aí dois ou três lapsos, por isso, ter que ser presente essa segunda versão.”-----

----- O **Senhor Deputado Jorge Janeiro (PSD)** fez a seguinte intervenção:-----

-----“É uma questão um bocadinho lateral, mas que tem a ver com aquilo que aqui foi falado.-----

----- Em janeiro fiz um requerimento à Mesa e ainda não foi respondido por parte da

Câmara Municipal e, pretendia, precisamente, saber quais os compromissos futuros assumidos em termos de obras ou a este nível das parcerias público-privadas e que levarão a que a Câmara Municipal, embora não tenha dívida agora, mas terá gastos permanentes no futuro durante dez, quinze, vinte anos e que embora não seja uma dívida a descoberto, será um gasto permanente que irá ter ao longo do tempo. -----

-----Não sei se isso já foi respondido ou não, mas estive a tentar pesquisar aqui nos meus e-mails para ver se essa informação me chegou. Acho que ainda não, mas ficarei à aguardar que a Mesa me comunique se já foi ou não.”-----

-----O **Senhor Vice-Presidente da C.M.O.** interveio, dizendo o seguinte-----

-----“Temos todos os compromissos futuros no Plano Plurianual de Investimentos, o PPI, e, portanto, tudo aquilo que sejam compromissos assumidos pela Câmara, em anos posteriores ao ano do orçamento ou ao ano do exercício, estão perfeitamente plasmados nos quadros e nos documentos que refletem os anos futuros. -----

-----Portanto, mas de qualquer maneira se há um requerimento a Câmara irá responder, se porventura ainda não respondeu àquilo que são as dúvidas do Senhor Deputado.”-----

-----O **Senhor Presidente da A.M.** informou o seguinte: -----

-----“Vamos, então, pôr à votação a proposta duzentos e setenta e um barra dois mil e treze, relativa à aprovação dos documentos de prestação de Contas de dois mil e doze, proposta na qual incluímos a proposta trezentos e sessenta e dois barra dois mil e treze, que é a alteração do Relatório Quarto e juntamos a Certificação Legal de Contas apresentada por um ROC.”-----

5.2.1. VOTAÇÃO-----

-----O Senhor Presidente submeteu à votação esta proposta, a qual foi aprovada, por maioria, com vinte e dois votos a favor, sendo dezanove do Grupo Político Municipal Isaltino Oeiras Mais à Frente (Joaquim Manuel de Carvalho Ribeiro, Carlos Alberto Guerreiro Soares, Jorge Manuel de Sousa de Vilhena, Luís Filipe Vieira Viana, Carlos Jorge Santos de Sales

Anexo IX – Extracto da Acta da AM do Município de Sintra

25

Documentos de Prestação de Contas do Município de Sintra referentes ao ano de 2012, com as alterações patrimoniais apresentadas, nomeadamente:

- Balanço;
- Demonstração de Resultados;
- Mapa de Execução Orçamental;
- Anexos às Demonstrações Financeiras;
- Anexos referidos na Instrução nº 1/2001 do Tribunal de Contas;
- Relatório de Gestão;
- Relatório de Gestão Consolidado;
- Proposta de aplicação dos Resultados de 2012.-----

— A Deputada Maria da Piedade Matos de Pato Mendes, do PS, referiu: Senhor Presidente, esperava que fizesse aqui uma apresentação das contas. Todos os anos a apresentação das contas vai diminuindo. Eu lembro que no ano passado já foi muito reduzida, apenas uns queijos que apareceram ali em cima e pouco mais! Com a crise já nem há queijos, o que também se percebe! Como muito bem é referido na mensagem do Senhor Presidente, encerra-se um ciclo de gestão autárquica de doze anos. Mas a curiosidade da mensagem é que o Presidente encerra um ciclo com um auto-elogio. O Senhor Presidente, infelizmente, faz-nos lembrar alguém que saiu do Governo há pouco tempo, também com auto-elogios e muitas trapalhadas que fez, nomeadamente, ao nível do poder local. Foi um Super-Homem que saiu do Governo, antes e durante a sua permanência no Governo de Portugal! Acho que referiu cinco anos de grande acção, mas saiu porque já não tinha força anímica! Senhor Presidente, estou capaz de lhe perguntar como está de força anímica depois de tanto trabalho em prole do município? O auto-elogio aqui apresentado, certamente reconhecido pelos Deputados da maioria, não é, na verdade, reconhecido pelos Deputados do Partido Socialista, nem certamente pelos que habitam e trabalham no Concelho de Sintra. Mas outra curiosidade da mensagem do Senhor Presidente da Câmara, trata-se de um elogio da gestão financeira: contas; pagamentos e recebimentos; prazos de pagamento, rigor na gestão financeira. Parece-nos aqui haver um novo contágio, mas neste caso mais grave. Copiar Vítor Gaspar é muito mau! Copiar só políticas financeiras, números e mais números, é mesmo muito mau, a ver pela austeridade que não se acaba ou com o défice que não se atinge. Mas a mensagem do Senhor Presidente tem ainda outra curiosidade: Mistura os dois últimos anos – os anos da crise – no que respeita a números, endividamentos a fornecedores e empréstimos bancários, com os três mandatos. Mistura a adequação da capacidade financeira do município para investimentos nos últimos anos, com menos endividamentos a bancos e pagamentos a fornecedores atempados, com os restantes anos de governação local em que não foi assim. E ainda, no âmbito dos números, o tom do começo é o mesmo com que finaliza a mensagem: “Gostaria de deixar a Câmara na mesma situação financeira estável em que a encontramos”. E ainda: “O orgulho de se ter conseguido ir ainda mais longe, murando a estabilidade e sustentabilidade financeira do município e de todas as empresas suas participadas”. Senhor Presidente, sustentabilidade das empresas suas participadas? Sustentabilidade das empresas municipais?

.../...

Sustentabilidade das empresas que tiveram falência? Sustentabilidade de empresas que foram, obrigatoriamente, extintas? É disso que se trata a boa gestão financeira? Estabilidade e sustentabilidade financeira? Contas consolidadas? Ir mais longe do que aquilo que encontrou? Um exemplo, Senhor Presidente, das contas consolidadas: Dívidas a terceiros de curto prazo – 2012, 34,2 milhões. Em 2002, na tal gestão que encontrou e que vai deixar melhor, esse valor era de 5,2 milhões. De 5 milhões para 34 milhões, são anos-luz! É só um pequeno exemplo de gestão financeira. Mas, quanto à situação económica e social, ela foi esquecida na sua mensagem. É verdade que nesta matéria não há nada a copiar do Governo de Portugal. A mensagem do relatório de gestão, esquece quase 10 anos em que a situação económica e financeira do país, bem como do município, eram bem melhores. É este município, como tantas vezes aqui foi repetido, tão pouco fez. Deixou de investir, deixou de criar emprego, deixou de ajudar a criar emprego. E nestes últimos dois anos, com austeridade sem limites imposta pelo actual Governo que fez cair a economia, aumentar o desemprego e faz passar muitos portugueses – aqui também em Sintra – fome, o Executivo Municipal nunca apresentou uma medida que contrariasse este rumo. Uma medida de combate ao desemprego, tão agravado neste último ano. Uma medida de combate à pobreza. E com mais um auto-elogio à execução da despesa, na verdade, os 85% mencionados são resultado de uma média aritmética. A média aritmética também está na moda! O Excel, que agora também temos dúvidas do Excel! É que os 85% juntam os pagamentos do pessoal, naturalmente que estão em ordem; os pagamentos ao Estado, obviamente pagos; os juros pagos pelos empréstimos contraídos, que remédio!; com outras despesas correntes, estas sim, ficam muito aquém da execução esperada. Senhor Presidente, nos 85% soma aquilo que efectivamente tem que pagar com as despesas correntes, onde a execução é muito baixa. São exemplos a acção social, para a qual foram atribuídos 1,9 milhões de euros, já tão pouco - como falamos aqui no orçamento – e, mesmo assim, executou apenas 74%. A exemplo de outros anos, com a agravante da terrível situação em que se encontram os Sintrenses. Em 2012 as taxas de execução foram de 58% para a terceira idade. Quando estamos a falar de 58% para a terceira idade, estamos a falar daquilo que deu à terceira idade, 20 mil euros. 68% para a infância, a que corresponde 2 mil euros; 41% para a deficiência, a que corresponde 8 mil euros. Isto é um sucesso para este Executivo! Para além desta verbas ridículas que afecta aos mais carenciados – menos de 2% do orçamento – ainda assim algumas delas foram executadas a menos de 50%. Estes números mostram bem a insensibilidade deste Executivo para com os problemas sociais que existem no Concelho de Sintra. Será contágio do Governo da República? Mais uma vez, chegado ao fim de um ciclo de gestão, as contas revelam um investimento muito fraco no que respeita à requalificação urbana, a parques infantis, à rede viária, etc. Meus Senhores, é verdade que contas em ordem não são motivo de menosprezo. Mas contas em ordem, num concelho economicamente desenvolvido, seria motivo de orgulho para um governo local. Contas em ordem num concelho socialmente apoiado, seria motivo de orgulho para um governo local. Mas o sentimento de dever cumprido com que este Executivo termina mais um ano de gestão e doze anos de governação, parece-nos muito pouco ambicioso, num concelho com a dimensão e potencialidades

.../...

deste. Foram e são estas – entre outras – as razões, sempre contestadas pelos Socialistas nas Assembleias Municipais, que os levarão a não votar favoravelmente as contas do município.-----

--- Não havendo mais inscrições, o Presidente Substituto submeteu a votação a proposta em apreço.-----

--- VOTAÇÃO:-----

--- Votos a favor: 31 (26 Col. Mais Sintra + 4 CDU + 1 Indep.)-----

--- Votos contra: 00-----

--- Abstenções: 18 (16 PS + 2 BE)-----

--- Esta proposta foi aprovada por maioria.-----

Anexo X – Nº de acções de controlo – análise internacional comparada

Nº de relatórios de acções de controlo (Sector público local) - 2012

Órgão de Controlo	Nº de Acções de controlo	Observações
<p><i>Audit Commission</i> (Inglaterra e País de Gales) ^(a)</p>	<p>402</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Acções realizadas entre Setembro de 2011 e Setembro de 2012 a 356 <i>Councils</i> e 46 agências locais; ▪ Estas auditorias abrangeram a análise: às demonstrações financeiras, ao <i>Whole of Government Accounts return</i> (retorno das receitas e despesas públicas), à revisão dos acordos para garantir o <i>Value for Money</i> e ao exercício dos poderes estatutários ^(b); ▪ Veja-se <i>Auditing the Accounts 2011/2012, Audit Commission, Updated January 2013</i>, disponível em: http://www.audit-commission.gov.uk/wp-content/uploads/2013/01/ata1112.pdf
<p><i>Chambre régionale des comptes</i> (França) ^(c)</p>	<p>57</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Entre os quais se destacam 24 auditorias a municípios, 9 a cooperações intermunicipais e 5 a sociedades de economia mista. Informação disponível em: http://www.ccomptes.fr/
<p><i>Tribunal de Cuentas</i> (Espanha) ^(d)</p>	<p>5</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Trataram-se de auditorias horizontais e/ou orientadas ao universo das entidades do sector público local; Informação disponível em: http://www.tcu.es/uploads/I981.pdf
<p><i>Càmara de Cuentas de la Comunidad de Madrid</i> ^(d)</p>	<p>5</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ “<i>Fiscalización de la cuenta general de la Comunidad de Madrid, ejercicio de 2011; Fiscalización a los Ayuntamientos de Parla Y de Ciempozuelos; Fiscalización de las cuentas de las corporaciones locales, ejercicio 2010; y Fiscalización del gasto de subvenciones em matéria de formación contínua outorgadas por la Comunidad de Madrid</i>”. Informação presente no Relatório anual de actividades, disponível em: http://www.camaradecuentasmadrid.org/memorias-anales

Notas ao Anexo X:

- As informações vertidas neste anexo devem ser analisadas ou interpretadas com cautelas face às especificidades que cada país apresenta relativamente à organização administrativa do território e à atribuição de competências a entidades do sector público local ou regional.

Notas ao quadro:

- (a) A *Audit Commission* é o órgão independente e regulador das práticas e normas de auditoria a realizar às entidades locais e compete-lhe nomear os profissionais habilitados para a realização de auditorias às entidades públicas locais e suas agências. Este órgão é financiado exclusivamente pelos honorários que cobra às entidades auditadas (Veja-se Casal e Gómez, 2002);
- (b) A perspectiva da economia, eficiência e eficácia (*Value For Money – Auditing*) da actividade financeira pública tornou-se obrigatória pelo *Local Government Act* de 1999 pela introdução do *Best Value Performance Planning*, o qual estabelece a obrigatoriedade de um plano estratégico que as entidades locais devem realizar em cada 5 anos (Veja-se Casal e Gómez, 2002);
- (c) Em França, as funções de controlo externo da actividade financeira pública são da competência do órgão superior e independente do Governo, *Cour de Comptes* (Tribunal de Contas), função que, a nível territorial é exercida pelas *Chambre Regionales de Comptes* que exercem essencialmente três tipos de controlo: Controlo orçamental (controlo administrativo que consiste em analisar a correcta elaboração e programação orçamental das entidades locais e seus órgãos autónomos; Controlo da legalidade das contas (controlo de tipo jurisdicional que tenta assegurar o cumprimento dos controlos obrigatórios da actividade financeira); e Controlo de gestão (verificando a fiabilidade das contas, o equilíbrio financeiro e a economia dos meios utilizados) (Veja-se Casal e Gómez, 2002);
- (d) A função que desempenham os órgãos de controlo externo das comunidades autónomas é concorrente ou acumulável com a fiscalização exercida pelo Tribunal de Contas espanhol, mas não a anula nem a substitui.