

## CONTROLO DO FUNDO DE APOIO MUNICIPAL (FAM)

### MUNICÍPIO DE VILA REAL DE SANTO ANTÓNIO

---

O Município cumpriu, em 2018, os objetivos e as obrigações decorrentes da adesão ao FAM?

**Relatório n.º 116/2020**

**Independência**

**InteGridade**

**ConFiança**

## Homologação / Despacho

## Despacho

Concordo.

Sublinho o pedido de autorização constante do ponto 4.2. do Relatório.

Na sequência da auditoria, foi elaborada a informação n.º 661/2020 dirigida ao Ministério Público junto do Tribunal de Contas, considerando os indícios de ilícitos de natureza financeira apurados. Submeto à consideração de Sua Exa. o Ministro de Estado e das Finanças, propondo adicionalmente o envio do Relatório e anexos a Sua Exa. o Secretário de Estado da Descentralização e da Administração Local (cfr. al. b) do n.º 1 do Despacho n.º 623/2020, publicado no DR n.º 12, de 17 de janeiro).

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

Subinspetora-Geral	ANA PAULA PEREIRA COSME FRANCO BARATA SALGUEIRO 2021.04.01 16:57:41 +01'00'
--------------------	---

## Parecer

## Parecer

Concordo com o presente relatório, designadamente com os pontos 3. (Conclusões e Propostas) e 4. (Encaminhamento), salientando o incumprimento, em 2018, dos principais objetivos e obrigações associados ao processo de ajustamento financeiro a que o MVRSA se vinculou na sequência da adesão ao FAM, sendo os factos apurados suscetíveis de relevarem em sede tutelar administrativa e financeira.

À consideração superior.

Chefe de Equipa com Direção de Projeto	MARLENE LOPES FERNANDES 2020.12.23 16:49:37 Z
---	---

## Controlo do Fundo de Apoio Municipal – Município de Vila Real de Santo António

### SUMÁRIO EXECUTIVO

1. A presente auditoria foi realizada com a finalidade de verificar o cumprimento, em 2018, pelo Município de Vila Real de Santo António (MVRSA), dos objetivos e obrigações decorrentes da adesão ao Fundo de Apoio Municipal (FAM). De acordo com o exame efetuado e o procedimento de contraditório (Anexos 1 a 11), os principais resultados são, em síntese, os seguintes:

1.1. Entre 2014 e 2018, vigoraram no MVRSA várias operações de consolidação e/ou reequilíbrio financeiro, no âmbito das quais foi obtido e utilizado um financiamento total de 69 M€, onde se inclui um empréstimo de médio e longo prazo, contratado com o FAM em 2016, no montante de 19,6 M€.

1.2. Do empréstimo de médio e longo prazo celebrado com o FAM, o MVRSA arrecadou, por tranches, o montante de 11,7 M€, que utilizou para o pagamento de dívida não financeira (11 M€) e passivos contingentes (677 198 €). Até ao final de 2018 ainda não tinham sido utilizados 4,7 M€, uma vez que ainda não tinha sido disponibilizada a terceira e última tranche daquele empréstimo.

1.3. Em 2018, o MVRSA não cumpriu os principais objetivos e obrigações decorrentes do processo de ajustamento financeiro com que se vinculou no Programa de Ajustamento Municipal (PAM), na sequência da adesão ao FAM, à semelhança do que já se tinha verificado em 2014 com o Programa de Apoio à Economia Local (PAEL).

Não atingiu, globalmente, as medidas específicas de otimização da receita municipal (menos 3,6 M€), ultrapassou o stock estimado da dívida orçamental (mais 9 M€) e o aumento da receita cobrada (mais 129 141 €) não foi suficiente para cobrir o incumprimento ao nível da despesa (mais 691 376 €). De igual modo, não atingiu algumas medidas específicas de racionalização da despesa.

O incumprimento das medidas e metas do PAM, que também já se tinha verificado em 2017, constitui uma situação suscetível de motivar uma declaração formal de incumprimento pela Direção Executiva do FAM, com a notificação do Município, do Tribunal de Contas e da IGF – Autoridade de Auditoria, a qual não se efetivou.

O incumprimento global dos objetivos previstos no PAM para 2018, configura uma situação suscetível, em abstrato, de ser sancionada em termos tutelares administrativos e financeiros, cabendo a eventual responsabilidade associada à prática de tais factos à Presidente da Câmara Municipal, a quem competia coordenar a atividade daquele órgão e garantir o cumprimento dos objetivos a que a Autarquia se vinculou com a adesão ao FAM.

Operações de  
consolidação  
2014/2018: 69 M€

FAM: Empréstimo  
utilizado 11,7 M€

Incumprimento  
global dos  
objetivos e  
medidas definidas  
no PAM

Eventual sanção  
tutelar  
administrativa

Em sede tutelar administrativa, considerando que a eleita local a quem é imputada a prática dos factos integra o atual órgão executivo, justifica-se a adoção dos procedimentos definidos na lei para esta situação, no caso, a solicitação de autorização à tutela para a IGF-Autoridade de Auditoria promover a audição da visada.

Ao nível financeiro, os factos descritos são suscetíveis, em abstrato, de integrar o ilícito previsto nas als. b), d) e f), n.º 1 do art. 65º da Lei n.º 98/97, de 26/08, cuja apreciação e valorização é da competência do Ministério Público junto do Tribunal de Contas, cfr. al. c), n.ºs 1 e 2, art. 89º da citada Lei.

**1.4.** O Município não cumpriu as medidas extraordinárias de emergência orçamental impostas pela Direção Executiva do FAM, na sequência da identificação de “*desvios significativamente negativos*”, relativamente ao 4.º trimestre do 2017. Com efeito, esse incumprimento verificou-se em 2018 (mais 475 364 € de despesa) e em 2019 (mais 40,5 M€ e 6 M€, consoante se considere os momentos, respetivamente, de elaboração do orçamento ou de prestação de contas).

**1.5.** Apesar dos montantes contratados e utilizados na sequência das operações de consolidação financeira ocorridas entre 2014 e 2018 (69 M€), a situação financeira do Município, em 2018, não registou uma evolução de acordo com o que seria expectável, na medida em que:

- a) O capital do empréstimo FAM utilizado (11,1 M€) não permitiu a diminuição duradoura das outras dívidas a terceiros e dos pagamentos em atraso (PA) em montantes equivalentes, mas apenas de, respetivamente, 4,9 M€ e 5,4 M€;
- b) A inconsistência na trajetória de eliminação dos PA poderá originar a aplicação de multas, relativas aos anos de 2016/2019, de 1,4 M€;
- c) A dívida global cresceu 352 792 €, entre os anos de 2016 e 2018;
- d) Encontra-se por regularizar, desde 2015, o montante de 4,4 M€ relativo a amortizações de capital e juros do EMLP contratado no âmbito do PAEL;
- e) A dívida financeira apresenta uma tendência de agravamento, pois não foi transferida para o MVRSA a última tranche do empréstimo FAM (4,7 M€) e o processo de internalização em curso da VRSA-SGU no Município levará à assunção de financiamentos obtidos pela empresa no valor de 35,4 M€;
- f) Os indicadores de autonomia e do equilíbrio financeiro mínimo deterioraram-se na vigência do PAM (2018: 56% e 78%, respetivamente);
- g) A dívida *per capita* aumentou 169 € entre 2013 e 2018;
- h) O prazo médio de pagamento aumentou 289 dias na vigência do PAM.

**1.6.** Ao longo das diferentes fases do processo foram identificadas diversas incoerências em termos de elaboração, pelo MVRSA, dos documentos exigíveis no âmbito da adesão ao FAM, nomeadamente quanto à preparação do PAM, ao

Eventual  
responsabilidade  
financeira  
sancionatória

Incumprimento das  
medidas de  
emergência  
orçamental  
impostas pelo FAM

Efeito temporário e  
evolução  
desfavorável da  
situação financeira  
municipal após as  
operações de  
consolidação da  
dívida

Fragilidades nas  
diferentes fases do  
processo

acompanhamento da execução das medidas previstas no PAM e das medidas de emergência posteriormente impostas. Refira-se, no entanto, que não existe evidência de a Direção Executiva do FAM ter solicitado qualquer alteração ao reporte de forma a possibilitar uma adequada aferição do grau de cumprimento dos objetivos face às metas definidas no PAM.

**1.7.** Identificaram-se diversas fragilidades relativamente às restantes obrigações previstas no PAM, sendo de destacar a não execução de um levantamento de todos os benefícios fiscais e isenções de taxas em vigor com vista à sua revogação, bem como dos apoios concedidos a terceiros.

**1.8.** O controlo interno não fornece informação atempada para a tomada de decisões com vista ao cumprimento do PAM, nomeadamente pela inexistência de rotinas de acompanhamento orçamental e das operações ligadas à realização das receitas e despesas municipais.

**1.9.** Apesar da sua aprovação pelo órgão executivo em 2017, o regulamento interno de implementação e monitorização do PGRCIC ainda não foi posto em prática.

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

- a) Introduzir e reforçar medidas destinadas a promover a otimização da receita, a racionalização da despesa e a redução sustentada da dívida total, de forma a cumprir os objetivos fixados no PAM.
- b) Reforçar procedimentos de controlo que incidam sobre a execução das medidas adicionais impostas pelo FAM, com as quais o MVRSA se comprometeu.
- c) Garantir a implementação de medidas subjacentes ao cumprimento dos objetivos do PAM, conducentes à redução duradoura das outras dívidas a terceiros e dos PA, de modo a evitar a sujeição do Município a multas por incumprimento.
- d) Adotar medidas concretas de gestão que promovam a racionalização da despesa, assegurem a disponibilidade financeira do Município para cumprir atempadamente os seus compromissos, garantam a redução da dívida municipal de acordo com o regime legal e contribuam para a sustentabilidade financeira do Município.
- e) Implementar medidas que assegurem a ultrapassagem das fragilidades identificadas, nomeadamente o levantamento dos benefícios, isenções e apoios a entidades e ponderar a sua utilidade, de modo a intensificar o esforço de racionalização financeira.

**Falta de  
informação sobre  
todos os benefícios  
fiscais e isenções  
em vigor**

**Inadequado  
sistema de  
informação**

**Não  
implementação do  
PGRCIC**

**Principais  
propostas**

- f) Reforçar os mecanismos internos de acompanhamento da execução do PAM, de forma a permitir a deteção atempada de situações de risco de incumprimento e potenciar a introdução de medidas corretivas.
- g) Atualizar o PGRCIC e garantir a implementação do respetivo regulamento.





## ÍNDICE

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS .....	8
1. INTRODUÇÃO .....	9
1.1. Fundamento e fatores de risco .....	9
1.2. Questões, subquestões de auditoria e âmbito .....	9
1.3. Metodologia.....	10
2. RESULTADOS.....	11
2.1. Programas de consolidação e de recuperação financeira (entre 2014 e 2018).....	11
2.2. Controlo dos objetivos/medidas e outras obrigações previstas no PAM.....	14
2.3. Impacto dos programas (RF, PAEL e FAM) na evolução da situação financeira .....	25
2.4. Documentos de prestação de contas .....	32
2.5. Apreciação global e imputação de responsabilidades.....	33
2.6. Sistema de controlo interno e PGRIC .....	36
3. CONCLUSÕES E PROPOSTAS.....	37
4. ENCAMINHAMENTO .....	41
LISTA DE ANEXOS .....	43

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

<b>AM</b>	Assembleia Municipal
<b>Cfr</b>	Conforme referido
<b>DE</b>	Direção Executiva do Fundo de Apoio Municipal
<b>DL</b>	Decreto-Lei
<b>DGAL</b>	Direção-Geral das Autarquias Locais
<b>DTOO</b>	Dívida Total de Operações Orçamentais
<b>EMLP</b>	Empréstimo de médio longo prazo
<b>ERSAR</b>	Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos
<b>FAM</b>	Fundo de Apoio Municipal
<b>FEF</b>	Fundo de Equilíbrio Financeiro
<b>IGF-Autoridade de Auditoria</b>	Inspeção-Geral de Finanças – Autoridade de Auditoria
<b>LCPA</b>	Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso
<b>LOPTC</b>	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
<b>MVRSA</b>	Município de Vila Real de Santo António
<b>PA</b>	Pagamentos em atraso
<b>PAEL</b>	Programa de Apoio à Economia Local
<b>PAF</b>	Plano de Ajustamento Financeiro
<b>PAM</b>	Programa de Ajustamento Municipal
<b>PMP</b>	Prazos Médios de Pagamento
<b>PGRCIC</b>	Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas
<b>POCAL</b>	Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais
<b>RF</b>	Reequilíbrio Financeiro
<b>RFALEI</b>	Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais
<b>RJRFM</b>	Regime Jurídico da Recuperação Financeira Municipal
<b>SIIAL</b>	Sistema Integrado de Informação das Autarquias Locais
<b>VRSA-SGU</b>	VRSA, Sociedade de Reabilitação Urbana, E.M., S.A.
<b>TC</b>	Tribunal de Contas

## 1. INTRODUÇÃO

### 1.1. Fundamento

Em cumprimento do plano anual de atividades aprovado da Inspeção-Geral de Finanças – Autoridade de Auditoria (IGF-Autoridade de Auditoria), foi realizada a ação de controlo do Fundo de Apoio Municipal (FAM) no Município de Vila Real de Santo António (MVRSA), 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 à finalidade do controlo e à análise realizada, foram identificados como principais fatores de risco, os seguintes:

- a) Incumprimento dos objetivos e obrigações a que o MVRSA se vinculou com a adesão ao FAM;
- 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;
- c) Inadequação das práticas de gestão atendendo ao exigível equilíbrio (orçamental e financeiro) e sustentabilidade das finanças locais.

Em 2015 foi realizada uma ação enquadrada no Projeto “240 - Controlo das obrigações e objetivos resultantes da adesão ao Programa de Apoio à Economia Local (PAEL)”, que incluiu a análise da situação financeira no triénio 2012/2014<sup>1</sup>, pelo que se procedeu ao *follow-up* das recomendações então efetuadas, sempre que associadas a situações enquadráveis nos objetivos desta ação.

Em simultâneo com esta ação, foi desenvolvida outra<sup>2</sup> que incidiu sobre diversas denúncias relativas ao Município e à empresa local VRSA - Sociedade de Gestão Urbana, E.M., S.A., relacionadas com atribuição de apoios, despesas com pessoal, aquisição de bens e serviços e fluxos financeiros entre as duas entidades, cujos resultados constam de informação autónoma.

### 1.2. Questões, subquestões de auditoria e âmbito

Considerando a finalidade e os principais fatores de risco identificados, as questões de auditoria a que se pretende responder são:

- 1 - O MVRSA cumpriu, em 2018, os objetivos e as obrigações decorrentes da adesão ao FAM?
- 2 - O MVRSA tem uma situação financeira equilibrada e sustentável?

Para responder a estas questões, foram definidas as seguintes subquestões:

- 1 - O Município cumpriu, em 2018, os objetivos e as obrigações decorrentes da adesão ao FAM?
- 2 - A informação reportada pelo MVRSA à Direção Executiva (DE) do FAM e à DGAL, relativa à monitorização do PAM, é fiável?
- 3 - Como evoluiu a gestão orçamental e a situação financeira municipal, no triénio 2016/2018?

---

<sup>1</sup> Foi elaborado o Relatório n.º 2016/1415, que obteve despachos de homologação de S. E. os Secretários de Estado do Orçamento e das Autarquias Locais em 05/01/2018 e 27/07/2018, respetivamente.

<sup>2</sup> Processo 2019/255/B3/550.

4 - A informação constante dos documentos de prestação de contas relevante para o âmbito da ação é fiável?

5 - O Sistema de Controlo Interno implementado revelou-se adequado para o cumprimento das obrigações e objetivos previstos no FAM?

O âmbito temporal da presente ação abrangeu os anos de 2016 a 2018, sem prejuízo do alargamento a períodos anteriores ou subsequentes sempre que tal se justificou e incidiu, essencialmente, na unidade orgânica “Divisão de Gestão Administrativa” e na Gestora para o FAM, que desempenha também as funções de Chefe de Gabinete e tem vindo a realizar o acompanhamento decorrente da adesão do Município ao FAM, na dependência direta da Presidente da Câmara Municipal.

### **1.3. Metodologia**

A ação foi realizada de acordo com os “Referenciais e Normas de Auditoria da Inspeção-Geral de Finanças” e com o programa de trabalho elaborado para o controlo do FAM, que evidenciam os diversos procedimentos de auditoria a efetuar, tendo sido utilizados os seguintes métodos de obtenção de prova, com a profundidade julgada adequada às circunstâncias:

- a) Revisão dos saldos e registos efetuados nas principais rubricas que compõem a informação orçamental e financeira (em especial ao nível do passivo exigível e com relevância para os restantes objetivos previstos no Programa de Ajustamento Municipal - PAM), para verificar o cumprimento dos princípios e regras contabilísticos consagrados em termos de finanças e contabilidade públicas;
- b) Realização de entrevistas informais com eleitos locais, dirigentes e outros trabalhadores da Autarquia;
- c) Aplicação de questionário sobre aspetos gerais (contro interno e certificação legal de contas) e específicos relativos às condições e obrigações resultantes da adesão ao FAM, criado para as ações de controlo do FAM;
- d) Controlo do cumprimento das disposições legais e da regularidade financeira, atendendo ao quadro legal especificamente criado para o FAM ou com ele relacionado;
- e) Análise de rácios e padrões de referência com o objetivo de concluir sobre o cumprimento dos objetivos previstos no PAM, bem como sobre o equilíbrio e a sustentabilidade orçamental e financeira do Município;
- f) Análise da evolução das principais grandezas relevantes em matéria de dívida municipal.

Para além de efetuarmos a comparação direta das variáveis relevantes (designadamente, receita, despesa, dívida e saldo orçamental), entre os valores reais apurados e os previstos no PAM do FAM, também considerámos os ajustamentos referentes aos agregados incluídos naquele documento, decorrentes do impacto de situações não previstas no PAM e 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>3</sup>, em 02/11/2020, foi dado conhecimento formal à Senhora Presidente da Câmara Municipal de Vila Real de Santo António, das principais asserções, conclusões e propostas do projeto de relatório.

Por existirem indícios da prática de infrações suscetíveis de sancionamento tutelar administrativo e financeiro, foi ainda realizado, na mesma data, o contraditório formal pessoal junto da responsável visada.

A resposta ao contraditório institucional, recebida em 01/12/2020<sup>4</sup>, integra o presente relatório como anexo, tendo sido também elaborado um anexo onde consta a posição da IGF-Autoridade de Auditoria face aos argumentos apresentados pelo MVRSA que manifestou a sua discordância relativamente a diversas asserções do projeto de relatório. No entanto, sublinha-se que a análise técnico-jurídica das justificações remetidas não fundamentou a alteração das principais asserções do projeto de relatório.

No presente documento considerámos, nos respetivos pontos específicos, informações, dados complementares ou divergências de entendimento relevantes que resultam do contraditório, sem prejuízo do seu aprofundamento, nos termos já referidos.

No ponto “Introdução” do contraditório, o Município questiona a oportunidade e o âmbito da auditoria promovida pela IGF-Autoridade de Auditoria, atendendo a que, em 2018, o MVRSA e a Direção Executiva do FAM já tinham feito uma avaliação crítica da execução do PAM, tendo concluído pela necessidade de efetuar diversos ajustamentos naquele documento.

Quanto a esta alegação, refere-se que a IGF-Autoridade de Auditoria exerce a sua missão e prossegue as suas atribuições nas autarquias locais, concretizadas, nomeadamente, em ações sistemáticas de controlo nos domínios orçamental, económico, financeiro e patrimonial<sup>5</sup>, de forma independente, em execução de um plano de atividades previamente aprovado pela tutela, não se encontrando a definição da oportunidade e do âmbito da sua atuação na dependência das entidades auditadas, neste caso, das autarquias locais.

*Anexos 10 e 11*

## **2. RESULTADOS**

### **2.1. Programas de consolidação e de recuperação financeira (entre 2014 e 2018)**

O recurso a planos de consolidação e de recuperação financeira pelo MVRSA remonta a 03/10/2012, quando a Assembleia Municipal (AM) declarou formalmente a situação de desequilíbrio financeiro estrutural do Município, o que permitiu apresentar um Plano de Ajustamento Financeiro (PAF) para adesão ao PAEL<sup>6</sup>, para vigorar durante vinte anos.

Com base no mencionado Programa, o MVRSA foi autorizado a celebrar empréstimos com as

---

<sup>3</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>4</sup> Entrada nº 7560/2020.

<sup>5</sup> Conforme previsto no art. 2.º do DL n.º 96/2012, de 23/04, que aprovou a lei orgânica da IGF – Autoridade de Auditoria.

<sup>6</sup> A criação do PAEL teve por “(...) objeto a regularização do pagamento de dívidas dos municípios vencidas há mais de 90 dias, registadas na (...) DGAL à data de 31 de março de 2012.” (cfr. n.º 1, art. 1.º, da Lei n.º 43/2012, de 28/08).

instituições financeiras até ao montante de 33 314 323 € para reequilíbrio financeiro (RF)<sup>7</sup>, que complementaram o financiamento bancário disponibilizado pelo Estado, ao abrigo do PAEL, até ao valor de 25 656 328 €, pelo que o total autorizado ascendeu a 58 970 651 €.

O incumprimento dos principais objetivos e metas previstos no PAF conduziu o MVRSA, no final de 2014, a uma situação de rutura financeira que motivou a necessidade de recorrer ao procedimento de recuperação financeira, previsto no Regime Jurídico da Recuperação Financeira Municipal (RJRFM)<sup>8</sup>.

Em consequência, o Município formalizou, em 2016, o pedido de adesão ao FAM<sup>9</sup>, acompanhado pelo PAM<sup>10</sup>, aprovado pelos órgãos executivo e deliberativo em, respetivamente, 20/04/2016 e 28/04/2016 e pela Direção Executiva do FAM, em 22/04/2016.

O PAM 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 controlo interno;
- b) Reestruturação da dívida financeira e não financeira;
- c) Assistência financeira, através de um empréstimo de médio e longo prazo (EMLP) e da prestação de garantias.

Este EMLP, no montante de 19 619 907,20 €, destinava-se ao pagamento de dívida comercial até 15 833 589,90 € e de passivos contingentes registados na contabilidade do MVRSA, até 3 786 317,30 €.

As garantias autónomas prestadas pelo FAM<sup>11</sup>, até ao montante de 28,5 M€, destinaram-se à reestruturação da dívida financeira do Município e dos respetivos encargos.

Deste modo, entre 2014 e 2018, o MVRSA arrecadou, no âmbito destes programas de consolidação financeira, EMLP no montante global de 69 324 338,83 € discriminados da seguinte forma:

---

<sup>7</sup> Ao abrigo do n.º 4, do art. 41.º da Lei n.º 2/2007, de 15/01 e do Decreto-Lei (DL) n.º 38/2008, de 07/03.

<sup>8</sup> Lei n.º 53/2014, de 25/08 e alterações posteriores.

<sup>9</sup> A criação do FAM teve como finalidade a “recuperação financeira dos municípios que se encontrem em situação de rutura financeira nos termos previstos na Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, bem como a prevenção de situações de rutura financeira” (cfr. art. 6º, do RJRFM).

<sup>10</sup> Cfr. art. 23º do RJRFM.

<sup>11</sup> Ao abrigo da alínea b), n.º 1, do art. 44.º do RJRFM.

**Quadro 1 – EMLP no âmbito de programas de consolidação e reequilíbrio financeiro**

Unidade: euro

DESCRIÇÃO	MONTANTES ARRECADADOS					AMORTIZAÇÃO	EM DÍVIDA
	2014	2016	2017	2018	Total		
Reequilíbrio Financeiro	33 229 543,71	0	0	0	33 229 543,71	6 461 263,60	26 768 280,11
PAEL	24 334 083,72	0	0	0	24 334 083,72	2 579 659,03	21 754 424,69
FAM	0	5 541 756,45	6 043 058,85	175 896,10	11 760 711,40	326 686,43	11 434 024,97
<b>TOTAL</b>	<b>57 563 627,43</b>	<b>5 541 756,45</b>	<b>6 043 058,85</b>	<b>175 896,10</b>	<b>69 324 338,83</b>	<b>9 367 609,06</b>	<b>59 956 729,77</b>

Fonte: Documentos contabilísticos do MVRSA e auditoria da IGF-Autoridade de Auditoria

No final de 2018, o passivo referente a estes programas era de 59 956 729,77 €. O MVRSA entrou em incumprimento do serviço da dívida relativamente ao EMLP contratado no âmbito do PAEL a partir de dezembro de 2015, encontrando-se por regularizar o montante de 4 373 738 € (2 811 270,27 € referente a capital e 1 562 468 € a juros), situação que não ocorreu com o EMLP contraído ao abrigo do FAM, ainda que alguns pagamentos tenham sido efetuados fora do prazo.

A aplicação destes EMLP decorreu conforme ilustrado no quadro seguinte:

**Quadro 2 – Arrecadação e utilização dos financiamentos RF, PAEL e FAM**

Unidade: euro

DESCRIÇÃO	EMPRÉSTIMOS DE CONSOLIDAÇÃO E DE RECUPERAÇÃO FINANCEIRA			
	RF	PAEL	FAM	Total
Arrecadado	33 229 543,71	24 334 083,72	11 760 711,40	69 324 338,83
Pagamentos de dívida comercial	33 224 840,71	24 321 702,48	11 083 512,90	68 630 056,09
Pagamentos de passivos contingentes	0	0	677 198,50	677 198,50
<b>Não utilizado</b>	<b>4 703,00</b>	<b>12 381,24</b>	<b>0</b>	<b>17 084,24</b>

Fonte: Documentos contabilísticos do MVRSA e auditoria da IGF-Autoridade de Auditoria

No final de 2018, o MVRSA tinha utilizado quase integralmente (99,98%) os montantes totais dos EMLP obtidos através do RF, PAEL e FAM, existindo apenas um remanescente por aplicar de 17 084 €.

Especificamente quanto ao EMLP contratado na sequência da adesão ao FAM, os montantes arrecadados e utilizados encontram-se a seguir identificados:

**Quadro 3 – Arrecadação e utilização do empréstimo FAM**

Unidade: euro

FINALIDADE	EXECUÇÃO ACUMULADA 2018		
	Contratado	Arrecadado	Utilizado
Pagamento de dívida de natureza não financeira	15 833 589,90	11 083 512,90	11 083 512,90
Pagamento de passivos contingentes	3 786 317,30	677 198,50	677 198,50
<b>TOTAL</b>	<b>19 619 907,20</b>	<b>11 760 711,40</b>	<b>11 760 711,40</b>

Fonte: Contrato de assistência financeira, documentos contabilísticos e de prestação de contas do MVRSA e auditoria da IGF-Autoridade de Auditoria

A Autarquia arrecadou até ao final de 2018 a quantia de 11 083 512,90 € para pagamento de dívida comercial, ou seja, menos 4 750 077 € do que o previsto, em virtude de não ter sido disponibilizada a terceira e última tranche do EMLP. No mesmo período, o MVRSA utilizou o montante total arrecadado na liquidação da dívida elegível.

No que respeita aos passivos contingentes com probabilidade de reconhecimento, no montante de 3 786 317,30 €, o Município justificou custos ao FAM no valor de 677 198,50 €, os quais foram transferidos para processos transitados em julgado.

Adicionalmente, a assistência financeira contratualizada com o FAM incluiu a prestação de garantias autónomas que foram utilizadas em dois EMLP, no ano de 2016, após a concessão dos respetivos vistos pelo Tribunal de Contas (TC), por forma a obter maiores reduções nos *spreads* do crédito, conforme os valores a seguir indicados:

**Quadro 4 – Utilização das garantias autónomas - 2016**

Unidade: euro

EMPRÉSTIMOS	GARANTIAS AUTÓNOMAS		
	Contratado	Utilizado	Saldo disponível
[REDACTED]	28 500 000	24 001 314,65	998 685,34
		3 500 000,00	
<b>TOTAL</b>	<b>28 500 000</b>	<b>27 501 314,65</b>	<b>998 685,34</b>

Fonte: Contrato de assistência financeira, documentos contabilísticos e de prestação de contas do MVRSA e auditoria da IGF-Autoridade de Auditoria

## 2.2. Controlo dos objetivos/medidas e outras obrigações previstas no PAM

### 2.2.1. Fiabilidade da informação e ajustamentos ao PAM

Ao nível da quantificação e controlo anual da despesa, a prestação de contas comunicada ao FAM pelo Município (relatório de execução do 4.º trimestre de 2018), foi elaborada numa base de “acréscimo”, que pretendeu transferir para anos anteriores a despesa paga em 2018 com origem nesses exercícios.

A IGF-Autoridade de Auditoria, conforme consta da metodologia aprovada para a realização da auditoria, adotou uma base de “caixa” que coincide com a lógica adotada na conceção do PAM, a mesma que está presente na elaboração dos orçamentos municipais (as previsões consideram quer a dívida transitada, quer os valores estimados da despesa para o ano). Apenas a adoção deste referencial técnico permitiu assegurar a comparabilidade da informação financeira relativamente às previsões do PAM e emitir um juízo de auditoria.

Acresce referir que no mencionado relatório de execução de 2018 foram identificadas fragilidades na quantificação dos impactos das medidas de reequilíbrio orçamental (particularmente ao nível da despesa e, sobretudo, da aquisição de bens e serviços), em virtude de o Município ter adotado a comparação entre a execução do exercício corrente com a dos anos transatos, sem o necessário confronto face ao referencial de ajustamento assumido no PAM para 2018.

Esta situação, bem como a evidenciada no quadro seguinte, releva deficiências no acompanhamento efetuado pela Direção Executiva do FAM.



No contraditório, o Município informou que não detetou qualquer omissão ou deficiência na atuação do FAM na fase de acompanhamento das medidas previstas e adotadas.

Sobre este aspeto, refira-se que a DE do FAM aprovou um PAM elaborado com base no princípio de caixa (despesa transitada mais despesa do ano corrente) mas efetuou a sua monitorização de acordo com a ótica de acréscimo (apenas despesa comprometida no ano corrente).

Entende esta Autoridade de Auditoria que a aferição do grau de prossecução dos objetivos tem necessariamente que ter por base as metas e objetivos definidos no PAM e, conseqüentemente, de acordo com a ótica que esteve subjacente à conceção do plano, pelo que mantemos as asserções constantes do projeto de relatório.

*Anexos 10 e 11*

Com efeito, na versão aprovada do Formulário I – Listagem das Medidas de Reequilíbrio Orçamental do PAM, que apresenta as medidas de maximização da receita e de minimização da despesa, foram encontradas diversas fragilidades, com relevância material, tendo sido efetuados, para efeitos do desenvolvimento da nossa análise, os seguintes ajustamentos:

**Quadro 5 – Ajustamentos efetuados no PAM**

MEDIDAS	MONTANTE (€)	AJUSTAMENTOS
<b>Receita</b>		
8.1. Cancelamento do Contrato de Gestão entre o Município e a EM, em consequência do lançamento, por parte do MVRSA, de Concessão da atividade de Abastecimento de Água e Recolha de Águas Residuais Domésticas.	- 250 000	Por se tratar de uma redução da despesa e não de uma receita, procedemos ao ajustamento do valor para zero e acrescentámos essa medida no quadro respetivo.
<b>Despesa</b>		
2.1. Redução no pagamento de trabalho extraordinário e ajudas de custo.	157 050	A metodologia de elaboração do Formulário I assenta na redução da despesa em consequência da aplicação das medidas de reequilíbrio orçamental. Os montantes ajustados correspondiam aos limites máximos de despesa admissível para 2018, em desacordo com aquela metodologia. O impacto previsto deveria ser igual ou inferior a zero, pelo que procedemos ao inerente ajustamento dos valores.
4. Limites à realização de investimentos.	170 190,12	
5.1.2. Concessão da Prestação de serviços de Recolha de Resíduos Sólidos Urbanos e Limpeza Urbana no MVRSA.	680 488,30	
5.1.3. Prestação de serviços de Recolha de Resíduos Sólidos Urbanos, Recolha de Monstros, Lavagem de Contentores e Limpeza Urbana no MVRSA.	1 025 851,30	
5.2. Medidas concretas e quantificadas tendentes à melhoria e ao equilíbrio dos resultados operacionais das empresas do setor empresarial local.	650 000	

Fonte: PAM e auditoria da IGF-Autoridade de Auditoria

*Anexos 1 e 2*

Importa também destacar que as estimativas incluídas no PAM foram afetadas, posteriormente à sua elaboração, pelos seguintes eventos, que foram tidos em conta na análise da IGF-Autoridade de Auditoria, designadamente ao nível do controlo das medidas de consolidação orçamental:

- a) Não tinham como pressuposto a arrecadação e utilização, em 2018, de receita do empréstimo de assistência financeira, no entanto, foi arrecadado e utilizado o montante de 175 896 €, destinado ao pagamento de despesas correntes e juros de mora considerados em passivos contingentes (processos judiciais em curso);
- b) Não previram o pagamento, em 2018, de despesas no valor de 19 milhares de euros, com verbas disponibilizadas em 2017 pela 2ª tranche do empréstimo de assistência financeira do FAM;

- c) Definiram que a realização de investimentos de capital não ultrapassaria o Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF de capital), no valor de 170 190,42 €, no entanto, o Orçamento de Estado de 2018 fixou esta transferência em 181 590 €.

Anexos 1 e 2

## 2.2.2. Medidas de reequilíbrio orçamental

### a) Evolução da receita e da despesa

As validações efetuadas permitem confirmar que o MVRSA cumpriu o objetivo global de evolução da receita, mas os efeitos positivos que poderiam daí advir foram neutralizados pela diferença das despesas pagas face ao estimado, comprometendo-se deste modo o processo de ajustamento orçamental, conforme o quadro a seguir:

**Quadro 6 – Controlo da execução da receita e da despesa orçamental - 2018**

Unidade: euro

DESCRIÇÃO	APURAMENTO IGF-AA		CONTROLO DO OBJETIVO		CUMPRIMENTO (SIM / NÃO)	
	PAM	EXECUÇÃO	VALOR	%		
(1)	(2)	(3)	(4)=(3)-(2)	(5)=(3)/(2)	(6)	
Receita	Corrente	19 729 031	21 739 030	2 009 999	110%	Sim
	Capital	2 746 086	865 228	- 1 880 858	32%	Não
	<b>TOTAL</b>	<b>22 475 117</b>	<b>22 604 258</b>	<b>129 141</b>	<b>101%</b>	<b>Sim</b>
Despesa	Corrente	17 048 308	17 114 813	66 505	100%	Não
	Capital	5 031 656	5 656 527	624 871	112%	Não
	<b>TOTAL</b>	<b>22 079 964</b>	<b>22 771 340</b>	<b>691 376</b>	<b>103%</b>	<b>Não</b>
<b>Efeito global</b>			<b>- 562 235</b>	<b>-3%</b>	<b>Não</b>	

Fonte: PAM e documentos de prestação de contas do MVRSA

O controlo da evolução das principais rubricas da receita por valores globais, com base nos principais agregados da classificação económica, indica que o objetivo ao nível da receita foi cumprido por uma margem de 129 141 €, mas da análise resulta, igualmente, que o MVRSA, em 2018, não cumpriu o objetivo previsto no PAM para a despesa municipal, pois os valores executados foram superiores aos previstos (mais 691 376 €).

Anexo 1

No contraditório, o Município expressou a opinião de que há fatores<sup>12</sup> que extravasam a esfera de competências dos Municípios e que podem afetar negativamente a capacidade de atingir algumas metas quantitativas previamente estabelecidas, pelo que existirá sempre uma margem de erro admissível entre os valores estimados e os efetivamente alcançados. Acrescenta que, pelo facto de não se conseguir alcançar algum objetivo intermédio que possa ser fixado, não pode automaticamente aferir-se que o Município não cumpriu o compromisso assumido com o FAM.

De acordo com o MVRSA, a questão tem que ser enquadrada numa dupla dimensão: se do ponto de vista da gestão, o Município adotou as medidas necessárias para o cumprimento dos objetivos “e, quanto a este ponto a auditoria confirma a correção das políticas e das medidas adotadas”, e se a execução dessas medidas, por um conjunto de fatores externos, atingiu os objetivos fixados. Neste ponto, admite que a execução destas medidas, por razões exógenas, ficou aquém do previsto.

<sup>12</sup> Não referindo quais.

Relativamente à argumentação apresentada pelo MVRSA em sede de contraditório, importa destacar que o PAM tem fixados objetivos específicos para os diferentes anos de vigência, de modo a alcançar uma determinada trajetória para diversos agregados.

Quanto à execução demonstrada pelo MVRSA, refira-se que não só se verificou o incumprimento dos objetivos fixados para 2018, como a DE do FAM também já tinha identificado desvios relevantes face aos objetivos fixados para o ano de 2017, o que levou aquela entidade a impor um conjunto de medidas extraordinárias com definição de metas que não foram alcançadas em 2018, nem, tão pouco, em 2019.

Anexos 10 e 11

### b) Medidas de otimização da receita

No que respeita às medidas específicas de otimização da receita, é de evidenciar o seu incumprimento global face aos referenciais previstos no PAM, conforme resulta do quadro seguinte:

**Quadro 7 – Controlo das medidas de maximização da receita - 2018**

Unidade: euro

N.º	RECEITA Descrição	APURAMENTO IGF-AA		CONTROLO DO OBJETIVO		CUMPRIMENTO (SIM / NÃO)
		PAM	EXECUÇÃO	VALOR	%	
(2)	(3)	(4)	(5)	(6)=(5)-(3)	(7)=(5)/(3)	(6)
3	Definição das taxas máximas nos impostos municipais, designadamente o IMI.	7 859 110	7 399 055	- 460 054	94%	Não
5	Fixação dos preços cobrados pelo município nos setores do saneamento, água e resíduos, nos termos definidos nas recomendações da Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos.	422 305	0	- 422 305	0%	Não
6.1	Parque de estacionamento e estacionamento na via pública.	234 951	0	- 234 951	0%	Não
6.3	Taxa Hoteleira/Turística.	275 000	1 422	- 273 578	1%	Não
7.4	Alienação de terreno para construção de hotel na Praia de Monte Gordo.	2 250 000	0	- 2 250 000	0%	Não
...	Outras medidas	884 229	950 492	66 263	107%	Sim
	<b>Total</b>	<b>11 925 595</b>	<b>8 350 969</b>	<b>- 3 574 626</b>	<b>70%</b>	<b>Não</b>

Fonte: PAM e documentos de prestação de contas do MVRSA

De acordo com o relatório do 4.º trimestre de 2018 elaborado pelo MVRSA, o desempenho da receita foi influenciado, na sua essência, pela “*verificação de uma passividade excessiva no processo de garantia de arrecadação da receita devida, quer por omissão no registo da sua liquidação, quer por não atuação nos procedimentos legais de cobrança coerciva, quer no procedimento com a SGU em que a receita liquidada e cobrada de resíduos fica, pelo menos em parte por transferir e reconhecer nas contas do município*”.

Constatamos diversas situações em que a atuação da Autarquia não cumpriu, de forma integral e sistemática, os regulamentos municipais que poderiam contribuir para o aumento da arrecadação de receitas<sup>13</sup>, que se insere no objetivo do PAM de “*Adotar as medidas conducentes ao aperfeiçoamento dos processos e do controlo sobre os factos suscetíveis de gerarem a cobrança de taxas e preços municipais, aplicação de coimas, instauração de processos de execução fiscal, designadamente no que se refere à arrecadação de receita*”, o qual carece ainda de cumprimento integral.

<sup>13</sup> A título de exemplo, os regulamentos de urbanização e edificação, de ocupação da via pública, da taxa turística, do arrendamento municipal e dos acessos a espaços e equipamentos municipais, designadamente, ao Parque de Campismo.

Entre as situações identificadas, destacamos as relacionadas com o atraso no início do processo de arrecadação de receitas decorrentes da aplicação das seguintes medidas, cujo incumprimento é imputável ao MVRSA:

- ✓ Receitas da taxa turística, pois, apesar de a aplicação da medida estar prevista para 2016, a publicação do Regulamento ocorreu apenas em 26/10/2018, tendo entrado em vigor em dezembro de 2018;
- ✓ Receitas provenientes da concessão da gestão e exploração do serviço público de estacionamento tarifados de VRSA e Monte Gordo, que apenas originou receita a partir de 2019, após a conclusão do processo de reposição do equilíbrio económico do contrato que havia sido posto em causa pelo MVRSA<sup>14</sup>;
- ✓ Tarifário de resíduos submetida tardiamente a parecer da Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos (ERSAR) e aprovada em 2019;
- ✓ Não atualização dos regulamentos com as novas taxas e preços<sup>15</sup>.

Para além destas medidas, existem outras que não obtiveram os efeitos esperados sobre o processo de ajustamento financeiro, como seja a renegociação dos contratos de arrendamento habitacional e de aluguer da clínica médica instalada no Estádio Municipal<sup>16</sup>.

No contraditório, o MVRSA realça que parte das medidas de maximização da receita acabaram por ser executadas em 2019 e está em desacordo com a conclusão de que estas medidas não foram globalmente cumpridas, uma vez que foi possível atingir um valor de receita superior ao estimado, referindo que *“Estamos a falar de algumas medidas cuja execução, alegadamente, não terá surtido os efeitos que se previa no exercício económico de 2018”*.

Sobre este aspeto, importa notar que neste ponto estamos a tratar de um conjunto de medidas obrigatórias, previstas no PAM, que visam a otimização da receita no ano de 2018, e não do agregado da classificação económica analisado no ponto anterior, distinção que o Município não concretizou nas suas alegações, pelo que se mantêm as asserções constantes do projeto de relatório.

*Anexos 10 e 11*

### **c) Medidas de racionalização da despesa**

Apesar do resultado globalmente positivo nas metas relativas à racionalização da despesa, o não reequilíbrio das finanças municipais é também explicado pelo comportamento negativo face aos valores previstos de diversas medidas, conforme resulta do quadro seguinte:

---

<sup>14</sup> Situação objeto de análise no processo 2019/255/B3/550.

<sup>15</sup> O PAM previa a criação de taxas e novos preços para aluguer de salas, cobrança do autocarro social, utilização da Casa do Avô, recolha de monos ou estacionamento na via pública.

<sup>16</sup> Situações objeto de análise no processo 2019/255/B3/550.

**Quadro 8 – Controlo das medidas de racionalização da despesa**

Unidade: euro

N.º	DESPESA Descrição	APURAMENTO IGF-AA		CONTROLO DO OBJETIVO		CUMPRIMENTO (SIM / NÃO)
		PAM (3)	EXECUÇÃO (4)	VALOR (5)=(4)-(3)	% (6)=(4)/(3)	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(4)-(3)	(6)=(4)/(3)	(7)
1.2	Redução do spread aplicado nos juros dos empréstimos do Baequilíbrio Financeiro.	- 817 632	- 315 408	502 224	39%	Não
2.1	Redução no pagamento de trabalho extraordinário e ajudas de custo.	0	86 052	86 052		Não
4	Limites a realização de Investimento.	0	947 348	947 348	-	Não
5.1.1	Alienação dos Terrenos do atual Parque de Campismo. a)	- 363 664	0	363 664	0%	Não
5.1.4	Redução de despesa corrente (no âmbito da Recolha de Resíduos Sólidos e Limpeza Urbana).	345 363	0	345 363	0%	Não
5.1.5	Cancelamento do Contrato de Gestão entre o Município e a CM em consequência da concessão da atividade de Abastecimento de Água e Recolha de Águas Residuais Domésticas.	250 000	0	250 000	0%	Não
...	Outras medidas	- 215 500	- 3 215 488	- 2 750 079	1493%	Sim
	<b>Total</b>	<b>- 1 992 068</b>	<b>- 2 498 497</b>	<b>- 506 429</b>	<b>125%</b>	<b>Sim</b>

Nota:

a) O PAM refere que esta medida implica redução de despesa na rubrica 020207 – Locação de edifícios.

Fonte: PAM, documentos de prestação de contas do MVRSA e auditoria da IGF - Autoridade de Auditoria

As medidas que registaram um desempenho abaixo do previsto respeitaram ao efeito não alcançado com a redução dos *spreads* objeto das garantias prestadas pelo FAM, considerando a diferença na total das prestações de 2018, entre os juros do plano de pagamentos inicial e os juros previstos no plano com o *spread* renegociado e à não redução do trabalho extraordinário e ajudas de custo, por motivo de, apenas em outubro de 2018, o executivo municipal ter tomado medidas com vista à sua diminuição.

A realização de investimentos excedeu igualmente o limite aprovado, sendo tal incumprimento justificado pelo Município com a necessidade de salvaguardar a atratividade turística do concelho, nomeadamente, com a construção do passadiço de Monte Gordo e a intervenção no Mercado Municipal de VRSA.

De igual modo, não se concretizaram os pressupostos de racionalização na despesa quer pela cedência de pessoal à sociedade [REDACTED] prestadora do serviço de recolha de resíduos e limpeza urbana, quer pela redução dos custos com o cancelamento do contrato de gestão entre o Município e a empresa local VRSA–Sociedade de Gestão Urbana, E.M, S.A. (VRSA-SGU), para o abastecimento de água e recolha de águas residuais domésticas bem como quanto à redução das transferências para instituições sem fins lucrativos.

A título de exemplo, entre 2016 e 2018 foram celebrados acordos com as entidades a seguir identificadas, tendo sido transferidos, no ano de 2018, os montantes indicados: [REDACTED] (353 milhares de euros), [REDACTED] (102 milhares de euros), [REDACTED] (87 milhares de euros), [REDACTED] (33 milhares de euros), [REDACTED] (12 milhares de euros) e [REDACTED] (11 milhares de euros).

Acresce que estas transferências foram efetuadas sem que tenham sido acompanhadas da adequada fundamentação e de uma análise custo/benefício dos serviços prestados, sendo ainda de referir que o controlo operacional efetuado pelos serviços da autarquia não se revelou eficaz quanto à justificação das verbas transferidas, o que constitui uma fragilidade e condiciona a eficácia dos Programas de

consolidação financeira em vigor no MVRSA desde 2014 e, em particular, do PAM.

Ponderado o efeito global das medidas inscritas no PAM, importa salientar que o impacto positivo na racionalização da despesa (menos 506 429 €, cerca de 25% aquém do previsto) não foi suficiente para compensar o incumprimento global das medidas específicas de otimização da receita (3 574 626 €, 30% abaixo da meta fixada), facto que justifica a asserção de que a evolução financeira do MVRSA não está a progredir no sentido do ajustamento contratualmente estabelecido entre o MVRSA e o FAM.

*Anexo 2*

Os desvios verificados nas medidas e metas enunciados nos parágrafos precedentes, respetivamente, de menos 562 235 € (efeito global das estimativas da receita e despesa orçamental) e de menos 3 068 197 € (saldo das medidas de reequilíbrio financeiro), refletem a materialidade associada aos incumprimentos ocorridos no processo de ajustamento financeiro baseado no PAM, no ano de 2018.

*Anexos 1 e 2*

#### **d) Evolução da dívida municipal**

Contrariamente ao previsto na Lei do FAM<sup>17</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, o que representa fragilidades significativas na conceção, bem como na aprovação e monitorização da execução do PAM pela DE do FAM.

Em 2018, o MVRSA não alcançou a meta prevista ao nível da evolução da dívida municipal<sup>18</sup>, tendo-se verificado um desvio de 9 081 939 € (114%) face aos valores do PAM aprovado pelo TC, apesar do cumprimento do limite estabelecido para a dívida das entidades participadas (menos 19 470 € e 24%).

**Quadro 9 – Controlo do PAM ao nível da dívida - 2018**

Unidade: euro

DESCRIÇÃO (1)	APURAMENTO IGF - AA		CONTROLO DO OBJETIVO		CUMPRIMENTO (SIM / NÃO) (6)
	PAM (2)	EXECUÇÃO (3)	VALOR (4)=(3)-(2)	% (5)=(3)/(2)	
Dívida do Município	66 964 697	76 066 106	9 101 409	114%	Não
Dívida de entidades participadas	25 551	6 081	- 19 470	24%	Sim
<b>DÍVIDA TOTAL</b>	<b>66 990 248</b>	<b>76 072 187</b>	<b>9 081 939</b>	<b>114%</b>	<b>Não</b>

Fonte: PAM, documentos de prestação de contas do MVRSA e auditoria da IGF - Autoridade de Auditoria

A componente da dívida que influenciou de forma determinante a situação de incumprimento respeita a outras dívidas a terceiros, cuja evolução o MVRSA não conseguiu controlar, particularmente no que respeita a fornecedores (mais 10 922 639 € e 2 447,89%), ao Estado (mais 22 623 € e 116,45%) e a outras entidades (mais 889 469 € e 203,32%), face ao previsto no PAM. Tal impediu que o desempenho positivo ao nível da dívida bancária (menos 2 733 322 € e -4,17%) contribuísse decisivamente para a melhoria do endividamento municipal.

*Anexo 3*

<sup>17</sup> Concretamente no n.º 8 do art. 23º.

<sup>18</sup> O PAM inclui no cálculo da dívida total as operações de tesouraria e os montantes excecionados para a DTOO.

Confirma-se, assim, que o MVRSA não reduziu a dívida para o nível admissível, tendo incumprido o mais importante objetivo do PAM, para o qual concorrem todas as medidas de reequilíbrio orçamental e demais obrigações vinculativas do Programa<sup>19</sup>, pelo que estes factos contribuem para o incumprimento global do FAM e são passíveis de sancionamento, conforme consta no ponto 2.5.

Em síntese, o MVRSA não cumpriu, em 2018, à semelhança do que sucedera no ano de 2014<sup>20</sup>, no âmbito do PAEL, os principais objetivos e metas a que se vinculou na sequência da adesão ao FAM.

No contraditório, o MVRSA expressou o desacordo com a conclusão de incumprimento do objetivo de evolução da dívida total, pois embora não tenha reduzido esta grandeza para os níveis a que se propôs, tal não significa que o objetivo central do PAM foi incumprido, remetendo melhor fundamentação para o ponto 2.3.2. do presente relatório relativo à evolução da dívida total de operações orçamentais.

Sobre este aspeto, mantemos a opinião de que a redução da dívida para os níveis legalmente previstos é, efetivamente, o objetivo central do PAM para o qual concorrem todos os outros objetivos e medidas acordados, pelo que o comportamento verificado neste agregado é revelador de uma situação de incumprimento global do PAM com que o Município se comprometeu, cuja síntese é efetuada no ponto 2.5.

Atendendo ao teor do contraditório, mantém-se a pertinência das asserções que resultam da auditoria realizada.

Anexos 10 e 11

### **2.2.3. Controlo das medidas de emergência determinadas pelo FAM**

O Relatório de Monitorização elaborado pela DE do FAM, alusivo ao 4.º trimestre de 2017, emitido em 18/05/2018, detetou uma execução com *“desvios significativamente negativos”*, quer ao nível das medidas de reequilíbrio orçamental, quer da evolução dos saldos orçamentais face às previsões do plano de ajustamento, situação que levou à conclusão de que *“face ao comportamento evidenciado pelo Município, não ser viável continuar a prestar a assistência financeira contratualizada, sem que previamente o Município assuma a correção adequada da sua forma de funcionamento”*.

Nesta sequência, a perspetiva de aprovação de uma proposta de revisão extraordinária do PAM, bem como a libertação da terceira e última tranche relativa ao EMLP de assistência financeira, ficaram condicionadas à demonstração do cumprimento de *“medidas estruturais de reformulação de hábitos e procedimentos sem as quais será impraticável levar a cabo qualquer recuperação financeira”*<sup>21</sup>, com destaque para as seguintes:

- a) Cumprir as medidas de reestruturação orçamental de emergência;
- b) Terminar integralmente com a assunção de despesas discricionárias e sem o necessário

---

<sup>19</sup> De acordo com a cláusula 1.ª do contrato de ajustamento municipal que refere: *“O presente PAM tem como objetivo principal a redução da dívida total do Município, até ao limite previsto no n.º 1 do artigo 52.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, na sua redação atual”*.

<sup>20</sup> Nesse ano, o incumprimento da dívida apresentou um desvio de mais 14%, correspondente a 9 323 517 €.

<sup>21</sup> Cfr 1.º parágrafo, n.º 3, do Ponto V – Conclusões, do Relatório de Monitorização n.º 2-VRSA/2018, da DE do FAM.

- enquadramento legal;
- c) Deliberar sobre a aplicação imediata da taxa turística;
  - d) Reportar pontos de situação semanais, mensais e trimestrais;
  - e) Apresentar um circuito de despesa compatível com a aplicação da legislação em vigor, nomeadamente com o Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL)<sup>22</sup> e a Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em atraso (LCPA)<sup>23</sup>.

A evidência obtida comprova o não acolhimento, em 2018, das medidas mencionadas na alínea a), com mais 475 364,53 € de despesa face ao fixado.

*Quadro 1.1 do Anexo 4*

De acordo com a orientação transmitida pela DE do FAM, o Município deveria ter promovido o reequilíbrio orçamental extraordinário no prazo de 60 dias, a contar da data em que tomou conhecimento do Relatório de Monitorização. No entanto, verificámos se o MVRSA decidiu a sua implementação apenas no exercício de 2019 (em sede de elaboração do orçamento), considerando a vantagem que resultaria de elaborar e executar um quadro previsional de raiz que incluísse essas novas condições, tendo-se constatado que, também nesse caso, se apurou o incumprimento global destes objetivos, quer aquando da preparação do orçamento, quer no final da sua execução (respetivamente, mais 40 509 693,84 € e mais 6 328 832,24 €).

*Quadros 1.2 e 1.4 do Anexo 4*

Na opinião do MVRSA, a aferição destas medidas de emergência em 2019 deveria ter como ano base o ano de 2017. Todavia, mesmo aceitando uma análise evolutiva plurianual, o que é discutível face à urgência imperativa imposta pelo FAM<sup>24</sup>, ainda assim se concluiria pelo seu incumprimento.

*Quadros 1.3 e 1.5 do Anexo 4*

Importa esclarecer que o FAM se refere a um “*reequilíbrio orçamental extraordinário*”, pelo que a análise realizada não considerou o princípio do acréscimo, mas antes a regra de elaboração do orçamento com base na previsão da despesa paga total.

As análises efetuadas à execução da despesa associada a estas medidas, relativamente aos anos de 2017, 2018 ou 2019 face aos anos anteriores, evidenciam sempre o incumprimento das medidas previstas.

*Quadros 2.1 a 2.3 do Anexo 4*

O contraditório apresentado pelo Município invoca o relatório de monitorização referente ao 4.º trimestre de 2018 elaborado pela DE do FAM que, diferentemente dos incumprimentos evidenciados no projeto de relatório, certifica que o MVRSA cumpriu estes objetivos, com exceção da diminuição em 50% das horas extraordinárias e ajudas de custo.

---

<sup>22</sup> DL n.º 54-A/99, de 22/02 e posteriores alterações.

<sup>23</sup> Lei n.º 8/2012, de 21/02 e posteriores alterações.

<sup>24</sup> A DE do FAM no seu relatório considera que o MVRSA deverá “*tomar as medidas excecionais identificadas nos pontos 1 e 2 das Conclusões, pelo que a libertação da 3.ª e última prestação, no montante de € 2.521.693,40, relativa ao Contrato de Empréstimo e de Assistência Financeira em vigor, fica condicionada ao cumprimento das mesmas*” e que “*Caso o Município venha a manter o incumprimento das medidas excecionais identificadas no presente relatório, deverão ser acionados os procedimentos previstos no art.º 49.º da Lei do FAM*”.



Importa notar que, na análise da execução destas medidas excecionais, a DE do FAM segue o princípio do acréscimo, com justificação no facto de a única forma de responsabilizar o executivo atual ser a não consideração dos pagamentos de faturas cuja execução ocorreu em anos anteriores. Este entendimento, por um lado, iliba os responsáveis autárquicos pela não liquidação dos encargos transitados e, por consequência, pela não redução da dívida para os níveis impostos pelo RJRFM (cfr. pontos 2.2.2.d) e 2.3.2.) e, por outro lado, conduz a uma análise mais favorável para o desempenho da gestão municipal, por não adotar integralmente o PAM enquanto instrumento planificador válido para o ajustamento financeiro municipal.

Ainda assim, apresentamos nos quadros 2.1 a 2.3 do Anexo 4, a evidência de que estas medidas são, igualmente, incumpridas, se a análise considerar apenas a despesa paga do exercício corrente, pelo que se mantém a pertinência das asserções que resultam da auditoria realizada.

*Anexos 10 e 11*

No que concerne às demais medidas de emergência determinadas pelo FAM, referidas nas alíneas b) a e), o Município não apresentou reportes mensais ao FAM e embora os pontos de situação semanais revelem a situação dos compromissos, da despesa e dos pagamentos em atraso (PA), não monitorizam os desvios face às medidas de ajustamento orçamental assumidas no PAM.

Por despacho da Presidente da Câmara Municipal, de 21/08/2018, foi aprovado um circuito da despesa que não difere substancialmente do fluxo documental, evidenciado pelo sistema EDOCLINK, utilizado pelo Município, continuando a permitir a aprovação de despesas sem fundos disponíveis, em violação do POCAL e da LCPA<sup>25</sup>.

Em sede de contraditório, o MVRSA informou que procedeu, em 2019, a alterações aos procedimentos relativos às aquisições, impondo que as mesmas se processem através da utilização das ferramentas informáticas de apoio à contabilidade.

Contudo, importa notar que o recurso a *software* contabilístico e a formalização de rotinas de aprovação dos compromissos e da despesa já se encontravam em vigor aquando da auditoria, não tendo evitado a violação das normas previstas no POCAL e na LCPA, pelo que se mantém a oportunidade das asserções do projeto de relatório.

*Anexos 10 e 11*

A implementação da taxa turística ocorreu em dezembro de 2018, todavia, a documentação disponível não quantifica o montante total de alojamentos turísticos e de dormidas/ano, o que impede o conhecimento da dimensão das exceções reportadas e das medidas adotadas para a sua resolução<sup>26</sup>. No entanto, foram identificados 207 alojamentos turísticos em infração e a instauração de 34 processos de contraordenação<sup>27</sup>.

O órgão executivo e a AM do MVRSA aprovaram, em 10 e 20/12/2018, respetivamente, a suspensão

---

<sup>25</sup> Esta asserção é baseada na consulta à conta corrente de fundos disponíveis de 2018, a qual evidencia sistemáticos saldos negativos.

<sup>26</sup> Cfr Ponto II do documento “Revisão do Plano de Ajustamento Municipal” (novembro de 2019).

<sup>27</sup> Dados reportados a 14/09/2019.

dos benefícios fiscais e de isenções de taxas previstas nos regulamentos municipais durante a intervenção do FAM. Apesar da importância da medida, há a referir que não foi acompanhada por um levantamento exaustivo dos benefícios e isenções em vigor com vista à sua revogação, o que potencia o risco de não cumprimento integral daquelas deliberações.

Acresce que as mencionadas deliberações não impediram a manutenção da concessão de apoios de cariz social aos municípios, nem a celebração de protocolos e contratos-programa geradores de grandes volumes de transferências para entidades terceiras, nomeadamente empresas locais e entidades associativas.

Em contraditório, o MVRSA não acrescentou elementos que evidenciem o conhecimento integral e quantificado dos benefícios, isenções e apoios concedidos, visando o cumprimento da medida imposta pelo FAM.

No entanto, sobressai o propósito de *“trabalhar, no sentido de melhorar o processo de monitorização de todos os benefícios, isenções e apoios a entidades concedidos pelo Município”*.

Face ao que antecede, mantemos as asserções do projeto de relatório.

*Anexos 10 e 11*

#### **2.2.4. Outras obrigações decorrentes do PAM**

No que respeita às demais obrigações emergentes da assinatura do contrato de ajustamento municipal, em 2018, o MVRSA:

- a) Cumpriu o limite fixado para o plano de amortizações do empréstimo de médio e longo prazo (EMLP), com menos 1 891 440,46 € (58,46%) de encargos suportados face ao estimado no PAM;
- b) Os créditos com origem em processos judiciais interpostos por terceiros (passivos contingentes), tiveram um comportamento positivo face ao que era expectável aquando da aprovação do PAM, pois o seu valor decresceu 111 172 €, o que constitui uma diminuição do risco global, embora se mantivesse muito elevado o montante das ações judiciais não cobertas por provisões (3 144 024 €);
- c) O objetivo de manter um número de trabalhadores igual ou inferior a 495 foi igualmente alcançado, embora tenham sido confirmados mais 30 contratos a termo certo, celebrados pela VRSA-SGU, que substituiu a Autarquia enquanto entidade empregadora. A admissão dos colaboradores teve subjacente o contrato-programa celebrado entre a VRSA-SGU e o MVRSA, para a manutenção de imóveis e equipamentos municipais, tendo originado, como contrapartida, a atribuição de um subsídio à exploração no montante de 85 milhares de euros à empresa local<sup>28</sup>.

Não foi obtida evidência de situações de incumprimento ao nível dos requisitos formais impostos pelo art. 29º do RJRFM, relativos ao reporte e prestação de informação, no entanto, merecem reparo os seguintes aspetos:

---

<sup>28</sup> A análise desta situação foi incluída no processo 2019/255/B3/550.

- a) O relatório de gestão do ano de 2018, que integra os documentos de prestação de contas, não inclui o anexo relativo à execução do PAM, do qual deveria constar um especial apuramento e fundamentação dos desvios;
- b) O Município prestou trimestralmente à Direção-Geral das Autarquias Locais (DGAL), através do Sistema Integrado de Informação das Autarquias Locais (SIIAL), a informação necessária à monitorização do PAM, mas não existe uma estrutura definida pela DE do FAM que permita uma análise quantitativa imediata da evolução do cumprimento das medidas do PAM.

O MVRSA informou, em sede de contraditório, que tenciona promover a construção de um modelo de reporte que possa ir ao encontro das necessidades de informação do FAM e, simultaneamente, sirva como um instrumento útil de esclarecimento quanto à evolução do desempenho do Município face às metas definidas em sede de PAM, pelo que se considera que devem ser mantidas as asserções que constam do projeto de relatório.

*Anexos 10 e 11*

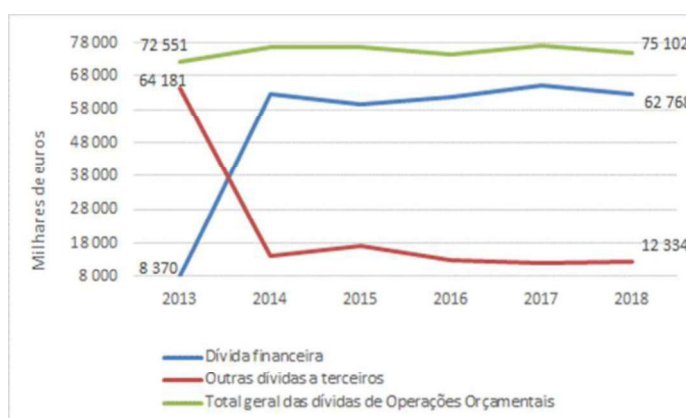
### 2.3. Impacto dos programas (RF, PAEL e FAM) na evolução da situação financeira

Nos pontos seguintes, procede-se à análise da evolução dos impactos dos contratos de RF e do PAEL desde 2014 e do EMLP de assistência financeira, resultantes da adesão ao FAM em 2016.

#### 2.3.1. Evolução da dívida municipal

A execução do PAF (PAEL) e do PAM (FAM), em virtude dos desvios materialmente relevantes já assinalados, não tem sido suficiente para inverter a situação financeira negativa do MVRSA, tomando como referência, nomeadamente, a evolução da dívida global, que registou um aumento de 2 551 418 € entre 2013 (ano de adesão ao PAEL) e 2018 (terceiro ano de vigência do FAM), em especial, devido ao aumento de 54 397 893 € de dívida financeira (EMLP), não compensado pela redução de 51 846 474 € de outras dívidas a terceiros, conforme revela a figura:

**Figura 1 – Evolução da dívida municipal entre 2013/2018**



Fonte: Documentos de prestação de contas do MVRSA

Os programas de ajustamento financeiro não produziram um efeito substancial na dívida, pois não foi alterada significativamente a sua trajetória, que se situou sempre a um nível superior a 70 M€ ao longo do período, apesar da clara substituição das outras dívidas a terceiros com a natureza de curto prazo

por EMLP (e a transferência do ónus da amortização para exercícios futuros).

O incumprimento das medidas do PAM teve ainda um efeito negativo na dívida global e na dívida financeira, consubstanciado no aumento de 352 792 € e de 954 378 €, respetivamente, entre 2016 e 2018, enquanto a dívida comercial/administrativa reduziu 601 586 €.

Acresce que a dívida financeira tem tendência a agravar-se, uma vez que, por um lado, não foi transferida para o MVRSA a terceira e última tranche do empréstimo do FAM para o pagamento da dívida não financeira, no valor de 4 750 077 € e, por outro lado, o processo de internalização em curso da VRSA-SGU no Município<sup>29</sup>, irá levar à assunção, pelo Município, dos financiamentos contratados pela empresa local, no valor de 35 436 116,30 €.

*Anexo 5*

Em contraditório, o MVRSA demonstrou uma evolução das dívidas a terceiros coincidente com o somatório dos efeitos conjugados da dívida financeira com as outras dívidas a terceiros da Figura 1, uma vez retirados aos dados do Município os saldos de operações de tesouraria (extraorçamentais). Acrescentou que os dados de 2019 revelam uma evolução positiva face a 2018, que a dívida ao PAEL foi objeto de reestruturação no projeto de revisão do PAM (em apreciação pelo TC) e que a proposta do projeto de relatório teve acolhimento no mencionado documento.

Face à evolução apresentada pelo Município para o ano de 2019, procedemos a uma atualização sumária da nossa análise para abranger aquele ano, da qual resultou uma dívida de operações orçamentais no valor de 70 680 312,57 €<sup>30</sup> (menos 4 421 819,45 € face a 2018 e menos 4 069 027,43 € relativamente a 2016, ano de início de vigência do PAM).

Todavia, importa também avaliar a execução do ano de 2019 face aos objetivos previstos no PAM para a dívida desse ano, que era de 62 314 361,08 € (em complemento ao quadro 9), de que resulta um incumprimento de 8 365 951,49 €<sup>31</sup>, pelo que se justifica a manutenção das asserções do projeto de relatório.

*Anexos 10 e 11*

### **2.3.2. Evolução da dívida total de operações orçamentais**

A evolução da posição do MVRSA, 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:

---

<sup>29</sup> Cfr. reunião da Câmara Municipal de 01/07/2019 e sessão da AM, de 05/07/2019, que aprovaram a proposta de dissolução com entrada em liquidação e internalização da VRSA-SGU e aprovação do plano de internalização das atividades no Município, conjugado com o relatório de gestão da empresa, do ano de 2018.

<sup>30</sup> De acordo com os valores disponíveis no balanço e no mapa de fluxos de caixa do Município para 2019.

<sup>31</sup> De acordo com o seguinte cálculo: 70 680 312,57 € (balanço) - 62 314 361,08 € (PAM).

**Quadro 10 – Evolução da dívida total de operações orçamentais**

Unidade: euro

DESCRIÇÃO	MONTANTES						VARIACÃO		
	2014 (entrada em vigor do RFALEI)		31/12/2015	31/12/2016	31/12/2017	31/12/2018	VALOR	%	
	01/01	31/12							
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)-(6)-(1)	(8)-(7)/(1)	
<b>A - Limite DTOO</b>	26 588 162	26 588 162	26 489 367	28 290 006	30 348 919	29 636 066	3 047 904	11%	
<b>B - DTOO</b>	Município	72 483 449	75 876 353	76 266 589	74 165 625	76 903 596	75 019 787	2 536 338	3%
	Outras entidades	28 296	25 551	17 337	30 190	27 960	6 081	- 22 215	-79%
	<b>Total</b>	<b>72 511 745</b>	<b>75 901 904</b>	<b>76 283 926</b>	<b>74 195 814</b>	<b>76 931 556</b>	<b>75 025 868</b>	<b>2 514 123</b>	<b>3%</b>
<b>C - Diferença</b>	<b>Excesso</b>	<b>45 923 583</b>	<b>49 313 742</b>	<b>49 794 559</b>	<b>45 905 808</b>	<b>46 582 637</b>	<b>45 389 802</b>	<b>- 533 781</b>	<b>-1%</b>
	%	173%	185%	188%	162%	153%			
<b>D - Valor máximo admissível para o excesso</b>	Valor admissível (*)		41 331 224,92	44 382 367,80	44 815 103,32	41 315 227,60	41 924 373,73		
	Valor ultrapassado (C-D)		7 982 517	5 412 191	1 090 705	5 267 410	3 465 429		

(\*) - Menos 10% que o excesso do ano anterior.

Fonte: Documentos contabilísticos do MVRSA e SIAL

Anexo 6

Os dados do SIAL, entre 2014 e 2018 evidenciam flutuações no montante da DTOO, registando-se um aumento global de 2,5 M€ e 3%, embora o valor em excesso tenha diminuído (- 534 milhares de euros e - 1%).

A análise do quadro permitiu ao MVRSA, em sede de contraditório, salientar que, no final de 2017, registava um excesso na DTOO de 46 582 637 €, sendo que, passados doze meses, esse excesso reduziu para 45 389 802 € (menos 1 192 835 €) pelo que teria conseguido, desse modo, cumprir o objetivo do PAM assente no n.º 1, da cláusula 1.ª do contrato de ajustamento municipal que refere: “*O presente PAM tem como objetivo principal a redução da dívida total do Município, até ao limite previsto no n.º 1 do artigo 52.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, na sua redação atual*”.

Porém, era condição do PAM que o excesso da DTOO fosse, em 2018, de 35 407 177,57 €<sup>32</sup> e não do valor atingido, que foi de 45 389 802 €, sendo a materialidade do desvio de 9 982 624 €.

Este incumprimento na diminuição programada do excesso da dívida é a consequência inevitável da violação dos objetivos impostos pelo PAM que condicionaram a evolução da dívida municipal (cfr. ponto 2.2.2), pelo que mantemos a opinião de que não foi cumprido o objetivo central do PAM para o qual concorrem todos os outros, conforme a DE do FAM também admitiu, nos pontos I e II.1 do Memorando “*Proposta de Revisão do PAM a apresentar pelo Município de Vila Real de Santo António*”.

Anexos 10 e 11

### 2.3.3. Evolução da regra de equilíbrio orçamental

Em 2018, foi cumprida a regra de equilíbrio orçamental prevista no art. 40º do Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais (RFALEI), situação que não acontecia desde a entrada em vigor desse regime legal, em 2014, conforme o quadro a seguir:

<sup>32</sup> Cfr. no Formulário V – Stock e sustentabilidade da dívida, do PAM em vigor.

### Quadro 11 – Cumprimento da regra de equilíbrio orçamental

Unidade: euro

DESCRIÇÃO		CONTROLO DO CUMPRIMENTO DA REGRA DE EQUILÍBRIO ORÇAMENTAL				
		2014	2015	2016	2017	2018
Resultado	Montante (saldo corrente - despesas correntes)	- 31 260 377,43	- 2 669 128,48	- 5 669 325,77	- 6 672 413,60	692 360,98
	Percentagem [receitas correntes brutas / (despesas correntes + amortização média da EMLP)]	39,4%	88,1%	78,7%	73,7%	103,3%
Conclusão	Ótica anual	Violação da regra do equilíbrio orçamental	Violação da regra do equilíbrio orçamental	Violação da regra do equilíbrio orçamental	Violação da regra do equilíbrio orçamental	Cumprimento

Fonte: Documentos previsionais, de prestação de contas do MVRSA e auditoria da IGF – Autoridade de Auditoria

Anexo 7

Apesar de se ter verificado a situação de violação da regra do equilíbrio orçamental nos anos de 2014 a 2017, registou-se uma evolução positiva na decorrência do PAM, ainda assim suscetível de, em abstrato, gerar responsabilidade financeira, em conformidade com a al. b), n.º 1, art. 65º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC).

Contudo, o TC, no exercício das suas atribuições no âmbito da verificação dos documentos de prestação de contas, não questionou a situação nos anos em análise, pelo que não se justifica a realização de outras diligências quanto a um eventual processo de responsabilização financeira.

O MVRSA salienta no contraditório que os dados de 2019 comprovam que existiu uma inversão da trajetória negativa descrita no projeto de relatório e que relativamente à regra do equilíbrio orçamental *“o exercício económico de 2018 foi aquele em que, pela primeira vez, o Município conseguiu respeitar esta regra, o que não poderá deixar de se considerar mais um indicador de que o Município está a caminhar na direção certa”*.

Anote-se, no entanto, também a opinião do MVRSA, já apresentada no decurso da auditoria e incluída no ponto 2.3.4. do projeto de relatório, de que *“(…) este cumprimento apenas se verifica do ponto de vista formal (...)”,* pois *“(…) enquanto a dívida em atraso de curto prazo relativa a exercícios anteriores for significativa, não se verifica o cumprimento real deste princípio, porque a amortização média dos empréstimos tem um peso considerável (...)”,* pelo que mantemos as asserções do projeto de relatório.

Anexos 10 e 11

#### 2.3.4. Evolução de indicadores orçamentais e patrimoniais (2013 a 2018)

A análise de alguns indicadores relativos ao período entre 2013 e 2018, permite afirmar que apesar de a regra do equilíbrio orçamental ter sido respeitada em 2018, existem indicadores (3 e 4) que espelham uma situação de desequilíbrio financeiro do MVRSA na ótica patrimonial, conforme resulta do quadro seguinte:

### Quadro 12 – Evolução de indicadores financeiros

Unidade: euro

INDICADORES	2013	2014	2015	2016	2017	2018	VARIAÇÃO (pontos percentuais)			OBSERVAÇÕES
							2013/2015	2016/2018	2013/2018	
1 Segurança orçamental	105,01%	41,83%	106,01%	90,99%	86,64%	127,93%	1,00	36,94	22,92	Mede a capacidade das receitas totais cobrirem as despesas totais.
2 Independência orçamental	69,35%	21,54%	80,99%	69,20%	61,31%	81,87%	11,64	12,67	12,52	Mede o peso das receitas próprias nas receitas totais cobradas no exercício.
3 Independência patrimonial	49,89%	52,39%	56,02%	54,15%	55,15%	56,05%	6,13	1,90	6,16	Mede o peso dos capitais afetados no financiamento das atividades da autarquia.
4 Segurança patrimonial	20,53%	89,47%	69,41%	100,63%	88,61%	78,49%	48,88	-22,14	57,96	Mede o equilíbrio financeiro mínimo e, por consequência, a margem para o MVRSA fazer face aos débitos ou compromissos a curto prazo.

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

Anexo 8

Sobre o assunto, o entendimento do MVRSA é o de que *“este cumprimento (da regra do equilíbrio orçamental) se verifica do ponto de vista formal, já que em termos materiais o valor dos compromissos por pagar ultrapassa o excedente evidenciado no quadro acima.*

*Na verdade, enquanto a dívida em atraso de curto prazo relativa a exercícios anteriores for significativa, não se verifica o cumprimento real deste princípio, porque a amortização média dos empréstimos tem um peso considerável”<sup>33</sup>.*

O primeiro indicador orçamental evidencia uma situação de desequilíbrio muito acentuado das finanças municipais em 2014 (41,83%). No decurso da vigência do PAM (2016 a 2018) constata-se, porém, uma evolução positiva deste rácio, terminando o ano de 2018 com o melhor resultado (127,93%), situação que está em linha com a obtenção do equilíbrio orçamental.

No que respeita ao comportamento das receitas próprias (indicador 2), verifica-se que estas evoluíram favoravelmente considerando os extremos do período, apesar das oscilações entre 21,54% e 81,87%.

Quanto à independência patrimonial, verificou-se um aumento do rácio durante a vigência do PAEL (2013 a 2015). A partir de 2016, com a adesão ao FAM, o rácio registou uma evolução negativa, até se situar em 2018, novamente, ao nível de 2015 (o pior do período em análise).

A auditoria evidenciou que o cumprimento do equilíbrio financeiro mínimo (segurança patrimonial) apenas foi atingido em 2016. Nos restantes anos, o indicador mostra a impossibilidade de o Município cumprir os compromissos de curto prazo, sendo de salientar que desde a adesão ao FAM verificou-se a sua deterioração gradual.

O contraditório remete a resolução do desequilíbrio das contas para o projeto de revisão do PAM, em fase de aprovação pelo TC, no qual *“mais do que melhorias nas previsões e projeções orçamentais e na redução da dívida foram apresentadas medidas estruturais capazes de sustentar e credibilizar o pilar financeiro e orçamental do Programa de Ajustamento Municipal”.*

Em nossa opinião, apesar de o Município remeter a solução deste desequilíbrio para a revisão do PAM, tal documento ainda não foi aprovado, pelo que se torna necessário avaliar, de forma devidamente

<sup>33</sup> Cfr. Relatório de Monitorização referente ao 4.º trimestre de 2018 (folha 18).

quantificada, objetiva e realista, os efeitos obtidos com a execução das medidas previstas no PAM ainda em vigor, sob pena de se manter a situação negativa da Autarquia muito para além da vigência de qualquer plano de ajustamento, pelo que se mantêm as asserções.

Anexos 10 e 11

### 2.3.5. Impacto nas outras dívidas a terceiros e nos pagamentos em atraso

A arrecadação das verbas provenientes dos EMLP teve os seguintes efeitos, ao nível da evolução da dívida comercial/administrativa e dos pagamentos em atraso (PA):

**Quadro 13 – Impacto dos financiamentos sobre as outras dívidas a terceiros e os PA**

Unidade: euro

DESCRIÇÃO	VALORES E VARIAÇÕES						
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2013/2018
(A.1) - Variação das outras dívidas a terceiros face ao valor existente em cada ano anterior, entre 2013/2018	4 205 371	- 50 831 818	3 861 966	- 4 308 628	- 833 453	231 867	- 47 674 695
(A.2) - Variação dos pagamentos em atraso face ao valor existente em cada ano anterior, entre 2013/2018	2 201 883	- 18 281 580	4 506 725	- 4 256 311	- 1 871 497	747 168	- 16 953 612
(B) - Empréstimos Reequilíbrio Financeiro (capital utilizado por ano)		33 046 247	178 593				
(C) - Empréstimo PAEL (capital utilizado por ano)		24 272 248	49 455				68 630 056
(D) - Empréstimo FAM (capital utilizado por ano)				6 039 559	5 025 367	18 586	
(E.1) - Variação das dívidas a terceiros (sem RF/PAEL/FAM) face a cada ano anterior, entre 2013/2018 ((A.1) + (B) + (C) + (D))	4 205 371	6 486 677	4 090 015	1 730 931	4 191 914	250 453	20 955 361
(E.2) - Variação dos pagamentos em atraso (sem RF/PAEL/FAM), entre 2013/2018 ((A.2) + (B) + (C) + (D))	2 201 883	39 036 915	4 734 773	1 783 248	3 153 871	765 754	51 676 444

Fonte: Documentos de prestação de contas do MVRSA, SIAL e auditoria da IGF – Autoridade de Auditoria

Tendo como base o ano anterior à utilização dos EMLP (2013), as outras dívidas a terceiros e os PA reduziram, respetivamente, 47 674 695 € e 16 953 612 € (linhas A.1 e A.2), mas, através dos empréstimos de RF, PAEL e FAM (linhas B, C e D), o MVRSA transformou 68 630 056 € de dívida comercial e/ou administrativa em dívida financeira, sem o qual, aquelas componentes da dívida teriam aumentado, respetivamente, 20 955 361 € e 51 676 444 € (linhas E.1 e E.2).

Apesar da trajetória de abrandamento das outras dívidas a terceiros e dos PA entre 2016 e 2018, do quadro anterior resulta que o recurso ao EMLP do FAM não conduziu à diminuição daquelas grandezas em montantes pelo menos equivalentes ao capital utilizado (11 082 513 €), mas apenas de, respetivamente, 4 910 215 € e 5 380 640 €.

O contraditório salienta a trajetória de reequilíbrio evidenciada em 2019, assente na redução, face a 2018, das outras dívidas a terceiros (- 3 789 778 €) e dos PA (-1 923 285 €). Contudo, somando os mencionados valores às diminuições verificadas até 2018 (Linhas A1 e A2 do quadro), o comportamento destas grandezas é, no final de 2019, respetivamente, de -51 464 473 € e -18 876 897 €, valores ainda significativamente aquém do montante de 68 630 056 €, referente aos EMLP disponibilizados para a resolução definitiva destas situações.

O MVRSA demonstra assim que não tem medido a suficiência dos resultados face aos pressupostos dos programas de consolidação da dívida e que os elementos constantes do contraditório não afetaram as conclusões extraídas a partir do quadro 13, pelo que as mantemos.

Anexos 10 e 11



De acordo com os reportes do SIAL<sup>34</sup>, existiram meses em que os PA aumentaram, situação que constitui fundamento, nos termos legais<sup>35</sup>, para aplicação das seguintes multas:

**Quadro 14 – Multas decorrentes do aumento mensal dos PA**

Unidade: euro

PROGRAMA	ANOS	MULTA CALCULADA AO ABRIGO DO N.º 3, DO ART. 22.º, DO DL N.º 127/2012, DE 21/06	
		No ano	Acumulado
RF/PAEL	2013	358 230	358 230
	2014	305 728	663 958
	2015	429 323	1 093 281
FAM	2016	3 767	3 767
	2017	134 587	138 355
	2018	576 819	715 173
	2019	638 060	1 353 233
<b>TOTAL</b>		<b>2 446 514</b>	<b>2 446 514</b>

Fonte: SIAL e auditoria da IGF – Autoridade de Auditoria

Anexo 9

O total das multas imputáveis ao período de vigência do PAEL, no valor de 1 093 281 €, corresponde ao montante apurado no relatório da IGF-AA n.º 2016/1415, não existindo evidência da sua efetivação pela DGAL, entidade responsável pelo acompanhamento e aplicação da sanção, face ao disposto nos n.ºs 2 a 4, art. 17.º do DL n.º 433/82, de 27/10.

Acresce salientar que as operações de substituição de dívida comercial/administrativa por dívida financeira (bancária), ocorridas ao longo do período de vigência dos programas concedidos ao MVRSA através de empréstimos bancários, não evitaram uma tendência crescente na dívida “per capita” nem oscilações significativas no prazo médio de pagamento a fornecedores, conforme resulta da figura seguinte:

<sup>34</sup> Tais montantes anuais correspondem à soma das multas apuradas relativas aos seguintes meses e anos: 2013: 3 meses, 2014: 4 meses, 2015: 5 meses, 2016: 1 mês, 2017 e 2018: 8 meses e 2019: 3 meses.

<sup>35</sup> De harmonia com o disposto no n.º 2, art. 22.º 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.

**Figura 2 – Impactos da dívida nos agentes económicos e na população residente**



Fonte: Documentos de prestação de contas do MVRSA e SIAL

Efetivamente, a dívida do MVRSA por cada munícipe residente no Concelho registou uma evolução globalmente negativa (mais 169 €) entre 2013 e 2018, sendo de realçar, por um lado, que os rácios mais favoráveis ocorreram em 2013 (com a adesão ao PAEL) e em 2016 (com a integração no FAM) e, por outro lado, que na vigência deste último Programa a dívida “*per capita*” cresceu 51 €.

De acordo com os dados disponibilizados pela DGAL, o prazo médio de pagamento (PMP) a fornecedores evoluiu de modo positivo no período de influência do PAEL (2013/2016), obtendo-se o melhor resultado em 2016 (120 dias), mas a tendência foi invertida na vigência do PAM, verificando-se o aumento de 289 dias entre 2016 e 2018.

O contraditório não refuta os dados da dívida “*per capita*” e quanto ao PMP destaca que esta grandeza evoluiu favoravelmente em 2019, com menos 181 dias face ao ano anterior. Ainda assim, a evolução negativa face ao início do PAM (2016) foi de mais 108 dias, facto que não altera o sentido das nossas asserções.

*Anexos 8, 10 e 11*

#### **2.4. Documentos de prestação de contas**

Na sequência do envio à DE do FAM do relatório de monitorização relativo ao 4.º trimestre de 2018 e da submissão dos reportes no SIAL, referentes à prestação de contas de 2018, foram detetadas discrepâncias nos pressupostos de execução orçamental e de endividamento que determinaram a revisão do relatório e a alteração da conta de gerência de 2018.

Na sequência, o MVRSA procedeu à revisão do mencionado relatório de monitorização e à reabertura das contas de 2018, tendo as contas corrigidas sido objeto da respetiva certificação legal, em 07/08/2019 e aprovadas pelo órgão executivo em reunião de 06/08/2019 e pelo órgão deliberativo em sessão de 13/08/2019.

Para além do descrito, na sequência dos controlos aos valores do balanço (confronto com balancetes, documentação relativa a pagamentos a terceiros, endividamento bancário e execução do PAM), bem como de acordo com a certificação legal de contas de 2018, não foram assinaladas outras fragilidades

que ponham em causa a fiabilidade e a qualidade dos documentos de prestação de contas do Município, com relevância para a presente ação de controlo.

O MVRSA considera pertinente a introdução de melhorias na apresentação da informação financeira, visto que os documentos de prestação de contas acabam por ser pouco legíveis, isto é, a linguagem contabilística nem sempre é perceptível pelos cidadãos e não atingem um dos seus objetivos centrais, que é possibilitarem o escrutínio da população.

Sem condicionar esse propósito, importa clarificar que os documentos de prestação de contas e, designadamente, o Relatório de Gestão, estão sujeitos à apresentação e publicidade previstas no POCAL, não se afigurando adequada a adoção de modelos que se afastem do contexto económico-financeiro, nem é essa a finalidade da proposta.

Acresce que a proposta apresentada no projeto de relatório vai no sentido de disponibilizar na prestação de contas um anexo com informação rigorosa dos desvios (quantitativos) verificados na execução orçamental, face ao previsto no PAM, como forma de facultar informação específica sobre o comportamento do Município perante os objetivos do programa aos diferentes utilizadores dos documentos de prestação de contas.

As alegações do Município não contrariam a conclusão e a proposta do projeto de relatório pelo que as mantemos.

*Anexos 10 e 11*

## **2.5. Apreciação global e imputação de responsabilidades**

A presente ação de controlo demonstrou que o MVRSA não cumpriu, em 2018, os principais objetivos quantitativos referentes ao processo de ajustamento financeiro a que estava obrigado, no montante de 562 235 € (efeito global das estimativas e da execução da receita e despesa orçamental) e de menos 3 068 197 € (saldo das medidas de reequilíbrio financeiro). Não respeitou, igualmente, um conjunto de medidas excecionais de redução da despesa imposto pela DE do FAM, em 2018 (mais 475 364,53 €) e em 2019 (mais 6 328 832,24 €).

A um nível desagregado, a análise efetuada pela IGF-Autoridade de Auditoria permite afirmar que, em 2018, o MVRSA:

- a) Não respeitou os valores limites estimados para o *stock* da dívida orçamental (mais 9 081 939 €);
- b) Superou, ao nível da receita, os objetivos quantitativos globais a que se vinculou no PAM (mais 129 141 €), mas não cumpriu os relativos à evolução da despesa (mais 691 376 €);
- c) Não atingiu, numa perspetiva global, as medidas específicas de otimização da receita municipal (menos 3 574 626 €);
- d) Atingiu, globalmente, as medidas específicas de redução da despesa orçamental (menos 506 429 €);
- e) Não cumpriu as medidas de reestruturação orçamental de emergência, quer em 2018 (mais 475 364,53 €), quer em 2019 (mais 40 509 693,84 € e mais 6 328 832,24 €, consoante se considere os momentos, respetivamente, de elaboração do orçamento ou de prestação de

- contas). Estas medidas não seriam observadas, igualmente, se o ano base considerado fosse 2017 ou se incluísse, unicamente, o exercício de 2018;
- f) Utilizou os EMLP do PAM para diminuir a dívida de curto prazo em montante inferior ao do capital do respetivo empréstimo, e, conseqüentemente, aliviar momentaneamente a pressão exercida pelos credores sobre a tesouraria municipal, pois não se verificou, ao contrário do que seria exigível, uma diminuição duradoura das outras dívidas a terceiros e dos PA;
  - g) Agravou o ónus sobre os munícipes e fornecedores, quantificável em termos de dívida “*per capita*” (mais 51 €) e de PMP (mais 289 dias), na vigência do PAM.

Saliente-se que este incumprimento também se tinha verificado relativamente aos objetivos a que o MVRSA se tinha obrigado no âmbito do PAEL.

Assim, a Autarquia não cumpriu os principais objetivos e obrigações, designadamente de cariz quantitativo, a que se vinculou com a adesão ao FAM e, atendendo à natureza dos incumprimentos, cabia à DE do FAM, enquanto entidade responsável pela monitorização do PAM e pela reestruturação da dívida municipal, apreciar a situação e declarar o seu incumprimento, notificando o MVRSA, o TC e a IGF-Autoridade de Auditoria, nos termos do n.º 1, do art. 49º do RJRFM.

Em sede de contraditório, o MVRSA realça que a DE do FAM, em maio de 2019, ativou os art.s 33.º e 47.º do RJRFM, notificando a Autarquia para apresentar uma proposta de revisão do PAM visando o ajustamento das projeções financeiras e dos procedimentos internos do Município, com fundamento quer nos desvios de cumprimento dos objetivos estabelecidos<sup>36</sup> (em concordância com os resultados da auditoria), quer no reconhecimento das alterações verificadas nos pressupostos do PAM.

É referido, igualmente, que aquando da realização da auditoria, já se havia procedido à avaliação crítica da execução do PAM referente ao exercício económico de 2018, tendo a DE do FAM identificado os desvios, as suas causas e retirado as devidas consequências, que passaram pela apresentação da proposta de revisão.

Importa notar que essa explicação entra em contradição com a parte restante do contraditório, assente na defesa do cumprimento dos objetivos e medidas do PAM.

Nessa sequência, o MVRSA questiona a oportunidade da realização da ação de controlo pela IGF-Autoridade de Auditoria, pois no momento da sua realização já era certo que o PAM seria substituído, por basear-se em pressupostos desfasados da realidade e, portanto, apontarem para objetivos e metas inexecutáveis.

Quanto a este aspeto, importa salientar que, em 2018, os documentos de revisão do PAM encontravam-se numa fase preliminar, carecendo das aprovações respetivas (processo que ainda decorre) e que, na ausência, igualmente, de um relatório de monitorização do 2.º semestre de 2018 aprovado pelo FAM, a auditoria teve em conta a monitorização efetuada exclusivamente pelo

---

<sup>36</sup> Cfr. no ponto II do Memorando “*Proposta de Revisão do PAM a apresentar pelo Município de Vila Real de Santo António*”, de maio de 2019, onde se justifica a necessidade de ajustamentos ao PAM com base na “*Evolução das principais variáveis financeiras, dívida, receita, despesa, saldos e equilíbrio orçamental*”.

Município. Acresce que o referencial seguido pela auditoria foi o documento do PAM visado pelo TC, em 11/10/2016, inexistindo outra versão em vigor.

No que concerne aos objetivos previstos no PAM e no RJRFM, relativos à evolução da dívida municipal, a Autarquia argumentou que o seu incumprimento não significa que não tenha sido atingido o objetivo central de redução gradual do excesso de endividamento definido no n.º 1, do art. 52.º da Lei n.º 73/2013, de 03/09. Essa posição corresponde a um igual entendimento da DE do FAM, a “*entidade que por lei tem competência para monitorizar e avaliar o cumprimento dos Planos de Ajustamento Municipais*”, uma vez que, no relatório de monitorização referente ao 4.º trimestre de 2018 aceitou, genericamente, o cumprimento do contrato de ajustamento municipal e, em especial, das medidas de emergência definidas no relatório de acompanhamento do 4.º trimestre de 2017, razão por que não terá declarado o incumprimento do PAM.

Sobre este aspeto, reafirmamos a posição desta Autoridade de Auditoria, já integrada nos pontos específicos, de que o incumprimento da dívida do Município, em 2018, bem como do excesso da DTOO, evidencia o incumprimento global do PAM, na medida em que a redução da dívida até ao limite previsto no n.º 1 do art. 52.º do RFALEI constitui o objetivo central do PAM para o qual concorrem todos os outros, pelo que o comportamento verificado neste agregado é revelador de uma situação de incumprimento global do PAM.

Apesar de o RJRFM atribuir à DE do FAM as competências inerentes à aprovação dos PAM e à monitorização da sua execução, compete a esta Autoridade de Auditoria prosseguir as suas atribuições nas autarquias locais, concretizadas, nomeadamente, em ações sistemáticas de controlo nos domínios orçamental, económico, financeiro e patrimonial, onde se inclui o controlo da execução dos objetivos e medidas previstos no PAM, com os quais o MVRSA se comprometeu na sequência da sua adesão obrigatória ao FAM.

*Anexos 10 e 11*

O incumprimento dos objetivos previstos no PAM, para o ano de 2018, evidencia que foram praticados atos de gestão financeira da Autarquia que implicaram a violação do disposto no n.º 3 do art. 49º do RJRFM, mostrando-se, por isso, reunidos os pressupostos legais que integram, neste contexto, o conceito de “ilegalidade grave” previsto naquela norma, situação que pode suscitar a aplicação de sanções de natureza tutelar administrativa, à atual Presidente da Câmara Municipal, cfr. al. d), n.º 1, art. 8º e al. i), art. 9º, ambos da Lei n.º 27/96, de 01/08.

Ao nível financeiro, os factos descritos são suscetíveis, em abstrato, de integrar o ilícito previsto nas als. b), d) e f), n.º 1 do art. 65º da LOPTC, cuja apreciação e valorização é da competência do Ministério Público junto do TC, cfr. al. c), n.ºs 1 e 2, art. 89º da citada Lei.

A eventual responsabilidade associada à prática de tais factos ocorridos em 2018 é imputável, com os fundamentos antes referidos, à Presidente da Câmara Municipal, a quem compete, atendendo às funções que exerce<sup>37</sup>, coordenar a atividade do órgão a que preside. Acresce que detém a

---

<sup>37</sup> Cfr. al. b), n.º 1 do art. 35º do Anexo I, à Lei n.º 75/2013, de 12/09.

responsabilidade direta pelo pelouro financeiro e por áreas de grande exposição no âmbito do ajustamento financeiro, designadamente, habitação, ação social, saúde e associativismo<sup>38</sup>, competindo-lhe garantir o cumprimento dos objetivos a que a Autarquia se vinculou com o FAM e, assim, prevenir e evitar a ocorrência das situações descritas.

A auditoria evidenciou também que a referida eleita local conhecia os relatórios de monitorização trimestrais produzidos pelo MVRSA e pela DE do FAM, e era responsável pela prestação de contas anual, documentos que espelham a situação de incumprimento do Município.

O MVRSA refere no contraditório, em sua defesa, que o PAM foi aprovado e maioritariamente executado pelo executivo municipal anterior, que cessou funções em 22/10/2017, todavia, anote-se que a edil visada exerceu nesse mandato as funções de Vice-Presidente da Câmara Municipal. Acresce, relativamente ao mandato atual, o dever que lhe assiste de dar execução aos compromissos derivados dos programas, medidas e projetos ou atividades do anterior executivo que implicaram encargos plurianuais, de acordo com o efeito conjugado do n.º 1, art. 3.º e n.ºs 2 e 4, art. 9.º-A, ambos da Lei n.º 73/2013, de 03/09.

## **2.6. Sistema de controlo interno e PGRCIC**

**2.6.1.** O Município não dispõe de um sistema de informação de apoio ao ajustamento orçamental e financeiro a que se vinculou com o FAM, nem de um adequado controlo dos apoios concedidos a terceiros e das operações associadas às receitas e despesas municipais, o que condiciona a aferição, de forma sistemática, do grau de suficiência das iniciativas tomadas para o cumprimento das metas inscritas no PAM (designadamente, a atualização dos regulamentos, contratos-programa, contratos e protocolos).

O MVRSA, em sede de contraditório, salienta a adoção de um conjunto de medidas de carácter organizativo, como sejam a aprovação de uma nova estrutura orgânica, a nomeação de uma gestora do PAM e a aprovação da nova norma de controlo interno.

No entanto, o contraditório não apresenta evidências quanto à implementação de um sistema controlo interno amplo e efetivo, que possibilite a medição sistemática das medidas de reequilíbrio orçamental, de modo a aferir a capacidade destas para atingirem os impactos previstos no contrato de ajustamento municipal.

Face ao exposto, entendemos manter as asserções do projeto de relatório.

*Anexos 10 e 11*

Importa acrescentar que, relativamente às asserções constantes do relatório referente à ação de controlo ao PAEL desenvolvida em 2015, mantém-se a inexistência de um departamento específico ou pessoa responsável pela função de controlo interno e que o Regulamento de Controlo Interno em vigor foi aprovado pelo executivo municipal em 14/12/2004, pelo que não se encontra adaptado às exigências colocadas à Autarquia pelo processo de ajustamento orçamental e financeiro resultante da aplicação do PAM.

---

<sup>38</sup> Pelouros atribuídos, igualmente, no mandato 2013-2017, no exercício do cargo de Vice-Presidente da Câmara Municipal.

Em sede de contraditório, o MVRSA juntou evidência da nova estrutura orgânica, aprovada em 10/12/2019, que passou a incorporar o “*Departamento de Controlo, Auditoria e Acompanhamento do PAM*”, indo ao encontro das preocupações manifestadas pela IGF – Autoridade de Auditoria, pelo que a conclusão e a proposta do projeto de relatório vão ser ajustadas.

*Anexos 10 e 11*

**2.6.2.** De igual modo, o Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas (PGRIC) foi aprovado em 15/12/2009, tendo sido apenas elaborado um relatório de execução para o horizonte 2009/2014. Em 2017, a Câmara Municipal aprovou o regulamento interno de implementação e monitorização do PGRIC, contudo, pelo menos até ao final de 2019, ainda não tinha sido posto em prática.

O Município manifestou em contraditório a intenção de proceder à atualização e implementação do PGRIC, no decurso de 2021, pelo que se mantém a oportunidade da proposta relativa ao PGRIC, constante do projeto de relatório.

*Anexos 10 e 11*

### 3. CONCLUSÕES E PROPOSTAS

Em face do exposto, as principais conclusões da ação, bem como as propostas dirigidas à Presidente da Câmara Municipal de Vila Real de Santo António, são as seguintes:

3.1. CONCLUSÕES	3.2. PROPOSTAS
<p><b>C1.</b> Em 2018, o MVRSA não cumpriu os principais objetivos e obrigações decorrentes do processo de ajustamento encetado com a adesão ao FAM, à semelhança do que já se tinha verificado com o PAEL.</p> <p>Com efeito, da análise da execução do PAM, apurámos que não atingiu globalmente as medidas específicas de otimização da receita municipal (menos 3,6 M€), ultrapassou o <i>stock</i> estimado da dívida total orçamental (mais 9 M€) e o aumento da receita cobrada (mais 129 141 €) não foi suficiente para cobrir o incumprimento ao nível da despesa (mais 691 376 €).</p> <p>Também não atingiu algumas medidas específicas de otimização da receita e de racionalização da despesa.</p> <p>A situação descrita é suscetível, em abstrato, de ser sancionada em termos tutelares administrativos e financeiros, cabendo a eventual responsabilidade associada à prática de tais factos à Presidente da Câmara Municipal, a quem competia coordenar a atividade daquele órgão e garantir o cumprimento dos objetivos a que a Autarquia se vinculou com a adesão ao FAM.</p>	<p><b>P1.</b> Introduzir e reforçar medidas adicionais destinadas a promover a otimização da receita, a racionalização da despesa e a redução sustentada da dívida total, de forma a cumprir os objetivos fixados no PAM com os quais o MVRSA se comprometeu de forma expressa.</p>

3.1. CONCLUSÕES	3.2. PROPOSTAS
<p>Acresce que o incumprimento das medidas e metas do PAM, que também já se tinha verificado em 2017, constitui uma situação suscetível de motivar uma declaração formal de incumprimento pela DE do FAM, com a notificação do Município, do Tribunal de Contas e da IGF – Autoridade de Auditoria, a qual ainda não se efetivou.</p> <p>Vd. Pontos 2.2.2. e 2.5.</p>	
<p><b>C2.</b> Ao longo das diferentes fases do processo foram identificadas diversas incoerências em termos de elaboração, pelo MVRSA, dos documentos exigíveis no âmbito da adesão ao FAM, nomeadamente:</p> <p>a) A candidatura apresentava insuficiências quanto à especificação e quantificação das medidas e das respetivas metas, que não foram cabalmente objeto de correção pelo FAM;</p> <p>b) O reporte de monitorização referente a 2018 compara a execução orçamental do exercício corrente com o do ano transato, mas não confronta esses desvios com o esforço de ajustamento, para o mesmo período, assumido no PAM. Contudo, não existe evidência de a DE do FAM ter solicitado qualquer alteração ao reporte de forma a possibilitar uma adequada aferição do grau de cumprimento dos objetivos, assente na verificação dos desvios face às metas previstas no PAM.</p> <p>Vd. Pontos 2.2.1., 2.2.2., 2.2.4. e 2.5.</p>	
<p><b>C3.</b> Na sequência da identificação de “<i>desvios significativamente negativos</i>”, pela DE do FAM relativamente ao 4.º trimestre do 2017, aquela entidade condicionou a manutenção da assistência financeira à implementação de diversas medidas de emergência, nomeadamente de reestruturação orçamental.</p> <p>Apesar disso, o Município não cumpriu essas medidas impostas pelo FAM, nem em 2018 (mais 475 364 € de despesa) nem em 2019 (mais 40 M€ e 6 M€, consoante se considere os momentos, respetivamente, de elaboração do orçamento ou de prestação de contas).</p> <p>Vd. Pontos 2.2.3. e 2.5.</p>	<p><b>P2.</b> Reforçar procedimentos de controlo que incidam sobre a execução das medidas adicionais impostas pelo FAM, com as quais o MVRSA se comprometeu.</p>



3.1. CONCLUSÕES	3.2. PROPOSTAS
<p><b>C4.</b> Entre 2014 e 2018, vigoraram no MVRSA várias operações de consolidação e/ou reequilíbrio financeiro (RF, PAEL e FAM), no âmbito das quais foi obtido e utilizado um financiamento total de 69 M€.</p> <p>Apesar do recurso a este financiamento, tal não permitiu a diminuição duradoura das outras dívidas a terceiros e dos PA em montantes equivalentes ao capital utilizado (11,1 M€), mas apenas de, respetivamente, 4,9 M€ e 5,4 M€, entre 2016 e 2018.</p> <p>Acresce que a inconsistência na trajetória de eliminação dos PA poderá originar a aplicação de multas, relativas ao período de 2016 a 2019, no montante total de 1,4 M€, por parte da DGAL, entidade responsável pelo acompanhamento do setor local na evolução dos PA.</p> <p>Vd. Ponto 2.3.5.</p>	<p><b>P3.</b> Garantir a implementação de medidas subjacentes ao cumprimento dos objetivos do PAM e conducentes à inerente redução duradoura das outras dívidas a terceiros e dos PA de modo a evitar a sujeição do Município a multas por incumprimento.</p>
<p><b>C5.</b> Dos 69 M€ arrecadados entre 2014 e 2018 no âmbito dos EMLP (RF, PAEL e FAM), no final de 2018, o valor em dívida ascendia a 60 M€.</p> <p>Refira-se que se encontra por regularizar o montante de 4,4 M€ relativo a amortizações de capital e juros do EMLP contratado no âmbito do PAEL, incumprimento que se iniciou em dezembro de 2015.</p> <p>Acresce que a dívida financeira apresenta tendência de agravamento, uma vez que não foi transferida para o MVRSA a última tranche do empréstimo do FAM, no valor de 4,7 M€ e o processo de internalização em curso da VRSA-SGU no Município levará à assunção de financiamentos obtidos por esta entidade, no montante de 35,4 M€.</p> <p>Vd. Pontos 2.1. e 2.3.1.</p>	<p><b>P4.</b> Adotar medidas concretas que promovam a racionalização da despesa e assegurem a disponibilidade financeira para o Município cumprir os seus compromissos de forma atempada.</p>
<p><b>C6.</b> As práticas de gestão seguidas, ao nível orçamental e financeiro, revelaram-se insuficientes para garantir o esforço de ajustamento financeiro preconizado no PAM, facto que contribuiu para os seguintes efeitos negativos nas finanças municipais:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>A dívida global cresceu 352 792 € entre os anos de 2016 e 2018;</li> <li>A regra do equilíbrio orçamental em 2018 foi respeitada formalmente, mas os indicadores de autonomia e do equilíbrio financeiro mínimo</li> </ol>	<p><b>P5.</b> Adotar medidas concretas de gestão que assegurem a redução da dívida municipal, de forma a cumprir o regime legal e os compromissos assumidos com o FAM e promover a sustentabilidade financeira do Município.</p>

3.1. CONCLUSÕES	3.2. PROPOSTAS
<p>deterioraram-se ao longo do período de vigência do PAM (2018: 56% e 78%, respetivamente).</p> <p>Vd. Pontos 2.3.1. e 2.3.4.</p>	
<p><b>C7.</b> O MVRSA não cumpriu todos os deveres legais, ao nível do reporte e divulgação de informação decorrentes da adesão ao FAM, tendo sido identificadas as seguintes fragilidades relativamente às demais obrigações e aos dados comunicados à Direção Executiva do FAM:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Não inclusão no relatório de gestão de 2018 do anexo relativo à execução do PAM;</li> <li>b) Insuficiências nos pontos de situação apresentados ao FAM, pois não quantifica os desvios na execução orçamental face às previsões do PAM;</li> <li>c) Não adequação do circuito da despesa, que se mantém incompatível com a aplicação da legislação em vigor, nomeadamente com o POCAL e a LCPA, continuando a permitir a realização de despesas sem fundos disponíveis;</li> <li>d) Inexistência de um levantamento de todos os benefícios fiscais e isenções de taxas em vigor com vista à sua revogação, bem como dos apoios concedidos.</li> </ul> <p>Vd. Pontos 2.2.3. e 2.2.4.</p>	<p><b>P6.</b> Implementar medidas que assegurem a ultrapassagem das fragilidades identificadas, nomeadamente as seguintes:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Disponibilizar na prestação de contas um anexo com informação rigorosa dos desvios (quantitativos) verificados na execução orçamental, face ao previsto no PAM;</li> <li>b) Reportar ao FAM informação quantificada e sistematizada sobre o cumprimento das metas e das obrigações assumidas no contrato de ajustamento financeiro;</li> <li>c) Definir e implementar um circuito da despesa, com identificação dos procedimentos, serviços e responsáveis pela aprovação, realização e controlo dos processos de despesa municipal, com vista a evidenciar a fundamentação da despesa a realizar e que impossibilite a realização de despesas sem fundos disponíveis;</li> <li>d) Proceder ao levantamento dos benefícios, isenções e apoios a entidades e ponderar a sua utilidade, de modo a intensificar o esforço de racionalização financeira.</li> </ul>
<p><b>C8.</b> Apesar das medidas adotadas e dos diversos financiamentos utilizados, a situação financeira não evoluiu favoravelmente, destacando-se o seguinte:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) A dívida <i>per capita</i> aumentou 169 € entre 2013 e 2018, passando para 3 976 €;</li> <li>b) O PMP diminuiu entre 2013 e 2016, mas aumentou 289 dias entre 2016 e 2018, passando para 409 dias.</li> </ul> <p>Vd. Ponto 2.3.5.</p>	<p><b>P7.</b> Adotar medidas concretas que promovam a racionalização da despesa e assegurem a diminuição duradoura da dívida <i>per capita</i> e do PMP.</p>
<p><b>C9.</b> Para além da necessidade de reabertura e aprovação de novas contas relativas ao ano de 2018, determinadas pela Direção Executiva do FAM, dos controlos efetuados aos valores do balanço não resultaram outras fragilidades que ponham em causa a fiabilidade e a qualidade da prestação de contas do Município, relevantes para a presente ação de controlo.</p>	<p><b>P8.</b> Melhorar a informação produzida, promovendo uma maior sistematização e assegurando a sua comparabilidade, de forma a garantir que os documentos de prestação de contas do Município evidenciam, de forma rigorosa, a sua situação financeira.</p>

3.1. CONCLUSÕES	3.2. PROPOSTAS
<p>Vd. Ponto 2.4.</p> <p><b>C10.</b> O controlo interno implementado não se revelou adequado para fornecer informação atempada para a tomada de decisões com vista ao cumprimento do PAM, nomeadamente pela inexistência de rotinas de acompanhamento orçamental e das operações ligadas à realização das receitas e despesas municipais.</p> <p>Vd. Ponto 2.6.1.</p>	<p><b>P9.</b> Assegurar que são tomadas medidas ao nível do controlo interno que garantam:</p> <p>a) O controlo dos parâmetros de ajustamento financeiro e orçamental impostos pelo RJRFM, através de um sistema de informação e práticas de gestão baseadas nesses instrumentos;</p> <p>b) O controlo da efetiva aplicação e dos efeitos dos regulamentos municipais, contratos-programa, protocolos e contratos, os quais têm potenciais efeitos significativos na receita e na despesa;</p> <p>c) O reforço dos mecanismos internos de acompanhamento da execução do PAM, de forma a permitir a deteção atempada de situações de risco de incumprimento e potenciar a introdução de medidas corretivas.</p>
<p><b>C11.</b> Mantém-se a inexistência de um departamento específico ou pessoa responsável pela função de controlo interno na estrutura do Município e o Regulamento de Controlo Interno em vigor desde 2019 encontra-se adaptado às exigências colocadas pelo processo de ajustamento orçamental e financeiro resultante da aplicação do PAM.</p> <p>Apesar da sua aprovação pela Câmara Municipal, o regulamento interno de implementação e monitorização do PGRIC ainda não foi posto em prática.</p> <p>Vd. Pontos 2.6.2. e 2.6.3.</p>	<p><b>P10.</b> Adotar medidas que assegurem a atualização do PGRIC e a implementação do respetivo regulamento interno.</p>

#### 4. ENCAMINHAMENTO

Em resultado do descrito, propomos:

**4.1.** O envio do presente relatório, para efeitos de homologação, ao competente membro do Governo, nos termos do n.º 1 do art. 15º do DL n.º 276/2007, de 31/07, com sugestão de encaminhamento para o Senhor Secretário de Estado da Descentralização e da Administração Local, atendendo à superintendência e tutela que exerce sobre o Fundo de Apoio Municipal.

**4.2.** Que seja dada autorização para que a IGF-Autoridade de Auditoria promova o procedimento previsto no n.º 4 do art. 6º da Lei n.º 27/96, de 01/08, relativamente à eleita local e aos factos a que se alude no ponto 2.5.

**4.3.** O envio do presente relatório e respetivos anexos, após homologação, à Senhora Presidente da Câmara Municipal de Vila Real de Santo António, com menção expressa de dar conhecimento do mesmo aos restantes membros da Câmara Municipal e de remeter cópia à Assembleia Municipal, de acordo com o previsto no n.º 2, al. o), do art. 35º da Lei n.º 75/2013, de 12/09.

**4.4.** Que a Câmara Municipal de Vila Real de Santo António, 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, deem 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 Jorge Antunes, sob a coordenação da Chefe de Equipa Helena Fonseca, com Direção de Projeto de Marlene Fernandes.

O Inspetor

JORGE MANUEL  
MIRANDA DA COSTA  
ANTUNES  
2020.12.23 15:29:56 Z

Chefe de Equipa

Assinado de forma digital  
por MARIA HELENA  
AMARAL FONSECA  
Dados: 2020.12.23  
15:51:56 Z

## LISTA DE ANEXOS

<b>Anexo 1</b>	Estimativa e execução das receitas e despesas para 2018
<b>Anexo 2</b>	Medidas de reequilíbrio orçamental para 2018
<b>Anexo 3</b>	Stock e sustentabilidade da dívida para 2018
<b>Anexo 4</b>	Controlo da aplicação das medidas de emergência para a reestruturação orçamental
<b>Anexo 5</b>	Evolução da dívida municipal
<b>Anexo 6</b>	Controlo do limite da dívida total de operações orçamentais
<b>Anexo 7</b>	Controlo do equilíbrio orçamental
<b>Anexo 8</b>	Indicadores orçamentais e patrimoniais
<b>Anexo 9</b>	Multa calculada ao abrigo do DL n.º 127/2012, de 21/06
<b>Anexo 10</b>	Contraditório institucional do MVRSA
<b>Anexo 11</b>	Análise da resposta no âmbito do procedimento de contraditório institucional