

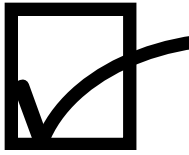
ABREU & CIPRIANO, AUDITORES, SROC
Inscrita na O.R.O.C. sob o n.º 119

Capital Social 5.000,00 Euros

Contribuinte n.º 503 342 742

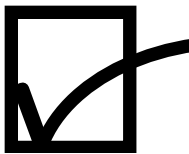
3.

CONCLUSÕES



INDICE

3.	CONCLUSÕES.....	22
3.1.	RELATIVAMENTE À AVALIAÇÃO DA ESTRUTURA E RESPETIVOS PROCEDIMENTOS ORGANIZACIONAIS	22
3.2.	RELATIVAMENTE À AVALIAÇÃO DO SISTEMA DE CONTROLO INTERNO	24
3.3.	RELATIVAMENTE AOS REGISTOS CONTABILÍSTICOS, SUA LEGALIDADE, CONFORMIDADE E CONSISTÊNCIA	27
3.4.	RELATIVAMENTE À ANÁLISE DAS DEMONSTRAÇÕES FINANCEIRAS E DA ESTRUTURA FINANCEIRA	31
3.5.	RELATIVAMENTE A OUTRAS SITUAÇÕES RELEVANTES PARA A SITUAÇÃO FINANCEIRA DO MUNICÍPIO	35



3. CONCLUSÕES

(todas as quantias estão em euros, salvo menção expressa em contrário)

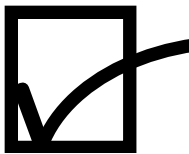
Face ao exposto ao longo deste relatório, enunciamos em seguida as conclusões obtidas, para os vários aspetos tratados na auditoria e de acordo com o conteúdo dos capítulos deste relatório.

As conclusões aqui relatadas não dispensam a leitura do conteúdo dos capítulos 4, 5, 6, 7 e 8 do presente Relatório.

3.1. RELATIVAMENTE À AVALIAÇÃO DA ESTRUTURA E RESPETIVOS PROCEDIMENTOS ORGANIZACIONAIS

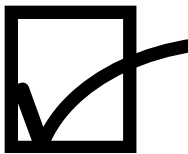
Neste âmbito, afigura-se-nos ser de concluir que:

- 1) O Município de Portimão (MP), de um ponto de vista dos seus procedimentos de estrutura e funcionamento, e especificamente durante o período de 2009 a 2013, não evidencia, genericamente, problemas ou riscos que colidam ou afrontem, expressamente e de forma notória, com as regras legais que comandam a sua atividade ou com os normativos aplicáveis aos vários domínios do seu funcionamento, seja ao nível da estrutura orgânica, do pessoal, do sistema de controlo interno, da disciplina orçamental, financeira e patrimonial, ou da prestação de contas, em virtude de termos constatado que (vidé cap. 4 em geral, e ainda, 4.1.1. e 4.2.):
 - i. o Município dispôs e aplicou sempre, de 2009 a 2013, de um Sistema de Controlo Interno (SCI), nos termos do Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL);
 - ii. o Município chegou a ter, até 2012, um “Manual de Qualidade”, que desenvolveu e detalhou procedimentos, para além do que a lei e o SCI preveem;
 - iii. o Município dispõe, desde 2010, de um “Plano de Prevenção de Riscos de Gestão”, incluindo os de corrupção e infrações conexas;
 - iv. o Município dispõe de plataformas comunicacionais, e de sistemas de informação e controlo de base informática, que asseguram níveis suficientes de fiabilidade nas rotinas e procedimentos legais e normalizados;



v. O Município estabeleceu e geriu a sua orgânica dentro dos poderes e competências legais dos órgãos autárquicos e, nos casos aplicáveis, dentro do enquadramento legal de referência para a estrutura e pessoal dirigente.

- 2) A estrutura orgânica do Município, com as sucessivas alterações que teve ao longo dos anos, revelou uma razoável adaptabilidade e capacidade para se ajustar às missões, atribuições e competências municipais, fossem derivadas da descentralização de competências de serviços públicos, da administração central para as autarquias, fossem ainda ditadas pelas limitações e condicionantes legais colocados em matéria de contratação e gestão de pessoal, limites de pessoal dirigente, ou pelas dificuldades financeiras do passado recente (vidé 4.2.1. a 4.2.3. e, especialmente, 4.2.4.);
- 3) Nas transformações ocorridas na estrutura, de um modelo de 2011 para um modelo de 2013, foi perceptível que ocorreu algum reforço e concentração nas estruturas fixas em detrimento de diversas estruturas flexíveis e de gabinetes anteriormente existentes na dependência do Executivo, ou do Presidente da Câmara, modificação essa a que não terão sido alheias as próprias dificuldades financeiras do Município (vidé, 4.2.4 e 4.2.5.2.);
- 4) Seria conveniente que, após sucessivas alterações na estrutura, se encontrasse o adequado equilíbrio entre componentes rígidas e flexíveis, procurando alguma estabilidade, pelo menos coincidente com cada mandato do executivo (vidé 4.2.4. e 4.2.5.2.);
- 5) Parece-nos ajustado que exista na estrutura orgânica a função de Auditoria Interna, seja de cariz financeiro, seja operacional. Contudo, não devendo ser um mero órgão sem existência efetiva, não deverá diluir-se numa divisão que não tenha autonomia perante o resto da estrutura, mediante um posicionamento na dependência direta da presidência ou, pelo menos, do executivo (vidé 4.2.4. e 4.2.5.2.);
- 6) Nem sempre a externalização de serviços em empresas municipais se refletiu na estrutura da Câmara Municipal de Portimão (CMP). Mesmo com a existência da PORTIMÃO URBIS, E.M., S.A. (PU) e da EMARP – Empresa Municipal de Águas e Resíduos de Portimão, E.M., S.A. (EMARP), permaneceram na orgânica do Município órgãos com competências em atividades externalizadas e com risco de duplicação (embora, nos casos extremos, esses órgãos estivessem esvaziados na prática, como no caso da Divisão de Saneamento até 2012) (vidé 4.2.4. e 4.2.5.2.);

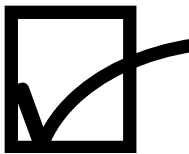


- 7) A estrutura adotada pela Câmara assenta num conceito hierarquizado. O Executivo tem a última palavra em todos os processos de decisão. Neste contexto a estrutura orgânica reflete um processo de decisão centralizado, com alguma delegação e subdelegação de competências em matérias administrativas, até 2012, depois derogada (vidé 4.3., e especialmente, 4.3.2., e ainda 4.2.5.2.);
- 8) A orgânica vigente desde Abril de 2013, traduzindo uma clara redução do número de estruturas nucleares, contempla estruturas no organograma ainda sem existência efetiva, tais como a Direção Municipal e a Divisão de Planeamento Urbano do Departamento Gestão Urbanística, Ambiente Urbano, Trânsito e Manutenção (vidé 4.2.4. e 4.2.5.2.);
- 9) Analisando a adaptabilidade da estrutura orgânica aos efetivos de pessoal, considerando as restrições impostas à CMP, a redução nos efetivos que tem vindo a ocorrer desde 2009 afetou mais significativamente o pessoal menos qualificado e assistentes operacionais, incluindo de algumas categorias profissionais de utilidade e em risco de eliminação (exemplos: jardineiros e calceteiros) (vidé 4.2.4. e 4.2.5.2.);
- 10) Confrontando os efetivos e categorias ao serviço do Município no período em apreço, com as necessidades inventariadas, constata-se que, de um modo geral, os lugares preenchidos têm ficado aquém das necessidades. As maiores necessidades não preenchidas situam-se, quer ao nível dos já mencionados assistentes operacionais, quer ao nível dos assistentes técnicos, em detrimento dos técnicos superiores. Os processos de externalização de atividades, as dificuldades financeiras e as saídas não repostas explicam essa tendência (vidé 4.4.2., 4.4.3. e 4.4.5.).

3.2. RELATIVAMENTE À AVALIAÇÃO DO SISTEMA DE CONTROLO INTERNO

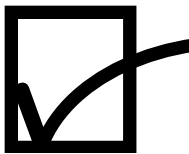
Neste domínio, parece-nos ser de concluir o seguinte:

- 1) O SCI existente no MP, compatível com a organização, estrutura e regime jurídico aplicável à autarquia, está muito direcionado ao Departamento de Serviços de Suporte (DSS) (ex-Departamento Administrativo e Financeiro - DAF), acolhendo essencialmente as orientações do POCAL, embora com envolvimento pontual de outros serviços. Designadamente, tudo o que respeita à previsão e realização de despesa e receita e ao controlo de riscos e recursos patrimoniais e financeiros, assume alguma transversalidade nas várias unidades orgânicas as quais, embora adotem em princípio as melhores práticas setoriais nos seus processos internos, não contam com

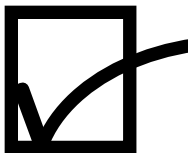


um manual de procedimentos controlo interno suficientemente abrangente (vidé todo o ponto 5.1, e complementarmente, o ponto 4.1. e 4.2.5.2.);

- 2) Apesar do SCI criado em 2001, alvo de atualização relevante em 2006, contemplar uma clara e estrita obediência aos comandos legais em matéria de gestão financeira e patrimonial, estamos perante um normativo com um alcance muito próximo do previsto no POCAL, o que, embora adequado, se possa revelar insuficiente. O “Manual de Qualidade”, vigente até 2012, colmatava, de algum modo, vários procedimentos internos mas, além de não ter a força vinculadora do SCI, não percecionámos que tenha tido uma assimilação plena (vidé 5.1., e ainda, 5.3.2. e 5.3.3.);
- 3) Um dos domínios em que, não por força do POCAL, mas por imperativos de boa gestão e necessidades de controlo e monitorização, o sistema de controlo interno é completamente inexistente, é o que se refere ao controlo da atividade das empresas participadas diretas e indiretas. Tal exigência, que consideramos ser relevante, deriva quer do peso de tais empresas no ativo, passivo e fluxos económico-financeiros do Município, mas também do facto de o Município dever controlar o modo como a externalização operada se processa, em termos de economia, eficiência e eficácia no desenvolvimento das atividades e dos investimentos efetuados (vidé 5.1.3.);
- 4) A circunstância de em empresas municipais (como foi o caso da PU) existirem administradores que integrem o executivo camarário, não era nem é suficiente para um controlo de gestão e financeiro sistemático, estruturado e transparente por parte do Município. Aliás, a escassíssima intervenção da estrutura no acompanhamento de decisões respeitantes às empresas municipais não ajudou, particularmente no caso da PU, à criação e monitorização de informação geral e de indicadores sobre a performance e situação financeira dessa empresa, que prevenisse ou antecipasse certos riscos ou situações que ocorreram (vidé 5.1.3., e, ainda, 8.1.3.2.3.);
- 5) O SCI do MP, no seu articulado, carece de alguma atualização, face aos desenvolvimentos legislativos recentes, nomeadamente, face à designada Lei dos Compromissos (Lei nº 8/2012, de 21 de fevereiro) e ao atual Regime Financeiro das Entidades Locais (Lei nº 73/03, de 3 de setembro) (vidé 5.1.4.);
- 6) A preparação dos instrumentos previsionais de gestão, além de nem sempre ter cumprido estritamente com os princípios definidos no POCAL e no SCI, evidenciou nos vários anos, uma ausência de assunção estruturada de pressupostos discutidos e partilhados com as estruturas, e com a própria área administrativa e financeira (vidé pontos 5.2.1.1. e 5.2.1.2.);



- 7) Ao nível do controlo de execução orçamental e das respetivas ações corretivas, nem sempre ocorreu um suficiente envolvimento da estrutura orgânica, quer porque não era evidente que os alertas sistemáticos dos relatórios produzidos pelo diretor do DSS (ex-DAF) produzissem os efeitos desejados, quer ainda porque nem sempre terão ocorrido reuniões periódicas com os responsáveis departamentais acerca da execução orçamental, designadamente da despesa (vidé 5.2.1.2. e 5.2.2.);
- 8) A um nível mais específico, nem sempre foi dado integral seguimento às disposições do SCI, nomeadamente em termos de:
 - a) auditorias/contagens periódicas à tesouraria, embora as mesmas ocorressem em articulação com os procedimentos de auditoria desencadeados pelo Revisor Oficial de Contas (ROC) (vidé 5.2.3.);
 - b) controlo cadastral do imobilizado, nomeadamente quanto ao tempestivo fluxo de informação que deverá ser dado pelos vários serviços utilizadores dos bens à Secção de Aprovisionamento, Património e Notariado (vidé 5.2.4.);
 - c) reconciliação periódica de contas de terceiros, não obstante tal situação fosse colmatada na articulação que existiu com os procedimentos de auditoria desencadeados pelo próprio ROC (vidé 5.2.5.);
 - d) necessidade de acompanhamento pela Divisão Financeira das inventariações físicas periódicas de existências levadas a cabo nos setores respetivos (vidé 5.2.6.);
- 9) Ao nível dos procedimentos de contratação pública, salientamos que o Município, pelas análises e amostragem efetuada, cumpre com as disposições legais. Contudo, ocorreu um excessivo recurso à figura do ajuste direto, mesmo em casos de grandes obras, envolvendo o seu fracionamento que, em nosso entender, indicará uma forma de evitar o recurso ao procedimento do concurso público. No total dos procedimentos comunicados ao BASE, de 2009 a 2013, 96,1% dizem respeito a ajustes diretos que, nalguns casos, resultam também do fracionamento de grandes obras (vidé 5.3.6.3.);
- 10) Também em termos de contratação pública, independentemente do formal cumprimento das regras e procedimentos legais, há aspetos que poderiam, a nosso ver, ser melhorados ou revistos, tais como os que se relacionam com:
 - a) a necessidade de melhorar no que respeita aos prazos de comunicação ao portal BASE (vidé 5.3.8.);

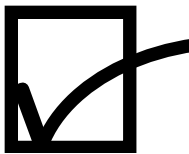


- b) a ausência de bases de dados e de melhor fundamentação relativamente a fornecedores a consultar, mormente nos ajustes diretos (vidé, em geral, 5.3.6., e 5.3.9.);
- c) uma maior fundamentação, por parte dos serviços requisitantes, das necessidades de aquisição (vidé 5.3.6. e 5.3.9.).

3.3. RELATIVAMENTE AOS REGISTOS CONTABILÍSTICOS, SUA LEGALIDADE, CONFORMIDADE E CONSISTÊNCIA

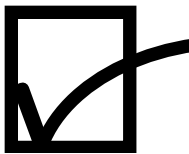
Neste domínio, são de apresentar as seguintes conclusões:

- 1) Na preparação do orçamento anual, nem sempre foi possível assegurar o princípio do equilíbrio, visto que a receita corrente prevista nem sempre foi suficiente para cobrir a despesa corrente, tal como ocorreu, designadamente, no orçamento para 2011 e para 2013, (vidé 6.1.1.1.);
- 2) Na preparação do orçamento da receita, nas suas várias rubricas, designadamente até 2010, assumiram-se um conjunto de pressupostos alinhados com médias verificadas nos últimos anos, às quais se aplicavam determinadas taxas de crescimento, de modo próximo com as metodologias previstas no POCAL. A previsão de receita para os orçamentos de 2011 a 2013, passou a estar alinhada também, nos pressupostos considerados, com as assunções do Município aprovadas para efeito dos Planos de Saneamento Financeiro (vidé 6.1.1.2.);
- 3) Independentemente do cumprimento de regras do POCAL e de pressupostos assumidos, por exemplo, para a candidatura ao Programa de Apoio à Economia Local (PAEL), as receitas do Município foram, de um modo geral, previstas numa base que consideramos otimista e, até, inconsistente, especialmente nas rubricas de “rendimentos de propriedade” e de “venda de património”. Aliás, as irrisórias execuções orçamentais que iam ocorrendo confirmam esta ideia (vidé 6.1.1.2.);
- 4) Já ao nível da preparação do orçamento de despesa, pelas suas características de maior rigidez, as previsões foram, de um modo geral, mais consistentes, designadamente, a nível das despesas com pessoal e das aquisições de bens e serviços, refletindo os enquadramentos legais, as limitações impostas pelo poder central e as condições específicas do Município. Nas despesas de capital, e particularmente nas relativas a transferências, subsídios e fluxos relativos a ativos e passivos financeiros, os pressupostos estiveram alinhados com as opções das Grandes Opções do Plano (GOP) o que não quer dizer que se tivessem pautado por



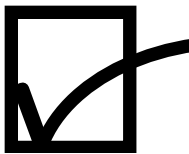
contenção. Fundamentalmente até 2012, as previsões orçamentais contaram com investimentos e apoios a atividades, diretas ou externalizadas, num nível nem sempre compatível com as possibilidades financeiras do Município. Aliás, o otimismo nas previsões de receita facilitou esse desiderato (vidé 6.1.1.3.);

- 5) Na preparação das GOP, de destacar o peso das denominadas “funções sociais” e das “outras funções”, em detrimento das “funções gerais” e das “funções económicas”, sendo que nestas, a maior expressão tinha a ver com os transportes rodoviários, particularmente o “Vai-Vém”. Neste âmbito, as previsões efetuadas nas “outras funções” foram sempre subindo de importância no contexto das previsões totais (de 34% em 2009 até 60% nas previsões para 2013), tendo estado muito influenciadas pelas transferências para empresas municipais, nas quais a PU assumiu expressão determinante (vidé 6.1.2.);
- 6) Em concreto, no Plano Plurianual de Investimentos (PPI), as “funções sociais” representaram sempre mais de 75% dos investimentos totais previstos, sendo que, nessa rubrica cabe muita coisa, desde os investimentos em “Educação”, ou em “Habitação e Serviços Coletivos”, mais essenciais, até investimentos com “Serviços Culturais, Recreativos e Religiosos” que incluíram, como se constatou na execução, opções muito variadas que, apesar da qualidade de que se possam ter revestido os respetivos investimentos, teriam uma prioridade relativa, pelo menos num contexto de dificuldades financeiras (vidé 6.1.2.2.);
- 7) Nas opções vertidas no Plano de Atividades Municipal (PAM), pesaram sempre muito as “outras funções”, de 54% do total em 2009 até 76% do total em 2013, onde cabiam as “operações com dívida” (sempre a ganhar muita expressão ao longo dos anos), mas em que mais de metade das verbas inscritas dizia respeito a “Transferências entre Administrações”, aí se contemplando as quantias a canalizar para as empresas municipais e, nestas, com predomínio da PU. Por sua vez, as “funções sociais”, com a amplitude já referida na conclusão anterior, constituíam sempre a segunda prioridade, sendo que as “funções gerais” mantiveram sempre uma expressão aquém de 10% das atividades previstas. Finalmente, as “funções económicas” embora mantivessem algum relevo, pois basicamente correspondem às atividades de “Transportes e Comunicações”, foram perdendo peso relativo (vidé 6.1.2.3.);
- 8) De um ponto de vista da execução orçamental, destaca-se, desde logo, a ocorrência de diversas alterações/modificações orçamentais, em todos os anos em apreciação. A este propósito, o nível de envolvimento dos responsáveis departamentais nem sempre foi o que deveria ter sido. De facto, embora os diretores pudessem, a qualquer momento, seguir o nível de



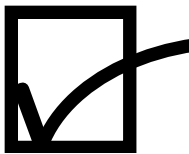
execução orçamental do seu departamento através da plataforma informática, e de sugerir o sentido das alterações ou das rubricas a compensar, ou a servir de contrapartida, nem sempre ocorreu o diálogo formal entre os departamentos e o DAF, sem prejuízo das prerrogativas que iam sendo exercidas por este Departamento (vidé 6.2.1.);

- 9) Em termos globais, relativamente à execução da receita, não existiu um único ano em que o nível de execução atingisse, sequer, 50%, sendo que o ano que se verificou a maior taxa de execução (41%), foi o ano de 2009. Em todos os anos seguintes, a execução foi muito baixa (entre 21% e 28%) (vidé, 6.2.2.);
- 10) Adensando a conclusão anterior, tenha-se presente que o tema da fraca execução se deveu, basicamente, às receitas de capital, já que, ao nível das receitas correntes, as taxas de execução foram mais expressivas, embora de forma nem sempre homogénea: 56% em 2009, 38% em 2010, 64% em 2011, 41% em 2012 e 94% em 2013. De facto, as receitas de capital, tiveram uma execução irrisória, que de 24% em 2009, foi descendo, sendo de 12% em 2010, 5% em 2011, 4% em 2012 e 2% em 2013! Entretanto, as únicas rubricas de receita de capital que, de 2009 a 2011, tiveram boa execução, foram as de “receita de passivos financeiros” (82% em 2008, 103% em 2009, 57% em 2010, traduzindo o incremento do endividamento bancário, pois nos anos subsequentes passaria a assumir maior expressão o *factoring*), além das próprias “Transferências de capital obtidas” (56% em 2008, 64% em 2009, 46% em 2010, 78% em 2011, 30% em 2012 e 157% em 2013). Quanto a “Venda de bens de investimento”, obtiveram-se taxas de execução de 2% em 2008, 2% em 2009, 1% em 2010, 13% em 2011, 1% em 2013, sendo que em 2012, se tratou de uma execução de 60%, mas confrontando uns escassos 83.980 euros de realização, para 140.620 euros de previsão. Confirma-se, assim, o otimismo reiterado e inconsistente das previsões orçamentais da receita, especialmente de capital, geradas de modo próprio (vidé 6.2.2.);
- 11) Quanto à execução da despesa, a mesma também se situou em níveis baixos, descendo de 41% em 2009, para 28% em 2010, 24% em 2011, 21% em 2012 e 23% em 2013. Naturalmente, em termos de execução, a despesa, estaria condicionada pelas limitações globais de receita. Ainda assim, de salientar que a despesa corrente teve sempre um nível de execução superior à despesa de capital (vidé 6.2.3.);
- 12) Ainda ao nível da execução da despesa, de referir que, em termos de grau de execução face ao orçamento corrigido, a rubrica mais consistente foi a das despesas com pessoal. Por outro lado, de salientar que, depois das despesas com pessoal e das aquisições de bens e serviços, a rubrica mais relevante na despesa (à exceção do ano de 2010), foi a dos “subsídios”,



onde também cabem verbas atribuídas a empresas municipais cujos prejuízos de exploração são estatutariamente compensados (o que foi relevante na PU). Atente-se que a despesa com empresas municipais também afetou a rubrica de “Transferências de capital” (vidé 6.2.3.);

- 13) Também ao nível da execução do orçamento de despesa, de salientar que, ao longo do período, as diferenças entre compromissos assumidos e a despesa paga, foram subindo, passando de 77,846 milhões em 2008 e atingindo 147,701 milhões em 2013, ou seja, indiciando inegáveis dificuldades crescentes de tesouraria (vidé 6.2.3.);
- 14) A execução das GOP, que atingiu 30% em 2009, situou-se entre os 10% e os 16% nos anos subsequentes. Na despesa executada, as funções dominantes (com mais de 80% do total em todos os anos) foram as “outras funções” e as “funções sociais”, em detrimento das “funções gerais” e das “funções económicas” (vidé 6.3.1.);
- 15) Também ao nível das GOP, constatou-se que ocorreu um alto nível de cabimentação da despesa do orçamento corrigido, sendo que a despesa paga face ao orçamento corrigido foi sempre muito baixa (vidé 6.3.1.);
- 16) Na execução do PPI, o predomínio foi nas “funções sociais” e nestas claramente os investimentos em “Serviços culturais, recreativos e religiosos”, em 2009 e 2010, sendo que, a partir daí, o investimento em “Educação” passou a assumir o papel preponderante na execução dos investimentos plurianuais (vidé 6.3.2.);
- 17) Na execução do PAM, apesar das cada vez mais reduzidas taxas de execução, nas denominadas “funções sociais”, a par da “Educação”, ocorreu despesa numa panóplia de “projetos” de relevância e benefício diversos, que talvez pudessem ter sido alvo de uma maior seletividade. De facto, recolhemos alguns exemplos de “projetos”, envolvendo desde componentes festivas, a inúmeros apoios a coletividades e clubes, até programação cultural diversa, que, principalmente em 2009 e 2010, (totalizando 6,3 milhões em 2009, 3,4 milhões em 2010, 1,9 milhões em 2011 e, mais moderadamente, 1,3 milhões em 2012 e cerca de 1 milhão em 2013), talvez aconselhassem critérios mais apertados de atribuição de verbas (vidé 6.3.3.);
- 18) No domínio da execução orçamental, mormente em termos de rácios de eficiência e eficácia, o MP teve um comportamento, de 2009 a 2013, consistente com o que ocorreu com outros municípios com características e dimensão comparável, apesar de os indicadores mostrarem uma leitura ligeiramente mais agravada para o MP (vidé 6.4.);

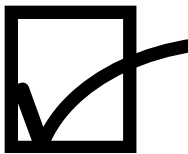


- 19) Procedemos à análise de vários rácios relativos à estrutura da receita e da despesa, comparando também o desempenho do MP com outros municípios tais como Albufeira, Loulé, Faro e Viseu, tendo-se constatado, no geral, tendências de evolução por vezes comparáveis, com exceção dos indicadores respeitantes ao “serviço da dívida no total da despesa” e ao peso das “transferências correntes no total da despesa corrente”, para os quais a situação do MP se revelou comparativamente mais agravada. Estas observações são consistentes com as análises e conclusões retiradas neste relatório (vidé 6.4.);
- 20) Ainda em termos de procedimentos associados aos registos contabilísticos de natureza orçamental, não obstante termos concluído que, em geral, os procedimentos legais são estritamente cumpridos pelos serviços, convém destacar que, no caso de pagamentos à PU, tivemos informações segundo as quais, dadas as prioridades assumidas, o processo nascia no executivo, sendo os serviços da DAF confrontados com a necessidade de aligeirar/ acelerar as cativações, compromissos, autorizações e pagamentos de forma a viabilizar rapidez na entrega das quantias à PU em termos não inteiramente similares ao procedimento habitual para outros terceiros (vidé 6.5.2.).

3.4. RELATIVAMENTE À ANÁLISE DAS DEMONSTRAÇÕES FINANCEIRAS E DA ESTRUTURA FINANCEIRA

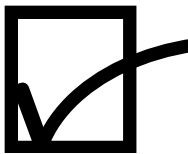
Num âmbito muito influenciado pela contabilidade em regime de acréscimo (também rotulada como contabilidade patrimonial) e já não apenas orçamental, podemos apresentar as seguintes conclusões:

- 1) Ao nível do balanço, é de relevar a redução operada nos fundos próprios, que passaram de 218,0 milhões em 31 de dezembro de 2008, para 134,8 milhões no final de 2013. Para essa redução de 146,5 milhões, contribuíram essencialmente os prejuízos anuais que se foram acumulando que, de 2009 a 2013, totalizaram 118 milhões (vidé 7.1.1.);
- 2) Não fora a existência, nos fundos próprios, de reservas de reavaliação, que atingiam, em 31 de dezembro de 2013, 53,2 milhões, que aumentaram 44,4 milhões entre 2008 e 2013, e têm sido questionadas pelas CLC, os Fundos Próprios do Município no final de 2013 teriam uma expressão inferior a 79 milhões (vidé 7.1.1.);
- 3) Em termos de variações, o ativo total, passou de 292,2 milhões em 31 de dezembro de 2008, para 340,7 milhões no final de 2013, muito à custa das



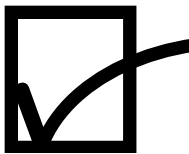
revalorizações de imobilizado corpóreo, com uma variação positiva no período de 44,4 milhões (vidé 7.1.1.);

- 4) Já ao nível do passivo, que subiu, entre 31 de dezembro de 2008 e 31 de dezembro de 2013, um total de 131,7 milhões (passou de 74,2 milhões para 205,9 milhões), de destacar o incremento ocorrido nas dívidas a terceiros, que aumentaram 100,6 milhões, no período de 2009 a 2013 (vidé 7.1.1. e 7.1.2.2.1.);
- 5) No aumento do passivo, sem considerar as dívidas a fornecedores, as responsabilidades com empréstimos e *factoring*, em conjunto, passaram de 42,6 milhões no final de 2008 para 103,0 milhões no final de 2013, o que foi determinante para a subida do passivo e explica como o orçamento camarário foi sustentado ao longo do período (vidé 7.1.1. e 7.1.2.2.1.);
- 6) Nas dívidas a receber de terceiros, fundamentalmente constituídas, entre 70% a 95%, por créditos a receber de curto prazo, pesa, essencialmente, a partir de 2012, a verba por realizar, superior a 11 milhões, respeitante à redução de capital de 14,9 milhões na EMARP. Os demais créditos tiveram uma expressão normal (vidé 7.1.2.1.);
- 7) Nas dívidas a pagar a terceiros, pesam as dívidas relativas a *factoring*, que passaram de 31 de dezembro de 2008 para 31 de dezembro de 2009, de 19,3 milhões para 80,7 milhões (aumento de 61,4 milhões), e a fornecedores correntes, que no mesmo período passaram de 5,4 milhões para 33,6 milhões, tendo os empréstimos obtidos passado, no mesmo período, de 23,2 milhões para 22,3 milhões, visto que, a partir de 2011, se intensificou a nova estratégia de financiamento, dos empréstimos clássicos para o *factoring* (vidé 7.1.2.2.1.);
- 8) Para o agravamento das dívidas a fornecedores e em *factoring*, contribuíram as relações com a PU em 34,1 milhões, no *factoring*, e em 17,9 milhões, em fornecedores (vidé 2.1.2.2.1.);
- 9) Nas dívidas a terceiros, mediante a análise por entidades concretas, no final de 2013, existiam quatro entidades que explicavam 83% do valor total, tais como: a PU, representando 51%, a Frota Azul, Lda., representando 10%, a Parkalgar, Lda., correspondendo a 8%, e a Alexandre Barbosa Borges, SA, correspondendo a 8% do total (vidé 7.1.2.2.2.);
- 10) Para a evolução dos resultados anuais, de salientar que, nos anos de 2008 a 2011, ocorreu um nível de prejuízos operacionais muito elevado (15,9 milhões, 31,9 milhões, 35,6 milhões e 19,9 milhões, respetivamente, em 2008, 2009, 2010, e 2011), os quais revelaram uma recuperação nos anos

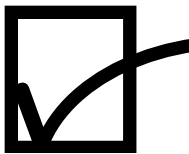


de 2012 e 2013 (prejuízo de apenas 0,4 milhões em 2012 e lucro de 8 milhões em 2013) (vidé 7.1.3.1. e 7.1.3.2.);

- 11) Por sua vez, os resultados financeiros tiveram um comportamento inverso, ou seja, agravaram-se nos últimos três anos (foram positivos em 0,7 milhões em 2008, e 3,6 milhões em 2010, sendo negativos em 0,1 milhões em 2009, 4,3 milhões em 2011, 8,3 milhões em 2012, e 9,3 milhões em 2013) (vidé 7.1.3.1. e 7.1.3.3.);
- 12) Entretanto, os resultados extraordinários também foram, à exceção do ano de 2011, sempre significativamente negativos: lucro de 3,6 milhões em 2011, e prejuízos de 3,1 milhões, 8,0 milhões, 4,3 milhões, 3,4 milhões e 7,6 milhões, respetivamente, em 2008, 2009, 2010, 2012, e 2013 (vidé 7.1.3.1. e 7.1.3.4.);
- 13) Ao nível dos fluxos de caixa, os fluxos correntes, de 2008 a 2013, foram positivos, à exceção de 2009, tendo sido notório que, ao nível dos fluxos de capital, negativos na maioria dos anos, pesaram até 2010 os recebimentos de passivos financeiros e, desde essa altura, os pagamentos com administração geral municipal a representarem a maior fatia dos fluxos de saída (vidé 7.1.4.3.);
- 14) Nos fluxos de entrada, os recebimentos mais importantes foram os impostos e as transferências, que representaram mais de 85% dos recebimentos correntes ao longo do período e, ao nível dos fluxos de capital, a par dos passivos financeiros até 2010, foram as transferências e os ativos financeiros a suportarem os fluxos monetários de capital desde 2011 (vidé 7.1.4.);
- 15) De referir que, naturalmente, a contenção nos pagamentos a fornecedores, basicamente nos anos de 2012 e 2013, ajudou, por defeito, a equilibrar os fluxos de caixa do Município (vidé 7.1.4. e 7.1.2.2.);
- 16) A estrutura financeira do Município agravou-se ao longo do período em apreço, por força da acumulação de prejuízos, que até 31 de dezembro de 2013, atingiram 136,25 milhões (vidé 7.2.1.);
- 17) Ainda em termos de estrutura financeira, tal como decorre das demonstrações financeiras, de destacar a diminuição no Fundo de Maneio, associada ao desequilíbrio financeiro estrutural que se foi agravando, visto que os capitais permanentes se foram revelando cada vez mais insuficientes para financiar o ativo imobilizado, com o passivo de curto prazo a ser crescentemente superior ao ativo de curto prazo. O Fundo de Maneio, negativo, era de 25,5 milhões em 2008, atingindo a expressão negativa de 151,1 milhões em 2013 (vidé 7.2.1.);



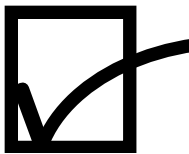
- 18) A “Tesouraria Líquida” do Município, medida pela diferença entre o Fundo de Maneio e Necessidades de Fundo de Maneio, agravou-se a partir de 2010, o que coincidiu com o recurso ao financiamento através de *factoring*, muito associado à liquidação de faturas emitidas pela participada PU. A “Tesouraria Líquida” do Município, que ainda era positiva em 98,8 milhões em 2009, passou, sucessivamente, a ser negativa em 19,1 milhões, 20,1 milhões, 20,6 milhões e 46,8 milhões, respetivamente, em 2010, 2011, 2012 e 2013 (vidé 7.2.1.);
- 19) Em termos de desempenho económico, de salientar a recuperação ocorrida nos anos de 2012 e 2013, refletindo-se nos meios libertos e na rendibilidade, muito associada à contenção nos gastos com “Fornecimentos e Serviços Externos” e “Transferências e Subsídios Correntes Concedidos e Prestações Sociais” (vidé 7.2.2.);
- 20) Os rácios financeiros associados ao endividamento, solvabilidade e autonomia, foram afetados pelo peso do endividamento em detrimento dos capitais próprios, na estrutura de financiamento (vidé 7.2.2.);
- 21) Em termos de pagamentos relevantes a entidades terceiras, constata-se que, com exceção dos pagamentos efetuados em despesas com pessoal do Município, a entidade externa para a qual foram canalizados mais fundos foi a PU (vidé 7.4.);
- 22) Cerca de 36 entidades externas representaram, em média, 59% dos pagamentos totais, com a banca a representar 22% do total e os pagamentos às empresas municipais relevantes (PU e EMARP) a representarem, em média, 12% do total;
- 23) Os limites de endividamento líquido do MP, desde 2010, vêm sendo sucessivamente ultrapassados numa extensão muito elevada, o que determina a necessidade de o Município dever reduzir, em cada ano subsequente, pelo menos 10% do montante em excesso até que os limites sejam cumpridos. Situando-nos no final de 2013, o limite ao endividamento do Município era de 32,777 milhões, e a capacidade de endividamento era negativa, em -70,368 milhões. Deste modo, afigura-se complexo, e para alguns anos, o período necessário à reposição dos limites, no quadro legal atual (vidé 7.5.3.);



3.5. RELATIVAMENTE A OUTRAS SITUAÇÕES RELEVANTES PARA A SITUAÇÃO FINANCEIRA DO MUNICÍPIO

Visando completar e aprofundar um pouco mais aspetos ligados à situação financeira do Município, designadamente relativas a entidades participadas, podemos concluir o seguinte:

- 1) O MP tem detido, diretamente, um conjunto de participações em empresas, duas das quais muito relevantes, que são empresas municipais, através das quais foram externalizadas atividades municipais, a EMARP e a PU, e outras de menor peso, nas quais o Município detém posição minoritária, como sejam a ALGAR – Valorização e Tratamento de Resíduos Sólidos, SA, as Águas do Algarve, SA, a Pavilhão do Arade, SA, e a Município, SA. As duas empresas municipais, a EMARP e a PU, evidenciam situações económico-financeiras diferentes, pois que, no caso da EMARP, apesar de não revelar uma alta lucratividade, evidencia uma atividade económica estável e uma posição financeira sólida, ao passo que a PU tem vindo a acumular resultados líquidos negativos ao longo dos anos, apresentando um nível de endividamento relevante. Quanto às demais participadas, a ALGAR evidencia resultados positivos, embora débeis, as Águas do Algarve também apresentam lucros, não obstante terem uma pesada estrutura de ativos e passivos, e a Pavilhão do Arade bem como a Município, SA, têm vindo a acumular prejuízos (vidé 8.1.1.);
- 2) Independentemente de outras considerações, no caso das duas empresas municipais, detidas integralmente pelo Município, a posição mais confortável da EMARP não é de molde a compensar os efeitos e riscos financeiros desfavoráveis que a PU acarreta, real e potencialmente, para o MP (vidé 8.1.1.2.);
- 3) Já em relação às participações indiretas, sem prejuízo de avaliações concretas e com base apenas nos capitais próprios e na lucratividade, a situação é diferente e diversa, embora no conjunto não existam aparentes riscos financeiros elevados para o Município, pois que as participações nas empresas ALGAR e Águas do Algarve, apesar de muito minoritárias, acomodam valor potencial superior às das relativas à Município e Pavilhão do Arade, que acumulam prejuízos (vidé 8.1.1.2.);
- 4) Entretanto, através da PU, o Município tem detido várias participações indiretas, representando 49% dos respetivos direitos sociais, e que são:
 - a) “Expo Arade Estrutura, SA”, empresa que, no âmbito de uma parceria público-privada construiu e explora o pavilhão denominado “Portimão Arena”, que evidencia capitais próprios e resultados positivos, embora pouco expressivos;

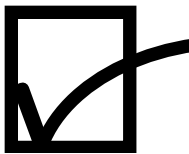


- b) “Eventos do Arade, SA”, com capitais próprios negativos, atualmente sem rendimentos, traduzindo uma situação factual de inatividade económica;
- c) “Rio Adentro, SA”, com capitais próprios negativos, também sem rendimentos, apenas com gastos, e deste modo a acumular prejuízos,

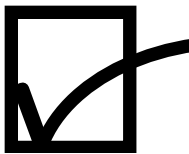
as quais, no segundo e terceiro caso, não acrescentam valor, podendo trazer riscos à PU e, indiretamente, para o Município, sendo que, no primeiro caso, aparentemente, não fossem outras considerações adiante efetuadas, estaríamos perante um negócio com impactos positivos na estrutura financeira da PU e, deste modo, no MP (vidé 8.1.2.2.);

- 5) Quanto à PU, empresa muito importante no desenvolvimento de diversas atividades e investimentos municipais ao longo dos últimos anos em Portimão, tratou-se de um caso que teve impactos muito relevantes e desfavoráveis na situação económico-financeira do MP, pela importância e dimensão intrínseca das suas atividades e projetos, assim como pelas opções de gestão que a mesma representou para o Município e pelos efeitos que teve na vida do concelho nos últimos anos. Naturalmente que muitos dos projetos e atividades desenvolvidas pela PU não teriam, necessariamente, o lucro como finalidade e poderiam até ter tido qualidade, mas acontece que a escala, alcance, diversidade e, principalmente, elevado custo, das opções subjacentes seriam, a nosso ver, suscetíveis de uma análise “custo-benefício” que, porventura, não terá sido acautelada. Procedemos a uma avaliação, para dados financeiros relevantes, dos impactos da PU sobre o MP, que revelaram o seguinte:

- a) Na despesa total do Município, a despesa com a PU, representou uma percentagem elevada, sempre superior a 20% no quinquénio, tendo chegado a atingir 33% em 2010, embora em 2013 “apenas” representasse 19% (vidé 8.1.3.1.);
- b) A PU foi, ao longo dos anos 2009 a 2013, (excetuando o ano de 2010) um destinatário preferencial dos pagamentos efetuados, tendo representado, para o conjunto dos anos, cerca de 9% dos pagamentos totais efetuados pelo Município (vidé 8.1.3.1.);
- c) Porque nem sempre o nível de despesa assumida pela PU teve hipótese de ser paga pelo Município, a PU constitui um dos fatores que contribuiu significativamente para o endividamento do Município, explicando 24% da dívida financeira total do Município, em 2010 e 2011, e representando 35% e 32% da dívida total do Município, respetivamente, em 2012 e 2013 (vidé 8.1.3.1.);



- d) Os custos assumidos pelas diversas formas de relacionamento do MP com a PU, fizeram com que, de 2008 a 2013, os custos com a PU, reconhecidos na demonstração dos resultados do Município, se comparados com os resultados aprovados, representassem um peso tal que, caso não existissem ou tivessem sido mais moderados, poderiam ter contribuído para resultados completamente diferentes nas contas do Município, pois que o rácio “custos imputáveis à PU / resultados líquidos do Município” dá as seguintes percentagens: 73,7% em 2008, 42,9% em 2009, 63,2% em 2010, 87,2% em 2011, 167,4% em 2012 e 70,2 % em 2013 (vidé 8.1.3.1.);
- 6) A partir da compilação exaustiva de verbas dos contratos-programa celebrados entre o Município e a PU, apuraram-se os seguintes dados para o quinquénio de 2009 a 2013:
- a) Valores totais dos contratos-programa celebrados: 80,652 milhões;
 - b) Valores totais de despesa relativa a esses contratos-programa: 72,215 milhões;
 - c) Valores de pagamentos efetuados diretamente à PU nesses contratos-programa: 9,797 milhões;
- 7) Uma das atividades externalizada, a partir de 2010, para a PU, foi a atividade de transporte urbano de passageiros, designada “Vai-Vem”, a qual, até 2013, se traduziu, nas contas da própria PU, em pelo menos cerca de 11 milhões de prejuízos acumulados. Não tivemos conhecimento de que tenha existido qualquer estudo que, fundamentadamente, demonstrasse que essa atividade, apesar de intrinsecamente deficitária, ficaria menos onerosa com a externalização efetuada (vidé 8.1.3.3.);
- 8) No caso particular da “Expo Arade Estrutura”, participada da PU em 49%, estamos perante uma parceria público-privada, em que o interesse público municipal não terá sido devidamente acautelado, atendendo aos factos seguintes (vidé, para todas as alíneas seguintes, o ponto 8.1.3.3.):
- a) A “Expo Arade Estrutura” construiu o “Portimão Arena – Pavilhão Multiusos do Parque de Feiras e Exposições de Portimão” e instalações afetas a serviços da própria PU, com um financiamento de 13 milhões da Caixa Geral de Depósitos, celebrado em 2006, por um prazo de 19 anos;
 - b) Este contrato de financiamento foi garantido por hipoteca sobre o direito de superfície do terreno respetivo, pertencente à PU;



- c) O direito de superfície em causa foi adquirido em 2007 pela PU ao Município, de forma gratuita e por 25 anos;
 - d) A construção do pavilhão foi adjudicada, sem concurso público, às empresas privadas detentoras dos restantes 51% do capital da empresa;
 - e) O modelo de parceria público-privada incluía a exploração subsequente do pavilhão, mediante a celebração de um contrato de arrendamento até 2032 à PU, entretanto celebrado em 2008, cujas rendas pagas pela PU acomodavam o pagamento das prestações relativas ao serviço da dívida do financiamento à Caixa Geral de Depósitos;
 - f) Por sua vez, o empréstimo celebrado junto da Caixa Geral de Depósitos foi ainda objeto de cartas de conforto emitidas pela CMP, envolvendo, assim, o Município no respaldo financeiro do financiamento junto da instituição financeira;
 - g) De referir, ainda, que as rendas pagas pela PU à “Expo Arade Estrutura” são financeiramente apoiadas pelo Município através de contrato-programa específico relativo ao Parque das Feiras e Exposições;
- 9) A descrição do modelo de parceria público-privada através da “Expo Arade Estrutura”, ainda que constituísse uma modalidade replicada noutros municípios, ainda que assentando em contratos legais, não deixa de revelar opções de gestão pública que, a pretexto de viabilizarem a construção e o financiamento de importantes investimentos em infraestruturas, não terão acautelado integralmente o interesse financeiro público, por evidenciarem um modelo de conceção, construção e exploração financiada que, além de cara, comportou riscos financeiros e de negócio que foram cobertos apenas pelas entidades públicas (PU ou Município), com as entidades privadas a beneficiarem de avultados contratos de construção e a manterem 51% de um negócio cujos riscos não assumem (vidé 8.1.3.4.).