

# **CONTROLO DO FUNDO DE APOIO MUNICIPAL - FAM**

## **MUNICÍPIO DE PORTIMÃO**

---

O Município cumpriu os objetivos e as obrigações decorrentes da adesão ao FAM?

**Relatório n.º 99/2020**

**Independência**

**InteGridade**

**ConFiança**

## Homologação / Despacho

## Despacho

Remeta-se à tutela para homologação.

## 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 contratou um empréstimo de 137,4 M€.

Sublinho as conclusões, propostas e encaminhamento constantes dos pontos 3. e 4. (pág. 27 a 31).

## Parecer

Concordo com o presente relatório, designadamente com as conclusões e propostas (ponto 3.), bem como com o encaminhamento (ponto 4.), destacando o cumprimento, no ano de 2018, dos principais objetivos e obrigações a que o Município se vinculou na sequência da adesão ao FAM.

À consideração superior.

## Controlo do Fundo de Apoio Municipal – Município de Portimão

### SUMÁRIO EXECUTIVO

1. A presente auditoria foi realizada com a finalidade de verificar o cumprimento, em 2018, pelo Município de Portimão (MP), dos objetivos e obrigações decorrentes da adesão ao Fundo de Apoio Municipal (FAM), bem como a evolução da sua situação financeira entre 2016 e 2018. De acordo com o exame efetuado e o exercício do procedimento de contraditório (vd. Anexos 1 a 11), os principais resultados são, em síntese, os seguintes:

**1.1.** O MP aderiu ao FAM, em 2016, tendo obtido, através do recurso a um empréstimo de médio e longo prazo, um financiamento de 137,4 M€, do qual arrecadou, por tranches, no biénio de 2016/2017, o montante de 118,1 M€. Este empréstimo foi objeto de uma amortização extraordinária de 2,2 M€ em 2018.

**FAM: Empréstimo de 137,4 M€**

**1.2.** O contrato de empréstimo previa um montante até 5,2 M€ para os passivos contingentes registados na contabilidade do Município que, até ao final do mês de novembro de 2019, ainda não tinha sido utilizado pelo MP.

**Verba para passivos contingentes: 5,2 M€**

**1.3.** O referencial utilizado pela IGF-Autoridade de Auditoria para concluir quanto ao cumprimento/incumprimento, na ausência de acompanhamento pela Direção Executiva do FAM (DE) da versão do Programa de Ajustamento Municipal (PAM) aprovada pelo Tribunal de Contas, foi restrito aos dados fornecidos pelo próprio Município, excluindo, dessa forma, a comparabilidade entre esta informação e a que resultaria da análise que a DE deveria ter realizado.

**Controlo com base em dados facultados pelo Município**

**1.4.** Em 2018, o MP cumpriu, em termos absolutos, os principais objetivos quantitativos a que se vinculou com a adesão ao FAM, designadamente no que se refere à receita, *stock* da dívida, saldo orçamental, serviço da dívida, redução das outras dívidas a terceiros em montante superior ao do capital do respetivo empréstimo e eliminação dos pagamentos em atraso.

**Cumprimento dos principais objetivos subjacentes ao FAM**

**1.5.** A Autarquia não atingiu a meta para a diminuição da despesa, verificou-se um desvio de 3,6 M€ e a despesa global ascendeu, em 2018, a 47,2 M€. No entanto, deste montante, 2,2 M€ resultam de uma amortização extraordinária do empréstimo do FAM e 379 milhares de euros referem-se ao aumento da despesa com pessoal, na sequência de determinações legais.

**Não cumprimento da meta de diminuição da despesa: desvio de 3,6M€**

**1.6.** A relação entre a receita total disponível (excluindo o saldo de gerência) e a despesa total prevista no Programa de Ajustamento Municipal (PAM) melhorou, quanto à execução orçamental, em mais 9,6 M€ e 12,2 M€ (despesa ajustada), o que evidencia o cumprimento do PAM neste âmbito.

**Relação positiva entre a receita/despesa: 9,6 M€ e 12,2 M€**

**1.7.** O MP não cumpriu os objetivos constantes do PAM ao nível da racionalização da despesa, relativamente a 4 medidas quantitativas e a 1 medida qualitativa de

**Não cumprimento de 5 de 12 medidas de racionalização da**

reequilíbrio orçamental da despesa (de um total de 12), nem cumpriu, em termos globais, uma vez que a despesa realizada com essas medidas foi superior ao previsto em cerca de 2,1 M€. O referido desvio foi, no entanto, compensado com a superação do valor total de 10 das 12 medidas previstas de otimização da receita (4,2 M€), em que apenas uma não foi cumprida e outra foi considerada não aplicável.

**1.8.** Em 2018, o MP apresentava uma situação financeira de curto prazo positiva e equilibrada, decorrente da adesão ao FAM e da evolução registada ao nível das receitas próprias, que ascenderam a 60,7 M€.

**1.9.** A auditoria evidenciou que o EMLP utilizado no âmbito do FAM (115,9 M€), entre 2016/2018, teve um impacto positivo na evolução das outras dívidas a terceiros e dos pagamentos em atraso, que foram eliminados em março de 2018, tendo-se mantido nessa situação, pelo menos, até ao final do primeiro semestre de 2019.

**1.10.** Na prestação de informação à Direção Executiva do FAM, para efeitos de acompanhamento do PAM, relativamente ao ano de 2018, verificou-se que os dados reportados pelo MP nem sempre refletiam, com inteira fiabilidade, a sua situação, tendo em conta que se apuraram algumas divergências, ainda que de reduzida materialidade.

**1.11.** O PGRCIC não se encontra atualizado, não há evidência de ter sido objeto de monitorização e apresenta ainda outras fragilidades, de que salientamos:

- ✓ Não afetação de recursos humanos e financeiros para a execução das medidas;
- ✓ Ausência de calendarização das medidas de prevenção dos riscos de corrupção.

**2.** Na sequência das conclusões apresentadas, as principais propostas dirigidas à Presidente da Câmara Municipal de Portimão são as seguintes:

- a) Assegurar o cumprimento das medidas de reequilíbrio orçamental através da racionalização de despesa e da otimização da receita de acordo com as vinculações consagradas no PAM;
- b) Promover a reanálise do PAM, em articulação com a Direção Executiva do FAM, para introdução de alterações que assegurem a sua adequação à situação atual do Município, considerando a evolução financeira e orçamental mais recente;
- c) Reforçar os procedimentos de controlo interno que incidem sobre a execução das medidas tendentes à promoção da redução e contenção da despesa municipal, em especial nas situações em que as respetivas metas

despesa (desvio de 2,1 M€)

Superação de medidas de otimização da receita (4,2 M€)

Situação financeira de CP positiva em 2018

Eliminação do stock de PA em 2018

Divergências de reduzida materialidade no reporte da execução do PAM

PGRCIC desatualizado, sem monitorização e com fragilidades

Principais propostas

não foram atingidas, ao nível da aquisição de serviços, do pessoal, bem como das transferências correntes, de capital e subsídios;

- d) Adotar medidas concretas de gestão que assegurem a continuidade do esforço de recuperação, nomeadamente conducentes à redução da dívida total de operações orçamentais;
- e) Assegurar a monitorização e a adoção de medidas específicas que garantam a inexistência de pagamentos em atraso;
- f) Promover o desenvolvimento de uma base de dados de recolha e validação da informação atualizada com vista à monitorização e reporte à Direção Executiva do FAM tendo em vista o cumprimento dos objetivos, medidas e obrigações a que o Município se comprometeu;
- g) Atualizar o PGRCIC com vista a assegurar a sua adequação às alterações legislativas entretanto ocorridas e aos riscos identificados, a realização da monitorização anual e a elaboração regular de relatórios, tornando-o mais eficaz face aos objetivos que justificaram a sua elaboração.

## ÍNDICE

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS .....	7
<b>1. INTRODUÇÃO</b> .....	8
1.1. Fundamento.....	8
1.2. Questões de auditoria e âmbito .....	8
1.3. Metodologia.....	8
1.4. Contraditório.....	9
<b>2. RESULTADOS</b> .....	9
2.1. Documentos de prestação de contas .....	9
2.2. Condições e obrigações resultantes da adesão ao Fundo de Apoio Municipal (FAM).....	12
2.3. Sistema de Controlo interno e Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas...	26
<b>3. CONCLUSÕES E PROPOSTAS</b> .....	27
<b>4. ENCAMINHAMENTO</b> .....	29
LISTA DE ANEXOS .....	31



## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

<b>Cfr</b>	Confrontar
<b>CP</b>	Curto Prazo
<b>CPC</b>	Conselho de Prevenção da Corrupção
<b>DGAL</b>	Direção-Geral das Autarquias Locais
<b>DTOO</b>	Dívida total de operações orçamentais
<b>DL</b>	Decreto-Lei
<b>DR</b>	Diário da República
<b>EMARP</b>	Empresa Municipal de Águas e Resíduos de Portimão, E.M., S.A.
<b>EMLP</b>	Empréstimo de médio e longo prazo
<b>FAM</b>	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>LCPA</b>	Lei de Compromissos e Pagamentos em Atraso
<b>LOPTC</b>	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
<b>M€</b>	Milhões de euros
<b>MLP</b>	Médio e longo prazo
<b>MP</b>	Município de Portimão
<b>NCI</b>	Norma de controlo interno
<b>PA</b>	Pagamentos em Atraso
<b>PAM</b>	Programa de Ajustamento Municipal
<b>PCM</b>	Presidente da Câmara Municipal
<b>PGRCIC</b>	Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas
<b>PMP</b>	Prazo médio de pagamento
<b>POCAL</b>	Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais
<b>PPTH</b>	Programa Pagar a Tempo e Horas
<b>PREDE</b>	Programa de Recuperação Extraordinária de Dívidas do Estado
<b>PREVPAP</b>	Programa de Regularização Extraordinária de Vínculos Precários
<b>RFALEI</b>	Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais
<b>SIIAL</b>	Sistema Integrado de Informação das Autarquias Locais
<b>SNC-AP</b>	Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas
<b>TC</b>	Tribunal de Contas

## 1. INTRODUÇÃO

### 1.1. Fundamento

Em cumprimento do Plano anual de Atividades da Inspeção-Geral de Finanças - Autoridade de Auditoria (IGF-Autoridade de Auditoria), foi realizada a presente auditoria ao Município de Portimão (MP), enquadrada no Projeto “238 - Contribuir para uma gestão orçamental e financeira rigorosa e um nível de endividamento sustentável na Administração Local em termos individuais e consolidados”.

Face aos objetivos da auditoria e ao processo de planeamento realizado, foram identificados, como principais fatores de risco, os seguintes:

- a) Incumprimento dos objetivos e obrigações a que o Município se vinculou com a adesão ao Fundo de Apoio Municipal (FAM)<sup>1</sup>;
- b) Falta de fiabilidade dos documentos de prestação de contas, com efeitos na qualidade do reporte da informação legalmente prevista e na tomada de decisão e na aferição do cumprimento dos compromissos assumidos;
- c) Inadequação das práticas de gestão atendendo ao exigível equilíbrio (orçamental e financeiro) e sustentabilidade das finanças locais.

### 1.2. Questões de auditoria e âmbito

Nesta auditoria pretendeu-se dar resposta às seguintes questões:

- a) O Município cumpriu, em 2018, os objetivos e as obrigações decorrentes da adesão ao FAM?
- b) O Município tem uma situação financeira equilibrada e sustentável?

O âmbito temporal da ação abrangeu os anos de 2016 a 2018, com especial incidência neste último, sem prejuízo do alargamento a períodos anteriores ou subsequentes sempre que tal se justificou. Atualizou-se, sempre que possível, a informação financeira relevante, com referência a 2019, com base nos dados constantes do Sistema Integrado de Informação das Autarquias Locais (SIIAL).

A presente ação incidiu sobre o Município de Portimão, com particular enfoque no Departamento de Serviços de Suporte, entidade que inclui, entre outras, as Divisões Administrativa e Financeira e que tem vindo a realizar o acompanhamento decorrente da adesão ao FAM. Este Departamento reporta diretamente à Presidente da Câmara Municipal.

### 1.3. Metodologia

O trabalho desenvolvido seguiu a metodologia definida pela IGF-Autoridade de Auditoria, consubstanciada no programa de trabalho elaborado para o controlo do FAM, englobando os seguintes procedimentos:

- a) Levantamento e análise preliminar da informação financeira e de outra considerada relevante (procedimentos e circuitos administrativos, financeiros e contabilísticos);

---

<sup>1</sup> Aprovado pela Lei n.º 53/2014, de 25/08, e alterado pela Lei n.º 69/2015, de 16/08.

- b) Realização de entrevistas informais com eleitos locais, dirigentes e outros trabalhadores da Autarquia;
- c) Aplicação de questionário dirigido ao controlo interno e à certificação legal de contas e a aspetos específicos de controlo do cumprimento das condições e obrigações resultantes da adesão ao FAM;
- d) Realização de testes de conformidade e procedimentos de observação e indagação, destinados a apreciar a adequação do sistema de controlo interno e a sua operacionalidade;
- e) Preenchimento de mapas de recolha de informação, que têm subjacentes procedimentos de auditoria de análise, comparação e verificação.

Para além da comparação direta das variáveis relevantes como a receita, despesa, dívida e saldo orçamental, entre os valores reais apurados e os previstos no Programa de Ajustamento Municipal (PAM) do FAM, também considerámos os ajustamentos referentes aos agregados incluídos naquele plano, decorrentes do impacto de situações extraordinárias, não previstas no PAM mas que afetaram de forma significativa a sua execução.

#### **1.4. Contraditório**

Em conformidade com o disposto no art. 12º (princípio do contraditório) do DL n.º 276/2007, de 31/07, e dos art.s 19º, n.º 2 e 20º do Regulamento do Procedimento de Inspeção da IGF-Autoridade de Auditoria<sup>2</sup>, em 03/08/2020, foi dado conhecimento formal à Senhora Presidente da Câmara Municipal de Portimão das principais asserções, conclusões e propostas do projeto de relatório.

A resposta ao contraditório, recebida em 11/08/2020<sup>3</sup>, integra o presente relatório como anexo. Da sua análise, constatamos que, no essencial, evidencia a concordância com os resultados explicitados no projeto de relatório.

No presente documento considerámos, nos respetivos pontos específicos, informações ou dados complementares relevantes que resultam do contraditório.

*Anexos 10 e 11*

## **2. RESULTADOS**

### **2.1. Documentos de prestação de contas**

#### **2.1.1. Evolução dos balanços**

No triénio 2016/2018, as componentes dos balanços apresentaram os seguintes valores e evolução, conforme se demonstra na figura seguinte:

---

<sup>2</sup> Aprovado pelo Despacho n.º 6387/2010, de 05/04, do Ministro de Estado e das Finanças e publicado no DR, 2ª Série, de 12/04.

<sup>3</sup> Entrada n.º 5088/2020.

**Figura 1 – Evolução das componentes dos balanços**

Un: euro

DESCRIÇÃO	2016	2017	2018	VARIAÇÃO NO TRIÉNIO	
				Montante	%
Acréscimos e diferimentos	40 766 625,25	27 741 278,19	26 669 907,40	- 14 096 717,85	-35%
Restante ativo	322 308 767,74	326 441 413,55	341 096 955,79	18 788 188,05	6%
<b>ATIVO TOTAL</b>	<b>363 075 392,99</b>	<b>354 182 691,74</b>	<b>367 766 863,19</b>	<b>4 691 470,20</b>	<b>1%</b>
Dívidas a terceiros	139 098 649,81	136 319 179,95	128 140 783,70	- 10 957 866,11	-8%
Provisões	7 415 685,08	8 904 968,77	9 205 817,31	1 790 132,23	24%
Acréscimos e diferimentos	55 683 710,74	23 683 025,88	25 675 605,79	- 30 008 104,95	-54%
<b>PASSIVO TOTAL</b>	<b>202 198 045,63</b>	<b>168 907 174,60</b>	<b>163 022 206,80</b>	<b>- 39 175 838,83</b>	<b>-19%</b>
Património	218 672 673,26	218 674 169,65	218 674 304,85	1 631,59	0,001%
Restantes fundos próprios	- 57 795 325,90	- 33 398 652,51	- 13 929 648,46	43 865 677,44	-76%
<b>FUNDOS PRÓPRIOS TOTAIS</b>	<b>160 877 347,36</b>	<b>185 275 517,14</b>	<b>204 744 656,39</b>	<b>43 867 309,03</b>	<b>27%</b>

Fonte: Documentos de prestação de contas

Anexo 1

No período em análise, constatou-se uma evolução positiva das componentes dos balanços, destacando-se que o(s):

- Ativo cresceu 1%, passando de 363,1 M€ em 2016 para 367,8 M€ em 2018, em resultado, sobretudo, da evolução dos depósitos e caixa (209%) e das imobilizações corpóreas (4%), que compensaram a redução de 35% dos acréscimos e diferimentos;
- Passivo apresentou uma evolução positiva, pois reduziu 19%, tendo passado de 202,2 M€ em 2016 para 163 M€ em 2018, o que decorreu, essencialmente, da diminuição dos acréscimos e diferimentos (-54%) e das dívidas a terceiros de curto prazo (-92%) que superaram o aumento das dívidas a terceiros de médio e longo prazo (MLP) em 206% e das provisões (24%);
- Fundos próprios aumentaram 27%, passando de 160,9 M€ em 2016 para 204,7 M€ em 2018, para o que contribuiu, fundamentalmente, o acréscimo dos resultados líquidos do exercício (66%) e dos resultados transitados (22%), com um peso na variação total de, respetivamente, 15% e 80%.

Acresce salientar que, apesar da evolução positiva dos resultados transitados, registada no triénio, estes continuam a apresentar valores negativos muito expressivos, respetivamente, - 163,1 M€, -147,1 M€ e -127,8 M€.

Na sequência dos controlos efetuados aos valores do balanço (confronto com balancetes, com a documentação relativa a pagamentos efetuados e ao acompanhamento da execução do PAM), bem como da certificação legal de contas de 2018, não foram assinaladas fragilidades que ponham em causa a fiabilidade e a qualidade dos documentos de prestação de contas do Município.

A análise de alguns indicadores relativos ao período entre 2016 e 2018, permite afirmar que:

- Diminuiu o grau de dependência do passivo exigível<sup>4</sup> para financiamento do ativo (de 40% para 37%), tendo aumentado o peso dos fundos próprios (de 44% para 56%);
- O peso do passivo no ativo líquido decresceu 12 pp, situando-se, no final de 2018, em 44%, tendo também reduzido o peso da dívida de curto prazo (CP) no passivo (49% em 2016 e 5% em 2018). Contudo, aumentou o peso da dívida de MLP no passivo (de 19% em 2016 para 74% em 2018);
- O imobilizado tem sido principalmente financiado, como é desejável, por capitais permanentes (105% em 2018), sendo ainda de salientar o reduzido grau de cobertura por capitais alheios de CP (2,7% em 2018).
- O peso dos fundos próprios no ativo líquido passou de 44% em 2016 para 56% em 2018.

Anexos 1 e 2

### 2.1.2. Previsão e execução orçamental

No triénio de 2016/2018, a previsão e a execução das receitas e despesas tiveram a evolução expressa na figura seguinte:

Figura 2 – Evolução e taxas de execução da receita e da despesa

Un: euro

RUBRICAS	PREVISÃO / EXECUÇÃO (valores absolutos)						PREVISÃO / EXECUÇÃO (%)			VARIÇÃO DA EXECUÇÃO NO TRIÉNIO	
	2016		2017		2018		2016	2017	2018	(%)	(pp)
	Previsão	Execução	Previsão	Execução	Previsão	Execução					
1 - Saldo inicial	805 285	805 285	7 104 333	7 104 333	10 536 081	10 536 081	100%	100%	100%	1208%	0 pp
2 - Repos. não abat. nos pagam.	50 000	357	120 000	81 186	40 000	7 170	1%	68%	18%	1908%	17 pp
3 - Receita Corrente	44 510 335	48 435 226	51 336 868	54 615 772	48 634 656	58 374 971	109%	106%	120%	21%	11 pp
4 - Despesa Corrente	140 373 002	68 622 748	91 368 888	86 442 293	47 082 623	35 203 043	49%	95%	75%	-49%	26 pp
5 - Receita de Capital	151 097 330	35 492 309	86 891 530	85 688 931	12 166 094	1 241 868	23%	99%	10%	-97%	- 13 pp
6 - Despesa de Capital	55 284 663	9 006 095	54 083 844	50 511 849	24 294 208	11 950 431	16%	93%	49%	33%	33 pp
<b>7 - Receita Total (1+2+3+5)</b>	<b>196 462 950</b>	<b>84 733 177</b>	<b>145 452 731</b>	<b>147 490 223</b>	<b>71 376 831</b>	<b>70 160 090</b>	<b>43%</b>	<b>101%</b>	<b>98%</b>	<b>-17%</b>	<b>55 pp</b>
<b>8 - Despesa Total (4+6)</b>	<b>195 657 665</b>	<b>77 628 844</b>	<b>145 452 731</b>	<b>136 954 142</b>	<b>71 376 831</b>	<b>47 153 475</b>	<b>40%</b>	<b>94%</b>	<b>66%</b>	<b>-39%</b>	<b>26 pp</b>

Fonte: Documentos de prestação de contas e auditoria da IGF-Autoridade de Auditoria

Anexo 3

Embora a receita total disponível (incluindo o saldo orçamental transitado da gerência anterior) tenha diminuído no triénio em análise 14,5 M€ (17%), passando de 84,7 M€ para 70,2 M€, tal evolução decorreu, essencialmente, do comportamento das receitas de capital (-97%), de que se destaca a rubrica de passivos financeiros com menos 33,2 M€ face a 2016, resultante, na íntegra, do decréscimo dos empréstimos a MLP.

No mesmo sentido evoluiu a despesa total paga, que passou de 77,6 M€ para 47,2 M€, em resultado, sobretudo, da variação ocorrida na despesa corrente (-33,4 M€ e -49%), de que salientamos a evolução nas rubricas de subsídios e aquisição de bens e serviços com uma redução, face a 2016, de 13 M€ e 10 M€, respetivamente.

Realce-se, ainda, que as receitas incluíam, em 2016 e 2017, a arrecadação das tranches do empréstimo

<sup>4</sup> Passivo total menos acréscimos e diferimentos.

de MLP contratado no âmbito do FAM, nos montantes de, respetivamente, 33,2 M€ e 84,9 M€, decorrendo desse evento, nesses exercícios e nos seguintes, a melhoria dos resultados dos indicadores que têm como variável as “outras dívidas a terceiros”.

Com efeito, em 2016, na sequência da adesão ao FAM, o Município celebrou com o Estado Português um contrato de empréstimo de médio e longo prazo (EMLP) até 142,5 M€.

Salienta-se a evolução da taxa de execução da receita, que passou de 43% em 2016, para uma execução em 2017 e 2018 de, respetivamente, 101% e 98%. Também as receitas próprias evoluíram positivamente, passando de 42,7 M€ em 2016 para 60,7 M€ em 2018 (variação de 18 M€ e 42%).

Apesar da evolução positiva verificada no triénio, em 2016 não foi arrecadada, face ao valor previsto, receita total de 111,7 M€. Esta situação decorreu, em especial, da rubrica “12 - Passivos financeiros” com verbas não executadas de 116,5 M€, justificada sobretudo pela rubrica “12.06 - Empréstimos a MLP” com verbas não executadas de 109,8 M€.

A reduzida taxa de execução das receitas de capital em 2016 e 2018 (23% e 10%, respetivamente), contrariou o objetivo visado pelas regras previsionais consagradas no Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL).

No entanto, tal situação resultou, fundamentalmente, do desajustamento temporal entre a previsão e a arrecadação das verbas relativas ao EMLP do FAM, na medida em que a maior parte dos valores relativos às tranches previstas para 2016 apenas se efetivaram em 2017, a que acresce o facto de, por opção do MP, não ter sido recebida uma das tranches, encontrando-se ainda outra afeta aos passivos contingentes, o que condicionou o seu recebimento.

*Anexo 3*

## **2.2. Condições e obrigações resultantes da adesão ao Fundo de Apoio Municipal (FAM)**

### **2.2.1. Adesão e financiamento no âmbito do FAM**

O MP aderiu, em 2008, ao Programa Pagar a Tempo e Horas (PPTH) e em 2009 ao Programa de Recuperação Extraordinária de Dívidas do Estado (PREDE), tendo beneficiado do acesso a financiamento, através de EMLP, nos montantes de 560 073 € e 3 136 216 €.

Em 2016, o MP, por se encontrar em situação de rutura financeira<sup>5</sup>, formalizou o pedido de adesão ao FAM, acompanhado, nos termos do quadro legal, por um PAM, aprovado em 01/04/2016 pela Direção Executiva do FAM e pelos órgãos<sup>6</sup> executivo e deliberativo em 04/05/2016 e 17/05/2016, respetivamente.

O PAM<sup>7</sup> inclui um conjunto de medidas específicas e quantificadas com vista à diminuição programada da dívida do Município até ao limite legalmente admissível, com base nos seguintes mecanismos:

- a) Reequilíbrio orçamental, que inclui, nomeadamente, medidas de redução e racionalização da despesa corrente e de capital, de maximização da receita própria e de instrumentos de

<sup>5</sup> Nos termos previstos no art. 61º da Lei n.º 73/2013, de 03/09.

<sup>6</sup> Cfr. n.º 1 do art. 26º do FAM.

<sup>7</sup> De acordo com o previsto no n.º 5 do art. 23º da Lei do FAM.

- controlo interno;
- b) Reestruturação da dívida financeira e não financeira;
- c) Assistência financeira.

Nesta sequência, foi autorizada a concessão de um EMLP pelo Estado, até ao valor de 142 520 995, 69 €, que engloba um montante até 5 159 169 € correspondente a passivos contingentes registados no MP, do qual, até ao final do mês de novembro de 2019, não tinham sido utilizados quaisquer montantes, conforme ilustrado na figura seguinte:

**Figura 3 – Financiamento previsto / obtido**

Un: euro

DESCRIÇÃO	2016	2017	2018	SUBTOTAL	PASSIVOS CONTINGENTES	TOTAL
(1)	(3)	(4)	(5)	(6) = Σ (3) a (5)	(7)	(8) = (6) + (7)
A - Financiamento previsto (Contrato FAM)	60 513 947,25	76 847 879,44	0,00	137 361 826,69	5 159 169,00	142 520 995,69
B - Financiamento obtido / Reembolsos	33 234 496,91	84 915 359,92	- 2 218 967,43	115 930 889,40	0,00	115 930 889,40
<b>C - DIFERENÇA (A)-(B)</b>	<b>27 279 450,34</b>	<b>- 8 067 480,48</b>	<b>2 218 967,43</b>	<b>21 430 937,29</b>	<b>5 159 169,00</b>	<b>26 590 106,29</b>

Fonte: Documentos de prestação de contas e ação de controlo da IGF-Autoridade de Auditoria

O contrato de empréstimo de assistência financeira, celebrado entre o MP e o FAM em 20/09/2016, com uma maturidade de 27 anos, uma taxa de juro fixada em 1,75%<sup>8</sup> e um período de carência de 2 anos, foi visado pelo TC, em 03/10/2016, após três pedidos de esclarecimento ao MP.

No final de 2018, o MP tinha utilizado 115 930 889,40 €, na liquidação das dívidas, elegíveis de acordo com o quadro legal, ou seja, menos 21 430 937,29 € do que o montante que tinha previsto arrecadar do EMLP contratado com o FAM, que resultou, por opção do MP, da não utilização da última tranche prevista<sup>9</sup>, de 19 211 969,86 €, e da amortização extraordinária de 2 218 967,43 €, realizada em 08/02/2018.

Em relação aos passivos contingentes, importa referir que a Autarquia, em final de novembro de 2019, aguardava o desfecho dos processos judiciais associados aos mesmos.

O serviço da dívida (amortizações e juros) do EMLP contratado com o FAM, foi cumprido, até ao final do 1.º semestre de 2019, de acordo com o previsto<sup>10</sup>, tendo-se verificado, conforme já mencionado, uma amortização extraordinária, como evidenciado no quadro seguinte:

<sup>8</sup> Nos termos previstos no n.º 3 do art. 45º da Lei do FAM, a qual visa a cobertura dos custos de financiamento do FAM para o prazo do empréstimo, podendo esta taxa ser revista no prazo de 4 anos.

<sup>9</sup> Do total de seis.

<sup>10</sup> A análise foi efetuada com base nas comunicações de cobrança do FAM, em virtude de os planos de pagamento disponibilizados pelo Município não se encontrarem atualizados. O Município realizou os pagamentos de acordo com as comunicações feitas pela DE do FAM.

Figura 4 – Serviço da dívida do empréstimo FAM

Un. euro

PREVISÃO				EXECUÇÃO				DIFERENÇA	PAGAMENTO EFETUADO DE ACORDO COM A PREVISÃO ?
DATA	Amortização	Juros	Total	DATA	Amortização	Juros	Total		
(1)	(2)	(3)	(4)=(2)+(3)	(5)	(6)	(7)	(8)=(6)+(7)	(9)=(8)-(4)	(10)
10/12/2016	0,00	117 936,30	117 936,30	05/12/2016	0,00	117 936,30	117 936,30	0,00	SIM
30/06/2017	0,00	373 308,55	373 308,55	22/06/2017	0,00	373 308,55	373 308,55	0,00	SIM
31/12/2017	0,00	789 685,07	789 685,07	12/12/2017	0,00	789 685,07	789 685,07	0,00	SIM
09/02/2018	0,00	0,00	0,00	08/02/2018	2 218 967,43	0,00	2 218 967,43	2 218 967,43	Amortização extraordinária
30/06/2018	0,00	1 037 312,39	1 037 312,39	06/06/2018	0,00	1 037 312,39	1 037 312,39	0,00	SIM
31/12/2018	1 970 825,20	1 036 937,40	3 007 762,60	17/12/2018	1 970 825,20	1 036 937,40	3 007 762,60	0,00	SIM
30/06/2019	1 970 825,20	1 002 690,29	2 973 515,49	17/06/2019	1 970 825,20	1 002 690,29	2 973 515,49	0,00	SIM

Fonte: Documentos de prestação de contas e ação de controlo da IGF-Autoridade de Auditoria

### 2.2.2. Reporte de informação ao FAM e monitorização

Analisado o relatório de monitorização do PAM elaborado pela Direção Executiva do FAM, relativo ao 4º trimestre de 2018, constatamos que se reporta a uma versão do PAM que não é coincidente com a aprovada pelo TC<sup>11</sup>. Contudo, a Autarquia tem efetuado o acompanhamento da execução do PAM com base na versão visada pelo TC, sendo, igualmente, sobre esta que a IGF-Autoridade de Auditoria incidiu a ação de controlo.

Os serviços do MP informaram, relativamente às referidas divergências, que “(...) os dados utilizados pelo FAM correspondem à primeira versão da candidatura apresentada pelo Município e não aos dados constantes na última versão apresentada pelo Município, após negociações com as várias partes interessadas”.

A constatação desta situação no decurso da auditoria evidencia uma fragilidade relevante ao nível do acompanhamento efetuado pela entidade gestora do FAM, inviabilizando a realização de verificações, no presente relatório, das análises da responsabilidade da Direção Executiva do FAM, atento o facto de se reportar a informação não atualizada nem vinculativa para o MP. Em face desta limitação, as asserções de comparabilidade realizadas por esta Autoridade de Auditoria centraram-se nos relatórios de monitorização e na validação da qualidade da informação reportada pelo MP ao FAM.

### 2.2.3. Controlo dos objetivos e medidas da receita

No que respeita ao controlo da evolução das rubricas da receita<sup>12</sup>, por valores globais<sup>13</sup> e com base nos principais agregados da classificação económica, a situação foi a identificada na figura infra:

<sup>11</sup> Refira-se, no entanto, que as diferenças são de valor reduzido.

<sup>12</sup> Atendendo à estrutura prevista no Formulário II - Estimativa de Receitas.

<sup>13</sup> Por uma questão de comparabilidade não se considerou o “Saldo da gerência anterior” em virtude não ter sido incluído no PAM.



Figura 5 – Controlo do PAM ao nível da receita

Un: euro

DESCRIÇÃO DOS OBJETIVOS QUANTITATIVOS PREVISTOS NO PAM - RECEITA		ANO DE 2018			CONTROLO DO CUMPRIMENTO DO OBJETIVO (EXECUTADOS/PAM) - DADOS IGF		CONCLUSÃO
		PAM (estimado)	VALORES EXECUTADOS		Montante	%	
			Reporte (FAM)	Apurados (IGF)			
(1)	(2)	(3)	(4)	(5) = (4)-(2)	(6) = ((4)/(2))*100	(7)	
VALORES AGREGADOS	Receita total disponível	≥ 46 447 219	59 624 009	59 624 009	13 176 790	128,4%	Cumprida
DIFERENÇA: REPORTE FAM / APURAMENTO IGF (4)-(3)			0				
POR NATUREZA ECONÓMICA	Corrente	≥ 45 007 620	58 374 972	58 374 971	13 367 351	129,7%	Cumprida
	Capital	≥ 1 439 599	1 241 868	1 241 868	- 197 731	86,3%	Não cumprida
	TOTAL	≥ 46 447 219	59 616 840	59 616 840	13 169 620	128,4%	Cumprida

Fonte: Reporte de informação ao FAM, documentos de prestação de contas e ação de controlo da IGF-Autoridade de Auditoria

Anexo 4

Em 2018, verificou-se, em termos globais, a superação dos valores constantes do PAM para a receita municipal a arrecadar, uma vez que o montante previsto era de 46,4 M€ e o realizado foi de 59,6 M€, constatando-se, assim, que o acréscimo da receita corrente superou largamente a diminuição da receita de capital em 13,2 M€.

O MP previu e quantificou sete medidas no Formulário I - Listagem das Medidas de Reequilíbrio Orçamental do PAM<sup>14</sup>, as quais aumentaram para doze no contrato celebrado com o FAM.

Estas medidas enquadram-se no objetivo de maximização da receita, tendo sido apurado o grau de cumprimento das cinco medidas quantitativas constante no mapa seguinte:

Figura 6 – Controlo do PAM – Medidas quantitativas de reequilíbrio orçamental da receita

Un: euro

DESCRIÇÃO DAS PRINCIPAIS MEDIDAS PREVISTAS NO PLANO	ANO DE 2018			CONTROLO DO CUMPRIMENTO DO OBJETIVO (EXECUTADOS/PAM) DADOS IGF		CONCLUSÃO
	PAM (estimado)	VALORES EXECUTADOS		MONTANTE	%	
		REPORTE FAM	APURADOS IGF			
(1)	(2)	(3)	(4)	(5) = (4)-(2)	(6) = ((4)/(2))*100	(7)
Aplicação da taxa máxima da participação no IRS	≥ 2 142 497	2 279 186	2 279 186	136 689	106,4%	Cumprida
Aplicação da taxa máxima da Derrama	≥ 764 843	1 570 609	1 570 609	805 766	205,4%	Cumprida
Aplicação das taxas máximas do IMI	≥ 23 104 183	23 448 226	23 448 226	344 043	101,5%	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:	≥ 1 069 284	1 826 631	1 826 631	757 347	170,8%	Cumprida
02 - Impostos indiretos	≥ 890 076	1 462 891	1 462 891	572 815	164,4%	Cumprida
04 - Taxas, multas e outras penalidades	≥ 179 208	363 740	363 740	184 533	203,0%	Cumprida
Utilizar a receita gerada com medidas não previstas e/ou especificadas no PAM na redução extraordinária da dívida total	≥ n.d.	2 218 967	2 218 967	2 218 967		Cumprida
AUMENTO DA RECEITA (TOTAL)	≥ 27 080 807	31 343 620	31 343 620	4 262 813	115,7%	Cumprida
DIFERENÇA: REPORTE FAM / APURAMENTO IGF (4)-(3)			0			

Fonte: Reporte de informação ao FAM, documentos de prestação de contas e ação de controlo da IGF-Autoridade de Auditoria

Foram cumpridas, em termos quantitativos, as metas constantes do PAM para as medidas específicas relativas à maximização da receita municipal, em termos globais, uma vez que a diferença entre a receita total prevista e a arrecadada foi positiva (4,2 M€).

Acresce salientar que, em relação às medidas qualitativas de maximização da receita, propostas pelo MP, verificou-se o cumprimento de cinco medidas, de um total de sete, conforme mapa demonstrativo:

<sup>14</sup> Preenchido pelo MP quando da candidatura ao FAM.

Figura 7 – Controlo do PAM - Medidas qualitativas de reequilíbrio orçamental da receita

DESCRIÇÃO DAS PRINCIPAIS MEDIDAS QUALITATIVAS PREVISTAS NO PAM	CONCLUSÃO
Não aplicar qualquer fator minorativo e aplicar os fatores majorativos no que se refere às taxas de IMI e de derrama.	Cumprida
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, exceto se autorizado pelo FAM mediante justificação das vantagens económicas para o município.	Cumprida
Fixar os preços a cobrar nos setores do saneamento, água e resíduos, nos termos definidos nas recomendações da entidade reguladora daqueles setores, pelo prazo de vigência do FAM.	Cumprida
Aplicação da Taxa Municipal de Proteção Civil.	Não aplicável
Aplicação da redução do Capital Social da EMARP.	Não cumprida
Distribuição de dividendos (EMARP).	Cumprida
Atualizar anualmente a tabela municipal de taxas e preços, respeitando, nomeadamente o disposto no regime geral das taxas das autarquias locais e no regime financeiro das autarquias locais.	Cumprida

Fonte: Reporte de informação ao FAM e documentos de prestação de contas

A medida referente à “Taxa Municipal de Proteção Civil”, não é aplicável desde 2015, sendo ainda de referir que o Tribunal Constitucional tem declarado inconstitucional a aplicação desta taxa por parte dos municípios<sup>15</sup>, com a consequente obrigatoriedade de devolução das receitas cobradas.

Quanto à medida “Aplicação da redução do capital social da EMARP”, foi considerada não cumprida em 2018, apesar de, nos anos de 2015 e 2016, essa redução ter sido concretizada em 4,5 M€ e 1,2 M€, respetivamente.

Anexo 4

#### 2.2.4. Controlo dos objetivos e medidas da despesa

No que se refere ao controlo do cumprimento dos objetivos quantitativos, fixados para 2018, relacionados com a redução da despesa, em termos globais e por classificação económica, a situação foi a seguinte:

Figura 8 – Controlo do PAM ao nível da despesa

Un: euro

DESCRIÇÃO DOS OBJETIVOS QUANTITATIVOS PREVISTOS NO PAM		ANO DE 2018		CONTROLO DO CUMPRIMENTO DO OBJETIVO (EXECUTADOS/PAM) - DADOS IGF		CONCLUSÃO	
		PAM (estimado)	VALORES EXECUTADOS		Montante		%
			Reporte (FAM)	Apurados (IGF)			
(1)	(2)	(3)	(4)	(5) = (4) - (2)	(6) = ((4)/(2))*100	(7)	
Despesa Corrente	≤	32 845 619	35 203 043	35 203 043	2 357 424	107,2%	Não cumprida
Despesa de Capital	≤	10 731 126	11 950 431	11 950 431	1 219 306	111,4%	Não cumprida
TOTAL	≤	43 576 745	47 153 475	47 153 475	3 576 729	108,2%	Não cumprida
DIFERENÇA: REPORTE FAM / APURAMENTO IGF (4)-(3)				0			

Fonte: Reporte de informação ao FAM e documentos de prestação de contas

Anexo 5

O MP, em 2018, não cumpriu, numa perspetiva global, as metas previstas no PAM para a despesa municipal, tendo sido apurado um desvio, para mais, de 3,6 M€, que resultou do acréscimo da maioria das rubricas, em especial, a “10 - Passivos financeiros” (1,9 M€), “01 - Despesas com pessoal” (951,9 milhares de euros) e “02 - Aquisição de bens e serviços” (966,8 milhares de euros).

<sup>15</sup> Designadamente, através do Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 4/2020, publicado no DR, n.º 25, I série, de 05/02/2020.

Os serviços da Autarquia informaram que o incumprimento destas medidas resultou do seguinte:

- ✓ Relativamente aos “Passivos financeiros”, o aumento da despesa decorreu da opção do MP em fazer uma amortização extraordinária no valor 2,2 M€ ao EMLP do FAM;
- ✓ Em relação às “Despesas com pessoal”, 596,8 milhares de euros devem-se a diversas determinações legais, as quais não era possível prever, nem conter o correspondente acréscimo de despesa, designadamente por respeitarem a alterações obrigatórias de posicionamento remuneratório (processo de descongelamento), aumento do ordenado mínimo nacional e “Programa de Regularização Extraordinária de Vínculos Precários – PREVPAP”<sup>16</sup>;
- ✓ No que se refere à “Aquisição de Bens e Serviços”, é realizado o esforço de contenção da despesa efetuado desde 2012, salientando que, apesar do desvio desfavorável face ao previsto no PAM, em cerca de 966,8 milhares de euros “(...) este acréscimo de despesa foi acompanhado pelos 13,2 M€ de acréscimo de receita global registada em 2018”.

Face às alegações e documentos apresentados pelos serviços do MP, consideramos pertinente ajustar a despesa, considerando a amortização extraordinária do EMLP (2,2 M€) e as despesas com pessoal, no valor de 378,8 milhares de euros, resultantes de factos não imputáveis ao MP e que este não podia prever, conforme evidenciado no quadro seguinte:

**Figura 9 – Controlo do PAM ao nível da despesa (PAM – Ajustado)**

Un: euro

DESCRIÇÃO DOS OBJETIVOS QUANTITATIVOS PREVISTOS NO PAM	ANO DE 2018					CONTROLO DO CUMPRIMENTO DO OBJETIVO (EXECUTADOS/PAM) - DADOS IGF		CONCLUSÃO
	PAM (estimado)	AJUSTAMENTOS	PAM (ajustado)	VALORES EXECUTADOS		Montante	%	
				Reporte (FAM)	Apurados (IGF)			
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7) = (6) - (4)	(8) = ((6)/(4))*100	(9)
Despesa Corrente	≤ 32 845 619	378 830	33 224 449	35 203 043	35 203 043	1 978 594	106,0%	Não cumprida
Despesa de Capital	≤ 10 731 126	2 218 967	12 950 093	11 950 431	11 950 431	- 999 662	92,3%	Cumprida
<b>TOTAL</b>	≤ 43 576 745	2 597 797	46 174 542	47 153 475	47 153 475	978 932	102,1%	Não cumprida
DIFERENÇA: REPORTE FAM / APURAMENTO IGF (4)-(3)					0			

Fonte: Reporte de informação ao FAM, documentos de prestação de contas e ação de controlo da IGF-Autoridade de Auditoria

Do montante das despesas com pessoal apresentadas pelo MP, consideramos não enquadrável as seguintes despesas, no valor total de 217 958 €:

- ✓ Senhas de presença, na medida em que se trata de um direito dos eleitos locais pela participação em reuniões e sessões dos órgãos executivo e deliberativo, em datas previamente conhecidas pelo MP e que permitem uma estimativa do montante total a suportar;
- ✓ Sentenças judiciais, que correspondem a incertezas conhecidas do MP e que devem estar salvaguardadas através da criação e reforço de provisões, mediante critérios de risco previamente definidos.

Mesmo com os ajustamentos efetuados relativos ao PAM, o MP continuou a não cumprir, em 2018, os objetivos globais previstos ao nível da despesa municipal, ainda que por um montante inferior (979 milhares de euros).

<sup>16</sup> No âmbito da Lei n.º 112/2017, de 29/12.

Em sede de contraditório, o MP informou que “Face ao cumprimento global dos objetivos assumidos com o FAM, e à melhoria significativa da sustentabilidade económico-financeira, orçamental e estrutural do MP, entende-se, que estão reunidas as condições para a reanálise do atual PAM. Na verdade, o MP já iniciou um processo de reanálise do PAM, iniciando conversações com a Comissão Executiva do FAM, que à data, se encontra suspenso, uma vez que o atual momento é de grande incerteza económica, financeira e principalmente social, motivado pela necessidade de resposta à crise pandémica COVID 19 (...)” e que “(...) o Município irá acolher um conjunto de atividades resultantes do processo de descentralização da Administração Central para a Local, que deveriam de estar refletidos em sede de PAM, quer do lado da receita quer do lado da despesa”.

Atendendo à informação prestada em sede de contraditório, justifica-se a manutenção das asserções e da respetiva proposta que são pertinentes mesmo no atual contexto.

Anexos 10 e 11

O MP previu e quantificou três medidas no Formulário I - Listagem das Medidas de Reequilíbrio Orçamental do PAM<sup>17</sup>, as quais aumentaram para doze, através da inclusão de mais nove medidas, no contrato celebrado com o FAM.

Estas medidas enquadram-se no objetivo de racionalização da despesa, tendo sido apurado o grau de cumprimento das dez medidas quantitativas, conforme mapa ilustrativo seguinte:

Figura 10 – Controlo do PAM - Medidas de reequilíbrio orçamental da despesa

Un: euro

DESCRIÇÃO DAS PRINCIPAIS MEDIDAS PREVISTAS NO PLANO (1)	ANO DE 2018			CONTROLO DO CUMPRIMENTO DO OBJETIVO (EXECUTADOS/PAM) DADOS IGF		CONCLUSÃO (7)
	PAM (estimado) (2)	VALORES EXECUTADOS		Montante (5) = (4)-(2)	% (6) = ((4)/(2))*100	
		Reporte FAM (3)	Apurados IGF (4)			
Renegociar e promover rescisões de contratos de arrendamento e aluguer, cumprindo os objetivos de despesa com aquisição de bens e serviços.	≤ 12 588 961	13 555 776	13 555 776	966 815	107,7%	Não cumprida
Renegociar os contratos de seguros, comunicações, manutenção e assistência técnica, combustíveis e energia, cumprindo os objetivos de despesa com aquisição de bens e serviços.	≤ 1 031 240	670 346	670 346	- 360 894	65,0%	Cumprida
Promover a racionalização da aquisição de serviços, mediante análise de valores mensais e fixação de requisitos para novas contratações e renovações, por forma a reduzir as despesas, de acordo com os objetivos.	≤ 11 557 721	12 885 430	12 885 430	1 327 709	111,5%	Não cumprida
Promover a racionalização do consumo de eletricidade, nos edifícios municipais e na iluminação pública cumprindo os objetivos de despesa com aquisição de bens e serviços.	≤ 2 348 669	2 065 480	2 065 480	- 283 189	87,9%	Cumprida
Racionalizar o consumo de água, nos edifícios municipais e espaços públicos, cumprindo os objetivos de despesa com aquisição de bens e serviços.	≤ 712 590	484 964	484 964	- 227 625	68,1%	Cumprida
Racionalização da despesa municipal com "Transferências correntes, de capital e subsídios".	≤ 799 128	1 721 986	1 721 986	922 858	215,5%	Não cumprida
Promover a racionalização das participações em rendas com habitação, cumprindo os objetivos de despesa com transferências e subsídios.	≤ 324 119	263 500	263 500	- 60 619	81,3%	Cumprida
Redução da "01 - Despesas com pessoal".	≤ 14 496 381	15 448 302	15 448 302	951 921	106,6%	Não cumprida
Monitorizar os encargos variáveis ou eventuais, designadamente com trabalho suplementar, ajudas de custo e outras despesas com deslocações, por forma a respeitar os limites quantitativos de despesa.	≤ 2 843 752	307 994	307 994	- 2 535 758	10,8%	Cumprida
Proceder ao faseamento da despesa de investimento, comprometendo-se a partir do final do período de ajustamento a não aumentar a despesa realizada a um ritmo superior à taxa de inflação.	≤ 5 980 000	5 322 908	5 322 908	- 657 092	89,0%	Cumprida
<b>AUMENTO TOTAL DA DESPESA (Σ 1 a 5)</b>	≤ 34 188 589	36 312 471	36 312 471	2 123 882	106,2%	Não cumprida
<b>DIFERENÇA: REPORTE FAM / APURAMENTO IGF (4)-(3)</b>			0			

Fonte: Reporte de informação ao FAM e documentos de prestação de contas

Anexo 5

Em 2018, não foram atingidos os objetivos constantes do PAM, relativamente a 4 de 10 medidas específicas de diminuição da despesa, nem em termos globais, uma vez que o somatório das rubricas das despesas realizadas foi superior ao previsto, em cerca de 2,1 M€.

<sup>17</sup> Preenchido pelo MP quando da candidatura ao FAM.

É importante destacar que, relativamente ao desvio negativo de 992,9 milhares de euros, registado na meta definida para a medida de “Racionalização da despesa municipal com Transferências correntes, de capital e subsídios”, o MP informou que tal se ficou a dever à “(...) candidatura do Município de Portimão ao projeto «Cidade Europeia do Desporto 2019», tendo sido necessário reforçar apoios às sociedades desportivas do Município, parceiras ativas no referido projeto”<sup>18</sup>.

Acresce salientar que, em relação às duas medidas qualitativas de racionalização da despesa propostas pelo MP, verificou-se o seguinte:

- ✓ Não foi cumprida a medida “Reduzir o número de trabalhadores,” que previa uma redução do efetivo para 843 trabalhadores, no final de 2018. Com efeito, estavam no ativo 859 funcionários, ou seja, foi excedida a meta prevista em 16 trabalhadores;
- ✓ Foi cumprida a medida “Não adotar medidas em matéria de gestão do tempo de trabalho que conduzam ao aumento da despesa”.

Relativamente ao não cumprimento da medida indicada, o MP justificou, no relatório de monitorização do 2.º semestre de 2018 que tal se deveu “(...) essencialmente pelas contratações ocorridas no 2.º semestre de 2018, no âmbito do PREVPAP – Programa de Regularização Extraordinária dos Vínculos Precários, instituído ao abrigo da Lei n.º 112/2017, de 29 de dezembro”.

Em contraditório, o MP veio alegar que “(...) o aumento do lado da despesa, continua a ser compensado pelo acréscimo da receita, não colocando em risco os objetivos e metas assumidas pelo Município com o FAM. Mas também, pela necessidade de ajustar o PAM à nova realidade económico-financeira, orçamental e de sustentabilidade estrutural do MP e ainda com os momentos de incerteza provocados pelas medidas de mitigação da pandemia COVID 19”.

Pese embora as alegações do MP, que são coerentes com a factualidade apurada, mantemos a respetiva conclusão e proposta, uma vez que continua em vigor a versão do PAM, com a qual o Município se comprometeu em 2016, pelo que as asserções quanto ao cumprimento das metas terão que ter por base esse documento.

Anexos 10 e 11

### **2.2.5. Relação entre receita e despesa municipais no FAM e na execução orçamental**

Por sua vez, de uma abordagem articulada da evolução da relação entre os valores globais da receita disponível e despesa estimados no PAM e os apurados na execução orçamental, resultou o seguinte:

---

<sup>18</sup> As justificações do MP, relativas aos desvios negativos registados nas restantes metas, já foram apresentadas aquando da análise do não cumprimento da meta para a despesa total (ponto 2.2.4.).

**Figura 11 – Relação entre a receita/despesa (PAM/Execução orçamental)**

Un: euro

DESCRICÇÃO	ANO DE 2018			VARIACÃO Receita / Despesa (PAM / Valores reais)	
	Receita total disponível	Despesa total	Diferença		
(1)	(2)	(3)	(4) = (2)-(3)	(5) = (4)B-(4)A	
A - PAM	Aprovado	46 447 219	43 576 745	2 870 474	9 600 061
	Ajustado - FAM	46 447 219	46 174 542	272 677	12 197 858
B - Valores Reais	59 624 009	47 153 475	12 470 535		

Fonte: Ação de controlo da IGF-Autoridade de Auditoria

A relação entre a receita total disponível (excluindo o saldo de gerência) e a despesa total prevista no PAM melhorou em termos da execução orçamental (mais 9,6 M€), sendo ainda mais favorável se for considerado o PAM com a despesa ajustada (mais 12,2 M€), o que evidencia o cumprimento, em termos reais, numa perspetiva substancial, do PAM.

Anexo 6

## 2.2.6. Evolução da dívida e do serviço da dívida

Da comparação entre os valores da dívida municipal previstos no PAM e os reais, resulta o seguinte:

**Figura 12 – Controlo do PAM ao nível da dívida**

Un: euro

DESCRICÇÃO	ANO DE 2018			CONTROLO DO CUMPRIMENTO DO OBJETIVO (EXECUTADOS/PAM) - DADOS IGF		CONCLUSÃO (Cumprida / Não cumprida)
	PAM (estimado)	VALORES EXECUTADOS		Montante	%	
		Reporte (FAM)	Apurados (IGF)			
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(4)-(2)	(6)=(4)/(2)*100	(7)
Dívida do Município prevista	≤ 138 080 329,79	128 140 722,50	128 140 783,70	- 9 939 546,09	92,8%	Cumprida
Dívida de Entidades participadas	≤ 0,00	0,00	374,18	374,18	-	
<b>DÍVIDA TOTAL</b>	≤ 138 080 329,79	128 140 722,50	128 141 157,88	- 9 939 171,91	92,8%	
DIFERENÇA: REPORTE FAM / APURAMENTO IGF (4)-(3)			435			

Fonte: Reporte de informação ao FAM e documentos de prestação de contas

Anexo 7

O objetivo previsto no PAM referente à evolução da dívida municipal foi cumprido em termos globais pois, no final de 2018, o respetivo *stock* foi inferior ao previsto em 9,9 M€ (menos 7,2%).

Contudo, destaca-se que, contrariamente ao previsto na Lei do FAM<sup>19</sup>, o PAM não prevê a intensificação do ajustamento municipal nos primeiros anos da sua vigência, especialmente no que se refere à evolução do endividamento do Município, até que seja cumprido o limite da dívida total.

É importante salientar que, apesar desta variação global positiva, registou-se um aumento de cerca de 10,5 M€, não previsto no PAM, da dívida a fornecedores para o qual, segundo o MP "(...) *contribuiu essencialmente a contabilização, de acordo com as normas contabilísticas em vigor do Pavilhão «Portimão Arena», do Edifício Administrativo e do Armazém, consequência do encerramento da liquidação da Portimão Urbis, S.A., no valor de 9 M€, não previsto em sede de PAM*".

<sup>19</sup> Cfr. o n.º 8 do art. 23º.

No mesmo ano, o MP pagou um montante de serviço da dívida de EMLP superior em 1,2 M€ (mais 17,9%) ao que tinha estimado no PAM. No entanto, se não tivesse efetuado a amortização extraordinária do EMLP do FAM, no valor de 2,2 M€, o montante pago seria inferior em 997,3 milhares de euros, o que corresponde a uma taxa de execução de 89%, pelo que consideramos cumprida a meta prevista no PAM.

**Figura 13 – Controlo do PAM ao nível do serviço da dívida**

Un: euro

DESCRIÇÃO DOS OBJETIVOS QUANTITATIVOS PREVISTOS NO PAM	ANO 2018					RELAÇÃO ENTRE OS VALORES EXECUTADOS / PREVISTOS NO PAM		CONCLUSÃO
	PAM (estimado)	AJUSTAMENTOS (amortização extraordinária)	PAM (ajustado)	VALORES EXECUTADOS		Montante	%	
				Reporte (FAM)	Apurados (IGF)			
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)=(6)-(4)	(8)=[(6)/(4)]*100	(9)
Serviço da dívida - EMLP (Amortizações + Juros)	6 824 739	2 218 967	9 043 707	8 033 305	8 046 422	- 997 285	89,0%	Cumprida
No âmbito do FAM	5 036 600	2 218 967	7 255 568	-	6 264 042	- 991 525	86,3%	Cumprida
Outros empréstimos de médio/ longo prazo	1 788 139	0	1 788 139	-	1 782 379	- 5 760	99,7%	Cumprida
DIFERENÇA: REPORTE FAM / APURAMENTO IGF (6)-(5)					13 117			

Fonte: Reporte de informação ao FAM, documentos de prestação de contas e auditoria da IGF-Autoridade de Auditoria

Salienta-se que, no final de 2018, a dívida do MP ao FAM era de 113,9 M€ e representava 97,6% do total da dívida correspondente ao EMLP (116,8 M€), o que evidencia uma redução de 6 M€ (4,9%) em relação a 2017 (122 M€) e uma tendência de diminuição da dívida, tendo em conta que foram totalmente amortizados, nesse ano, os EMLP referentes aos Programas “Pagar a tempo e horas” e “Regularização extraordinária das dívidas do Estado”, a que acresce o facto de a Autarquia não poder contratar mais empréstimos, em resultado das obrigações assumidas perante o FAM.

Anexo 7

### 2.2.7. Evolução da dívida total de operações orçamentais

A evolução da posição do MP, em termos de limite legal e das obrigações de redução do excesso, ou do crescimento da margem disponível da dívida total de operações orçamentais (DToo) é a seguinte:

**Figura 14 – Evolução da dívida total de operações orçamentais**

Un: euro

DESCRIÇÃO	MONTANTES							VARIACÃO 2014/2018			VARIACÃO 2014/2019			
	2014 (entrada em vigor do RFALEI)		31-12-2015	31-12-2016	31-12-2017	31-12-2018	31-12-2019	VALOR	%	Contributo do limite e da DToo	VALOR	%	Contributo do limite e da DToo	
	01/01	31/12												
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)=(6)-(1)	(9)=(8)/(1)	(10)=(8)/[(C6)-(C1)]	(11)=(7)-(1)	(12)=(11)/(1)	(13)=(11)/[(C7)-(C1)]	
A - Limite DToo	56 574 150	56 574 150	58 359 901	63 543 023	67 457 590	73 382 383	79 710 790	16 808 233	30%	-35%	23 136 640	41%	-39%	
B - DToo	Município	157 923 400	152 076 355	138 070 050	136 794 688	134 108 989	126 908 348	121 422 341	- 31 015 053	-20%	- 36 501 059	-23%	-61%	
	Outras entidades	7 063	34 372 573	31 548 744	7 217	5 744	374	41 330	- 6 689	-95%	-65%	34 267	485%	-61%
	Total	157 930 463	186 448 928	169 618 794	136 801 905	134 114 732	126 908 722	121 463 671	- 31 021 741	-20%	- 36 466 792	-23%	-61%	
C - Diferença	Excesso	101 356 313	129 874 778	111 258 893	73 258 882	66 657 142	53 526 339	41 752 881	- 47 829 974	-47%	- 59 603 432	-59%	-100%	
	Margem	-	-	-	-	-	-	-	-	-100%	-	-	-100%	

Fonte: SIAL e auditoria da IGF-Autoridade de Auditoria

Segundo os dados do SIAL relativos aos anos de 2014 a 2018, constata-se uma tendência positiva quanto à variação do montante da DToo (-31 M€ e -20%) e do montante em excesso (-47,8 M€ e -47%), verificando-se que, entre 2014 e 2019, de acordo com a mesma fonte, essas variações foram de -36 M€ e -23% para a DToo e de -59 M€ e -59%, para o montante em excesso, o que confirma a tendência ocorrida.

### 2.2.8. Impacto do FAM na evolução das outras dívidas a terceiros e dos pagamentos em atraso

A utilização das verbas do EMLP, celebrado ao abrigo do FAM, teve o seguinte impacto, na evolução das outras dívidas a terceiros do MP:

**Figura 15 – Impacto do financiamento FAM sobre as outras dívidas a terceiros**

Un: euro

DESCRIÇÃO	ANO BASE		EVOLUÇÃO DE VALORES			VARIÇÕES	
	2014	2015	2016	2017	2018	2014/2018	2015/2018
(A) - Outras dívidas a terceiros originariamente de CP	133 074 677	120 805 171	75 924 504	1 138 038	1 039 848		
(B) - Variação das outras dívidas a terceiros face ao valor existente em cada ano anterior, entre 2014/2018 e ano anterior ao da utilização do FAM		-12 269 506	-44 880 668	-74 786 465	-98 190	-132 034 829	-119 765 323
(C) - Empréstimo FAM (capital utilizado por ano)			33 234 497	84 915 360	-2 218 967	115 930 889	
(D) - Variação (sem FAM) face a cada ano anterior, entre 2014/2018 e ano anterior ao da utilização do FAM/2018 ((B) + (C))		-12 269 506	-11 646 171	10 128 895	-2 317 158	-16 103 940	-3 834 434

Fonte: Reporte de informação ao FAM, documentos de prestação de contas e auditoria da IGF-Autoridade de Auditoria

Anexos 3 e 7

Tendo como base os exercícios de 2014 e 2015, as outras dívidas a terceiros<sup>20</sup> diminuíram, respetivamente 132 M€ e 119,8 M€ até ao final de 2018, quando, através do FAM, o MP transformou 115,9 M€ de dívida comercial e/ou administrativa em dívida financeira de MLP. Se não considerarmos o EMLP do FAM, concluímos que a componente de “outras dívidas a terceiros” teria, ainda assim, diminuído cerca de 16,1 M€ e 3,8 M€ naquele período.

Do recurso ao FAM resultou uma redução duradoura do nível das outras dívidas a terceiros, superior ao capital do respetivo empréstimo.

A adesão ao referido financiamento teve, ainda, o seguinte impacto na evolução dos pagamentos em atraso (PA):

**Figura 16 – Impacto do financiamento FAM sobre os pagamentos em atraso**

Un: euro

DESCRIÇÃO	ANO BASE		EVOLUÇÃO DE VALORES			VARIÇÕES	
	2014	2015	2016	2017	2018	2014/2018	2015/2018
(A) - Pagamentos em atraso (PA)	86 533 150	4 561 531	1 426 294	20 020	0		
(B) - Variação das outras dívidas a terceiros face ao valor existente em cada ano anterior, entre 2014/2018 e ano anterior ao da utilização do FAM		-81 971 618	-3 135 237	-1 406 274	-20 020	-86 533 150	-4 561 531
(C) - Empréstimo FAM (capital utilizado por ano)			33 234 497	84 915 360	-2 218 967	115 930 889	
(D) - Variação (sem FAM) face a cada ano anterior, entre 2014/2018 e ano anterior ao da utilização do FAM/2018 ((B) + (C))		-81 971 618	30 099 260	83 509 086	-2 238 987	29 397 739	111 369 358

Fonte: Reporte de informação ao FAM, documentos de prestação de contas e auditoria da IGF-Autoridade de Auditoria

Anexos 3 e 8

Verificou-se uma significativa diminuição dos PA, face a 2014 e a 2015, respetivamente, de 86,5 M€ e 4,6 M€, com a sua eliminação a partir de março de 2018.

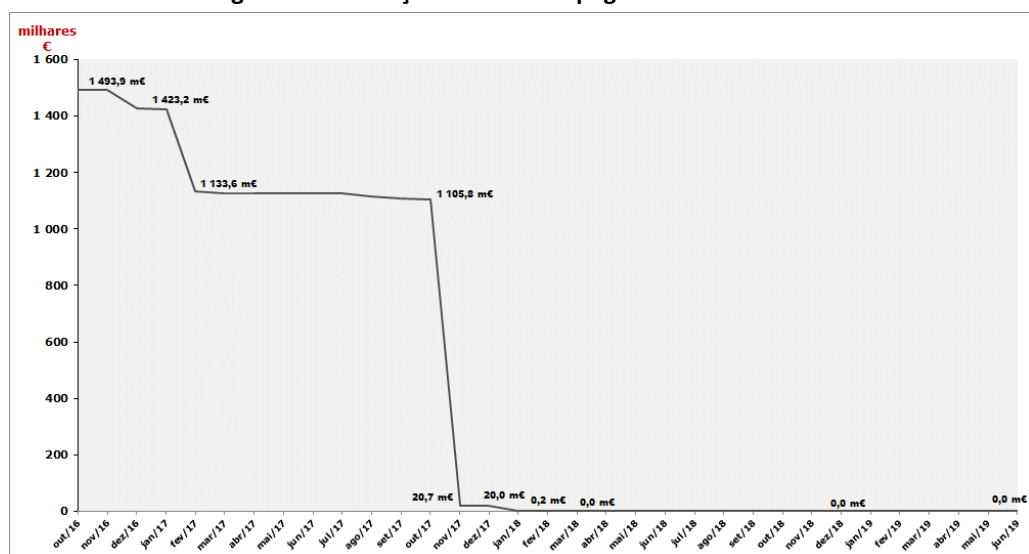
### 2.2.9. Evolução dos pagamentos em atraso

A evolução do *stock* de PA reportados no SIIAL, no final de cada mês, entre outubro de 2016 (data de adesão ao FAM) e junho de 2019, foi a seguinte:

<sup>20</sup> Não inclui os montantes relativos a operações de tesouraria nem os do FAM.



Figura 17 – Evolução mensal dos pagamentos em atraso



Fonte: SIAL

Ocorreu, assim, ao longo do referido período, uma redução mensal constante e gradual daquela grandeza, sendo mais acentuada em novembro de 2017 e eliminada em março de 2018, situação que se manteve pelo menos até ao final do primeiro semestre de 2019.

Anexo 8

Sobre esta matéria, o MP, em contraditório, mencionou que “tem implementado mecanismos de controlo periódico e antecipado, de análise de vários indicadores, entre os quais, o índice de pagamentos em atraso”, medidas que estão de acordo com as asserções da auditoria.

Anexos 10 e 11

### 2.2.10. Evolução do saldo orçamental e do prazo médio de pagamento

O MP não indicou nos mapas que suportaram o PAM, quaisquer elementos que permitissem, de forma direta, identificar a evolução prevista relativamente ao saldo orçamental da gerência, nem efetuou quaisquer monitorizações a esse parâmetro. Refira-se que, de acordo com o MP, a Direção Executiva do FAM não promoveu a inclusão desse elemento nem suscitou a necessidade dessa informação que seria determinante para apurar a evolução dessa grandeza.

No âmbito da presente auditoria, utilizámos os mapas do PAM, de despesa e de receita, para proceder à reconstituição dos diversos saldos orçamentais da gerência até ao final de 2018, tendo-se apurado o montante de 23 006 616 € de saldo que transitou para 2019.

No relatório de monitorização de 2018, o FAM considerou o montante de 22 650 521 €, pelo que, face ao valor apurado pela IGF-Autoridade de Auditoria, existe uma diferença de 356 095 €, favorável ao Município.

Acresce salientar que, no triénio de 2016 a 2018, se verificou uma importante evolução do prazo médio de pagamento (PMP), com uma redução de 1 250 dias, pois passou de 1 290 dias em 2016 para 40 dias

no final de 2018<sup>21</sup>, apesar de o Município ter reportado ao FAM o prazo de 28 dias. Destaque-se ainda que, no final de 2019, o PMP do MP baixou para 34 dias, segundo dados atualizados a 20/04/2020 por consulta ao SIAL.

### 2.2.11. Outras obrigações previstas no FAM e no contrato PAM

O MP cumpriu as obrigações do FAM estabelecidas nos art.s 29º, 31º e 32º da Lei n.º 53/2014, de 25/08, designadamente:

- Reporte e prestação de informação à Direção-Geral das Autarquias Locais (DGAL), através do SIAL;
- Submissão dos orçamentos a parecer prévio do FAM;
- Não celebração de novos contratos de financiamento de que resultasse dívida pública fundada e não promoção de novas parcerias público-privadas;
- Inclusão no relatório de gestão de um anexo relativo à execução do PAM, embora a fundamentação apresentada para os desvios identificados seja insuficiente.

De igual modo, a Autarquia observou as cláusulas 5.ª e 6.ª estabelecidas no contrato PAM, nomeadamente, a obrigação de prestação de um conjunto de informações periódicas à Direção Executiva do FAM e a não acumulação de quaisquer pagamentos em atraso a fornecedores, a mais de 90 dias.

Na prestação de informação à DE do FAM para efeitos de acompanhamento do PAM, relativa ao ano de 2018, verificou-se que os dados reportados pelo Município nem sempre refletiam, com inteira fiabilidade, a sua situação, pois apurámos algumas divergências, ainda que de escassa materialidade, conforme a seguir ilustrado<sup>22</sup>:

**Figura 18 – Diferenças apuradas no reporte de informação à DE do FAM**

Un: euro/ dias

DESCRIÇÃO	ANO DE 2018		
	Reporte FAM / Considerado FAM	Apurados IGF / SIAL	DIFERENÇA
(1)	(2)	(3)	(4)=(3)-(2)
Saldo para a gerência seguinte	22 650 521	23 006 616	356 095
Dívida total de natureza orçamental	128 140 723	128 141 158	435
Serviço da dívida	8 033 305	8 046 422	13 117
PMP (dias) divulgado pela DGAL	28	40	12

Fonte: Reporte de informação ao FAM, documentos de prestação de contas e auditoria da IGF-Autoridade de Auditoria

<sup>21</sup> De acordo com os dados do SIAL.

<sup>22</sup> Relativamente a algumas das diferenças detetadas, designadamente no mapa *Stock* e Sustentabilidade da Dívida constante no relatório de acompanhamento do PAM, do ano de 2018, o Município apresentou os seguintes esclarecimentos: “O relatório de acompanhamento do PAM do ano de 2018 foi elaborado em 06 de fevereiro de 2019. Por sua vez, o relatório de gestão e consequentemente o Balanço a 31 de dezembro de 2018 foi fechado a 29 de março de 2019”; “As diferenças detetadas dizem respeito a pequenos ajustes resultantes dos movimentos contabilísticos de fim de exercício não efetuados aquando da elaboração do relatório de acompanhamento do PAM, nomeadamente, na conta 21.1.1, valor a mais de 9,35€, na conta 22.8, com valor a menos de 70,55€ e nas contas 26.1.6.1, a mais 8.616,20€ (componente de médio e longo prazos), compensado na conta 26.1.6.2 (componente de curto prazo) ...”.

Do trabalho realizado<sup>23</sup> resultaram ainda outras fragilidades, nomeadamente o facto de não terem sido elaboradas medidas concretas e quantificadas tendentes à melhoria e ao equilíbrio dos resultados operacionais das empresas locais.

Em contraditório, o MP alegou que *“tem implementado mecanismos de controlo periódico, de análise da execução e acompanhamento das medidas assumidas junto do FAM. Acresce ainda, que são transmitidos à Comissão Executiva do FAM, os reportes periódicos efetuados pelo MP à DGAL”*. Atendendo ao teor da pronúncia em sede de contraditório, mantém-se a pertinência das asserções que resultam da auditoria realizada.

Anexos 10 e 11

### **2.2.12. Apreciação global final**

A análise efetuada pela IGF-Autoridade de Auditoria evidencia que, em 2018, o MP cumpriu os principais objetivos a que se vinculou com a adesão ao FAM, em termos absolutos, designadamente ao nível de receita, *stock* da dívida, saldo orçamental, serviço da dívida, redução das outras dívidas a terceiros superior ao capital do respetivo empréstimo e eliminação dos PA.

Das 12 medidas previstas para otimização da receita, o MP cumpriu 5 medidas quantitativas, com um desvio positivo de 4,2 M€ e 5 medidas de natureza qualitativa. Das 12 medidas de racionalização da despesa, cumpriu 6 medidas quantitativas e apenas uma de natureza qualitativa.

No entanto, não cumpriu a meta para a diminuição da despesa (com um desvio de 3,6 M€ ou 979 milhares de euros considerando o PAM-Ajustado), assim como não foram atingidos os objetivos para o total das medidas de racionalização da despesa (mais 2,1 M€), embora os desvios apurados tenham sido compensados pelo acréscimo de receita.

Foram, ainda, identificados incumprimentos de materialidade reduzida face aos montantes totais envolvidos, numa medida específica de otimização da receita e em cinco medidas de racionalização da despesa.

Tendo em conta a evolução positiva dos diversos indicadores analisados relativos ao período entre 2016 e 2018, o MP evidenciou melhorias significativas ao nível do equilíbrio e sustentabilidade da sua situação financeira.

Com efeito, diminuiu o grau de dependência do passivo exigível para financiamento do ativo (de 40% para 37%), aumentou o peso dos fundos próprios (de 44% para 56%), embora tenha aumentado o peso da dívida de MLP no passivo (de 19% em 2016 para 74% em 2018) em consequência do empréstimo do FAM.

Para a consecução daquele equilíbrio, contribuiu o facto de o MP ter aderido ao FAM, pois, através das *tranches* transferidas e utilizadas, no total de 115,9 M€, em especial em 2017, foi possível eliminar os pagamentos em atraso (que ascendiam a 86,5 M€ em 2014), reduzir o elevado valor registado em outras dívidas a terceiros (passou de 133 M€ em 2014 para 1 M€ em 2018) e restabelecer um normal relacionamento comercial com os fornecedores e empreiteiros.

---

<sup>23</sup> Em especial através da aplicação de questionários e da realização de testes de conformidade e substantivos.

Acresce que a concretização das exigências a que o MP se vinculou, decorrentes da adesão ao FAM, designadamente as referentes à otimização da receita própria e à redução e racionalização da despesa, bem como a restrição à contratação de novos empréstimos, potenciou, nos anos seguintes, a evolução positiva dos diversos indicadores económicos, assim como a sustentabilidade a MLP.

O MP cumpriu a generalidade das outras obrigações previstas na Lei do FAM e no contrato PAM, nomeadamente o reporte à DGAL e à Direção Executiva do FAM, a submissão dos orçamentos a parecer prévio daquela DE e a não contratação de novos empréstimos, embora tenham sido identificadas algumas divergências de reduzida materialidade no reporte à Direção Executiva do FAM.

A Autarquia, em contraditório, referiu que *“tem sido orientação deste executivo municipal, o rigoroso controlo das despesas e respetivos compromissos. Contudo, e de facto, não foram cumpridas algumas medidas do lado da despesa (...), nomeadamente, as despesas com o pessoal, a redução quantitativa do número de trabalhadores, a racionalização das aquisições de prestações de serviços e ainda das transferências para instituições sem fins lucrativos, motivado pelos eventos ocorridos nesse período que não se encontravam previstos em sede de Programa de Ajustamento Municipal (PAM)”*.

Acrescentou que *“a única medida não cumprida de maximização da receita, a redução do capital social da EMARP, S.A., está a ser cumprida nos exercícios de 2019 e 2020” e que “o aumento registado no lado da despesa, foi devidamente compensado pelo acréscimo do lado da receita, não colocando em risco os objetivos e metas assumidas pelo Município com o FAM”*.

Anexos 10 e 11

### **2.3. Sistema de Controlo interno e Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas**

#### **2.3.1.** O MP aprovou e tem em vigor:

- a) Uma Norma de Controlo Interno (NCI), aprovada em 2006<sup>24</sup>, que se encontra desatualizada face às inúmeras alterações legislativas ocorridas e que não inclui normas especificamente dirigidas à intervenção operada pelo FAM nem regras e procedimentos de controlo decorrentes da aplicação da Lei de Compromissos e Pagamentos em Atraso (LCPA)<sup>25</sup> e do RFALEI<sup>26</sup>;
- b) Um Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas (PGRCIC)<sup>27</sup>, remetido ao Conselho de Prevenção da Corrupção (CPC) mas sem evidências do seu envio às restantes entidades previstas na Recomendação n.º 1/2009 de 01/07<sup>28</sup>.

#### **2.3.2.** A NCI, face à data de elaboração, não está articulada com o PGRCIC, nem é coerente com o Regulamento Orgânico do Município<sup>29</sup>.

<sup>24</sup> Aprovada pela Câmara Municipal em 08/11/2006 e pela Assembleia Municipal em 18/12/2006.

<sup>25</sup> Aprovada pela Lei n.º 8/2012, de 21/02, com as alterações posteriores.

<sup>26</sup> Aprovado pela Lei n.º 73/2013, de 03/09, com as alterações posteriores.

<sup>27</sup> Aprovado na reunião de Câmara Municipal de 06/01/2010.

<sup>28</sup> Publicada no DR, II Série, em 22/07.

<sup>29</sup> Aprovado pela Assembleia Municipal e Câmara Municipal em, respetivamente, 28/12/2012 e 05/12/2012, publicado no DR, II Série, n.º 56, de 20/03/2013, com as alterações posteriores publicadas no DR, II Série, n.º 185, de 25/09/2013 e DR, II Série, n.º 93, de 15/05/2014.

Acresce que o MP não dispõe de nenhum departamento/serviço específico ou elemento responsável pela função de controlo interno.

**2.3.3.** Destaque-se, ainda, que não existem evidências de quaisquer monitorizações do PGRCIC, não sendo observado, deste modo, o Ponto IV - Controlo e monitorização do Plano e a referida Recomendação do CPC, que preveem a elaboração de relatórios anuais de acompanhamento. De igual modo, não foram promovidas revisões ao Plano inicial, tendo sido ainda identificadas outras fragilidades, apresentadas de forma detalhada em anexo.

Anexo 9

**2.3.4.** Relativamente à NCI, os serviços do MP reconhecem a necessidade da sua atualização e que *“(...) não se encontra alinhada com a atual legislação em vigor, nomeadamente, quanto à Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso, mas também, com a atual estrutura do Município, em fase de publicação e ainda com o novo normativo contabilístico SNC-AP”*.

Acrescentaram ainda que *“(...) É intenção do Município que ainda no decurso do ano 2019 ocorra a revisão da Norma de Controlo Interno pelos órgãos competentes”*.

Apesar da justificação apresentada pelos serviços do Município, entendemos que, tendo decorrido cerca de treze anos desde a data de aprovação da NCI, o MP já deveria ter atualizado esse documento, independentemente das alterações estruturais e da entrada em vigor do Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas (SNC-AP), com o objetivo de assegurar o adequado controlo interno e a articulação entre os vários instrumentos.

Em contraditório, a Autarquia informou que *“A Câmara Municipal de Portimão em 04 de dezembro de 2019 e a Assembleia Municipal de Portimão, em 09 de dezembro de 2019, (...) aprovaram a Norma de Controlo Interno, que no entender do MP, encontra-se ajustada às atuais exigências normativas”* juntando para o efeito documentação justificativa, o que levou ao ajustamento da conclusão e da respetiva proposta.

Anexos 10 e 11

### 3. CONCLUSÕES E PROPOSTAS

Em face do exposto, as principais conclusões da auditoria, bem como as propostas dirigidas à Presidente da Câmara Municipal de Portimão, são as seguintes:

3.1. Conclusões	3.2. Propostas
<p><b>C1.</b> Em 2018, foram cumpridos, em termos absolutos, os principais objetivos a que o MP se vinculou com a adesão ao FAM, no que se refere à receita, stock da dívida, saldo orçamental, serviço da dívida, redução das outras dívidas a terceiros em montante superior ao capital do respetivo empréstimo e eliminação dos PA. Foram também cumpridas 7 medidas de racionalização da despesa de um total de 12 e 10 medidas de otimização da receita das 12 contratualizadas.</p>	<p><b>P1.</b> Assegurar o cumprimento das medidas de reequilíbrio orçamental através da racionalização da despesa e da otimização da receita, de acordo com as vinculações consagradas no PAM.</p>

3.1. Conclusões	3.2. Propostas
Vd. Pontos 2.2.1. a 2.2.10. e 2.2.12.	
<p><b>C2.</b> Não foram atingidas, em termos globais, as metas previstas no PAM para a despesa municipal, que ascendeu a 47,2 M€ em 2018, tendo sido apurado um desvio, para mais, de 3,6 M€, que resultou do acréscimo da despesa na maioria das rubricas.</p> <p>No entanto, deste desvio, 2,2 M€ resultam da amortização extraordinária do empréstimo do FAM e de 378,8 milhares de euros de aumento da despesa com pessoal, justificada por determinações legais.</p> <p>Vd. Ponto 2.2.4.</p>	<p><b>P2.</b> Promover a reanálise do PAM, em articulação com a Direção Executiva do FAM, no sentido de introduzir as alterações que sejam adequadas à situação atual do Município, atenta a evolução dos principais agregados entretanto ocorrida.</p>
<p><b>C3.</b> Não foram cumpridos os objetivos constantes do PAM, relativamente a 5 medidas quantitativas e qualitativas de reequilíbrio orçamental de racionalização da despesa (de um total de 12) nem em termos globais, uma vez que o somatório da despesa realizada com essas medidas foi superior ao previsto, em cerca de 2,1 M€.</p> <p>Vd. ponto 2.2.4.</p>	<p><b>P3.</b> Reforçar os procedimentos de controlo interno que incidem sobre a execução das medidas destinadas a promover a redução e contenção da despesa municipal, com especial enfoque naquelas cujas metas não foram alcançadas, ao nível da aquisição de serviços, do pessoal, bem como das transferências correntes, de capital e subsídios.</p>
<p><b>C4.</b> A relação entre a receita total disponível (excluindo o saldo de gerência) e a despesa total prevista no PAM melhorou em termos da execução orçamental em mais 9,6 M€, o que evidencia o cumprimento, em termos reais, numa perspetiva substancial, do PAM.</p> <p>Vd. Ponto 2.2.5.</p>	
<p><b>C5.</b> O MP, impulsionado pela adesão ao FAM a partir de 2016, e pela evolução registada ao nível das receitas próprias, que ascenderam a 60,7 M€, apresentava em 2018 uma situação financeira de CP positiva e equilibrada e sustentável a MLP.</p> <p>Verificámos que, entre 2014 e 2018, a DTOO diminuiu 20%, diminuiu o grau de dependência do passivo exigível para financiamento do ativo (de 40% para 37%) entre 2016 e 2018 e aumentou o peso dos fundos próprios (de 44% para 56%). O PMP passou de 1290 dias em 2016 para 34 dias em 2019.</p> <p>Vd. Pontos 2.1.1. a 2.2.12.</p>	<p><b>P4.</b> Adotar medidas concretas de gestão que assegurem a continuidade do esforço de recuperação, sobretudo no que diz respeito à diminuição da dívida total de operações orçamentais.</p>
<p><b>C6.</b> A utilização do EMLP do FAM, no montante total de 115,9 M€, teve um impacto positivo na evolução das outras dívidas a terceiros e dos PA, que foram eliminados</p>	<p><b>P5.</b> Assegurar a monitorização e a adoção de medidas específicas que garantam a inexistência de pagamentos em atraso.</p>

3.1. Conclusões	3.2. Propostas
<p>em março de 2018, situação que se manteve pelo menos até ao final do primeiro semestre de 2019.</p> <p>Vd. Pontos 2.2.8. e 2.2.9.</p>	
<p><b>C7.</b> O MP cumpriu os deveres legais, ao nível do reporte e divulgação de informação decorrentes da adesão ao FAM, embora os dados comunicados à Direção Executiva evidenciem algumas divergências de reduzida materialidade.</p> <p>Vd. Pontos 2.2.11. e 2.2.12.</p>	<p><b>P6.</b> Promover o desenvolvimento de uma base de dados para recolha e validação de informação atualizada, para efeitos de monitorização, acompanhamento e reporte 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 Norma de Controlo Interno em vigor até 2020 encontrava-se desatualizada face às inúmeras alterações legislativas ocorridas, não contemplando regras ou procedimentos de controlo no âmbito da intervenção do FAM, da LCPA e do RFALEI, situação que terá sido ultrapassada no decurso da auditoria.</p> <p>Vd. Ponto 2.3.</p>	<p><b>P7.</b> Implementar medidas que garantam a atualização periódica da NCI, com a previsão de procedimentos específicos ligados ao cumprimento das obrigações decorrentes do FAM e a sua articulação com os normativos relevantes em vigor, bem como a efetiva adoção dos controlos previstos.</p>
<p><b>C9.</b> O PGRIC apresenta as seguintes fragilidades:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Não afeta os recursos humanos e financeiros destinados à execução das medidas;</li> <li>b) Não calendariza as medidas de prevenção dos riscos de corrupção;</li> <li>c) Não foi evidenciada a realização de monitorizações ao PGRIC;</li> <li>d) Não foram promovidas quaisquer revisões ao Plano inicial, apesar da sua desatualização.</li> </ul> <p>Vd. Ponto 2.3.</p>	<p><b>P8.</b> Adotar procedimentos específicos no sentido de assegurar a ultrapassagem das fragilidades identificadas, tornando o PGRIC mais eficaz face aos objetivos que justificaram a sua elaboração, nomeadamente:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Definir quais os recursos humanos e financeiros especificamente afetos à execução das diversas medidas;</li> <li>b) Calendarizar a implementação das medidas, permitindo a verificação da oportunidade da sua efetivação;</li> <li>c) Assegurar a realização da monitorização anual do Plano, através da definição de procedimentos e da elaboração regular de relatórios;</li> <li>d) Atualizar ou elaborar um novo Plano de forma a assegurar a sua adequação às alterações legislativas entretanto ocorridas e aos riscos identificados.</li> </ul>

#### 4. ENCAMINHAMENTO

Em resultado do descrito, propomos:

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

**4.2.** A remessa do presente relatório e respetivos anexos, após homologação, à Senhora Presidente da Câmara Municipal de Portimão, com menção expressa de dar conhecimento do mesmo aos restantes membros da Câmara Municipal e de remeter cópia à Assembleia Municipal, nos termos do previsto no n.º 2, al. o), do art. 35º da Lei n.º 75/2013, de 12/09.

**4.3.** Que a Câmara Municipal, 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, dê conhecimento à IGF-Autoridade de Auditoria, no prazo de 60 dias a contar da receção deste documento, sobre o estado de implementação das propostas efetuadas, juntando evidência documental, nos casos em que tal se justifique.

O presente trabalho foi realizado pela equipa constituída pelo Inspetor Serafim Silva e pela Chefe de Equipa Helena Fonseca, com Direção de Projeto de Marlene Fernandes.

À consideração superior.



## LISTA DE ANEXOS

<b>Anexo 1</b>	Balanços do triénio 2016/2018
<b>Anexo 2</b>	Indicadores financeiros no triénio 2016/2018
<b>Anexo 3</b>	Resumo da execução orçamental entre 2016 e 2018
<b>Anexo 4</b>	Controlo da evolução dos objetivos e medidas da receita
<b>Anexo 5</b>	Necessidades de financiamento e medidas da despesa
<b>Anexo 6</b>	Relação entre a previsão e a execução das variáveis mais relevantes do PAM
<b>Anexo 7</b>	Controlo da evolução das principais componentes da dívida
<b>Anexo 8</b>	Evolução dos pagamentos em atraso
<b>Anexo 9</b>	Fragilidades detetadas no PGRIC
<b>Anexo 10</b>	Resposta ao contraditório institucional
<b>Anexo 11</b>	Análise da resposta ao contraditório institucional