

# **AUDITORIA AO MUNICÍPIO DE FORNOS DE ALGODRES**

---

O Município cumpriu o quadro legal a que estava obrigado face à adesão ao Fundo de Apoio Municipal ( FAM ) ?

**Relatório n.º 2020/119**



**Independência**

**InteGridade**

**ConFiança**

### Homologação / Despacho

### Despacho

Concordo, sublinhando a proposta de encaminhamento constante do ponto 4.2. do Relatório. No âmbito da presente auditoria, foi elaborada a informação n.º 442/2020 dirigida ao Ministério Público junto do Tribunal de Contas, considerando a eventual responsabilidade financeira dos factos averiguados.

Submeto à consideração de Sua Exa. o Ministro de Estado e das Finanças.

  
  

A responsável pelo centro de competências do controlo da administração local autárquica (n.º 2 do art. 3.º do DL n.º 96/2012, de 23 de abril).

Subinspetora-Geral	ANA PAULA PEREIRA COSME FRANCO BARATA SALGUEIRO 2021.04.01 20:01:48 +01'00'
--------------------	---

## Parecer

## Parecer

Concordo, salientando o seguinte a/o:

Conjunto diversificado de fragilidades e deficiências que o Programa de Ajustamento Municipal ( PAM ) do Fundo de Apoio Municipal ( FAM ) apresenta em termos da sua elaboração e aprovação.

Não intensificação do ajustamento municipal nos primeiros anos e ao longo de toda a vigência do PAM, em especial, no que concerne à evolução da dívida municipal, que no ano base ( 2015 ) era de 32 620 057 euros, estimando-se que em 2051 seria de 32 179 788 euros ( redução de menos 1% ), pelo que do recurso ao FAM não resulta um efetivo ajustamento da situação financeira do Município, que, atendendo à evolução indicada, no final do Programa estaria a necessitar de aderir a um outro plano de ajustamento.

Cumprimento, ainda assim, em 2018, numa perspetiva substancial e integrada, do objetivo global a que a Autarquia se vinculou com a adesão ao PAM do FAM, não obstante a apresentação de resultados negativos ao nível dos indicadores relevantes relacionados com a evolução da despesa.

Desatualização da Norma Municipal de Controlo Interno e do Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas e respetiva desarticulação e com a estrutura orgânica dos serviços.

Chefe de Equipa  
com Direção de Projeto

ALEXANDRE VIRGÍLIO  
TOMÁS AMADO  
2021.01.04 14:45:33 Z

**CONTROLO DO FAM - MUNICÍPIO DE FORNOS DE ALGODRES**

**SUMÁRIO EXECUTIVO**

1. A presente auditoria foi realizada com o objetivo de concluir sobre o cumprimento, pelo **Município de Fornos de Algodres** ( MFA ), em 2018, do quadro legal resultante da adesão ao Fundo de Apoio Municipal ( FAM ), tendo-se obtido, do exame efetuado e do exercício do procedimento do contraditório ( Anexo 5, fls. 19 a 46 ), em especial, os seguintes resultados:

1.1. Entre 2010/2018, o MFA recorreu a duas operações de consolidação e/ou recuperação financeiras, beneficiando do acesso a financiamento, através do recurso a empréstimos de médio e longo prazos ( EMLP ), no valor de 63 M€ ( dos quais, 28,7 M€ no âmbito do FAM ).

Este montante foi utilizado na transformação de dívida administrativa e/ou comercial de curto prazo ( CP ) em dívida financeira de médio e longo prazos ( 24,5 M€ ) e na promoção do diferimento temporal do pagamento das prestações de empréstimos em vigor, com diminuição da pressão exercida sobre a tesouraria, embora assumindo o risco de oneração dos orçamentos futuros.

Adesão ao FAM:  
28,7 M€

1.2. A versão final do Programa de Ajustamento Municipal ( PAM ), fornecida pelo MFA e pela Direção Executiva ( DE ) do FAM, apresenta as seguintes insuficiências:

- ✓ Ausência de informação relevante sobre a estimativa da evolução do Município quanto ao limite legal da dívida total de operações orçamentais em cada um dos anos de vigência do programa, indicador essencial para definir a sua manutenção no mesmo.  
Acresce que sendo o cumprimento desse limite o objetivo central do FAM, constitui uma fragilidade do PAM essa informação não ter sido prevista pela DE do FAM, nem posteriormente exigida no âmbito da monitorização e acompanhamento da respetiva execução;
- ✓ Falta de consideração, na análise de sustentabilidade efetuada pela DE do FAM, dos pressupostos e objetivos subjacentes à elaboração do PAM, nomeadamente a manutenção da prestação de serviços públicos essenciais e o cumprimento do serviço da dívida;
- ✓ Inexistência de fundamentação expressa que justifique a necessidade de recurso cumulativo aos três mecanismos previstos no FAM para atingir o seu objetivo ( reequilíbrio orçamental, reestruturação da dívida financeira e não financeira e assistência financeira ), quando estes são sucessivamente subsidiários nos termos definidos na Lei.
- ✓ Não intensificação do ajustamento municipal nos primeiros anos e ao longo de toda a vigência do PAM, em especial, no que concerne à evolução da dívida municipal, que no ano base base ( 2015 ) era de 32 620 057 euros, estimando-se que em 2051 seria de 32 179 788 euros ( redução de menos 1% ).

Insuficiências na  
elaboração e  
aprovação do PAM

Com efeito, do recurso ao FAM não resultaria, contrariamente ao objetivo definido para o instrumento, um efetivo ajustamento da situação financeira do Município, que, atendendo à evolução prevista, no final do Programa necessitaria de mais apoio financeiro no âmbito de outro plano de ajustamento;

- ✓ Falta de razoabilidade e de adequação de alguns dos objetivos definidos, nomeadamente na receita, despesa e dívida.

**1.3.** Em 2018, a Autarquia, segundo uma perspetiva integrada, cumpriu, em termos substanciais, o PAM aprovado no âmbito do FAM ( com as alterações introduzidas por esta Autoridade - PAM\_IGF), pois superou os objetivos e medidas relativos à receita ( mais 4 069 euros ) e, principalmente, ao *stock* da dívida municipal ( menos 317 mil euros ).

Ainda assim, incumpriu, em termos absolutos, os objetivos e medidas previstos quanto à despesa e, em termos substanciais, no que respeita à relação entre receita/despesa, tendo ainda piorado face ao ano anterior, a situação ao nível da DTOO e da posição em termos do respetivo limite.

**1.4.** A Autarquia cumpriu os deveres legais de reporte e divulgação de informação decorrentes da adesão ao FAM, mas os dados de 2018, comunicados à DE daquele Fundo, não refletiam com total fiabilidade o valor de algumas variáveis relevantes, em especial, no que respeita às medidas específicas quantificadas relativas à despesa ( omissão de 4,1 M€ ).

**1.5.** A Norma Municipal de Controlo Interno ( NMCI ) e o Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas ( PGRIC ), dado o desfazamento temporal com que foram elaborados, não são coerentes entre si, não contemplam as alterações legislativas posteriores, nem preveem qualquer regime destinado especificamente a garantir o cumprimento do PAM, ao que acresce que, em particular a NMCI, não está articulada com a atual estrutura orgânica dos serviços.

**1.6.** Não existia um serviço específico ou um elemento responsável pela função de controlo interno.

**2.** As principais propostas dirigidas ao Presidente da Câmara Municipal de Fornos de Algodres são as seguintes:

- Adoção de procedimentos de monitorização que garantam o cumprimento dos objetivos previstos no PAM, através do controlo da evolução, em termos reais, das principais variáveis relevantes face aos valores estimados naquele Programa, de modo a identificar e adotar as medidas necessárias ao seu cumprimento e ao objetivo visado pelo FAM;
- Criação e aplicação de uma base sistemática de recolha e validação da informação para a monitorização, acompanhamento e reporte rigoroso, aos órgãos municipais e à DE do FAM, da informação relativa à execução do PAM;

Cumprimento, segundo uma perspetiva integrada, do Programa aprovado no âmbito do FAM

Incorreção dos dados reportados à DE do FAM: omissão de 4,1 M€

NMCI e PGRIC desatualizados e desarticulados

Inexistência da função de controlo interno

Principais áreas das propostas

- c) Promoção da revisão do PAM, em articulação com a DE do FAM, de modo a introduzir as alterações necessárias para colmatar as fragilidades identificadas;
- d) Revisão da NMCI e do PGRIC tendo em vista a ultrapassar as suas fragilidades e a respetiva compatibilização com os restantes instrumentos de gestão;
- e) Designação de um serviço ou pessoa responsável pela função de controlo interno.



## ÍNDICE

1. INTRODUÇÃO .....	8
1.1. Fundamento .....	8
1.2. Questão e subquestões da auditoria e âmbito.....	8
1.3. Metodologia .....	9
1.4. Contraditório .....	9
2. RESULTADOS.....	10
2.1. Documentos de prestação de contas.....	10
2.2. Programas de consolidação e/ou recuperação financeira .....	10
2.3. Recurso ao Fundo de Apoio Municipal .....	11
2.4. Controlo do cumprimento do PAM em 2018 .....	16
2.5. Controlo interno e Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas .....	27
3. CONCLUSÕES E PROPOSTAS .....	27
4. ENCAMINHAMENTO .....	29

**ANEXOS 1 ( fls. 1 e 4 ), 2 ( fls. 5 ), 3 ( fls. 6 ), 4 ( fls. 7 a 18 ) e 5 ( fls. 19 a 46 )**

### LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

<b>AT</b>	Autoridade Tributária
<b>Cfr</b>	Confrontar
<b>CP</b>	Curto prazo
<b>DE</b>	Direção Executiva
<b>DL</b>	Decreto-Lei
<b>DR</b>	Diário da República
<b>EMLP</b>	Empréstimos de médio e longo prazo
<b>ERSAR</b>	Entidade Reguladora dos Serviços de Água e Resíduos
<b>FAM</b>	Diploma que aprova o Fundo de Apoio Municipal
<b>IGF- - Autoridade de Auditoria</b>	Inspeção-Geral de Finanças – Autoridade de Auditoria
<b>IMI</b>	Imposto Municipal sobre Imóveis
<b>IRS</b>	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares
<b>M€</b>	Milhões de euros
<b>MLP</b>	Médio e longo prazos
<b>MFA</b>	Município de Fornos de Algodres
<b>NMCI</b>	Norma Municipal de Controlo Interno
<b>ODT</b>	Outras dívidas a terceiros
<b>PA</b>	Pagamentos em atraso
<b>PAM</b>	Programa de Ajustamento Municipal
<b>PGRCCIC</b>	Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e de Infrações Conexas
<b>PREDE</b>	Programa de Regularização Extraordinária de Dívidas do Estado
<b>RCM</b>	Resolução do Conselho de Ministros
<b>RFALEI</b>	Regime Financeiro das Autarquias e das Entidades Intermunicipais
<b>SIIAL</b>	Sistema Integrado de Informação das Autarquias Locais
<b>TC</b>	Tribunal de Contas

## 1. INTRODUÇÃO

### 1.1. Fundamento

1.1.1. De acordo com o seu Plano de Atividades, a Inspeção-Geral de Finanças - Autoridade de Auditoria ( IGF – Autoridade de Auditoria ) realizou uma auditoria no Município de Fornos de Algodres ( MFA ), enquadrada no Projeto designado “ Contribuir para uma gestão orçamental e financeira rigorosa e um nível de endividamento sustentável na Administração Local em termos individuais e consolidados ”, que teve por objetivo o controlo da execução do Fundo de Apoio Municipal ( FAM )<sup>1</sup>.

### 1.2. Questão e subquestões da auditoria e âmbito

1.2.1. Considerando a finalidade e os principais fatores de risco identificados, a **questão-chave da auditoria** que se pretende responder é a seguinte:

**O Município cumpriu, em 2018, os objetivos e as obrigações decorrentes da adesão ao Fundo de Apoio Municipal ?**

1.2.2. De modo a sustentar a recolha da evidência necessária à auditoria, foram definidas as seguintes subquestões:

1	A informação constante dos documentos de prestação de contas relevante para o âmbito da ação é fiável ?
2	Na elaboração e aprovação ou eventuais revisões do Plano de Ajustamento Municipal (PAM) do FAM foi cumprido o quadro legal respetivo ?
3	As obrigações e os objetivos constantes do FAM ou do respetivo PAM foram cumpridos ?
4	A informação reportada à Direção Executiva (DE) do FAM, pelo MFA e através da Direção-Geral das Autarquias Locais (DGAL), relativa à monitorização do PAM é fiável ?
5	O sistema de controlo interno instituído no Município mostra-se adequado para contribuir para o cumprimento das obrigações e objetivos do FAM e do respetivo PAM ?

Para além disso, procedeu-se à apreciação do Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas ( PGRIC ), especialmente nas áreas relacionadas com o objeto da presente auditoria.

Procedemos, ainda, à análise de um processo enviado pelo Ministério Público ( Procuradoria da República da Comarca da Guarda ) a esta Autoridade de Auditoria quanto a uma denúncia anónima respeitante a eventuais ilegalidades praticadas no âmbito da contratação de seguros e cujos resultados constam de informação autónoma.

O âmbito temporal da presente ação abrangeu, em especial, o ano de 2018, sem prejuízo do alargamento a períodos anteriores ou subsequentes sempre que tal se justificou, atendendo, nomeadamente, ao ciclo de realização da ação.

<sup>1</sup> O FAM está previsto no RFALEI ( Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais, criado pela Lei n.º 73/2013, de 3/09 ) e foi regulamentado pela Lei n.º 53/2014, de 25/08 ( diploma legal que passaremos a designar por FAM, sigla que quando se refere à entidade com a mesma designação estará sempre ligada a um dos respetivos órgãos ), consoante do respetivo n.º 1, do art. 31º, que “ A recuperação financeira municipal realiza-se através de um contrato celebrado entre o FAM e o município, denominado de programa de ajustamento municipal ( PAM ) ”.

Em termos geográficos e funcionais, a ação foi de âmbito local e abrangeu, principalmente, a atuação da Divisão de Administração Geral da Câmara Municipal de Fornos de Algodres, serviço a quem competia efetuar o controlo e monitorização do FAM.

### 1.3. Metodologia

1.3.1. A presente auditoria baseou-se no programa de trabalho consubstanciado no guião “ Controlo do FAM ” e englobou a:

- ✓ Recolha e análise de informação tendo por base um conjunto diversificado de mapas criados especificamente para o efeito;
- ✓ Realização de entrevistas com dirigentes e demais trabalhadores da entidade ( com recurso, nomeadamente, a um questionário previamente concebido );
- ✓ Confirmação externa de saldos de entidades terceiras ( credoras da Autarquia );
- ✓ Efetivação de outros testes de conformidade e substantivos.

Anexo 1 (fls. 1 a 4)

Relativamente ao PGRIC, a abordagem baseou-se no Guião desta Autoridade de Auditoria <sup>2</sup>.

Realce-se que, para além de efetuarmos a comparação direta, relativamente às grandezas relevantes ( designadamente, receita, despesa e dívida ), entre os valores reais apurados e os previstos no Plano de Ajustamento Municipal ( PAM ), também realizámos abordagens complementares <sup>3</sup> que atendem:

- ✓ Aos valores do PAM ajustados <sup>4</sup> das divergências verificadas entre a previsão e a execução da arrecadação e utilização do empréstimo de médio e longo prazo ( EMLP ) contratado pelo Município com a Direção Executiva ( DE ) do FAM no âmbito da assistência financeira;
- ✓ À relação, em termos quantitativos, entre as variáveis relevantes atendendo aos valores dos PAM visado pelo Tribunal de Contas ( PAM\_TC ), PAM ajustado pelo FAM ( PAM\_FAM ) e pela IGF - Autoridade de Auditoria ( PAM\_IGF ) e os montantes reais;
- ✓ À evolução da posição da Autarquia em termos do limite da dívida total de operações orçamentais, consagrada no art. 52º do RFALEI, dado que não foi previsto, pela DE do FAM, a elaboração de qualquer mapa ou informação, a integrar no PAM, que contemplasse a trajetória de ajustamento dessa grandeza durante o respetivo período de duração.

Anexo 1 (fls. 1 a 4)

### 1.4. Contraditório

1.4.1. Nos termos do disposto no art. 12º ( princípio do contraditório ) do DL n.º 276/2007, de 31/07 e do

---

<sup>2</sup> Anexo ao Despacho n.º 9/2010, do Senhor Inspetor-Geral de Finanças.

<sup>3</sup> Essa análise, em nosso entender, afigurou-se necessária com vista a uma pronúncia fundamentada e sustentada acerca do (in)cumprimento, numa perspetiva global, das metas e objetivos constantes do PAM, já que as situações e análises realizadas são suscetíveis de se repercutirem, de forma determinante e incorreta, nas asserções a retirar nessa matéria, permitindo ainda um controlo substancial do comportamento do Município nesta sede.

<sup>4</sup> Cfr. infra a justificação desses ajustamentos e o respetivo impacto nas variáveis relevantes para os objetivos e metas previstas no PAM, sendo, ainda, de referir que as grandezas influenciadas por essas correções passarão a ser designadas, ao longo deste documento, de PAM\_IGF.

n.º 2, dos arts. 19.º e 20.º, do Regulamento do Procedimento de Inspeção da IGF – Autoridade de Auditoria <sup>5</sup>, foi dado conhecimento formal ao Senhor Presidente da Câmara Municipal de Fornos de Algodres das principais asserções, conclusões e propostas deste documento, através do envio, em 08/06/2020 ( saída n.º 2859/2020 ), de um projeto de relatório.

A resposta recebida, em 23/09/2020 ( entrada n.º 5977/2020 ), que no essencial não põe em causa as asserções, conclusões e propostas constantes do projeto de relatório, consta do Anexo 5 do presente relatório.

Ainda assim, introduzimos nos pontos específicos do relatório os aspetos que, por revelarem informações, dados novos ou complementares, justificam a sua inclusão neste documento.

Anexo 5 (fls. 19 a 46)

## 2. RESULTADOS

### 2.1. Documentos de prestação de contas

**2.1.1.** Do trabalho realizado <sup>6</sup>, com o objetivo de examinar a qualidade da informação financeira constante dos documentos de prestação de contas da Autarquia e, assim, garantir que os valores considerados neste relatório quanto às principais variáveis relevantes para responder à questão da auditoria são fiáveis, resultaram correções que ascenderam a 46 803 euros ( 0,2% das dívidas totais ), o que indicia que, em 2018, o balanço refletia, com significativa fiabilidade, a situação financeira do Município, em especial, ao nível da dívida municipal.

### 2.2. Programas de consolidação e/ou recuperação financeira

**2.2.1.** O MFA aderiu, em 2010, a um **Plano de Reequilíbrio Financeiro** <sup>7</sup>, beneficiando do acesso a financiamento, através de **EMLP**, no valor total de **34,4 M€**.

Para além disso, em consequência da obrigação de adesão ao FAM <sup>8</sup>, a Autarquia apresentou à respetiva DE um PAM, que foi aprovado em **2016**, com base no qual contratou um **EMLP** com aquela entidade, **no âmbito da assistência financeira**, até ao valor de **32 620 056,73 euros**, com o objetivo de liquidar **dívidas de natureza financeira e passivos contingentes** de, respetivamente, **29 459 414,27 euros** <sup>9</sup> e **3 160 642,46 euros** <sup>10</sup>.

<sup>5</sup> Aprovado pelo Despacho n.º 6387/2010, de 5/04, do Ministro de Estado e das Finanças e publicado no DR, 2ª Série, de 12/04.

<sup>6</sup> Para efeitos de confirmação externa de saldos, com referência ao final de 2018, foi utilizado o resultado do respetivo procedimento promovido pelo Revisor Oficial de Contas do MFA e selecionado um conjunto adicional de entidades, sendo abrangidas no total:

- ✓ A única entidade que tinha concedido um EMLP ao MFA ainda em vigor;
- ✓ Dezasseis credores de outro tipo ( fornecedores c/c, fornecedores de imobilizado e outros ), cujos créditos totalizavam cerca de 87 657 euros e representavam 57% das “outras dívidas a terceiros” refletidas na prestação de contas desse ano ( 154 398 euros ). Da amostra selecionada recebemos resposta de 14 entidades, que representam 88% do total.

<sup>7</sup> Ao abrigo dos art. 40.º e 41.º da Lei das Finanças Locais em vigor na época, aprovada pela Lei n.º 2/2007, de 15/01, e do art. 4.º do Decreto-Lei ( DL ) n.º 38/2008, de 07/03, diploma que densifica as regras referentes aos regimes jurídicos do reequilíbrio financeiro municipal e do saneamento financeiro municipal. Os referidos diplomas legais foram, entretanto, revogados pela Lei n.º 73/2013, de 03/09, que aprovou o RFALEI, prevendo-se, todavia, no respetivo art. 86.º, que “ *Para os contratos de saneamento e reequilíbrio existentes à data da entrada em vigor da presente lei, (...) aplicam-se as disposições constantes da Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro, e do Decreto-Lei n.º 38/2008, de 7 de março (...)* ”.

<sup>8</sup> Desde 2008 que o MFA se encontra numa situação de rutura financeira.

<sup>9</sup> Para liquidar o empréstimo do consórcio [REDACTED] contratado no âmbito do reequilíbrio financeiro.

<sup>10</sup> Neste montante assumia especial relevância ( 40,5% ) a dívida do MFA à empresa [REDACTED]

2.2.2. Deste modo, entre 2010/2018, o MFA arrecadou, no âmbito de **programas de consolidação e/ou recuperação financeira**, EMLP nos seguintes montantes:

**Figura 1 – EMLP no âmbito de Programas de Consolidação e/ou Recuperação Financeira**

Un: euro

DESCRIÇÃO	MONTANTES TOTAIS ARRECADADOS			TOTAL POR PROGRAMA
	2010	2017	2018	
Reequilíbrio financeiro	34 433 308			34 433 308
FAM - Empréstimo de assistência financeira		27 521 447	1 184 147	28 705 594
<b>TOTAL</b>	<b>34 433 308</b>	<b>27 521 447</b>	<b>1 184 147</b>	<b>63 138 902</b>

Fonte: DGTF e auditoria da IGF – Autoridade de Auditoria

Anexo 2 (fls. 5)

Através destas operações, o MFA transformou um elevado montante ( 24,5 M€ )<sup>11</sup> de dívida administrativa e/ou comercial originariamente de curto prazo ( CP ) em dívida financeira de médio e longo prazo ( MLP ) e promoveu o diferimento temporal do pagamento das prestações de empréstimos em vigor, diminuindo, pelo menos momentaneamente, a pressão sobre a tesouraria, mas onerando os orçamentos futuros, face ao exigível cumprimento do respetivo serviço da dívida.

Em sede de contraditório, o MFA realça que “ (...) teve necessidade de recorrer a duas operações de recuperação financeira no período indicado, por se ter verificado que o ajustamento definido no âmbito do PAEL não demonstrou ser suficiente para promover a sustentabilidade financeira do Município. O empréstimo de assistência financeira contratualizado com o FAM serviu para amortizar, integralmente, o empréstimo de reequilíbrio contraído no âmbito do PAEL (...) [pelo] que os programas não são complementares como se poderia eventualmente inferir da asserção/conclusão apresentada, uma vez que o FAM substituiu o PAEL que deixou de estar em vigor e de constituir dívida do MFA ”.

Anexo 5 (fls. 28)

A afirmação tecida pela Autarquia está em conformidade com o que já referíamos no projeto de relatório ( cfr. nota de rodapé 11 e figura 10 ), pois a maior parte do capital arrecadado do empréstimo FAM ( 27,5 M€ ) foi utilizado para pagar dívida financeira, ao que acresce que a IGF-Autoridade de Auditoria não considera nem afirmou que os dois mecanismos de recuperação são complementares.

## 2.3. Recurso ao Fundo de Apoio Municipal

### 2.3.1. Enquadramento geral do FAM

**2.3.1.1.** O regime jurídico do FAM tem o propósito de consubstanciar uma solução estrutural e definitiva para a recuperação financeira de municípios que estejam, nos termos do RFALEI, em situação de rutura financeira ou de obstar à ocorrência dessa situação<sup>12</sup>, baseando-se no princípio da repartição do esforço e na prevalência de soluções encontradas por mútuo acordo entre o município, os credores municipais e os órgãos do FAM<sup>13</sup>.

A indicada recuperação financeira municipal traduz-se na elaboração, aprovação e celebração de um

<sup>11</sup> Embora a quase totalidade do capital do FAM tenha sido utilizado para amortizar dívida de EMLP.

<sup>12</sup> Cfr. art. 61º e n.º 3, do art. 58º, ambos do RFALEI, bem como no art. 6º, do FAM.

<sup>13</sup> Cfr. n.º 3, do art. 4º, do FAM.

PAM, entre a DE do FAM e um município<sup>14</sup>, que integra um conjunto de medidas específicas e quantificadas<sup>15</sup> baseadas nos mecanismos<sup>16</sup> de reequilíbrio orçamental<sup>17</sup>, reestruturação da dívida ( financeira e não financeira )<sup>18</sup> e assistência financeira<sup>19</sup> ( os quais são sucessivamente subsidiários uns dos outros, ainda que os três sejam cumulativos<sup>20</sup> ), que permitam ao município atingir e respeitar o limite da dívida total de operações orçamentais previsto no RFALEI ”<sup>21</sup>.

O PAM, sem pôr em causa a prestação dos serviços públicos essenciais<sup>22</sup>, deve garantir o cumprimento da dívida municipal<sup>23</sup>, sendo, ainda, de referir que, com exceção do contrato de empréstimo, cessa, a pedido do município, quando este passe a cumprir o limite da dívida a que aludimos<sup>24</sup>, devendo ter uma duração, atendendo a estes pressupostos, que permita ao município atingir e respeitar o limite indicado<sup>25</sup>.

### 2.3.2. Adesão e financiamento

**2.3.2.1.** A adesão ao FAM, acompanhada do PAM, foi aprovada pelos órgãos executivos e deliberativo<sup>26</sup> do MFA, tendo sido assinado, em 14/12/2016, pelo Presidente e Vogal da Direção Executiva do FAM e pelo Presidente da Câmara Municipal de Fornos de Algodres, o contrato de empréstimo de assistência financeira, com um capital de 32 620 057 euros.

O Tribunal de Contas ( TC ) visou o referido contrato em 17/03/2017, sendo previsto para o respetivo capital a seguinte afetação:

**Figura 2 –Dívida a pagar com o EMLP do FAM**

Un: euro

AFETAÇÃO PREVISTA DO CAPITAL DO FAM	
Finalidade	Montante
1. Dívida financeira [EMLP a amortizar]	29 459 414
2. Passivos contingentes	3 160 642
<b>TOTAL (1+2)</b>	<b>32 620 057</b>

Fonte: PAM do MFA e auditoria da IGF – Autoridade de Auditoria

<sup>14</sup> Cfr. n.º 1, do art. 23º, do FAM.

<sup>15</sup> Cfr. n.º 5, do art. 23º, do FAM.

<sup>16</sup> Cfr. n.º 1, do art. 4º, do FAM.

<sup>17</sup> Que deve ser atingido através do conjunto de medidas previstas, designadamente, na al. a), do n.º 5, do art. 23 e n.º 1, do art. 35º, ambos do FAM.

<sup>18</sup> Tem uma natureza subsidiária face ao mecanismo anterior, prevendo, relativamente à dívida financeira e não financeira, que os municípios promovam negociações com os seus credores no sentido de reduzir o respetivo valor, a taxa de juro ou a dilatação dos prazos de pagamento ( cfr. al. b), n.º 5, do art. 23º e art. 36º, ambos do FAM ).

<sup>19</sup> Tem também uma natureza subsidiária face aos dois tipos de mecanismos anteriores e concretiza-se através da concessão de empréstimos e/ou de garantias aos municípios aderentes ( cfr. al. c), n.º 5, do art. 23º e arts. 43º e 44º, todos do FAM ).

<sup>20</sup> Cfr. n.ºs 1 e 2, do art. 4º, n.º 1, do art. 36º e n.º 1, do art. 43º, todos do FAM.

<sup>21</sup> Cfr. n.º 3, do art. 1º e n.ºs 2 e 4, do art. 23º, ambos do FAM, bem como art. 52º e seguintes do RFALEI.

<sup>22</sup> Cfr. art. 3º, do FAM.

<sup>23</sup> Cfr. n.º 6, do art. 23º, do FAM.

<sup>24</sup> Cfr. n.º 4, do art. 23º, do FAM.

<sup>25</sup> Cfr. n.º 2, do art. 23º, do FAM.

<sup>26</sup> Em, respetivamente, 08/11 e 23/11 de 2016.

**2.3.2.2.** O Município divulgou, no seu sítio oficial da *internet*<sup>27</sup>, a proposta final do PAM aprovada pela DE do FAM<sup>28</sup> e as deliberações tomadas neste âmbito pelos órgãos autárquicos, não tendo sido submetida, segundo a informação prestada pelos serviços municipais, até ao desenvolvimento da presente auditoria, à DE do FAM, qualquer proposta de revisão do PAM.

### **2.3.3. Fragilidades na elaboração e aprovação do PAM**

**2.3.3.1.** A versão completa do PAM fornecida pela DE do FAM e pelos serviços municipais, como sendo o Programa final aprovado, não integra informação muito relevante atendendo ao regime legal em apreço, designadamente sobre a evolução da posição do Município em termos do limite legal da dívida total de operações orçamentais em cada um dos anos do PAM.

De facto, a auditoria revelou que a DE do FAM não criou ( no conjunto de mapas previstos para o PAM ) nem exigiu a elaboração de qualquer mapa ou outro suporte de informação ao beneficiário ( que também o não fez por sua iniciativa ) que permitisse evidenciar a trajetória previsional de ajustamento do objetivo a que aludimos<sup>29</sup>.

Contudo, o conhecimento da posição do Município face ao limite da dívida total de operações orçamentais ( DTOO ) é um fator determinante para o período de vigência e para a cessação do PAM, pelo que era imprescindível a criação de um mapa com essa finalidade pela DE do FAM, que deveria ser preenchido pelo Município e constar do PAM final aprovado pelos órgãos municipais e do FAM, após a respetiva validação.

Ainda que admitamos que tal estimativa não seja fácil de efetuar, em especial dada a suscetibilidade de alteração, ao longo dos anos, do perímetro relevante para o limite que decorre do quadro legal, a omissão desta informação, nos termos referidos, inviabiliza a monitorização do in/cumprimento do objetivo do FAM de redução do excesso de endividamento face ao limite legal da DTOO<sup>30</sup>, ao que acresce que, nestas circunstâncias, não existe evidência, nesta matéria, da exigível intensificação do ajustamento municipal nos primeiros anos do FAM.

Saliente-se, por fim, que sendo o objetivo principal do PAM que o município alcance aquele limite, a inexistência de qualquer parâmetro de aferição para avaliar o comportamento do Município nesta matéria condiciona e fragiliza significativamente o próprio Programa elaborado e aprovado e, conseqüentemente, limita o controlo a realizar sobre a execução do mesmo.

---

<sup>27</sup> Em <http://www.cm-fornosdealgodrespt>.

<sup>28</sup> Cfr. n.º 9, do art. 29º, do FAM.

<sup>29</sup> De facto, no Formulário V - Stock e Sustentabilidade da Dívida existe uma linha com a designação de " *Rácio da Dívida Total* ", que, numa primeira leitura, poderia levar a concluir que se tratava da evolução do rácio do limite da dívida total de operações orçamentais prevista no art. 52º e seguintes do RFALEI, ao longo do período abrangido pelo PAM.

Contudo, segundo esclarecimentos prestados verbalmente pela DE do FAM e por escrito pelos serviços daquela entidade, não foi elaborado qualquer mapa ou informação para ser prestada pelos aderentes sobre a evolução do referido limite, pretendendo nessa linha recolher-se a relação entre a dívida total ( incluindo operações de tesouraria ) e a receita total ( como foi efetuado no MFA ), o que, quando muito, é apenas uma aproximação ao referido limite, pois as variáveis a que aludimos não correspondem às que têm de ser adotadas para o respetivo cálculo ( apenas dívidas de operações orçamentais e receitas correntes ).

<sup>30</sup> Pois, não é exigível, nestes casos, que a redução do excesso cumpra a trajetória mínima prevista na al. a), do n.º 3, do art. 52º do RFALEI, ou seja, 10% em cada exercício, atendendo, em especial, a que de acordo com o n.º 2, do art. 23º do FAM, o PAM deve ser " (...) celebrado pelo prazo necessário à redução, pelo município, do seu endividamento até ao limite previsto no n.º 1 do artigo 52.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, não podendo ser inferior, quando aplicável, à duração do empréstimo a conceder pelo FAM.".

No contraditório, o MFA informou que “ (...) contactou a DE do FAM, que autorizou que fosse dado início aos trabalhos, no sentido de promover uma revisão do PAM, no qual, entre outras alterações, iremos propor a inclusão das alterações referidas em P1 e P2. ”, acrescentando, no entanto, “ (...) que no Formulário V - Stock e Sustentabilidade da Dívida existe uma linha com a designação de “Rácio da Dívida Total “, que contém as estimativas de um rácio do limite da dívida total simplificado (...)”.

Anexo 5 (fls. 20 a 21 e 28)

Importa esclarecer, contrariamente ao que é sustentado pela Autarquia, que o “Rácio da Dívida Total “, que consta do formulário V do PAM, contém um indicador que apenas relaciona o montante da dívida municipal com o da receita corrente, cujo resultado não responde ao conceito plasmado no art. 52º do RFALEI para efeitos de aferição do limite legal da DTOO.

**2.3.3.2.** A análise de sustentabilidade da dívida do MFA efetuada pela DE do FAM, ainda que tenha em conta vários cenários, não responde diretamente aos pressupostos e objetivos legais subjacentes à elaboração do PAM, que são os de salvaguardar que o Município garanta a continuidade da prestação dos serviços públicos essenciais e o cumprimento do serviço da dívida, com a correspondente limitação ou diminuição de outras atividades municipais <sup>31</sup>.

O MFA, em sede de contraditório, realça que “ Segundo informação prestada pela DE do FAM, “a análise da sustentabilidade da dívida municipal assenta sobre um modelo conceptual elaborado para o efeito no âmbito de conceitos académicos no âmbito das finanças públicas”, conforme documento anexo 1 (...)”, sem, no entanto, remeter qualquer anexo, limitando-se a comparar o valor da prestação mensal do serviço da dívida do FAM com a que pagava e iria pagar no âmbito do programa anterior, cujo montante seria superior.

Anexo 5 (fls. 21 e 29)

Os argumentos apresentados não colocam em causa a asserção efetuada por esta Autoridade de Auditoria, pelo que a mantemos.

**2.3.3.3.** O PAM é suscetível de implicar o recurso aos três mecanismos de recuperação referidos, mas a utilização dos mesmos é sucessivamente subsidiária, quando, no caso em apreço, não foi fornecida pela Autarquia ou pela DE do FAM qualquer análise fundamentada da necessidade de recurso a todos eles.

De facto, no âmbito do PAM só deveria recorrer-se, por exemplo, ao mecanismo de assistência financeira quando, comprovadamente, os de reequilíbrio orçamental e reestruturação da dívida fossem insuficientes para atingir o objetivo do Programa, o que, ao contrário do que era exigível, não está demonstrado.

**2.3.3.4.** De acordo com o PAM, a dívida municipal do ano base (2015) era de 32 620 057 euros ( ainda que incluísse passivos contingentes de 3 160 642 euros ), estimando-se que em 2051 continuaria a importar em 32 179 788 euros, ou seja, nos 35 anos de vigência do PAM a redução prevista da dívida é de apenas 440 269 euros ( menos 1% ), o que permite afirmar que o recurso ao FAM não leva a um efetivo ajustamento da situação financeira do Município.

Com efeito, atendendo à evolução dos valores indicados, no final do Programa a Autarquia estaria a necessitar

---

<sup>31</sup> Cfr. art. 3º e n.º 6, do art. 23º, ambos do FAM.

de recorrer a outro plano de ajustamento.

Aliás, verificámos também o incumprimento da obrigação de intensificação do ajustamento financeiro em dois, quatro, três e sete dos primeiros 10 anos de vigência do PAM no que concerne, respetivamente, à dívida, à receita e às despesas global e com aquisição de bens de capital.

Anexo 4 (fls. 18)

No contraditório, o MFA afirma que “ (...) o *Formulário V - Stock e Sustentabilidade da Dívida apresentado na proposta do PAM foi preenchido pelo Município numa escala de milhares de euros e que, por algum motivo não detetado na altura, o valor base de dívida de 2015 não foi transposto para as células seguintes, logo a evolução da dívida, consoante as amortizações previstas no respetivo mapa, não se encontrava devidamente evidenciada*”, indicando a remessa de um anexo que, no entanto, não foi enviado ( mesmo após a solicitação do mesmo ), o que inviabiliza a confirmação do exposto e justifica a manutenção da asserção.

Anexo 5 (fls. 29)

**2.3.3.5.** Algumas medidas previstas no PAM não foram quantificadas, embora os mapas disponibilizados pela DE do FAM exigissem o contrário ( cfr. ponto 2.4.2.2. ).

**2.3.3.6.** A previsão de montantes para as variáveis relevantes do PAM suscita muitas dúvidas quanto à sua razoabilidade e adequação atendendo ao regime do FAM, designadamente ao nível da(s):

- ✓ Incompatibilidade entre as estimativas que constam da Análise de Sustentabilidade e as que ficaram contempladas nos mapas relativos aos objetivos das principais variáveis no PAM, nomeadamente no que respeita à receita, despesa e dívida;
- ✓ Omissão, nos mapas da receita e da despesa, do impacto, respetivamente, do recebimento do capital do EMLP do FAM e da respetiva aplicação;
- ✓ Projeções contempladas para o valor das receitas e das despesas não são compatíveis com o valor dos impactos previstos em resultado das medidas de reequilíbrio orçamental propostas;
- ✓ Previsão dos impactos resultantes da aplicação das medidas de reequilíbrio orçamental apenas até 2019 e por montantes constantes.

**2.3.3.7.** Das medidas obrigatórias previstas no FAM, que eram suscetíveis de ser aplicadas no Município em apreço, não foram contempladas no PAM, nem existe evidência que tal facto tenha sido ponderado, as relativas à identificação e quantificação:

- ✓ De novos preços e tributos municipais a lançar, incluindo derramas, taxas e encargos de mais-valia;
- ✓ Do património municipal e serviços a alienar, concessionar ou ceder a exploração, com justificação nas vantagens económicas para o município;
- ✓ De segmentos da atividade empresarial local ou de participações locais eventualmente a alienar, com uma justificação das vantagens económicas para o município, ainda que as participações detidas sejam de percentagens irrelevantes.

O Município, em sede de contraditório, indicou que, sobre esta matéria, a DE do FAM afirmou que “ (...) não nos é possível concordar com as [asserções da IGF], uma vez que, (...) as medidas referidas apenas deverão ser consideradas se forem efectivamente possíveis de aplicar de forma realística, (...) caso contrário darão origem a empolamentos irrealistas dos programas de ajustamento (...). Ora, no caso do MFA, verificou-se que quanto a novos preços e tributos municipais a lançar, incluindo derramas, taxas e encargos de mais-valia, foi imposta ao MFA (...), a actualização anual pelo prazo de vigência do PAM, do regulamento e respectiva tabela municipal de taxas e preços (...), pelo que o simples facto de não ter sido utilizada a terminologia exacta constante do diploma legal, não significa que o mesmo não tenha sido imposto ao Município em questão. Não obstante, não foram identificadas derramas, taxas e encargos de mais-valia capazes de introduzir aumentos materialmente relevantes face às características do tecido socioeconómico do concelho.”.

Acrescenta, ainda, que “ Relativamente ao Património a alienar e face à experiência tida no PAEL, onde se verificou que todo o programa do MFA estava alicerçado numa hipotética venda de património que nunca se veio a concretizar, (...) a aceitação de qualquer proposta nesse sentido representaria uma falácia que, tendo sido aceite para efeitos do PAEL, não se pretendeu repetir face aos impactos que causaria no empolamento da receita prevista e, conseqüentemente, na execução do próprio programa (...). Quanto aos segmentos da atividade empresarial local ou de participações locais eventualmente a alienar, (...) também se entendeu que não haveria qualquer perspectiva que as mesmas se pudessem vir a concretizar (...), pelo que mais uma vez se iria empolar o PAM, de forma irrealista (...).”.

Anexo 5 (fls. 21 a 23 e 30 a 33)

Ainda que a realidade do MFA não permitisse a adoção de medidas que resultassem num aumento significativo da receita, deveria existir evidência da realização de uma ponderação formal sobre esta matéria e a omissão das medidas em causa devia estar devidamente fundamentada no PAM, o que não se verifica, à semelhança do que já se tinha referido anteriormente.

**2.3.3.8.** Os aspetos descritos nos itens anteriores evidenciam falta de rigor em termos de elaboração do PAM, nomeadamente por parte do Município e, em especial, da entidade gestora do Programa, que tem a obrigação legal de acompanhar os municípios na sua preparação e a quem compete aprovar os mesmos <sup>32</sup>.

## **2.4. Controlo do cumprimento do PAM em 2018**

### **2.4.1. Ajustamento dos objetivos do PAM**

**2.4.1.1.** Para além do impacto das fragilidades referidas na elaboração do PAM (cfr. item anterior), os respetivos **objetivos para 2018** foram afetados pela arrecadação e utilização de parte do capital do empréstimo de assistência financeira que, como já referimos, não constava dos mapas respetivos da receita e da despesa, o que teve reflexo na projeção dessas variáveis e das que com ela estão relacionadas.

Tais situações, que devem ser tidas em conta na análise a efetuar através da consideração do respetivo impacto sobre as estimativas do PAM para 2018 quanto a algumas grandezas relevantes ( do que resulta o **PAM\_IGF** ), são as seguintes:

---

<sup>32</sup> Cfr. als. m) e c), do art. 9º, do FAM.

Figura 3 – Ajustamentos às estimativas do PAM - 2018

Un: euro

DESCRIÇÃO		RECEITA	DESPESA	DÍVIDA
Receita arrecadada não prevista - 12.Passivos financeiros		1 150 564		
Despesa realizada não prevista	01. Despesas com o pessoal		33 583	
	02. Aquisição de bens e serviços		22 800	
	03. Juros e outros encargos		14 898	
	07. Aquisição de bens de capital		1 112 865	
Capital do FAM não arrecadado	Dívida bancária			-1 937 967
	Passivos contingentes			-1 976 495
TOTAL		1 150 564	1 184 147	-3 914 462

Fonte: Auditoria da IGF – Autoridade de Auditoria

Anexo 3 (fls. 6)

Refira-se que a DE do FAM também efetuou, quanto a 2018, os mesmos ajustamentos ao PAM, para efetuar a monitorização do Plano ( **PAM\_FAM** ), mas apenas no que concerne às receitas e despesas.

Ora, o ajustamento da dívida decorre, por um lado, da definitiva não utilização de parte do capital do EMLP contratado, pois algumas despesas orçamentais foram entretanto pagas ( 1 937 967 euros ) e, por outro lado, ainda só foi utilizado parte do valor destinado aos passivos contingentes, sendo ainda possível recorrer ao empréstimo com esta finalidade no montante de 1 976 495 euros.

#### 2.4.2. Controlo das medidas/objetivos de reequilíbrio orçamental do PAM e de outras obrigações do FAM

2.4.2.1. Quanto aos **objetivos quantitativos** relativos à **receita** e à **despesa** ”<sup>33</sup>, a situação, em 2018, foi a seguinte:

Figura 4 – Controlo do PAM ao nível da receita e despesa

Un: euro

DESCRIÇÃO DOS OBJETIVOS QUANTITATIVOS PREVISTOS NO PAM - PRINCIPAIS RUBRICAS	ANO DE 2018						CONTROLO DO IN/CUMPRIMENTO DOS OBJETIVOS - IGF		AFERIÇÃO DO IN/CUMPRIMENTO DO OBJETIVO - IGF -	
	PAM AJUSTADO		VALORES EXECUTADOS				Montante	%		
	FAM	IGF	Reporte (Autarquia)	Considerado (FAM)	Apurados (IGF)	(7)-(8)/(5)				(8)-(9)/(5)
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)		
RECEITA	Corrente	≥	5 427 373	5 427 373	5 408 613	5 469 796	5 903 293	75 920	101%	Cumprido
	Capital	≥	482 156	1 632 720	1 360 841	1 560 868	1 560 868	- 71 852	96%	Incumprido
	TOTAL	≥	5 909 529	7 060 093	6 969 454	7 030 624	7 064 161	4 069	100%	Cumprido
	DIFERENÇAS FACE À IGF				94 707	33 538				
DESPESA	Corrente	≤	4 302 529	4 340 228	4 728 146	4 668 215	4 668 215	327 987	108%	Incumprido
	Capital	≤	2 641 561	2 601 862	3 157 795	2 897 535	2 397 535	293 673	111%	Incumprido
	TOTAL	≤	6 944 090	6 944 090	7 925 941	7 565 751	7 065 751	621 660	109%	Incumprido
	DIFERENÇAS FACE À IGF				- 360 190	0				
DIFERENÇA ENTRE A RECEITA E DESPESA			114 003			- 301 589	- 617 592			Incumprimento em termos substanciais

Fonte: Auditoria da IGF – Autoridade de Auditoria

Anexo 4 (fls. 7 e 8)

<sup>33</sup> Previstos, respetivamente, nos formulários II ( “ estimativa da receita ” ) e III ( “ identificação das necessidades de financiamento ” ) disponibilizados pelo FAM.

Em 2018, o MFA superou, numa ótica global e em termos absolutos, o objetivo previsto no PAM para a receita municipal, com um desvio positivo de 4 069 euros, mas não atingiu o previsto para a despesa, que excedeu o limite em 621 660 euros.

Da comparação entre as diferenças apuradas atendendo aos valores previstos no PAM\_IGF entre a receita e a despesa e em termos reais resulta um saldo negativo de 617 592 euros, pelo que o MFA também não cumpriu, em termos substanciais, o objetivo estimado ao nível da execução da receita/despesa municipais.

2.4.2.2. No que se refere às medidas específicas quantificadas para a maximização da receita municipal, o resultado verificado, em 2018, foi o seguinte:

Figura 5 – Controlo das medidas quantificadas de maximização da receita

Un: euro

RECEITA	ANO DE 2018			CONTROLO DO IN/CUMPRIMENTO DO OBJETIVO - IGF		AFERIÇÃO DO IN/CUMPRIMENTO DO OBJETIVO - IGF -
	PAM (estimado)	VALORES EXECUTADOS		Montante	%	
		Reporte ao FAM	Apurados IGF			
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(4)/(2)	(6)=(4)/(2)	(7)
Identificação e quantificação do património municipal e serviços a alienar, concessionar ou ceder a exploração, com uma justificação das vantagens económicas para o município	≥ 220 714	237 277	237 277	16 563	107,5%	Cumprida
Aperfeiçoamento dos processos e do controlo sobre os factos suscetíveis de gerarem a cobrança de taxas e preços municipais, bem como ao nível da aplicação de coimas e da promoção dos processos de execução fiscal a cargo do município	≥ 516 277	529 099	529 099	12 822	102,5%	Cumprida
<b>TOTAL</b>	≥ 736 991	766 376	766 376	29 385	104,0%	Cumprida
<b>DIFERENÇA: REPORTE FAM / APURAMENTO IGF (4)-(3)</b>				0		

Fonte: Auditoria da IGF – Autoridade de Auditoria

Anexo 4 (fls. 9)

A Autarquia cumpriu em 2018, em termos globais e individuais, as medidas previstas, uma vez que, em qualquer dos casos, arrecadou um valor de receita superior ao previsto ( 29 385 € ).

Realce-se que a metodologia adotada pela DE do FAM e pela própria Autarquia para controlar o cumprimento destas medidas do PAM não é a mesma que foi utilizada por esta Autoridade, pois:

- ✓ A Autarquia e a DE do FAM desconsideram os valores constantes do PAM e efetuam a comparação entre os valores reais executados no ano relativamente a cada medida com os constantes das rubricas correspondentes dos mapas previsionais da receita do orçamento municipal;
- ✓ Na auditoria tivemos em conta, para efeitos de comparação, como objetivos previstos no PAM para o ano de 2018, os que decorrem do montante executado em 2014 acrescidos dos impactos previstos naquele Plano para cada um dos anos seguintes ( até 2018 ).

O PAM incorporava, ainda, cinco tipos de medidas, legalmente obrigatórias, que, ao contrário do que seria exigível e se previa no respetivo mapa disponibilizado pela DE do FAM, não foram quantificadas, tendo, no entanto, sido tomadas pelos órgãos municipais, no que respeita a 2018, as seguintes decisões/deliberações sobre estas matérias:

**Figura 6 – Controlo das medidas não quantificadas de maximização da receita**

RECEITA (medidas não quantificadas no PAM)	CUMPRIMENTO - 2018	
	Sim	Não
Fixação da taxa máxima prevista da participação variável no IRS	X	
Definição da taxa máxima de derrama sobre o lucro tributável sujeito e não isento de IRC	X	
Definição das taxas máximas nos impostos municipais, designadamente o IMI, incluindo a não aplicação de qualquer fator minorativo e a aplicação dos fatores majorativos previstos	X	
Análise e proposta de revogação de benefícios fiscais e isenções de taxas, cuja concessão seja da competência do município, e abstenção de concessão de benefícios durante o PAM	X	
Fixação dos preços cobrados pelo município nos setores do saneamento, água e resíduos, nos termos definidos nas recomendações da ERSAR		X

Fonte: Auditoria da IGF – Autoridade de Auditoria

Anexo 4 (fls. 10)

Em 2018, apenas uma das cinco medidas não quantificadas previstas no PAM não foi cumprida, uma vez que segundo os serviços apenas foram adotadas algumas das medidas formais recomendadas pela Entidade Reguladora dos Serviços de Água e Resíduos ( ERSAR ), mas não as relativas à fixação dos preços nos setores do saneamento, água e resíduos.

**2.4.2.3.** No que concerne ao **objetivo** previsto no PAM para a **redução e racionalização da despesa**, em 2018, o **MFA não cumpriu** nenhuma das **três medidas quantificadas**:

**Figura 7 – Controlo das medidas quantificadas de redução/ racionalização da despesa**

Un: euro

DESPESA	ANO DE 2018			CONTROLO DO IN/CUMPRIMENTO DO OBJETIVO - IGF		AFERIÇÃO DO IN/CUMPRIMENTO DO OBJETIVO - IGF -	
	PAM (estimado)	VALORES EXECUTADOS		Montante	%		
		Reporte ao FAM	Apurados IGF				
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(4)/(2)	(6)=(4)/(2)	(7)	
Limitação da despesa corrente, incluindo um plano detalhado e quantificado de redução de custos com pessoal e com a aquisição de bens e serviços	≤	75 620		119 458	43 838	158,0%	Incumprida
Racionalização dos custos com pessoal, incluindo as relativas ao pagamento de trabalho extraordinário e ao desenvolvimento de programas de rescisão por mútuo acordo	≤	1 725 967		1 821 326	95 360	105,5%	Incumprida
Limites à realização de investimento	≤	647 580		2 187 349	1 539 769	337,8%	Incumprida
<b>TOTAL</b>	≤	<b>2 448 166</b>	<b>0</b>	<b>4 128 134</b>	<b>1 678 967</b>	<b>168,6%</b>	<b>Incumprida</b>
<b>DIFERENÇA: REPORTE FAM / APURAMENTO IGF (4)-(3)</b>				<b>4 128 134</b>			

Fonte: Auditoria da IGF – Autoridade de Auditoria

Anexo 4 (fls. 13)

Em relação às duas primeiras, não obstante a correspondente despesa paga ter excedido a prevista no PAM em 139 198 euros<sup>34</sup>, o MFA cumpriu o objetivo de redução do número de trabalhadores ao seu serviço, como se verifica no quadro seguinte:

<sup>34</sup> Nesse valor estão incluídos 33 583 euros recebidos para pagamento de passivos contingentes relacionados com o subsídio de reintegração do Ex-Presidente da Autarquia.

**Figura 8 – Evolução do pessoal ao serviço do município**

DESCRIÇÃO	Nº DE TRABALHADORES			EVOLUÇÃO 2014/2018	CONTROLO DO IN/CUMPRIMENTO DO OBJETIVO		AFERIÇÃO DO IN/CUMPRIMENTO DO OBJETIVO - IGF -
	2014	Objetivo PAM	Final 2018		Diferença	%	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)-(4)-(3)	(7)-(4)/(3)	(8)
Pessoal ao serviço	94	90	88	- 6	- 2	98%	Cumprido
Pessoal ao serviço - Prestação de Serviços	1	1	1	0	0	100%	Cumprido
Pessoal afeto à área da educação - Pessoal não docente	1	1	1	0	0	100%	Cumprido
<b>TOTAL</b>	<b>96</b>	<b>92</b>	<b>90</b>	<b>-6</b>	<b>-2</b>	<b>98%</b>	<b>Cumprido</b>

Fonte: PAM e balanços sociais do MFA

Anexo 4 (fls. 12)

Por sua vez, o **objetivo relativo à limitação da despesa realizada com investimento** foi ultrapassado em cerca de 1,5 M€, dos quais 1,1 M€ derivaram do pagamento de despesas de capital de passivos contingentes e a diferença ( 426 mil euros ) de, segundo os serviços municipais, investimentos inadiáveis, designadamente, de projetos cofinanciados ( como a candidatura de Modernização Administrativa ) e a necessidade de construção de um Centro de Recolha Oficial de animais de companhia <sup>35</sup>, a que acresce a implementação do projeto de Execução das Faixas de Gestão de Combustíveis, ainda que não nos tenha sido facultada informação sobre os montantes envolvidos.

Anexo 4 (fls. 10)

**2.4.2.4.** No que se refere à comparação, em 2018, entre os valores da **dívida municipal** previstos no PAM e nos documentos de prestação de contas, a situação foi a seguinte:

**Figura 9 – Controlo do PAM ao nível da dívida** <sup>36</sup>

Um euro

DESCRIÇÃO DOS OBJETIVOS QUANTITATIVOS PREVISTOS NO PAM - PRINCIPAIS RUBRICAS		ANO DE 2018				CONTROLO DO IN/CUMPRIMENTO DOS OBJETIVOS - IGF		AFERIÇÃO DO IN/CUMPRIMENTO DO OBJETIVO - IGF -		
		PAM AJUSTADO		VALORES EXECUTADOS		Montante	%			
		FAM	IGF	Reporte (Autarquia)	Considerado (FAM)				Apurados (IGF)	
(1)		(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)-(4)-(3)	(8)-(4)/(3)	(9)	
MUNICÍPIO	Fornecedoras	≤	0	0	207 545		82 717	82 717	-	
	Bancária	≤	32 212 000	28 297 938	27 697 732		27 697 732	- 599 805	98%	
	Estado	≤	0	0	0		48 481	48 481	-	
	Outras entidades	≤	0	0	0		134 575	134 575	-	
	Impacto do n.º 4 do art. 35º do FAM			- 16 553				16 553	-	
<b>Soma</b>	≤	<b>32 212 000</b>	<b>28 280 975</b>	<b>27 905 277</b>	<b>27 758 073</b>	<b>27 963 505</b>	<b>- 317 469</b>	<b>99%</b>	<b>Cumprido</b>	
ENTIDADES PARTICIPADAS	≤			0			0	-		
<b>TOTAL</b>	≤	<b>32 212 000</b>	<b>28 280 975</b>	<b>27 905 277</b>	<b>27 758 073</b>	<b>27 963 505</b>	<b>- 317 469</b>	<b>99%</b>	<b>Cumprido</b>	
<b>DIFERENÇAS FACE À IGF</b>				<b>38 229</b>	<b>205 432</b>					
<b>DIFERENÇA ENTRE A RECEITA E DÍVIDA</b>			<b>- 28 280 975</b>			<b>- 27 963 505</b>	<b>321 538</b>		<b>Cumprimento em termos substanciais</b>	

Fonte: Auditoria da IGF – Autoridade de Auditoria

Anexo 4 (fls. 13)

<sup>35</sup> Cfr. Portaria n.º 146/2017, de 26/04.

<sup>36</sup> Realce-se, por um lado, que os valores considerados neste mapa no que concerne à Autarquia respeitam a toda a dívida municipal e não apenas à orçamental, incluindo, assim, a relevada em operações de tesouraria ou em contas de ordens, ou seja, não é a relevante para o limite da dívida total de operações orçamentais e, por outro lado, que a relativa a outras entidades é obtida por esta autoridade a partir do SIAL e respeitaria, neste caso, a existir, apenas à de operações orçamentais.

Em 2018, o objetivo previsto no PAM para a dívida municipal foi cumprido em termos globais, pois o correspondente *stock*, no final desse exercício, foi inferior ao estimado e a relação da diferença entre a previsão da receita e da dívida no PAM melhorou em termos reais, do que resulta um aumento da capacidade financeira para fazer face ao pagamento atempado da dívida.

**2.4.2.5.** Por fim, refira-se que ao nível das situações de risco identificadas no PAM como passivos contingentes pelo MFA, no montante de 3 160 642 euros<sup>37</sup>, foram liquidados e pagos 1 184 147, estando, ainda, os processos correspondentes à diferença a correr os trâmites judiciais.

Para além disso, após a adesão ao FAM foram interpostos novos processos pela empresa [REDACTED] no valor de, respetivamente, 622 982 euros e 11 289 euros e instaurados diversos processos de contraordenação pela Agência Portuguesa do Ambiente e pelo Serviço de Proteção da Natureza e do Ambiente, situações que aumentaram o risco associado aos passivos contingentes.

### **2.4.3. Reestruturação da dívida**

**2.4.3.1.** Atendendo a que as medidas de reequilíbrio financeiro previstas no PAM ( cfr. ponto anterior ) não eram, aparentemente, suficientes para atingir os fins visados pelo Programa, o MFA também adotou medidas de reestruturação financeira<sup>38</sup>, não conseguindo, no entanto, na sequência da negociação com os credores, reduzir os montantes ou juros das dívidas comerciais ou financeiras, nem efetuar uma redistribuição temporal do serviço da dívida.

Realce-se que, atendendo à materialidade da dívida abrangida pela assistência financeira no âmbito do FAM, o resultado das negociações de reestruturação da dívida ( financeira e não financeira ), ainda que dependa legalmente da vontade dos credores, ficou totalmente aquém das expectativas subjacentes à sua previsão legal, se atendermos a que a participação destes no ajustamento financeiro é um dos objetivos deste regime, o que demonstra a inconsequência das eventuais<sup>39</sup> diligências efetuadas pela Autarquia nesta matéria face aos resultados alcançados.

Em sede de contraditório, o MFA reconhece os factos descritos, mas entende que “ *Esta crítica é pertinente mas deveria ser dirigida ao legislador que faz depender esta reestruturação da vontade soberana dos credores ( das instituições de crédito )* ”.

Anexo 5 (fls. 22)

Sem prejuízo do que antecede, o MFA deveria ter promovido diligências no sentido de atingir o respetivo objetivo do FAM, não sendo postas em causa as asserções da IGF-Autoridade de Auditoria.

**2.4.3.2.** Foi elaborado um Plano de Reestruturação de Dívida ( PRD )<sup>40</sup>, integrado no PAM, que contém uma lista com a relação global dos créditos objeto de reestruturação ( 32 620 056,73 euros )<sup>41</sup>, documento que serviu de suporte à aplicação das verbas arrecadadas do empréstimo para assistência financeira do FAM.

<sup>37</sup> Cfr. formulário VII disponibilizado pelo FAM.

<sup>38</sup> Cfr. arts. 36º e 37º, do FAM.

<sup>39</sup> Pois, ainda que tenha sido solicitado, não foi feita prova de quaisquer procedimentos adotados com esse objetivo.

<sup>40</sup> Cfr. arts. 36º a 42º, do FAM.

<sup>41</sup> Cfr. n.º 2, do art. 41º, do FAM.

#### 2.4.4. Assistência financeira

**2.4.4.1.** Finalmente, no âmbito deste processo, o Município também recorreu à assistência financeira, que é, como já referimos, um mecanismo subsidiário dos de reequilíbrio orçamental e de reestruturação da dívida ( financeira e não financeira ), mas não foi fornecida, pela DE nem pela Autarquia, qualquer análise ou demonstração sobre esta matéria, o que evidencia que foi adotado o mecanismo sem estar formalmente comprovada e fundamentada essa necessidade, ao contrário do que decorre do FAM.

No contraditório, o MFA refere que “ (...) o reconhecimento que o projeto de relatório faz da existência da relação global de créditos objeto de reestruturação (32 620 056,73€ ) ” é por si só suficiente para demonstrar a necessidade do recurso à assistência financeira não só para fazer face ao pagamento de passivos financeiros, mas também de despesa corrente, em resultado das condenações ocorridas em tribunal e consequentes penhoras.

Anexo 5 (fls. 22 a 23 )

Ainda que se possa admitir que, face à situação financeira da Autarquia, aparentem estar reunidos, os pressupostos que justificam o recurso ao empréstimo do FAM, essa constatação não pode afastar a previsão legal da subsidiariedade dos mecanismos previstos, bem como da correspondente exigência de fundamentar expressamente a necessidade do recurso à assistência financeira, facto de que não existiu evidência no presente caso.

**2.4.4.2.** A utilização do financiamento global obtido no âmbito do FAM ( cfr. ponto 2.2.2. ), de acordo com a informação prestada pelo MFA, foi a seguinte:

**Figura 10 – Arrecadação e utilização, por ano, do EMLP do FAM**

Un: euro

DESCRIÇÃO	MONTANTES ATÉ AO FINAL DE 2018					
	1ª Tranche	2ª Tranche	3ª Tranche	4ª Tranche	Total	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)=(2)+(3)+(4)+(5)	
<b>A - Receitas arrecadadas ao abrigo do EMLP do FAM</b>	27 521 447	33 583	68 142	1 082 422	<b>28 705 594</b>	
<b>B - Montantes utilizados no pagamento a terceiros</b>	Passivos contingentes		33 583	68 142	1 082 422	<b>1 184 147</b>
	EMLP	27 521 447				<b>27 521 447</b>
<b>C - DIFERENÇA (A)-(B)</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	

Fonte: MFA e auditoria da IGF – Autoridade de Auditoria

Assim, até ao final de 2019, considerando os dados do EMLP visado <sup>42</sup>, o MFA não tinha recebido a totalidade do capital contratado, o que já não virá a acontecer, pois parte da dívida financeira a que se destinava foi entretanto paga. Poderá, no entanto, vir a arrecadar as verbas necessárias para fazer face aos eventuais pagamentos de passivos contingentes previstos no PAM e ainda não pagos ( 1 976 495 euros ) em resultado do desfecho dos respetivos processos judiciais em curso.

Naquela data, a Autarquia **tinha utilizado** a totalidade **do capital arrecadado**, que foi aplicado,

<sup>42</sup> Cfr. cláusula 2ª.

essencialmente, no pagamento de despesas de capital de passivos financeiros ( 95,9% ), mas também de natureza corrente <sup>43</sup>, designadamente, as relativas a parte dos passivos contingentes.

Anexo 2 (fls. 5)

**2.4.4.3.** Por seu turno, de acordo com o plano de amortização de EMLP previsto no PAM <sup>44</sup> para 2018, o MFA pagou um montante de capital inferior ao estimado ( menos 30 448 euros ), por força, em especial, da redução do EMLP do FAM e do desembolso do respetivo capital ainda não estar concluído ( podendo ainda ser arrecadado 1 976 495 euros ), mas cumpriu, em regra, atempadamente o serviço da dívida.

Só não o fez quanto ao pagamento das 5ª, 6ª, 17ª e 18ª prestações do empréstimo do FAM, que foram efetuadas 1, 14, 9 e 11 dias após a data fixada, mas que não deram origem à liquidação pelo FAM de juros de mora <sup>45</sup>, uma vez que esses atrasos não foram, segundo a DE do FAM, imputáveis ao Município.

Anexo 4 (fls. 16)

#### **2.4.5. Outras obrigações previstas no FAM e no contrato PAM**

**2.4.5.1.** Relativamente a outras obrigações previstas no FAM, o MFA, quanto a 2018, cumpriu as relativas ao/à(s) <sup>46</sup>:

- ✓ Proibição de “ *celebração de contratos* ” de financiamento de que resultasse dívida pública fundada ou de novas parcerias público-privadas;
- ✓ Comunicações anuais legalmente necessárias quanto a impostos e outros tributos municipais à Autoridade Tributária e Aduaneira;
- ✓ Submissão a parecer prévio da DE do FAM da proposta de orçamento municipal;
- ✓ Envio à DE do FAM de todos os elementos solicitados, direta ou indiretamente, para acompanhamento e verificação do cumprimento das obrigações estipuladas no PAM.

Porém, ao contrário do previsto, não foram respeitadas as obrigações de:

- ✓ “ *Reporte e de prestação de informação* ” <sup>47</sup>, já que não foram elaborados os relatórios de monitorização relativos ao 1º, 2.º e 3º trimestres de 2018;
- ✓ “ (...) [do Presidente da Câmara Municipal de] *disponibilizar o parecer emitido pelo FAM a todos os membros do órgão a que preside, com a antecedência mínima de sete dias* ” quanto à data da reunião destinada a apreciar e submeter o orçamento à aprovação da Assembleia Municipal, pois, apesar dos serviços municipais terem afirmado que foi cumprida, não foi facultada qualquer evidência nesse

---

<sup>43</sup> Ou seja, numa finalidade legal, mas para a qual, em regra, não deviam ser afetas receitas desta natureza, ainda que, como é sabido, o FAM ( tal como outros mecanismos de consolidação e/ou recuperação financeiras ) não distinga o tipo das dívidas a que o capital do respetivo EMLP deva ser afeto.

<sup>44</sup> Previsto no formulário VI.

<sup>45</sup> Informação prestada pelo FAM, na sequência de um pedido de esclarecimento desta Autoridade de Auditoria, através de mensagem eletrónica datada de 21/02/2020.

<sup>46</sup> Previstas nos arts. 29º, 31º e 32º, do FAM.

<sup>47</sup> Designadamente, incluiu no relatório de gestão, que integra os documentos de prestação de contas, informação sobre a execução do Programa ( n.º 4, do art. 29º, da Lei n.º 53/2014, de 25/08 ).

sentido<sup>48</sup>, sendo de referir que aquele parecer foi emitido pela DE do FAM em 27/12/2017 e a reunião daquele órgão com a indicada finalidade foi realizada dois dias depois ( 29/12/2017 ).

Anexo 4 (fls. 17)

O MFA, em sede de contraditório, remeteu uma declaração da DE do FAM a autorizar, “ (...) nos termos do artigo 29.º da Lei n.º 53/2014, de 25 de agosto, que o relatório de monitorização de 2018 do PAM a que o Município se encontra vinculado fosse apresentado após o fecho de contas do referido ano, com informação acumulada do período de reporte (...) ”.

Anexo 5 (fls. 42 )

Não decorre do quadro legal que tenham sido conferidas à DE do FAM competências legais para alterar a natureza e a periodicidade das obrigações de reporte e de prestação de informação impostas por Lei, pelo que mantemos as asserções formuladas.

**2.4.5.2.** Por sua vez, o PAM prevê, ainda, a obrigação adicional<sup>49</sup> de proibição de acumulação de pagamentos em atraso, que tem sido cumprida pelo MFA, pois, desde 2017 até, pelo menos, o final de 2019, não apresentava qualquer *stock* daquela natureza.

#### **2.4.6. Posição do município em termos do limite da dívida total de operações orçamentais**

**2.4.6.1.** O objetivo principal do PAM, visado pela eventual utilização conjugada e articulada dos três mecanismos a que aludimos, é o de reduzir o “ (...) seu endividamento até ao limite previsto no n.º 1 do artigo 52.º da Lei n.º 73/2013 ”<sup>50</sup>, sendo a situação nesta matéria entre 2015/2018 a seguinte:

**Figura 11 – Evolução da posição do Município ao nível da DTOO**

Un: euro

DESCRIÇÃO	MONTANTES (SIAL)				VARIACÃO 2015/2018		
	31/12/2015	31/12/2016	31/12/2017	31/12/2018	VALOR	%	Contributo do limite e da DTOO
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)=(5)-(2)	(7)=(6)/(2)	(8)=(6)/(5)-(C2)
A - Limite DTOO	6 710 836	7 468 438	7 845 602	8 124 783	1 413 947	21%	-41%
B - DTOO	29 795 702	28 071 949	27 284 099	27 758 073	- 2 037 630	-7%	-59%
C - Excesso	23 084 866	20 603 510	19 438 497	19 633 290	- 3 451 577	-15%	-100%
D - Variação do excesso	Montante		- 2 481 356	- 1 165 013	194 793		
	Percentagem		-7,7%	-3,8%	2,5%		

Fonte: Sistema Integrado de Informação das Autarquias Locais ( SIAL ) e Auditoria da IGF – Autoridade de Auditoria

Anexo 4 (fls. 14)

Realce-se que, como já referimos, não foi criado, preenchido ou aprovado pelos órgãos autárquicos e pelo FAM, sem justificação válida, qualquer mapa destinado a estimar o ajustamento anual a que o Município ficava obrigado durante cada um dos anos de vigência do PAM quanto à evolução da sua posição em termos do limite da DTOO.

<sup>48</sup> Não existe qualquer arquivo dos referidos documentos em como tenham sido levados à AM nem qualquer referência na ata a esse respeito.

<sup>49</sup> Designadamente no ponto 25 do contrato do PAM.

<sup>50</sup> Previsto no n.º 2, do art. 23º, do FAM.

Verificámos, porém, que o MFA diminuiu, nos dois primeiros anos, a DTOO e o excesso do limite legal da dívida dessa natureza, o que já não se verificou em 2018 ( mais, respetivamente, 473 974 euros e 194 79 euros face ao ano anterior ), ainda que tal situação seja integralmente justificada pela passagem, durante esse exercício, de passivos contingentes a dívida municipal ( 1,2M€ ).

#### 2.4.7. Fiabilidade da informação reportada ao FAM

2.4.7.1. No âmbito da monitorização do PAM, o MFA elaborou e enviou ao FAM o relatório de monitorização do PAM relativo ao 4º trimestre de 2018, bem como a certificação do auditor externo <sup>51</sup>, mas os dados reportados pela Autarquia e os considerados pelo FAM não refletiam, com inteira fiabilidade, a sua situação quanto às seguintes variáveis relevantes:

Figura 12 – Diferenças apuradas ao nível da monitorização do 4º trimestre

Un: euro

DESCRIÇÃO	DIFERENÇAS	
	IGF / Reportados ao FAM	IGF / Considerados pelo FAM
Receita total disponível	94 707	33 538
Despesa total	- 360 190	0
Dívida total de natureza orçamental (MLP+CP)	58 229	205 432
Medidas quantificadas da receita	0	
Medidas quantificadas da despesa	4 128 134	

Fonte: Relatórios de monitorização do 4º trimestre do MFA e do FAM e auditoria da IGF – Autoridade de auditoria

Anexo 4 (fls. 7, 8, 9, 10, e 12)

Tais diferenças correspondem, designadamente:

- ✓ Aos reembolsos e restituições que o MFA e a DE do FAM ( nalgumas rubricas ) abatem ao valor da receita bruta, quando tais valores não têm qualquer influência sobre aquela grandeza, pois são tratados como despesa orçamental;
- ✓ À não relevação pela Autarquia da despesa classificada na orgânica “ 01.01. Assembleia Municipal ” e ao facto de ter reportado o valor dos compromissos assumidos para o exercício nas rubricas económicas 03., 04., 06. e 07., em vez do correspondente à despesa paga;
- ✓ À falta de consideração pelo MFA da dívida de MLP relativa à subscrição das unidades de participação no FAM ( 11 426 euros ) e às correções desta Autoridade de Auditoria resultantes da circularização de terceiros ( 46 803 euros ), enquanto a DE do FAM apenas considera a DTOO constante do SIIAL;
- ✓ À omissão de reporte por parte do Município do impacto das medidas relativas à despesa.

No âmbito do contraditório, o MFA refere que “ *Embora se tenham vindo a desenvolver os esforços*

<sup>51</sup> Nos termos do disposto no n.º 2, do art. 29º, n.º 2, do FAM.

*possíveis face aos recursos técnicos, humanos e materiais ao dispor do MFA, iremos providenciar no sentido de acolher a proposta formulada (...)*”.

Anexo 5 (fls. 41)

#### **2.4.8. Apreciação global final**

**2.4.8.1.** A análise realizada pela IGF-Autoridade de Auditoria, ao **exercício de 2018**, evidencia que o MFA, atendendo aos objetivos e medidas a que se vinculou, em termos absolutos, considerando o PAM com as alterações introduzidas por esta Autoridade:

- ✓ **Não atingiu o da despesa** por 621 mil euros, do que resulta, de forma articulada com a receita, um desvio negativo muito significativo de 618 mil euros ( 8,5% do total da receita cobrada ), tendo, igualmente, piorado, em termos reais, a relação entre aquelas variáveis face ao previsto no PAM, com um desvio negativo de 617 592 euros, pelo que também se pode afirmar que, em termos substanciais e articulados, não cumpriu os objetivos da receita/despesa, ainda que tenha superado o da **receita orçamental** em termos absolutos em cerca de 4 069 euros;
- ✓ **Não fixou os preços de acordo com as orientações da ERSAR**, mas cumpriu, globalmente, o conjunto de **medidas específicas de maximização da receita** ( mais 29 385 euros ), tendo fixado, para aquele exercício, as taxas máximas de IMI, da derrama sobre o lucro tributável sujeito e não isento de IRC e de participação no IRS;
- ✓ **Não cumpriu nenhuma das medidas de redução e racionalização da despesa a que se comprometeu** ( mais 566 mil euros ), apesar de ter reduzido o número de trabalhadores em quantidade superior à prevista;
- ✓ **Superou o do stock da dívida** com uma margem de 317 469 euros e, da sua articulação e relação com a receita orçamental, resulta uma variação positiva face à prevista no PAM ( mais 321 538 euros ), embora persistissem alguns passivos contingentes relacionados com processos judiciais em curso identificados naquele Programa ( 2 M€ ) e tivessem sido interpostos novos processos da mesma natureza ( 634 mil euros ), pelo que mantinham-se riscos significativos para a evolução dívida municipal, sendo que parte deles já não suscetível de financiamento pelo empréstimo do FAM;
- ✓ **Piorou em termos de DTOO e da posição no respetivo limite**, mas tal facto está relacionado com o capital do EMLP do FAM recebido para fazer face a passivos contingentes que, no início do exercício, estavam refletidos em provisões, ou seja, não contribuía, nessa data, para as variáveis referidas;
- ✓ **Observou**, em regra, as **outras obrigações previstas no FAM e no contrato do PAM**.

Realce-se que o PAM elaborado e aprovado apresenta um conjunto significativo de fragilidades, decorrentes, nomeadamente, da omissão da estimativa da evolução da posição do Município em termos do limite legal da DTOO em cada um dos anos do Programa, da falta de adequação da análise de sustentabilidade atendendo aos pressupostos legais e de coerência da previsão efetuada relativamente à evolução da dívida municipal durante a sua duração, que condicionam e limitam o controlo a efetuar sobre a sua execução.

Ainda assim, atendendo ao PAM aprovado e aos dados recolhidos nesta auditoria, em 2018, o MFA, não obstante o incumprimento, em termos absolutos, dos objetivos e medidas previstos no PAM\_IGF quanto à despesa e, em termos substanciais, no que respeita à relação entre receita/despesa, e o facto de ter piorado a situação ao nível da DTOO e da posição em termos do respetivo limite, superou os da receita e do *stock* da dívida municipal<sup>52</sup>, pelo que, **segundo uma perspetiva integrada, a Autarquia cumpriu, em termos substanciais, o PAM** elaborado no âmbito da adesão ao FAM.

## 2.5. Controlo interno e Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas

**2.5.1.** O MFA tem em vigor uma **Norma Municipal de Controlo Interno** ( NMCI ) e um **PGRCIC**<sup>53</sup> que, dado o desfazamento temporal com que foram elaborados, não são coerentes entre si, não contemplam as alterações legislativas posteriores, nem preveem qualquer regime destinado especificamente a garantir o cumprimento do PAM<sup>54</sup>, ao que acresce que, em particular a NMCI, não está articulada com a atual estrutura orgânica dos serviços<sup>55</sup>.

Em sede de contraditório, o MFA informa que está a ultimar a revisão destes Regulamentos Municipais e que irá acolher as respetivas propostas formuladas por esta Autoridade de Auditoria.

Anexo 5 (fls. 23 e 34)

**2.5.2.** Acresce que o MFA não dispõe de um serviço específico ou elemento que realize a função de controlo interno.

## 3. CONCLUSÕES E PROPOSTAS

Em face do exposto, as principais conclusões da presente auditoria, bem como as propostas formuladas ao Presidente da Câmara Municipal de Fornos de Algodres são as seguintes:

3.1. CONCLUSÕES	3.2. PROPOSTAS
<p><b>C1.</b> No período <b>2010/2018</b>, o MFA recorreu a <b>duas operações de consolidação e/ou recuperação financeiras</b>, tendo obtido financiamento, através do recurso a EMLP, que importou em 63,1 M€ ( dos quais, 28,7 M€ do FAM ), que utilizou na transformação de dívida administrativa e/ou comercial de CP em dívida financeira de MLP e na dilação dos prazos de pagamento das prestações de empréstimos em vigor.</p> <p>(vd. Ponto 2.2.2.)</p>	

<sup>52</sup> O objetivo último de qualquer mecanismo de recuperação financeira e para o qual todos os outros devem contribuir e convergir, ou seja, o da redução da dívida municipal nos termos previstos e a que o Município se vinculou de forma voluntária no respetivo PAM ( e não apenas a ocorrência de uma evolução positiva nesta matéria ) e, assim, o cumprimento da exigível e correspondente trajetória de restabelecimento da situação financeira.

<sup>53</sup> Aprovado na reunião da Câmara Municipal de 30/05/2017 e enviado pela primeira vez ao CPC no dia 12/06/2017, através do ofício n.º 170/2017/DAG, não tendo o mesmo sujeito a aprovação por parte da AM.

<sup>54</sup> Fragilidades já identificadas na anterior auditoria da IGF – Autoridade de Auditoria ( cfr. Relatório n.º 1309/2011 ).

<sup>55</sup> Conforme Despacho n.º 675/2013, publicada no Diário da República, II Série, N.º 7, de 10/01/2013.

3.1. CONCLUSÕES	3.2. PROPOSTAS
<p><b>C2.</b> O documento final do PAM aprovado não contém informação relevante sobre a estimativa da evolução da posição do Município em termos do limite legal da DTOO em cada um dos anos do PAM.</p> <p>Considerando o objetivo do PAM de construir uma trajetória de ajustamento com vista atingir o limite da DTOO e tendo em conta a consequente cessação do PAM, a falta de previsão ou a não exigência, pela DE do FAM, dessa informação condiciona e fragiliza significativamente o próprio Programa e limita o acompanhamento e o controlo da respetiva execução.</p> <p>(vd. Ponto 2.3.3.1.)</p>	<p><b>P1.</b> Promoção da revisão do PAM, em articulação com a DE do FAM, com o objetivo de introduzir as alterações necessários para colmatar as fragilidades identificadas.</p> <p><b>P2.</b> Na referida revisão deverá ser incluído um mapa com a estimativa da evolução, ao longo do período abrangido pelo PAM, da posição do MFA em termos do limite da dívida total de operações orçamentais, que deve conter apenas a dívida da natureza indicada e de forma discriminada por cada uma das entidades relevantes no final do exercício anterior, de modo a permitir, no futuro, um acompanhamento e controlo consistente da situação.</p>
<p><b>C3.</b> A análise de sustentabilidade da dívida efetuada pela DE não incorpora nem responde diretamente aos objetivo e pressupostos subjacentes ao FAM nesta matéria, ou seja, a manutenção da prestação de serviços públicos essenciais e o cumprimento do serviço da dívida.</p> <p>(vd. Ponto 2.3.3.2.)</p>	<p><b>P3.</b> Reponderação dos elementos que integram o modelo de sustentabilidade adotado e sua adequação aos pressupostos e objetivos constantes do FAM.</p>
<p><b>C4.</b> De acordo com o PAM elaborado e aprovado, a dívida municipal no ano base (2015) era de 32 620 057 euros, estimando-se que em 2051 seria de 32 179 788 euros ( redução de menos 1%), pelo que do recurso ao FAM não resulta um efetivo ajustamento da situação financeira do Município, que, atendendo à evolução indicada, no final do Programa estaria a necessitar de aderir a um outro plano de ajustamento.</p> <p>Aliás, nalguns dos primeiros 10 anos de vigência do PAM verificámos também o incumprimento, no que concerne à dívida, à receita e às despesa global e com aquisição de bens de capital, da obrigação de intensificação do ajustamento financeiro nos primeiros anos do Programa.</p> <p>(vd. Ponto 2.3.3.4.)</p>	<p><b>P4.</b> Recálculo, na revisão do PAM, de uma trajetória de ajustamento da dívida municipal que assegure a sua efetiva redução ao longo da vigência do Programa, com intensificação do esforço nos primeiros anos.</p>
<p><b>C5.</b> O PAM apresenta ainda outras fragilidades face ao regime legal, de que salientamos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Falta de quantificação ou omissão de algumas medidas legalmente obrigatórias;</li> <li>✓ Inexistência de análise que fundamente a necessidade de recurso aos três mecanismos previstos no FAM, atendendo a que são sucessivamente subsidiários uns dos outros;</li> <li>✓ Falta de razoabilidade e de adequação de alguns objetivos definidos, nomeadamente na receita, despesa e dívida.</li> </ul> <p>(vd. Pontos 2.3.3.3. e 2.3.3.5. a 2.3.3.8.)</p>	<p><b>P5.</b> Introdução, no âmbito da revisão do PAM, dos elementos essenciais que se verificou estarem em falta ou inadequadamente previstos.</p>

3.1. CONCLUSÕES	3.2. PROPOSTAS
<p><b>C6.</b> Em 2018, a Autarquia, segundo uma perspetiva integrada, cumpriu, em termos substanciais, o PAM ( com as alterações introduzidas por esta Autoridade ) elaborado no âmbito do FAM, pois superou os objetivos da receita ( mais 4 069 euros ) e da dívida municipal ( menos 317 mil euros ). Para além disso, entre 2015/2017, tem vindo a reduzir a DTOO e o excesso do respetivo limite, o que não se verificou em 2018, ainda que apenas por força da arrecadação do capital do FAM para pagamento de passivos contingentes que passaram a dívida orçamental.</p> <p>Ainda assim, a Autarquia incumpriu o objetivo previsto para a relação entre a receita e a despesa e, em termos absolutos, ao nível da despesa ( desvio de 621 mil euros ).</p> <p>(vd. Pontos 2.4.2.1. a 2.4.5.2. e 2.4.7.1.)</p>	<p><b>P6.</b> Adoção de procedimentos que garantam o</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Cumprimento de todos os objetivos previstos no PAM, com que o MFA se comprometeu, de forma expressa, para o que contribuirá, de forma decisiva, uma gestão orçamental e uma situação financeira equilibrada e sustentável;</li> <li>✓ Controlo da evolução real das principais variáveis relevantes ( receita, despesa, dívida e posição em termos do respetivo limite ) face aos valores estimados no PAM, de modo a identificar e adotar as medidas corretivas necessárias ao seu cumprimento.</li> </ul>
<p><b>C7.</b> Os dados reportados à DE do FAM não refletiam, com inteira fiabilidade o valor de algumas variáveis relevantes, em especial, no que respeita às medidas específicas quantificadas de despesa, que evidenciaram uma diferença de 4,1 M€.</p> <p>(vd. Ponto 2.4.6.1.)</p>	<p><b>P7.</b> Criação e aplicação de uma base sistemática de recolha e validação da informação para efeitos de monitorização, acompanhamento e reporte rigoroso, aos órgãos municipais e à DE do FAM, das grandezas relevantes face aos objetivos, medidas e obrigações a que o Município se vinculou.</p>
<p><b>C8.</b> A NMCI e o PGRIC não são coerentes entre si, não contemplam as alterações legislativas posteriores à sua elaboração, nem preveem qualquer regime destinado especificamente a garantir o cumprimento do PAM, ao que acresce que a NMCI, de forma particular, não está articulada com a atual estrutura orgânica dos serviços.</p> <p>(vd. Ponto 2.6.1.)</p>	<p><b>P8.</b> Revisão da NMCI e do PGRIC no sentido de assegurar a articulação entre ambos e de incluir os procedimentos e controlos necessários para monitorizar e garantir o cumprimento das alterações ocorridas ao nível do quadro legal e, especialmente, da execução do PAM, bem como de promover a sua adequação à atual estrutura orgânica dos serviços.</p>
<p><b>C9.</b> O MFA não dispõe de um serviço específico ou de um elemento que realize a função de controlo interno.</p> <p>(vd. Ponto 2.6.2.)</p>	<p><b>P9.</b> Designação de um serviço ou pessoa responsável pela função de controlo interno.</p>

#### 4. ENCAMINHAMENTO

**4.1.** À tutela para efeitos de homologação do presente relatório, nos termos do n.º 1, do art. 15º, do DL n.º 276/2007, de 31/07.

**4.2.** Sugere-se, ainda, a Sua Exa. o Secretário de Estado da Descentralização e da Administração Local, que seja dado conhecimento do presente relatório à DE do FAM, considerando as competências que lhe estão delegadas na al. e), do n.º 1, do Despacho 623/2020, de Sua Exa. a Ministra de Estado e da Administração pública, publicado no DR, 2ª série, de 17/01/2020;

**4.3.** Ao Senhor Presidente da Câmara Municipal de Fornos de Algodres, após obtenção do despacho homologatório, que, nos termos do n.º 6, do art. 15º, do DL n.º 276/2007, de 31/07 e do art. 22º do Regulamento do Procedimento de Inspeção da IGF, deverá dar conhecimento a esta Autoridade, no prazo de 60 dias a contar da receção deste documento, das medidas e decisões entretanto adotadas na sequência das propostas formuladas no Ponto 3.2., documentalmente comprovadas, bem como enviar as atas dos órgãos municipais que evidenciem que lhes foi dado conhecimento do presente relatório.

Este trabalho foi realizado pela equipa constituída pelo Inspetor Amílcar Salgado, sob a coordenação da Inspectora de Finanças Diretora Paula Duarte, que subscreve, em seu nome e do referido Inspetor, o presente relatório.

Inspectora de Finanças  
Diretora  
(em substituição)

Assinado de forma digital  
por PAULA IDALINA GARCIA  
DUARTE  
Dados: 2021.01.04 14:34:35 Z

**LISTA DE ANEXOS**

		Fls.
<b>Anexo 1</b>	<b>Objetivos e metodologia</b>	1 a 4
<b>Anexo 2</b>	<b>Ficha resumo da adesão ao Fundo de Apoio Municipal (FAM)</b>	5
<b>Anexo 3</b>	<b>Ajustamentos aos objetivos do PAM e identificação das diferenças ao nível do PAM visado pelo TC e os ajustados pelo FAM e IGF – Autoridade de Auditoria</b>	6
<b>Anexo 4</b>	<b>Controlo dos objetivos/medidas e outras obrigações do FAM</b>	
	Controlo dos objetivos do PAM - Receita	7
	Controlo dos objetivos do PAM - Despesa	8
	Controlo das medidas quantificadas do PAM - Receita	9
	Controlo das medidas não quantificadas do PAM - Receita e Despesa	10
	Controlo das medidas quantificadas do PAM - Despesa	11
	Evolução do pessoal ao serviço do município	12
	Controlo dos objetivos do PAM - Dívida	13
	Histórico da posição do município em termos de limite legal e da obrigação de redução do excesso desde 01/01/2014 a 2018	14
	Plano de amortização de EMLP	15
	Serviço da dívida do empréstimo FAM	16
	Outras obrigações previstas no FAM	17
	Controlo da obrigação de intensificação do ajustamento nos primeiros anos de vigência do PAM	18
<b>Anexo 5</b>	<b>Contraditório institucional remetido pela Autarquia</b>	<b>19 a 46</b>