

AUDITORIA AO MUNICÍPIO DE VILA NOVA DE POIARES

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

Relatório n.º 2020/83



Independência

InteGridade

ConFiança

Homologação / Despacho

Empty box for Homologation / Dispatch content.

Despacho

Remeta-se a S.E. o Ministro de Estado e das Finanças.

Inspetor-Geral,

Assinatura digitalizada
(Vitor Braz)

Parecer

Concordo. O presente Relatório evidencia os resultados da auditoria dirigida ao controlo do cumprimento do regime legal do Fundo de Apoio Municipal, no âmbito do qual o Município obteve um empréstimo de 14,1 M€, sendo o financiamento daquele Fundo assegurado em partes iguais pelo Estado e pela totalidade dos municípios.

Sublinho as conclusões, propostas e encaminhamento constantes dos pontos 3. e 4. (pág. 27 a 30).

Subinspetora-Geral

Assinado de forma digital por ANA
PAULA PEREIRA COSME FRANCO
BARATA SALGUEIRO
Dados: 2020.07.01 17:05:49 +01'00'

Parecer

Concordo, salientando o seguinte:

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, existindo mesmo alguma incerteza sobre a versão final completa daquele Programa em vigor.

Cumprimento, 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 da despesa.

A desarticulação e desatualização da Norma Municipal de Controlo Interno e do Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas.

Chefe de Equipa
com Direção de Projeto

Assinado de forma digital
por ALEXANDRE VIRGÍLIO
TOMÁS AMADO
Dados: 2020.06.30 18:51:12
+01'00'

CONTROLO DO FAM - MUNICÍPIO DE VILA NOVA DE POIARES

SUMÁRIO EXECUTIVO

1. A presente auditoria foi realizada com o objetivo de verificar se o **Município de Vila Nova de Poiares** (MVNP) cumpriu, em 2018, o quadro legal a que estava obrigado face à adesão ao Fundo de Apoio Municipal (FAM), tendo-se obtido, do exame efetuado e do exercício do procedimento do contraditório (Anexo 5, fls. 23 a 28), em especial, os seguintes resultados:

1.1. Entre 2009/2019, o MVNP recorreu a três operações de consolidação e/ou recuperação financeiras, beneficiando do acesso a financiamento, através do recurso a EMLP, no valor de 26 M€ (dos quais, 14,1 M€ no âmbito do FAM), que utilizou na transformação de dívida administrativa e/ou comercial de CP em dívida financeira de MLP (15,1 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 da
Autarquia a Planos
de Ajustamento

1.2. A versão do Programa de Ajustamento Municipal (PAM) apresentada pelo MVNP e pela Direção Executiva (DE) do FAM como sendo a final apresenta, ao nível da sua elaboração e aprovação fragilidades e deficiências, de que salientamos:

- ✓ Dúvidas sobre qual a versão final completa do PAM em vigor, decorrentes do desajustamento entre as alterações suscitadas pelo Tribunal de Contas no contrato de EMLP e a falta de adequação nas projeções quantitativas e temporais dos mapas relativos aos objetivos sobre as quais teve impacto;
- ✓ Ausência, no documento final do PAM aprovado, de alguns dos mapas cuja elaboração foi prevista pela DE do FAM;
- ✓ A análise de sustentabilidade efetuada pela DE do FAM não responde ao rácio e aos pressupostos subjacentes à elaboração do PAM, ou seja, a manutenção da prestação de serviços públicos essenciais e o cumprimento do serviço da dívida.
- ✓ Falta de quantificação ou omissão de determinadas medidas legalmente exigíveis, atendendo às características da Autarquia;
- ✓ Não intensificação do ajustamento municipal nos primeiros anos de vigência do PAM, em especial, no que concerne à evolução da posição do Município na redução do excesso do limite da dívida total de operações orçamentais, cujo cumprimento é o objetivo central do FAM;
- ✓ Falta de razoabilidade e adequação de alguns dos objetivos definidos;
- ✓ 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 entre si, nos termos definidos naquele Fundo.

Insuficiências na
elaboração e
aprovação do PAM

1.3. Em 2018, não obstante o incumprimento, em termos absolutos, dos objetivos e medidas previstos no PAM ao nível da despesa (desvio de 1,2 M€), o MVNP superou os da receita (mais 1,1 M€), da dívida (menos 1,5 M€) e, principalmente, o da redução do excesso do limite da dívida total de operações orçamentais (mais 2,4 M€), pelo que, segundo uma perspetiva integrada, cumpriu, em termos absolutos e substanciais, o Programa elaborado no âmbito do FAM.

Para além disso, a Autarquia, face a 2015, reduziu as outras dívidas a terceiros de curto prazo e os pagamentos em atraso em cerca de, respetivamente, 4,9 M€ e 2,2 M€, tendo utilizado, nesta componente, o capital do FAM no montante de 2,8 M€.

Cumprimento do Programa aprovado no âmbito do FAM
Redução das ODT de CP e dos PA em valor superior ao capital utilizado do FAM

1.4. O MVNP 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 fiabilidade o valor de algumas variáveis relevantes, em especial, no que respeita às medidas específicas quantificadas relativas às receita e despesa (diferenças totais de 2,6 M€).

Incorreção dos dados reportados

1.5. A Norma Municipal de Controlo Interno (NMCI) e o Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas (PGRCCIC), apesar das recomendações formuladas por esta Autoridade na auditoria realizada em 2011, não foram revistos por forma a ultrapassar as fragilidades então detetadas, nomeadamente a falta de coerência e articulação entre ambos, a omissão de procedimentos e controlos decorrentes das alterações legislativas destinadas a garantir o cumprimento do PAM.

NMCI e PGRCCIC desatualizados e desarticulados

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

Inexistência da função de controlo interno

2. As principais propostas dirigidas ao Presidente da Câmara Municipal de Vila Nova de Poiares são as seguintes:

- a)** 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 no PAM, de modo a identificar e adotar as medidas necessárias ao seu cumprimento e ao objetivo visado pelo FAM;
- b)** 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;
- 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 PGRCCIC.
- e)** Designação de um serviço ou pessoa responsável pela função de controlo interno.

Principais áreas das propostas

ÍNDICE

1. INTRODUÇÃO.....	7
1.1. Fundamento.....	7
1.2. Questão e subquestões da auditoria e âmbito.....	7
1.3. Metodologia.....	7
1.4. Contraditório	8
2. RESULTADOS.....	9
2.1. Documentos de prestação de contas.....	9
2.2. Programas de consolidação e/ou recuperação financeira	9
2.3. Fundo de Apoio Municipal.....	10
2.4. Controlo do cumprimento do PAM em 2018	15
2.5. Controlo interno e Plano de Gestão Riscos de Corrupção e Infrações Conexas (PGRCIC).....	27
3. CONCLUSÕES E PROPOSTAS	27
4. ENCAMINHAMENTO	29

ANEXOS 1 (fls. 1 e 4), **2** (fls. 5 e 6), **3** (fls. 7), **4** (fls. 8 a 22) e **5** (fls. 23 a 28)

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

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

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** a que se pretende responder é a seguinte:

O Município cumpriu, em 2018, o quadro legal a que estava obrigado face à adesão ao Fundo de Apoio Municipal (FAM) ¹ ?

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 MVNP 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 ?

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.

Em termos geográficos e funcionais, a ação foi de âmbito local e abrangeu, principalmente, a atuação da Divisão de Administração Geral ² da Câmara Municipal de Vila Nova de Poiares, 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 ” (cujos procedimentos adotados e métodos de recolha e análise da prova estão sintetizados

¹ 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 (que passaremos a designar por FAM), 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) ”.

² Que, na sequência da alteração da estrutura orgânica (publicada no Diário da República, 2ª série, de 21/10/2019), passou a designar-se de Financeira - Unidade Orgânica Flexível de 4º Grau.

no Anexo 1) 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 das entidades (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)

Realce-se que, para além de efetuarmos a comparação direta, relativamente às grandezas relevantes (designadamente, receita, despesa, dívida e posição em termos do limite da dívida total de operações orçamentais), entre os valores reais apurados e os previstos no Plano de Ajustamento Municipal (PAM), também realizámos abordagens complementares ³ que atendem:

- ✓ Aos valores do PAM ajustados ⁴ das divergências verificadas entre a previsão e a execução da arrecadação e utilização do empréstimo de médio e longo prazos (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 do 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.

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 n.º 2, dos arts. 19º e 20º, do Regulamento do Procedimento de Inspeção da IGF – Autoridade de Auditoria ⁵, foi dado conhecimento formal ao Senhor Presidente da Câmara Municipal de Vila Nova de Poiares das principais asserções, conclusões e propostas deste documento, através do envio, em 08/06/2020, de um projeto de relatório.

A resposta recebida (entrada n.º 3844/2020), de 26/06/2020, 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,

³ Essa análise, em nosso entender, afigura-se necessária para 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 descritas a seguir no corpo deste documento 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.

⁴ 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, por PAM_IGF.

⁵ 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.

dados novos ou complementares, justificam a sua inclusão neste documento.

Anexo 5 (fls. 23 a 28)

2. RESULTADOS

2.1. Documentos de prestação de contas

Do trabalho realizado ⁶, 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, não resultaram quaisquer correções, o que indicia que, em 2018, o balanço refletia, com 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 MVNP aderiu, em 2009 e 2011, respetivamente ao Programa de Recuperação Extraordinária de Dívidas do Estado (**PREDE**) ⁷ e a um **Plano de Saneamento Financeiro** ⁸, beneficiando do acesso a financiamento, através de **EMLP**, no valor total de, respetivamente, **4,6 M€** e **7,3 M€**.

Em consequência da obrigação de adesão ao FAM ⁹, o MVNP 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**, no valor de **14 113 947,55 euros**, com o objetivo de liquidar **dívidas de natureza financeira e administrativa/comercial** de, respetivamente, **10 885 751,45 euros** ¹⁰ e **3 228 196,10 euros** ¹¹.

⁶ 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 MVNP e selecionado um conjunto adicional de entidades, sendo abrangidas, no total:

- ✓ As três entidades que concederam EMLP ao MVNP;
- ✓ Catorze credores de outro tipo (fornecedores c/c, fornecedores de imobilizado e outros), cujos créditos totalizavam cerca de 99 574 euros e representavam 97% das “outras dívidas a terceiros ” refletidas na prestação de contas desse ano (102 707 euros).

Da amostra selecionada apenas recebemos uma resposta (dívida relativa à realização do capital social do FAM), que representava 35,5% da dívida desta natureza, pois, segundo os serviços municipais e as consultas efetuadas na *internet*, os restantes credores em causa encontravam-se em processos de dissolução/liquidação, estando um deles mesmo extinto [REDACTED] não tendo sido, por isso, possível obter a respetiva informação.

⁷ Aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros (RCM) n.º 191-A/2008, resultando o respetivo regime legal da conjugação desse documento com a RCM n.º 34/2008, publicadas no Diário da República (DR) 1ª série de, respetivamente, 27/11 e 22/02.

⁸ Ao abrigo dos arts. 40º e 41º, da Lei das Finanças Locais em vigor na época, aprovada pela Lei n.º 2/2007, de 15/01, e do art. 4º, do Decreto-Lei (DL) n.º 38/2008, de 07/03, diploma que densifica as regras referentes aos regimes jurídicos do saneamento financeiro municipal e do reequilíbrio 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. 86º, que “ Para os contratos de saneamento e reequilíbrio existentes à data da entrada em vigor da presente lei, (...) aplicam-se as disposições constantes da Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro, e do Decreto-Lei n.º 38/2008, de 7 de março (...). ”

⁹ No final de 2014, o MVNP encontrava-se em situação de rutura financeira (cfr. n.º 2, do art. 61º, da Lei n.º 73/2013, de 3/09), pois o rácio entre a dívida de operações orçamentais e a média da receita corrente líquida cobrada nos três anos anteriores ascendia a 4,1.

¹⁰ Que inclui o valor de 854 529 euros do EMLP relativo ao Apoio Transitório de Urgência concedido, em 2014, pela DE do FAM (cfr. art. 55º, da Lei n.º 53/2014, de 25/08).

¹¹ Neste montante assumia especial relevância (62,5%) a dívida do MVNP à empresa [REDACTED]

2.2.2. Deste modo, entre 2009/2019, o MVNP 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

DESCRIÇÃO	MONTANTES TOTAIS ARRECADADOS						TOTAL POR PROGRAMA
	2009	2011	2016	2017	2018	2019	
PREDE	4 595 658						4 595 658
Saneamento financeiro		7 300 000					7 300 000
FAM - Empréstimo de assistência financeira			11 423 784	2 152 131	298 835	239 198	14 113 948
TOTAL	4 595 658	7 300 000	11 423 784	2 152 131	298 835	239 198	26 009 606

Fonte: DGTf e auditoria da IGF – Autoridade de Auditoria

Anexo 2 (fls. 5 e 6)

Através destas operações, o MVNP transformou um elevado montante (15,1 M€)¹² de dívida administrativa e/ou comercial originariamente de curto prazo (CP) em dívida financeira de médio e longo prazos (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 MVNP realça que “ (...) decorridos dois anos da execução do programa (...) [o] desempenho positivo (...) [levou à] apresentação de uma proposta de revisão ordinária do PAM ” e indicou que “ (...) irá terminar o pagamento de 5 (cinco) empréstimos contraídos, cujos encargos anuais rondam os 400.000,00€, [o que] irá «aliviar» bastante os encargos de tesouraria ”.

Anexo 5 (fls. 24)

2.3. Fundo de Apoio Municipal

2.3.1. Enquadramento geral do FAM

2.3.1.1. O FAM teve o propósito de consubstanciar uma solução estrutural e definitiva para a recuperação financeira de municípios que, nos termos do RFALEI, estivessem, em situação de rutura financeira ou próximos de atingir a mesma (visando, neste último caso, obstar à ocorrência desse facto)¹³, prevendo “ (...) os mecanismos jurídicos e financeiros necessários à adoção de medidas que permitam a um município atingir e respeitar o limite da dívida total previsto no art. 52º (...) ”¹⁴ do regime legal indicado.

O FAM baseia-se no princípio da repartição do esforço entre os municípios, os seus credores e o Estado e na prevalência de soluções encontradas por mútuo acordo entre o município, os credores municipais e os órgãos do FAM (n.º 3, do art. 4º, do FAM).

A recuperação financeira municipal traduz-se na elaboração, aprovação e celebração de um PAM, entre a DE do FAM e um município¹⁵, que integra, com a finalidade referida anteriormente¹⁶, um conjunto de

¹² Pois a totalidade do capital dos EMLP dos PREDE e saneamento financeiro, bem como a parte indicada do capital do FAM foram utilizados para amortizar dívida comercial/administrativa.

¹³ Cfr., respetivamente, art. 61º e n.º 3, do art. 58º, ambos do RFALEI, bem como o art. 6º do FAM.

¹⁴ Cfr. n.º 3, do art. 1º e n.ºs 2 e 4, do art. 23º, ambos do FAM.

¹⁵ Cfr. n.º 1, do art. 23º, do FAM.

¹⁶ Cfr. n.º 2, do art. 23º, do FAM.

medidas específicas e quantificadas (n.º 5, do art. 23º, do FAM) com base nos mecanismos ¹⁷ de reequilíbrio orçamental ¹⁸, reestruturação da dívida (financeira e não financeira) ¹⁹ e assistência financeira ²⁰, os quais são sucessivamente subsidiários uns dos outros, ainda que os três sejam cumulativos (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).

O PAM, sem pôr em causa a prestação dos serviços públicos essenciais (art. 3º do FAM), deve garantir o cumprimento da dívida municipal (n.º 6, do art. 23º), 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 (n.º 4, do art. 23º, do FAM), devendo ter uma duração, atendendo a estes pressupostos, que permita ao município atingir e respeitar o limite indicado ²¹.

2.3.2. Adesão e financiamento

2.3.2.1. A adesão ao FAM (acompanhada, nos termos do quadro legal, por um PAM) foi inicialmente aprovada pelos órgãos executivos e deliberativo ²² do MVNP, mas, na sequência da intervenção da DE do FAM no âmbito da aprovação do processo, o Programa inicialmente proposto (versão de 14/09/2015) sofreu um conjunto de alterações, designadamente quanto ao valor e duração do contrato de EMLP concedido no âmbito da assistência financeira ²³.

Da proposta inicial da Autarquia constava a previsão da contratação de um EMLP até ao montante de 12 760 878 euros por um prazo de 30 anos, mas, em 27/04/2016, a DE do FAM deliberou propor alterações ao contrato do PAM no que concerne à assistência financeira no sentido de o montante do EMLP passar a ser até 15 133 881,44 euros e o prazo de 25 anos.

Acresce que, em 16/06/2016, o Tribunal de Contas (TC), no âmbito da fiscalização prévia do EMLP do FAM, procedeu à devolução do processo e solicitou que o MVNP se pronunciasse “ (...) sobre a eventual necessidade de revisão dos cenários projetados pelo PAM no que se [referia] à evolução da situação de endividamento (...)”, bem como ponderasse algumas situações relativas “ (...) à alteração contratual introduzida à cláusula 2º do contrato de empréstimo (...)”, designadamente, a revisão do “ (...) valor das dívidas comerciais vencidas e não pagas em 31 de dezembro de 2014 (...) face às divergências pontuais que se [apuraram] a partir da conta corrente de cada uma das entidades credoras. ”.

Subsequentemente, em 21/06/2016, a DE do FAM aprovou, em conformidade com as orientações do TC,

¹⁷ Cfr. n.º 1, do art. 4º, do FAM.

¹⁸ Que deve ser atingido através, designadamente, 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.

¹⁹ 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 dilação dos prazos de pagamento (cfr. al. b), n.º 5, do art. 23º e art. 36º, ambos do FAM).

²⁰ Tem 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).

²¹ Cfr. n.º 2, do art. 23º, do FAM.

²² Em, respetivamente, 21/11 e 28/11 de 2014.

²³ Note-se que com o capital inicial a arrecadar deste empréstimo estava subjacente à proposta do PAM a intenção de amortizar um montante de dívida comercial/administrativa de 4 047 106,55 euros e dívida financeira de 11 086 774,89 euros.

uma adenda ao contrato do PAM, tendo acabado por ser assinado, pelos vários outorgantes²⁴, em 30/06/2016, um contrato de EMLP de 14 113 947,55 euros, válido por um período de 25 anos, cujo visto daquele órgão jurisdicional foi obtido em 11/07/2016, sendo previsto para o respetivo capital a seguinte afetação nas versões inicial e final submetidas ao TC:

Figura 2 – Evolução da dívida a pagar com o EMLP do FAM

Un: euro

EVOLUÇÃO NO ÂMBITO DO PROCESSO DE FISCALIZAÇÃO PRÉVIA		
Finalidade	Versão inicial	Versão final visada
1. Dívida comercial	4 047 107	3 228 196
2. Dívida financeira [EMLP a amortizar]	11 086 775	10 885 751
2.2. Apoio Transitório de Urgência	854 529	854 529
2.1 Outros EMLP	10 232 246	10 031 222
TOTAL (1+2)	15 133 881	14 113 948

Fonte: Auditoria da IGF – Autoridade de Auditoria

2.3.2.2. O Município divulgou, no seu sítio oficial da *internet*²⁵, a proposta final do PAM aprovada pela DE do FAM²⁶ e as deliberações tomadas neste âmbito pelos órgãos autárquicos.

2.3.2.3. Acresce, por fim, que, segundo informação prestada pelos serviços municipais, foi, entretanto, submetida à DE do FAM uma proposta de revisão do PAM²⁷, que decorreu da necessidade identificada pelo MVNP de “*ajustar este plano à realidade económica e financeira actual, com a revisão da receita e despesa projetada e ainda negociar o alívio gradual da taxa de IMI que (...) se encontra(va) em 0,5%”*, com impacto designadamente ao nível:

- ✓ Do aumento das receitas relativas a transferências do Orçamento de Estado;
- ✓ Da redução das receitas relativas ao Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI), derrama, taxas de urbanização e edificação nas operações urbanísticas;
- ✓ Do ajustamento do plano de amortização do EMLP do FAM.

De referir, por fim, que a proposta subjacente a esta revisão do PAM não ultrapassa a maior parte das fragilidades identificadas no ponto seguinte.

2.3.3. Fragilidades na elaboração e aprovação do PAM

2.3.3.1. A análise evidenciou alguma incerteza sobre a versão final completa do PAM em vigor, atendendo, por um lado, a que a proposta inicial foi alterada por sugestão da DE do FAM e, posteriormente, pela intervenção do TC e, por outro lado, a que as respetivas correções nem sempre foram consideradas, nos mapas do PAM de preenchimento obrigatório, nas diversas variáveis sobre as quais tinham impacto.

²⁴ Designadamente, o Presidente e Vogal da DE do FAM e o Presidente da Câmara Municipal de Vila Nova de Poiares.

²⁵ Vide: <http://www.cm-vilanovadepoiares.pt>.

²⁶ Cfr. n.º 9, do art. 29º, da Lei n.º 53/2014, de 25/08.

²⁷ Aprovada pelos órgãos executivo (em 4/10 e 21/11 de 2019) e deliberativo do MVNP (9/10 e 20/12 de 2019).

Acresce que o que nos foi fornecido, pelas DE do FAM e Autarquia, como sendo o Programa final aprovado não integra alguns dos mapas mais relevantes criados por aquela DE tendo em conta o regime legal, designadamente, os relativos ao ajustamento da dívida total de operações orçamentais ao respetivo limite legal (cfr. infra) e à análise da sustentabilidade da dívida.

Refira-se, aliás, que este último documento, enviado por email pelos serviços do FAM, ainda que tenha em conta vários cenários, não responde ao rácio que, de acordo com o quadro legal, deve estar subjacente à elaboração do PAM, que é o de salvaguardar que o Município garanta a continuidade da prestação dos serviços públicos essenciais e cumpra o serviço da dívida, do que resulta que deverá limitar/diminuir outras atividades municipais, em especial, nos primeiros anos da sua vigência ²⁸.

No contraditório, o MVNP informou que “ (...) a DE do FAM não exigiu ao Município quaisquer outros mapas obrigatórios de suporte à elaboração do PAM, além dos existentes no processo.”.

Anexo 5 (fls. 25)

Ainda que a competência para “ Acompanhar os municípios que adiram ao FAM na preparação dos respetivos PAMs ” seja da DE do FAM, a responsabilidade pela sua elaboração era do Município, pelo que, independentemente da (não) exigência de determinados elementos por aquela Direção, cabia ao MVNP, em primeira instância, integrar naquele documento todos os dados e mapas necessários e exigidos pelo quadro legal ou criados pela DE do FAM.

2.3.3.2. Na sequência da sujeição a fiscalização prévia pelo TC do contrato do EMLP do FAM, o respetivo capital foi reduzido, como já referimos, de 15 133 881,44 euros para 14 113 947,55 euros e os valores da dívida (financeira e não financeira) a pagar foram alterados, mas o MVNP não adequou os mapas do PAM a esta nova realidade, designadamente ao nível das receitas, despesas e dívida, encontrando-se em vigor, segundo informação prestada pelos serviços municipais e confirmada pela DE do FAM, a versão que foi assinada em 13/05/2016 ²⁹, ou seja, antes da referida intervenção daquele órgão jurisdicional.

Assim, a monitorização do PAM, por parte dos órgãos autárquicos, tem sido realizada com base em pressupostos incorretos quanto às variáveis referidas, o mesmo não acontecendo, no entanto, com a DE do FAM ainda que apenas no que concerne às da receita e despesa, pois efetua o seu ajustamento face à modificação ocorrida na sequência da intervenção do órgão jurisdicional indicado (embora no último caso por valores incorretos - cfr. infra).

Ora, DE do FAM deveria ter exigido à Autarquia que substituísse e adequasse integralmente os mapas obrigatórios que criou para suporte à elaboração do PAM com informação sobre a qual a alteração teve impacto e a sua consequente aprovação pelos órgãos municipais.

No contraditório, a Autarquia afirma que o PAM foi “ (...) revisto e ajustado ao novo montante do empréstimo e ao novo prazo de vigência do mesmo, [e] procedeu-se à atualização do PAM em conformidade com a evolução da dívida total “, o que de facto não se verificou, como demonstramos no presente relatório.

Anexo 5 (fls. 24 e 25)

²⁸ Cfr. art. 3º e n.ºs 6 e 8, do art. 23º, ambos do FAM.

²⁹ Não obstante em duas reuniões da Câmara Municipal (06/05/2016 e 24/06/2016) e em duas sessões da Assembleia Municipal (12/05/2016 e 30/06/2016) ter sido deliberado “ aprovar a atualização do Plano de Ajustamento Municipal, operada na sequência das questões formuladas pelo Tribunal de Contas, com o consequente ajustamento do valor do Empréstimo de Assistência Financeira “.

Refira-se, ainda, que, face à falta de atualização referida, o saldo de gerência previsto no PAM não tem qualquer consistência ou fiabilidade ao longo dos vários exercícios, pelo que não iremos considerar esta variável na análise dos objetivos que entram em consideração com a mesma, nomeadamente ao nível da receita municipal total e da relação com a dívida municipal.

2.3.3.3. Ainda que, como vimos (cfr. ponto 2.3.1.1.), a posição do Município face ao limite da dívida total de operações orçamentais seja um fator determinante para o período de vigência e a cessação do PAM e exista um mapa de preenchimento obrigatório sobre esta matéria criado pela DE do FAM, no presente caso o respetivo documento final aprovado do Programa não integra informação sobre a evolução estimada da dívida da natureza referida, nem da posição do município face ao indicado limite.

Com efeito, essa informação apenas consta de um mapa em *excel* que nos foi fornecido, de forma avulsa, pela DE do FAM (ainda que elaborado pela Autarquia), quando, em nosso entender, dada a sua indiscutível relevância, devia estar inserido no PAM final aprovado pelos órgãos municipais e pelos órgãos do FAM.

2.3.3.4. OPAM implica o recurso aos três mecanismos de recuperação legalmente previstos e a que já aludimos, 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 que fundamente a 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.

No contraditório, o MVNP afirma ter sido “ (...) obrigado a recorrer ao mecanismo de assistência financeira, uma vez que os mecanismos de reequilíbrio orçamental e de reestruturação da dívida não se comprovaram suficientes para o Município garantir a sua sustentabilidade financeira, no cenário que se encontrava em 2014”, ou seja, “ em situação de rotura financeira “, mas não apresenta qualquer análise que fundamente essa necessidade, pelo que não coloca em causa a asserção efetuada por esta Autoridade de Auditoria.

Anexo 5 (fls. 24, 27 e 28)

2.3.3.5. Algumas medidas previstas no PAM não foram quantificadas, embora os mapas disponibilizados pela DE do FAM exigissem o oposto (cfr. ponto 2.4.2.2.), ao que acresce que os mapas previstos nos n.ºs 1 e 2, do art. 41º da FAM, ao contrário do exigido legalmente, não contemplavam toda a dívida municipal a ser financiada com o EMLP a contratar, pois não incluíam a dívida financeira que foi amortizada com o mesmo.

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 do/a:

- ✓ Não intensificação do ajustamento municipal nos primeiros anos da sua vigência³⁰, em especial, no que respeita à evolução da posição do Município em termos do limite da dívida total de operações orçamentais, cujo cumprimento é o objetivo central do Programa;

Anexo 4 (fls. 22)

- ✓ Cumprimento do limite da dívida total de operações orçamentais no ano 2015, para logo no ano seguinte voltar a uma situação de violação do limite;

³⁰ Cfr. n.º 8, do art. 23º, do FAM.

- ✓ Decréscimo da receita, face ao ano base (2014), nos exercícios de 2015 e 2017 a 2019;
- ✓ Saldos orçamentais anuais, em vários exercícios, superiores a 5 M€;
- ✓ Despesa prevista com aquisição de bens de capital constante ao longo dos 30 anos (366 542 euros).

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 tenham sido ponderadas, 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 a justificação das vantagens económicas para o município, ainda que as participações detidas sejam de percentagens irrelevantes.

2.3.3.8. Os aspetos descritos nos itens anteriores evidenciam falta de rigor em termos de elaboração do PAM, nomeadamente por parte da entidade gestora do Programa, que tem a obrigação legal de acompanhar os municípios na sua preparação e a quem compete aprovar os mesmos ³¹.

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 por um evento que não é imputável ao Município, pois tinham como pressuposto a arrecadação e utilização integral, até ao final de 2016, do capital do empréstimo de assistência financeira, quando a Autarquia recebeu as várias tranches do mesmo ao longo dos anos 2016/2019, o que teve reflexo na projeção dessa variável 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:

Figura 3 – Ajustamentos às estimativas do PAM - 2018

Un: euro

DESCRIÇÃO	RECEITA	DESPESA	DÍVIDA	
			CP	MLP
Receita arrecadada não prevista	298 835			
Despesa executada não prevista		218 955		
Capital do EMLP reduzido na sequência da fiscalização prévia do TC				-1 019 934
Dívida não suportada pelo FAM dada a redução do EMLP			818 910	201 023
Capital do EMP previsto arrecadado apenas em 2019			239 198	-239 198
Capital recebido e ainda não utilizado			67 559	
AJUSTAMENTO TOTAL	298 835	218 955	1 125 667	-1 058 108

Fonte: Auditoria da IGF – Autoridade de Auditoria

Anexo 3 (fls. 7)

³¹ Cfr. als. m) e c) do art. 9º, do FAM.

A DE do FAM, para efetuar a monitorização do Plano, também ajustou o PAM quanto a 2018 (**PAM_FAM**), ao nível das variáveis da receita e da despesa orçamentais, que aumentou no montante de 298 835 euros (valor que corresponde à tranche do capital do EMLP do FAM que foi recebido naquele ano), o que não está correto ao nível da despesa orçamental, pois do montante arrecadado o MVNP só pagou despesa de 218 955 euros ³².

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** globais relativos à **receita** e à **despesa** ³³, a situação, em 2018, foi a seguinte:

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

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 (FAM)	Considerado (FAM)	Apurados (IGF)					
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)-(6)/(3)	(8)-(6)/(3)	(9)		
RECEITA	Corrente	≥	6 327 938	6 327 938	6 964 136	6 957 811	6 964 136	636 178	110%	Cumprido
	Capital	≥	539 856	539 856	1 019 469	1 019 469	1 019 469	479 613	189%	Cumprido
	TOTAL	≥	6 867 814	6 867 814	7 983 606	7 977 280	7 983 606	1 115 792	116%	Cumprido
	DIFERENÇAS FACE À IGF				0	6 325				
DESPESA	Corrente	≤	4 998 425	4 918 544	5 890 309	6 117 752	6 117 752	1 199 208	124%	Incumprido
	Capital	≤	1 245 420	1 245 420	1 239 805	1 239 805	1 239 805	- 5 615	100%	Cumprido
	TOTAL	≤	6 243 845	6 163 964	7 130 114	7 357 557	7 357 557	1 193 593	119%	Incumprido
	DIFERENÇAS FACE À IGF				227 443	0				
DIFERENÇA ENTRE A RECEITA E DESPESA			708 850			626 048	- 77 801			Incumprimento em termos substanciais

Fonte: Auditoria da IGF – Autoridade de Auditoria

Anexo 4 (fls. 8 e 9)

Em 2018, o MVNP superou, numa ótica global, o objetivo previsto no PAM para a receita municipal, tendo-se apurado um desvio positivo de 1 115 792 euros, mas não atingiu o previsto para a despesa, que excedeu o limite em 1 193 593 euros.

Da comparação da diferença entre os montantes da receita e despesa estimados no PAM com os reais resulta um **saldo negativo de 77 801 euros**, pelo que **o MVNP não cumpriu, em termos substanciais e integrados, o objetivo estimado ao nível da execução daquelas variáveis, ainda que por um valor pouco relevante (78 mil euros e 0,97% do total da receita cobrada)**.

Realce-se que também não foi cumprida a medida relativa à limitação da despesa corrente prevista na al. k), do n.º 1, do art. 35º, do FAM, verificando-se que foi ultrapassada em 1 199 208 euros.

No contraditório, o MVNP reconheceu o incumprimento do objetivo da despesa, argumentando, no entanto, que tal se deveu, em especial, do/a:

- ✓ Necessidade de intervir em equipamentos e vias de comunicação e de adquirir serviços para a elaboração de projetos/estudos destinados a candidaturas a apresentar a financiamento;
- ✓ Realização de despesas inadiáveis, designadamente, com a limpeza de florestas para prevenir a ocorrência de incêndios, as decorrentes da alteração obrigatória do posicionamento remuneratório;

³² A correção efetuada pela DE do FAM teve como pressuposto que todo o valor arrecadado pelo Município no âmbito da assistência financeira tinha sido utilizado no pagamento de despesas no mesmo exercício, o que não se verificou.

³³ Previstos, respetivamente, nos formulários II (“ estimativa da receita ”) e III (“ identificação das necessidades de financiamento ”) do PAM.

- ✓ Pagamento de juros de mora a um credor do Município, de valor significativo, na sequência de uma decisão judicial.

Anexo 5 (fls. 25 a 27)

2.4.2.2. No que se refere às **medidas específicas legalmente previstas para a maximização da receita municipal**, o resultado apurado, em 2018, quanto às **quatro medidas quantificadas** foi o seguinte:

Figura 5 – Controlo das medidas quantificadas de maximização da receita ³⁴

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)	
Taxa máxima de IMI	≥ 1 252 353	1 089 479	1 089 479	- 162 873	87,0%	Incumprido	
Preços cobrados nos setores da água, saneamento e resíduos segundo orientações da ERSAR	≥ 546 547	671 773	680 162	133 614	124,4%	Cumprido	
Cobrança de taxas e preços municipais, aplicação de coimas e promoção dos processos de execução fiscal	≥ 5 812	0	1 451	- 4 361	25,0%	Incumprido	
Atualização anual do regulamento e respetiva tabela municipal de taxas e preços	≥ 397 725	0	515 112	117 386	129,5%	Cumprido	
TOTAL	≥ 2 202 437	1 761 253	2 286 204	83 766	103,8%	Cumprido	
DIFERENÇA: REPORTE FAM / APURAMENTO IGF (4)-(3)				524 951			

Fonte: Auditoria da IGF - Autoridade da Auditoria

Anexo 4 (fls. 10)

Em termos globais, a Autarquia arrecadou um valor de receita superior ao previsto, mas **não cumpriu duas das quatro medidas consagradas**, podendo, ainda, afirmar-se o seguinte:

- ✓ No que respeita à primeira medida, foi fixada a respetiva **taxa máxima** desde a adesão ao FAM, mas não os fatores majorativos da mesma a que também estava obrigado (cfr. infra);
- ✓ No que concerne à terceira medida, que não foi cumprida em termos quantitativos não obstante o reduzido valor previsto, destaca-se o facto de o MVNP, no período 2014/2018, não ter instaurado qualquer processo de execução fiscal (nem cobrado qualquer valor a esse título) e o reduzido montante cobrado de contraordenações, pelo que não é evidente que tenha ocorrido a melhoria, a que o MVNP estava obrigado, no sentido do aperfeiçoamento e controlo dos factos suscetíveis de gerarem a aplicação de coimas e a promoção dos processos indicados.

Saliente-se, no entanto, que a Autarquia celebrou, em 20/09/2018, um protocolo com a Autoridade Tributária e Aduaneira (AT) para passar a efetuar a “cobrança coerciva da taxas e outras receitas administradas pelo Município”, mas também até ao final do 1º semestre de 2019, ainda não tinha sido instaurado qualquer processo.

Quanto à segunda medida, não obstante o seu cumprimento em termos quantitativos, o parecer emitido pela ERSAR sobre o tarifário de 2018 não foi favorável, propondo que a estrutura tarifária para o serviço de saneamento de águas residuais fosse ajustada no sentido de garantir a sua conformidade com as recomendações desta entidade, o que não se verificou.

³⁴ No que respeita às medidas específicas relativas à receita e à despesa, realce-se que a metodologia adotada para controlar o cumprimento dos objetivos do PAM no reporte efetuado pelo MVNP e aceite pela DE do FAM não é a mesma que foi utilizada por esta Autoridade de Auditoria. De facto, a metodologia adotada pelo MVNP e aceite pela DE do FAM consiste na comparação entre os valores executados num dado exercício com os do ano anterior, concluindo no sentido do cumprimento do PAM caso a evolução seja positiva, o que não é controlo adequado e põe em causa a existência de um PAM com previsões para os diversos anos abrangidos, que, dessa forma, não tem qualquer relevância no controlo efetuado.

O PAM incorporava, ainda, quatro tipos de medidas, legalmente obrigatórias, que, ao contrário do que se previa no respetivo mapa disponibilizado pela DE do FAM, não foram quantificadas, tendo, no entanto, sido tomadas, 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	X	
Aplicação dos fatores majorativos nas taxas de IMI		X
Revogação de benefícios fiscais e isenções de taxas e abstenção de concessão de benefícios fiscais durante o PAM	X	

Fonte: Auditoria da IGF – Autoridade de Auditoria

Anexo 4 (fls. 11)

Em 2018, apenas uma das quatro medidas não quantificadas previstas no PAM não foi cumprida, embora fosse intenção dos serviços do MVNP iniciar " (...) os procedimentos de identificação dos prédios devolutos da área do Município de modo a que já possam ser considerados na **deliberação do IMI da Assembleia Municipal de Setembro**" de 2019, o que não veio a suceder ³⁵.

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

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

DESPESA (1)	PAM (estimado) (2)	ANO DE 2018		CONTROLO DO IN/CUMPRIMENTO DO OBJETIVO - IGF		AFERIÇÃO DO IN/CUMPRIMENTO DO OBJETIVO - IGF - (7)	
		VALORES EXECUTADOS		Montante (9)-(4)-(2)	%		
		Reporte ao FAM (3)	Apurados IGF (4)				
A-Redução do número de postos de trabalho que conduza a uma redução superior aos dois efetivos previstos até 2019	A1-Valor A2-Número	< 1 720 088 ≤ 125	81 242 129	1 761 438 123	41 350 - 12	102,4% 90,4%	Incumprido Cumprido
B-Racionalização dos custos com pessoal (trabalho extraordinário e programas de rescisão por mútuo acordo)		< 9 716	12 539	12 159	2 442	125,1%	Incumprido
C-Limitação da despesa realizada em "outros serviços"		< 85 246	263 809	263 810	178 562	309,5%	Incumprido
D-Limitação da despesa de investimento (atrás de limitado à taxa de inflação, sem prejuízo do que tenha como contrapartida o crédito legalmente consignado.)	D1-Despesa paga D2-Recetas consignadas D3-Diferença (D1-D2)			419 103	52 560	114,3%	Cumprido (atendendo ao pagamento com base em receitas consignadas)
TOTAL (A1+B+C+D1)		< 1 811 995	776 674	2 496 510	274 914	112,6%	Incumprido
DIFERENÇA: REPORTE FAM / APURAMENTO IGF (4)-(3)				1 679 836			

Fonte: PAM, balanços sociais e Auditoria da IGF – Autoridade de Auditoria

Anexo 4 (fls. 12 e 13)

Em relação à **primeira medida indicada**, não obstante a correspondente despesa paga ter excedido a prevista no PAM em 41 350 euros, o MVNP cumpriu o objetivo de redução do número de trabalhadores (pessoal ao serviço, incluindo em prestação de serviços).

Por sua vez, o **objetivo relativo à limitação da despesa realizada com investimento foi cumprido**, atendendo

³⁵ Segundo os serviços municipais porque " ainda se encontra em curso, por parte dos técnicos do Município, o trabalho de apuramento das edificações devolutas do Concelho ".

a que o desvio negativo apurado em termos absolutos (52,6 mil euros) é justificado integralmente pelos valores dos pagamentos efetuados com base em receitas consignadas (289 mil euros)³⁶.

Anexo 4 (fls. 11)

2.4.2.4. No que se refere à comparação, em 2018, entre os valores da **dívida municipal** previstos no PAM (Ajustado pelo FAM e IGF – Autoridade de Auditoria) e os constantes dos documentos de prestação de contas, a situação foi a seguinte³⁷:

Figura 8 – Controlo do PAM ao nível da dívida³⁸

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 (FAM)	Considerado (FAM)	Apurados (IGF)				
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)-(6)/(3)	(8)-(6)/(3)	(9)	
MUNICÍPIO	≤	16 933 639	17 001 198	15 345 328	15 313 768	15 500 097	- 1 501 101	91%	Cumprido
ENTIDADES PARTICIPADAS	≤	10 891	10 891	0	20 105	20 105	9 213	185%	Incumprido
TOTAL	≤	16 944 530	17 012 089	15 345 328	15 333 873	15 520 202	- 1 491 888	91%	Cumprido
DIFERENÇAS FACE À IGF				174 874	186 329				
DIFERENÇA ENTRE A RECEITA E DÍVIDA			- 10 144 275			- 7 536 596	2 607 679		Cumprimento em termos substanciais

Fonte: Auditoria da IGF - Autoridade de Auditoria

Anexo 4 (fls. 14)

Em 2018, o objetivo previsto no PAM para a dívida municipal foi cumprido em termos absolutos e substanciais, pois, respetivamente, 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, saliente-se que ao nível das situações de risco identificadas pelo MVNP suscetíveis de gerar futuras dívidas³⁹ ocorreu o seguinte:

Figura 9 – Situações suscetíveis de gerar dívida futura

Un: euro

RISCO IDENTIFICADO NO PAM (2014)	EVOLUÇÃO DA SITUAÇÃO ATÉ AO FINAL DE 2018			RISCO IDENTIFICADO NO FINAL DE 2018
	Anulação do risco	Assunção de dívida	Aumento do risco	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(1)-(2)-(3)+(4)
3 192 467	2 500 000	471 842	234 780	455 405

Fonte: Auditoria da IGF – Autoridade de auditoria

Anexo 4 (fls. 18)

³⁶ Conforme esclarecimentos prestados pelos serviços municipais e que já constavam do “relatório de monitorização” (de dezembro de 2018) remetido ao FAM.

³⁷ Refira-se que o MVNP não arrecadou receitas relacionadas com as medidas fixadas nas al. g) e h), do art. 35º, da Lei n.º 53/2014, de 25/08, não previstas no PAM.

³⁸ 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 foi obtida a partir do SIIAL e respeita, neste caso, apenas à de operações orçamentais.

³⁹ Cfr. formulário IX disponibilizado pelo FAM.

Entre a elaboração do PAM e o final de 2018 assistiu-se a um **assinalável decréscimo do risco ao nível das situações passíveis de gerarem dívida para o MVNP**, o qual resultou, em especial, do arquivamento do processo interposto pela **APA - Agência Portuguesa do Ambiente**, no âmbito do qual era exigido o pagamento de uma dívida de 2,5 M€ (provisionada em apenas 200 000 euros), que foi anulada, ainda que, naquele período, também tenham surgido outras situações de risco, mas de montante muito inferior (234 780 euros), estando provisionado o valor total de 358 789 euros.

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 PAM, o MVNP também adotou medidas de reestruturação financeira ⁴⁰, tendo, na sequência da negociação com os credores, reduzido a dívida comercial no valor de 17,5 mil euros ⁴¹, mas, ao nível da dívida financeira, do processo negocial não resultou qualquer alteração na redução da mesma ou na distribuição 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 muito aquém das expetativas que estão subjacentes à sua previsão se atendermos a que a participação destes no ajustamento financeiro é um dos objetivos deste regime, pois importou num valor materialmente irrelevante, o que demonstra a inconsequência das diligências efetuadas pela Autarquia nesta matéria face aos resultados alcançados ⁴².

2.4.3.2. Na sequência das negociações, foi elaborado um Plano de Reestruturação de Dívida (PRD) ⁴³, integrado no PAM, que contém duas listas com a relação global, respetivamente, dos créditos objeto de reestruturação (identificação dos credores e dos termos das alterações acordadas, com a quantificação da redução da dívida e dos créditos a pagar 128 540) ⁴⁴ e dos credores que não aderiram ao processo ou que não firmaram qualquer acordo (com a indicação dos respetivos créditos, no montante de 3 925 277 euros) ⁴⁵, documentos que serviram de suporte à aplicação das verbas arrecadadas do empréstimo para assistência financeira do FAM no que concerne à dívida administrativa/comercial ⁴⁶.

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 nos foi fornecida, pela DE do FAM ou pela Autarquia, qualquer análise ou demonstração sobre esta matéria, pelo que se adotou esse mecanismo sem estar formalmente comprovada e fundamentada essa necessidade, ao contrário do que decorre do FAM.

⁴⁰ Cfr. arts. 36º e 37º, do FAM.

⁴¹ Que resultou do perdão de dívida de apenas três credores.

⁴² Ainda que, do relatório da Análise do PAM da DGAL conste que "(...) procedeu o Município neste âmbito à interpelação dos credores para reestruturação da dívida financeira e não financeira. (...) Para além das diligências escritas, o Município esclarece que foram ainda efetuadas reuniões e sessões de esclarecimento com os credores."

⁴³ Cfr. arts. 36º a 42º, do FAM.

⁴⁴ Cfr. n.º 1, do art. 41º, do FAM.

⁴⁵ Cfr. n.º 2, do art. 41º, do FAM.

⁴⁶ Com efeito, ao contrário do que é exigível, destes mapas não consta a dívida financeira amortizada com o EMLP do FAM.

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 MVNP, foi a seguinte:

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

Un: euro

DESCRIÇÃO	MONTANTES					
	2016	2017	2018	Total Parcial	2019 (até setembro)	TOTAL
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(2)+(3)+(4)	(6)	(7) = (5)+(6)
A - Receitas arrecadadas ao abrigo do EMLP do FAM	11 423 784,13	2 152 130,72	298 835,15	13 874 750,00	239 197,55	14 113 947,55
B - Montantes utilizados no pagamento a terceiros	Outras dívidas a terceiros	1 049 388,93	1 892 292,98	218 954,87	0,00	3 160 636,78
	EMLP	10 885 751,45	0,00	0,00	10 885 751,45	10 885 751,45
C - DIFERENÇA (A)-(B)				- 171 638,23		67 559,32

Fonte: MVNP e auditoria da IGF – Autoridade de Auditoria

Assim, até ao final do 3º trimestre de 2019, o MVNP **tinha utilizado** quase a totalidade (99,5%) do **capital arrecadado** ⁴⁷ (o que não ocorria apenas quanto a 67 559 euros ⁴⁸), que foi aplicado, essencialmente, no pagamento de despesas de capital de passivos financeiros (77,1%), mas também de natureza corrente ⁴⁹, em especial, as relativas à então empresa [REDACTED] (14,3%), conforme previsto PRD ⁵¹ que integra o PAM.

2.4.4.3. Por seu turno, de acordo com o **plano de amortização previsto no PAM** ⁵² para 2018, o MVNP, relativamente ao conjunto de EMLP em vigor, pagou um montante de capital inferior ao estimado (menos 59 701 euros), por força, em especial, da redução do empréstimo do FAM, mas incumpriu o respetivo prazo de pagamento da 3ª prestação, que apenas foi efetuado em 16/01/2018 quando deveria ter sido em 31/12/2017, o que deu origem à liquidação de juros de mora (15 dias) no montante de 172,61 euros ⁵³.

Anexo 4 (fls. 16 e 17)

No contraditório, o MVNP referiu que o atraso no pagamento daquela prestação se deveu ao facto de ter elaborado “ (...) o seu orçamento de acordo com o Plano de serviço de dívida aprovado pelo Tribunal de Contas. No entanto o FAM emitiu a fatura de juros em dezembro 2017, [mas] como (...) não tinha orçamento para proceder à despesa, só pode pagar em 2018.”.

Anexo 5 (fls. 27)

⁴⁷ Os desembolsos são disponibilizados pela DE do FAM em função da monitorização e avaliação semestral/trimestral que faz do cumprimento das medidas previstas no PAM.

⁴⁸ Que respeitam a credores cujas sociedades já foram extintas ou estão em processo de dissolução/liquidação.

⁴⁹ 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.

⁵¹ Cfr. n.ºs 1 e 2, do art. 41º e art. 42º, ambos do FAM.

⁵² Previsto no formulário VI.

⁵³ Informação prestada pelo FAM, na sequência de um pedido de esclarecimento da IGF-Autoridade de Auditoria, através de mensagem eletrónica datada de 09/08/2019.

2.4.5. Outras obrigações previstas no FAM e no contrato PAM

2.4.5.1. Relativamente a outras obrigações previstas no FAM, o MVNP, quanto a 2018, cumpriu as relativas ao/à:

- ✓ Reporte e prestação de informação, tendo enviado à DE do FAM os relatórios de monitorização trimestral do PAM⁵⁴ (acompanhados, no caso dos relativos aos 2º e 4º trimestres, da certificação de um auditor externo)⁵⁵ e incluído no relatório de gestão, que integra os documentos de prestação de contas, informação sobre a execução do Programa⁵⁶;
- ✓ Proibição de “celebração de contratos” de financiamento de que resultasse dívida pública fundada ou de novas parcerias público-privadas⁵⁷.

Porém, ao contrário do previsto, o Presidente da Câmara Municipal não respeitou a “*obrigatoriedade (...) [de] disponibilizar o parecer emitido pelo FAM a todos os membros do órgão a que preside, com a antecedência mínima de sete dias*” relativamente à data da reunião destinada apreciar e submeter o orçamento à aprovação da Assembleia Municipal, já que aquele parecer foi emitido pela DE do FAM em 29/11/2017⁵⁸ e a reunião do referido órgão com o objetivo indicado já se tinha realizado em 17/11/2017.

Anexo 4 (fls. 19)

2.4.5.2. A Autarquia também cumpriu um conjunto de obrigações previstas no contrato PAM⁵⁹, pois:

- ✓ Efetuou, anualmente, as comunicações legalmente necessárias quanto a impostos e outros tributos municipais à Autoridade Tributária e Aduaneira;
- ✓ Submeteu a parecer prévio da DE do FAM a proposta de orçamento municipal;
- ✓ Facultou à DE do FAM todos os elementos que foram solicitados, direta ou indiretamente, para acompanhamento e verificação do cumprimento das obrigações estipuladas no PAM;
- ✓ Informou a DE do FAM de todas as alterações relevantes da sua situação financeira.

Anexo 4 (fls. 20)

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 utilização, sendo caso disso, 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*”⁶⁰, sendo a situação em 2018 a seguinte:

⁵⁴ Refiram-se, a título de exemplo, os seguintes relatórios do MVNP e do FAM, respetivamente, “*Relatório de Monitorização Trimestral do Plano de Ajustamento Municipal – dezembro de 2018*” e “*Relatório de Monitorização do Programa de Ajustamento Municipal – Município de Vila Nova de Poiares – 4º trimestre de 2018*”.

⁵⁵ Cfr. n.º 2, do art. 29º, do FAM.

⁵⁶ Cfr. n.º 4, do art. 29º, do FAM.

⁵⁷ Previstas, respetivamente, nos arts. 29º e 32º, do FAM.

⁵⁸ E recebido nessa data na Autarquia, tendo sido dado de imediato conhecimento aos membros do órgão executivo.

⁵⁹ Designadamente nos pontos 10, 11, 19, 20, 21, 26, 30 e 32 do contrato do PAM.

⁶⁰ Previsto no n.º 2, do art. 23º, da Lei n.º 53/2014, de 25/08.

Figura 11 - Controlo do PAM ao nível da DTOO

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	VALORES EXECUTADOS		Montante	%		
		Considerado (FAM)	Apurados (IGF)				
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)-(4)/(2)	(6)-(4)/(2)	(7)	
LIMITE DA DTOO	9 229 150	9 958 076	9 958 076	728 925	107,9%	Cumprido	
DTOO	Município	16 944 530	15 313 769	15 313 769	- 1 630 762		90,4%
	Restantes entidades relevantes	10 891	20 105	20 105	9 213		184,6%
	Total	16 955 421	15 333 873	15 333 873	- 1 621 548		90,4%
EXCESSO	≤	7 726 271	5 375 798	5 375 798	- 2 350 473		69,6%
DIFERENÇA			0				

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

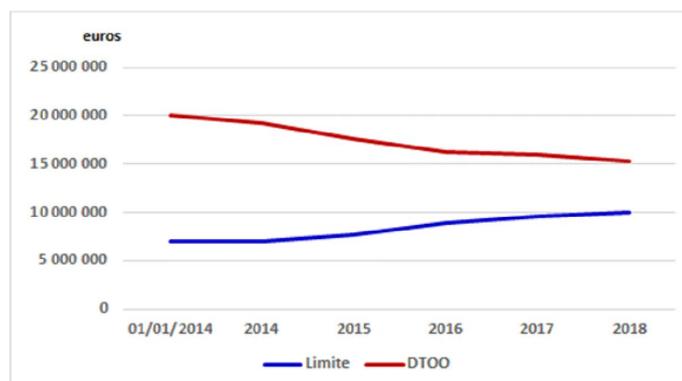
Anexo 4 (fls. 15)

O MVNP cumpriu, assim, no ano referido, o objetivo principal deste mecanismo de recuperação financeira, pois o excesso do limite da DTOO apurado em termos reais é substancialmente inferior ao previsto no PAM.

Realce-se que, como já referimos, sendo este o objetivo principal do PAM, o mapa obrigatório previsto pela DE do FAM com esta finalidade não integra, sem qualquer justificação válida, o conjunto de documentos que nos foram facultados como sendo o PAM final aprovado.

De qualquer modo, o excesso do limite da DTOO tem vindo a diminuir gradualmente desde a entrada em vigor do RFALEI (01/01/2014) e 2018, tendo-se intensificado essa redução após a adesão ao FAM (em 2016), como se evidencia na figura seguinte:

Figura 12 – Evolução da DTOO do MVNP



Fonte: SIIAL e auditoria da IGF – Autoridade de Auditoria

Esta evolução positiva decorre em especial da redução da DTOO, que contribuiu em 61% para a redução do excesso, mas também do aumento do limite com um acréscimo de 42%.

2.4.7. Fiabilidade da informação reportada à DE do FAM

2.4.7.1. Os dados reportados pela Autarquia e os considerados pela DE do FAM, relativamente ao 4º trimestre de 2018, não refletiam, com inteira fiabilidade, a sua situação quanto às seguintes variáveis relevantes:

Figura 13 – Diferenças apuradas pela IGF – Autoridade de Auditoria

Un: euro

DESCRIÇÃO	DIFERENÇAS	
	IGF / Reportado pelo Município	IGF / Considerado pelo FAM
Receita total disponível	0	6 325
Despesa total	227 443	0
Dívida total municipal	174 874	
Dívida total de operações orçamentais		0
Medidas quantificadas da receita	524 951	
Medidas quantificadas da despesa	1 679 836	

Fonte: Relatórios do 4º trimestre do MVNP e do FAM, SIAL e auditoria da IGF – Autoridade de auditoria

Anexo 4 (fls. 8, 9, 10, 12 e 14)

Tais diferenças correspondem, designadamente:

- ✓ Aos reembolsos e restituições que o FAM abate ao valor da receita bruta, quando tais valores não têm qualquer influência sobre aquela grandeza, pois são tratadas como despesa orçamental;
- ✓ À falta de comunicação pela Autarquia da despesa classificada na orgânica “ 01.01. Assembleia Municipal ” e da despesa paga relativa a exercícios anteriores das rubricas económicas 02. e 03.;
- ✓ À não consideração pela Autarquia, ao nível da dívida total municipal, das dívidas ao Estado e da dívida das entidades participadas;
- ✓ À omissão de reporte do impacto relativo à atualização anual do regulamento e tabela municipal de taxas e preços;
- ✓ Ao incorreto reporte das despesas com pessoal, pois o montante comunicado pelo MVNP é o da variação do montante das despesas com pessoal (01 – Despesas com pessoal) pagas entre 2017/2018, quando a IGF considerou o valor da despesa paga em 2018 da rubrica “ 01.01. Remunerações certas e permanentes ”.

O MVNP, em sede de contraditório, admitiu ter havido um lapso na recolha dos dados reportados, nomeadamente em matéria de despesas com pessoal, e alegou dificuldades na obtenção, em tempo útil, da informação das outras entidades, mas informou que esta situação já foi ultrapassada.

Anexo 5 (fls. 27)

2.4.8. Impacto do recurso ao FAM na evolução das outras dívidas a terceiros e pagamentos em atraso

2.4.8.1. O valor arrecadado de receita com origem no capital do EMLP do FAM, expurgado do montante utilizado no pagamento de dívida de natureza financeira, teve o seguinte impacto na evolução das outras dívidas a terceiros (ODT) ⁶¹:

⁶¹ Não inclui os montantes relativos ao FAM e a operações de tesouraria.

Figura 14 – Impacto do recurso ao EMLP do FAM sobre as ODT

Un: euro

DESCRIÇÃO	ANO ANTERIOR AO FAM (2015)	EVOLUÇÃO DE VALORES			VARIACÃO (2015/2018)
		2016	2017	2018	
(A) - ODT originalmente de curto prazo	4 933 309	2 215 213	300 624	66 288	
(B) - Variação das ODT face ao valor existentes em cada ano anterior e entre 2015/2018		- 2 718 096	- 1 914 589	- 234 336	- 4 867 020
(C) - EMLP do FAM (capital utilizado por ano, excluindo o afeto à dívida financeira)		337 009	2 152 131	298 835	2 787 975
(D) - Variação (sem EMLP do FAM) face a cada ano anterior e entre 2015/2018 ((B) + (C))		- 2 381 087	237 542	64 499	- 2 079 045

Fonte: Documentos de prestação de contas do MVNP e auditoria da IGF – Autoridade de Auditoria

Tendo como base o final do exercício de 2015⁶², as ODT **diminuíram**, até ao final de 2018, cerca de **4,9 M€**, ou seja, em montante muito superior ao do capital do EMLP do FAM utilizado com essa finalidade (2,8 M€).

2.4.8.2. A adesão ao FAM teve também o seguinte impacto na evolução dos pagamentos em atraso (PA):

Figura 15 – Impacto do financiamento do FAM sobre os PA

Un: euro

DESCRIÇÃO	ANO ANTERIOR AO FAM (2015)	EVOLUÇÃO DE VALORES			VARIACÃO (2015/2018)
		2016	2017	2018	
(A) - Pagamentos em atraso	336 974	2 138 300	271 092	45 514	
(B) - Variação dos PA face ao valor existentes em cada ano anterior e entre 2015/2018		1 801 325	- 1 867 208	- 225 578	- 291 461
(C) - EMLP do FAM (capital utilizado por ano, excluindo o afeto à dívida financeira)		337 009	2 152 131	298 835	2 787 975
(D) - Variação (sem EMLP do FAM) face a cada ano anterior e entre 2015/2018 ((B) + (C))		2 138 334	284 923	73 257	2 496 515

Fonte: SIIAL, documentos de prestação de contas do MVNP e auditoria da IGF – Autoridade de auditoria

Realce-se que, de acordo com informação prestada pelo MVNP:

“Em dezembro de 2013, encontrava-se por registar no sistema de contabilidade do Município uma dívida [REDACTED] no montante total de 1.752.251,42€, referente ao fornecimento de água e tratamento de fluentes, e 188.694,30€ referente a juros de mora vencidos pelo atraso de pagamento das obrigações pecuniárias.

Esta dívida teve início em julho de 2010 com o anterior executivo (...) tendo a mesma seguido para a via judicial. Uma vez que existiam já duas decisões judiciais desfavoráveis ao Município, e tendo sido assumido em tribunal pelo anterior presidente da câmara, o novo executivo, em 2013, decidiu reconhecer a dívida já existente à data.

Para o efeito, foi assinado um acordo de transição, assinado em 26/12/2013 (pelo atual executivo), entre o Município e [REDACTED] Neste acordo, o Município comprometeu-se a pagar a dívida vencida (...) dentro dos prazos previstos”.

Aliás, aquele montante apenas foi cabimentado e comprometido em 2016, aquando da contratação do empréstimo de assistência financeira decorrente da adesão ao FAM, pelo que, só a partir dessa data, passou a estar relevado para efeitos de apuramento dos PA, o que explica o aumento verificado nesse ano face a 2015.

Assim, considerando aquela dívida em 2015 (1,9 M€), o MVNP, até ao final de 2018, diminuiu o *stock* de PA no

⁶² Ano anterior à utilização do Empréstimo de Assistência Financeira, contratado ao abrigo do FAM.

valor de 2,2 M€, ou seja, ainda assim, num montante inferior ao do capital utilizado do EMLP do FAM (2,8 M€).

De qualquer modo, o **valor mensal do stock de PA** (reportados no SIAL), entre o final dos meses de julho/2019 (data do recebimento da última tranche)⁶³ e dezembro/2019, foi constante, pelo que nos termos legais⁶⁴ não se justifica a aplicação de qualquer multa.

Anexo 4 (fls. 21)

2.4.9. Apreciação global final

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

- ✓ **Reduziu o excesso do limite da dívida total de operações orçamentais num montante superior ao previsto naquele Programa** (em mais 2,4 M€), cumprindo, assim, o objetivo principal do FAM.
- ✓ **Superou** o objetivo da **receita orçamental** em cerca de 1,1 M€, mas **não atingiu** o da **despesa** por 1,2 M€, tendo, igualmente, piorado em termos reais a relação entre aquelas variáveis face ao previsto no PAM, ainda que com um desvio negativo pouco significativo de 77,8 mil euros (0,97% do total da receita cobrada);
- ✓ **Cumpriu** globalmente o conjunto de **medidas específicas de maximização da receita** (mais 83 766 euros), tendo fixado, para aquele exercício, as taxas máximas de IMI (embora não tenha aplicado fatores majorativos), da derrama sobre o lucro tributável sujeito e não isento de IRC e de participação no IRS, mas não se verificou um aumento de eficiência na promoção dos processos de execução fiscal e de contraordenação;
- ✓ **Incumpriu três das quatro medidas de redução e racionalização da despesa** (mais 275 mil euros), apesar de ter reduzido o número de trabalhadores em número superior ao previsto;
- ✓ **Superou** o objetivo do **stock da dívida** com uma margem de 1,5 M€, resultando da sua articulação com a receita orçamental, uma relação positiva face à prevista no PAM (mais 2,6 M€) e reduziu, substancialmente, os riscos para a dívida municipal no futuro (em 2018, o risco era de 455 405 euros, e em 2014, de 3,2 M€);
- ✓ **Observou** a generalidade das **outras obrigações previstas no FAM** e no **contrato do PAM**.

Reale-se ainda que, entre 2015/2018, o MVNP reduziu as ODT originalmente de CP e os PA em cerca de, respetivamente, 5,3 M€ e 2,2 M€, quando o capital do FAM utilizado nesta componente foi de 2,8 M€.

Em síntese, em 2018, não obstante o incumprimento, em termos absolutos, dos objetivos e medidas previstos no PAM_IGF quanto à despesa, o MVNP superou os da receita e do *stock* da dívida e, principalmente, o da redução do excesso do limite da dívida total de operações orçamentais, pelo que,

⁶³ De acordo com o ponto 26 do contrato do PAM “ *O Município compromete-se a não acumular quaisquer pagamentos em atraso a fornecedores a mais de noventa dias, a partir do fim do período de utilização da assistência financeira.* ”.

⁶⁴ De harmonia com o disposto no n.º 2, do art. 22º, do DL n.º 127/2012, de 21/06, “ *No decurso do programa de assistência económica, as entidades beneficiárias não podem aumentar o valor global dos pagamentos em atraso, sob pena de multa (...)* ” mensal e progressiva, calculada, liquidada e arrecadada nos termos dos n.ºs 3 a 6 do referido artigo.

segundo uma perspetiva integrada, **cumpriu, em termos absolutos e substanciais, o PAM** elaborado no âmbito do FAM.

2.5. Controlo interno e Plano de Gestão Riscos de Corrupção e Infrações Conexas (PGRCIC)

2.5.1. O MVNP tem em vigor uma **Norma Municipal de Controlo Interno (NMCI)** ⁶⁵ e um **PGRCIC** ⁶⁶, que, dado o desfasamento temporal em termos de elaboração e aprovação, não são coerentes ou articulados entre si, não contemplam as alterações legislativas posteriores ⁶⁷, nem preveem qualquer regime destinado especificamente a garantir o cumprimento do PAM.

Quanto ao indicado Plano, não obstante as recomendações efetuadas por esta Autoridade de Auditoria na ação anterior, continua a não ser feito qualquer acompanhamento ou monitorização do mesmo ⁶⁸.

No contraditório, o MVNP assume que “ (...) irá encetar de imediato o procedimento tendente à alteração dos referidos documentos conforme proposta (...) apresentada pela IGF ”.

Anexo 5 (fls. 28)

2.5.2. Acresce que o MVNP não dispõe de um serviço específico ou elemento que realize a função de controlo interno, mas, em sede de contraditório, comprometeu-se, “ (...) de imediato, a contemplar esta função num dos serviços municipais”.

Anexo 5 (fls. 28)

3. CONCLUSÕES E PROPOSTAS

Em face do exposto, as principais conclusões da presente auditoria, bem como as propostas que formulamos ao Presidente da CMVNP são as seguintes:

3.1. CONCLUSÕES	Ponto do relatório	3.2. PROPOSTAS
<p>C1. No período 2009/2019, o MVNP recorreu a três operações de consolidação e/ou recuperação financeiras, tendo obtido financiamento, através do recurso a EMLP, no valor de 26 M€ (dos quais, 14,1 M€ no âmbito do FAM), que utilizou na transformação de dívida administrativa e/ou comercial de CP em dívida financeira de MLP (15,1 M€) e na dilação 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.</p>	<p>2.2.2.</p>	

⁶⁵ Publicada no Apêndice N.º 91 ao Diário da República, II Série, N.º 163, de 17/07/2002.

⁶⁶ Aprovado (por via da ratificação) na reunião da Câmara Municipal de 01/02/2010 e na sessão da Assembleia Municipal de 26/02/2010.

⁶⁷ Fragilidades já identificadas na anterior auditoria da IGF-Autoridade de Auditoria (cfr. Relatório n.º 1309/2011).

⁶⁸ O último relatório elaborado pelo Município, que respeita ao 2º semestre de 2013 e ao ano de 2014, data de 23/02/2015.

3.1. CONCLUSÕES	Ponto do relatório	3.2. PROPOSTAS
<p>C2. Há dúvidas e incerteza sobre a versão final completa do PAM em vigor, tendo-se verificado o desajustamento entre as alterações suscitadas pelo TC no contrato de EMLP e as projeções quantitativas e temporais dos mapas relativos aos objetivos sobre as quais essas alterações tiveram impacto.</p>	<p>2.3.3.1. a 2.3.3.3.</p>	<p>Cfr. infra recomendação P3</p>
<p>C3. O documento final do PAM aprovado não integra alguns dos mapas obrigatórios e a análise de sustentabilidade efetuada pela DE do FAM não responde ao rácio e pressupostos subjacentes ao FAM em matéria, ou seja, a manutenção da prestação de serviços públicos essenciais e o cumprimento do serviço da dívida.</p>	<p>2.3.3.1. a 2.3.3.3.</p>	<p>Cfr. infra recomendação P3</p>
<p>C4. Em 2018, não obstante o incumprimento, em termos absolutos, dos objetivos e medidas previstos no PAM ao nível da despesa (desvio de 1,2 M€), o MVNP superou os da receita (mais 1,1 M€), da dívida (menos 1,5 M€) e, principalmente, do excesso do limite da dívida total de operações orçamentais (mais 2,4 M€).</p> <p>Entre 2015/2018, o MVNP reduziu as ODT originalmente de CP e os PA em cerca de, respetivamente, 4,9 M€ e 2,2 M€, quando o capital do FAM utilizado nesta componente foi de 2,8 M€.</p>	<p>2.4.2.1. a 2.4.2.5., 2.4.8.1. e 2.4.9.</p>	<p>P1. Adoção de procedimentos que garantam o:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Cumprimento, em termos globais e quanto a medidas específicas, dos objetivos do PAM a que o MVNP se comprometeu, de forma expressa, para o que contribuirá, de forma decisiva, uma gestão orçamental e uma situação financeira equilibrada e sustentável;
<p>Assim, em 2018, a Autarquia, segundo uma perspetiva integrada, cumpriu em termos absolutos e substanciais o PAM elaborado no âmbito do FAM.</p>	<p>2.4.2.1. a 2.4.2.5., 2.4.8.1. e 2.4.9.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Controlo da evolução real das principais variáveis relevantes (receita, despesa, dívida e posição em termos do limite da dívida) face aos valores estimados no PAM, de modo a identificar e adotar as medidas necessárias ao seu cumprimento, e, assim, a atingir o objetivo visado pelo FAM.
<p>C5. O MVNP, ao nível do reporte e divulgação de informação decorrentes da adesão ao FAM, cumpriu os deveres legais, embora os dados comunicados à DE daquela entidade não refletissem, com inteira fiabilidade, o valor de algumas variáveis relevantes, em especial, no que respeita às medidas específicas quantificadas relativas às receita e despesa (diferenças totais de 2,6 M€).</p>	<p>2.4.7.</p>	<p>P2. 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 MVNP se vinculou.</p>

3.3. CONCLUSÕES	Ponto do relatório	3.4. PROPOSTAS
<p>C6. Para além do já referido, o PAM apresenta outras fragilidades face ao regime legal, de que salientamos:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Falta de quantificação ou omissão de algumas medidas legalmente obrigatórias, atendendo às características da Autarquia; ✓ Inexistência de qualquer documento ou análise que fundamente, no presente caso, a necessidade de recurso aos três mecanismos previstos no FAM, atendendo a que são sucessivamente subsidiários uns dos outros; ✓ Não intensificação do ajustamento municipal nos primeiros de vigência do PAM, em especial, no que concerne à evolução da posição do Município em termos do limite da dívida total de operações orçamentais, cujo cumprimento é o objetivo central do Programa; ✓ Falta de razoabilidade e de adequação de alguns objetivos definidos, nomeadamente em termos da evolução da posição do município em termos do limite da dívida, do decréscimo da receita nos anos de 2015 e 2017 a 2019 face ao ano base (2014), saldos orçamentais muito elevados e a despesa prevista com a aquisição de bens de capital constante ao longo de 30 anos. 	<p>2.3.3.4. a 2.3.3.7.</p>	<p>P3. 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 e que, na maior parte dos casos, subsistiram na revisão proposta pela Autarquia em 2019.</p>
<p>C7. A NMCI e o PGRIC, não obstante as recomendações formuladas pela IGF na auditoria concluída em 2011, não foram objeto de revisão, subsistindo, por isso, as fragilidades então detetadas, nomeadamente a falta de coerência e articulação entre ambos, a omissão de procedimentos e controlos quanto às alterações legislativas destinadas a garantir o cumprimento do PAM.</p>	<p>2.5.1.</p>	<p>P4. Revisão da NMCI e do PGRIC no sentido de efetuar 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.</p>
<p>C8. O MVNP não dispõe de um serviço específico ou de um elemento que realize a função de controlo interno.</p>	<p>2.5.2.</p>	<p>P5. 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. Ao Senhor Presidente da Câmara Municipal de Vila Nova de Poiares, 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 pelo inspetor Carlos Bonny Dias, sob a coordenação da Inspetora de Finanças Diretora Paula Duarte, que subscreve, em seu nome e do referido Inspetor, o presente relatório.

Inspetora de Finanças
Diretora
(em substituição)

Digitally signed by PAULA
IDALINA GARCIA DUARTE
Date: 2020.06.30 15:39:27
+01'00'

LISTA DE ANEXOS

		Fls.
Anexo 1	Objetivos e metodologia	1 a 4
Anexo 2	Programas de consolidação e/ou recuperação financeira	
	EMLP no âmbito de programas de consolidação e/ou recuperação financeira	5
	Ficha resumo da adesão ao Fundo de Apoio Municipal (FAM)	6
Anexo 3	Ajustamentos aos objetivos do PAM e identificação das diferenças ao nível do PAM visado pelo TC e os ajustados pelo FAM e IGF	7
Anexo 4	Controlo dos objetivos/medidas e outras obrigações do FAM	
	Controlo dos objetivos do PAM - Receita	8
	Controlo dos objetivos do PAM - Despesa	9
	Controlo das medidas quantificadas do PAM - Receita	10
	Controlo das medidas não quantificadas do PAM - Receita e Despesa	11
	Controlo das medidas quantificadas do PAM - Despesa	12
	Evolução do pessoal ao serviço do município	13
	Controlo dos objetivos do PAM - Dívida	14
	Histórico da posição do município em termos de limite legal e da obrigação de redução do excesso desde 01/01/2014 a 2018	15
	Plano de amortização de EMLP	16
	Serviço da dívida do empréstimo FAM	17
	Situações suscetíveis de no futuro gerarem dívidas	18
	Outras obrigações previstas no FAM	19
	Outras obrigações previstas no contrato PAM	20
	Evolução mensal do stock de PA	21
	Controlo da obrigação de intensificação do ajustamento nos primeiros anos de vigência do PAM	22
Anexo 5	Contraditório institucional remetido pela Autarquia	23 a 28