

## Auditoria ao Município do Fundão

*O Município cumpriu, em 2021 e no 1º semestre de 2022, as obrigações e os objetivos resultantes da adesão ao Fundo de Apoio Municipal?*

**Relatório n.º 53/2023**

Junho de 2023

Proc. n.º 2022/309/A10/660



[igf.gov.pt](http://igf.gov.pt)

## FICHA TÉCNICA

### Coordenação da ação

---

Diretora Operacional

*Paula Idalina Garcia Duarte*

### Equipa de auditoria

---

Inspetor

*André Marques Antunes*

## Homologação / Despacho

## Despacho

Concordo.

Submeta-se à consideração de Sua Exa. a Secretária de Estado do Orçamento, para efeitos de homologação e com sugestão de envio a Sua Exa. o Secretário de Estado da Administração Local e Ordenamento do Território.

O Inspetor-GeralAntónio Manuel Pinto  
Ferreira dos Santos  
2023.06.15 18:14:46 +01'00'

## Parecer

Concordo, designadamente com as conclusões e recomendações constantes dos pontos 3.1. e 3.2. do presente Relatório.

Concordo, igualmente, com as propostas de encaminhamento para os Gabinetes de Suas Exas. os Secretários de Estado do Orçamento e da Administração Local e Ordenamento do Território.

Submeto à consideração do Senhor Inspetor Geral,

Subinspetora-Geral

ANA PAULA PEREIRA COSME  
FRANCO BARATA SALGUEIRO  
2023.06.15 16:01:05 +01'00'

## Parecer

Concordo, salientando o seguinte:

Fragilidades detetadas na elaboração dos documentos que sustentam o Programa de Ajustamento Municipal (PAM) resultante da adesão ao Fundo de Apoio Municipal.

Cumprimento, em 2021 e no 1º semestre de 2022, numa perspetiva substancial e integrada, do objetivo global a que a Autarquia se vinculou, não obstante o incumprimento, em termos absolutos, dos objetivos da despesa e da dívida (que resultou, em especial, do impacto do Covid-19).

Norma de Controlo Interno desatualizada apesar da sua revisão ser um dos objetivos previstos no PAM que, por isso, não foi atingido.

Inspetora de Finanças  
Diretora  
(em substituição)

Assinado de forma digital por  
Paula Idalina Garcia Duarte  
Dados: 2023.06.15 10:31:02 +01'00'

## Auditoria ao Município do Fundão

### SUMÁRIO EXECUTIVO

A presente auditoria foi realizada com a finalidade de concluir sobre o cumprimento, pelo Município do Fundão (MF), em 2021 e no 1º semestre de 2022, do quadro legal resultante da adesão ao Fundo de Apoio Municipal (FAM). Do exame efetuado e do exercício do procedimento de contraditório (vd. Anexo 7), obteve-se as principais conclusões, recomendações e propostas seguintes:

#### 1. Principais conclusões

---

<b>Consolidação/ recuperação financeira: 94M€ FAM: 46 M€</b>	1.1. Na última década, o Município do Fundão (MF) recorreu a duas operações de consolidação e/ou recuperação financeiras, tendo obtido financiamento, através do recurso a empréstimos de médio e longo prazos (EMLP), que importou em 94,3 M€ (dos quais, 46 M€ no âmbito do FAM).
<b>Cumprimento do PAM em termos substanciais</b>	1.2. No período de referência, o MF, segundo uma perspetiva integrada, cumpriu, em termos substanciais, o Programa de Ajustamento Municipal (PAM) elaborado no âmbito do FAM, não obstante o incumprimento, em termos absolutos, dos objetivos previstos para a despesa e para a dívida, o que ficou a dever-se, em especial, aos efeitos da pandemia causada pela Covid-19.
<b>Situação financeira desequilibrada apesar da redução da dívida total de operações orçamentais</b>	1.3. Apesar da dívida total de operações orçamentais (DToo) e o excesso face ao respetivo limite se ter reduzido (este último passou de 23,9 M€, em 2018 - ano da adesão ao FAM - para 16,8 M€, no final de 2021), o MF encontrava-se, em junho de 2022, numa situação financeira desequilibrada.
<b>Fragilidades na elaboração do PAM</b>	1.4. O PAM aprovado não contém toda a informação relevante, designadamente a relativa à estimativa da evolução da posição do Município em termos do limite legal da DToo, sendo a redução do respetivo excesso o principal objetivo do Programa.
<b>Norma de Controlo Interno desatualizada</b>	1.5. O Município tem uma Norma de Controlo Interno desatualizada que, ao contrário do previsto no PAM, ainda não foi revista, não se revelando, assim, adequada à necessidade de cumprimento integral das obrigações e objetivos do FAM e do respetivo PAM.

---

---

**Violação do princípio da não compensação**

1.6. Foi violado o princípio da não compensação na relevação contabilística de uma provisão relativa a um processo acionado pela empresa MRG, SA (1,7 M€) que foi indevidamente abatida pelo montante de uma ação judicial interposta pela Autarquia (724 mil euros), figurando assim, no balanço apenas por 979 905 euros, o que afeta a veracidade do documento.

---

## **2. Recomendações**

**Principais recomendações dirigidas ao Presidente da Câmara Municipal**

- a) Adoção de procedimentos que garantam o cumprimento dos objetivos que não estavam atingidos de acordo com a previsão constante do PAM e o controlo das principais variáveis relevantes (receita, despesa, dívida e posição em termos do limite da DTOO) face aos valores estimados no PAM;
  - b) Controlo rigoroso da assunção de nova dívida municipal, de modo a conter o seu montante em níveis adequados ao quadro financeiro da Autarquia e ao cumprimento do limite legal de DTOO;
  - c) Promoção da conclusão da revisão do PAM, em articulação com a Direção Executiva do FAM, com o objetivo de introduzir as alterações necessárias para ultrapassar as fragilidades identificadas e o pleno cumprimento dos objetivos a que o MF se comprometeu;
  - d) Revisão da NCI tendo em vista assegurar a sua atualização e adequação à situação real da autarquia, dando cumprimento, desta forma, a um dos objetivos do PAM não cumpridos;
  - e) Regularização, ao nível da informação contabilística, dos eventos incorretamente refletidos de modo a garantir a observância do princípio da não compensação.
-

## ÍNDICE

---

1. INTRODUÇÃO.....	7
1.1. Fundamento.....	7
1.2. Questão e subquestões de auditoria e âmbito.....	7
1.3. Metodologia.....	8
1.4. Contraditório.....	8
2. RESULTADOS.....	9
2.1. Breve caracterização do objeto da auditoria.....	9
2.2. Documentos de prestação de contas.....	10
2.3. Programas de consolidação e/ou recuperação financeira.....	11
2.4. Recurso ao Fundo de Apoio Municipal.....	12
2.4.1. Adesão e financiamento.....	12
2.4.2. Fragilidades na elaboração e aprovação do PAM.....	13
2.5. Controlo do cumprimento do PAM.....	14
2.5.1. Ajustamento dos objetivos do PAM.....	14
2.5.2. Controlo das medidas/objetivos de reequilíbrio orçamental do PAM e de outras obrigações do FAM.....	15
2.5.3. Reestruturação da dívida.....	21
2.5.4. Assistência financeira.....	22
2.5.5. Outras obrigações previstas no FAM e no contrato PAM.....	23
2.6. Posição do município em termos do limite da dívida total de operações orçamentais.....	23
2.7. Fiabilidade da informação reportada ao FAM.....	24
2.8. Apreciação global final.....	25
3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES.....	26
4. PROPOSTAS.....	27

---

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

---

<b>DE</b>	Direção Executiva
<b>DGAL</b>	Direção – Geral das Autarquias Locais
<b>DTOO</b>	Dívida total de operações orçamentais
<b>EMLP</b>	Empréstimos de médio e longo prazo
<b>FAM</b>	Fundo de Apoio Municipal
<b>IGF</b>	Inspeção-Geral de Finanças – Autoridade de Auditoria
<b>MF</b>	Município do Fundão
<b>NCP</b>	Norma de contabilidade pública
<b>PAM</b>	Programa de Ajustamento Municipal
<b>PAEL</b>	Programa de Apoio à Economia Local
<b>RFALEI</b>	Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais
<b>TdC</b>	Tribunal de Contas

---



## 1. INTRODUÇÃO

### 1.1. Fundamento

Em cumprimento do seu Plano de Atividades, a Inspeção-Geral de Finanças - Autoridade de Auditoria (IGF) realizou uma auditoria ao Município do Fundão (MF), enquadrada no Projeto designado “Contribuir para uma gestão orçamental e financeira rigorosa e um nível de endividamento sustentável na Administração Local em termos individuais e consolidados”, que teve por objetivo o controlo da execução do Programa de Ajustamento Municipal (PAM) do Fundo de Apoio Municipal (FAM)<sup>1</sup>.

Face à finalidade da auditoria e à análise realizada, foram identificados, como principais fatores de risco os seguintes:

- O incumprimento das obrigações decorrentes da adesão ao FAM e a possibilidade de os fundos públicos afetos não terem sido utilizados de modo a atingir os objetivos legais e contratuais previstos;
- Falta de fiabilidade dos documentos de prestação de contas, com efeitos na qualidade do reporte da informação obrigatória e na tomada de decisão dos entes públicos;
- Inadequação das práticas de gestão adotadas pelo MF no domínio financeiro, atendendo à exigência de manutenção do equilíbrio de curto prazo e à sustentabilidade das finanças locais.

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

Considerando a finalidade e os principais fatores de risco identificados, a questão de auditoria a que se pretende responder é a seguinte:

*O Município do Fundão cumpriu, em 2021 e no 1º semestre de 2022, as obrigações e os objetivos resultantes da adesão ao Fundo de Apoio Municipal?*

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

- a) O município reportou, com fiabilidade, a informação relativa à execução do PAM e a outras obrigações decorrentes do FAM?
- b) O município tem uma situação financeira equilibrada e sustentável?
- c) O sistema de controlo interno instituído no Município mostra-se adequado para contribuir para o cumprimento das obrigações e objetivos do FAM e do respetivo PAM?

O âmbito temporal da presente ação abrangeu, em especial, os anos de 2021 e 2022 (1º semestre), sem prejuízo do alargamento a períodos anteriores ou subsequentes sempre que tal se justificou, atendendo, nomeadamente, ao ciclo de realização da auditoria.

---

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

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

### **1.3. Metodologia**

A auditoria baseou-se no programa de trabalho consubstanciado no guião “Controlo do FAM”, com a profundidade julgada adequada às circunstâncias, consistindo o mesmo no seguinte:

- a) Recolha e análise de informação tendo por base um conjunto de mapas criados especificamente para o efeito;
- b) Realização de entrevistas com a Chefe da Divisão Financeira da entidade, em especial para validação e confirmação de elementos;
- c) Confirmação externa de saldos de entidades terceiras (credoras da Autarquia);
- d) Efetivação de outros testes de conformidade e substantivos.

Anexo 1 (fls. 1 a 3)

Realce-se que, para além de efetuarmos a comparação direta, relativamente às grandezas relevantes (designadamente, receita, despesa e dívida), entre os valores reais apurados e os previstos no Programa de Ajustamento Municipal (PAM), em 2021 e 1º semestre de 2022, também realizámos abordagens complementares que atendem:

- ✓ Aos valores do PAM correspondentes ao 3º ano da sua execução (exercício de 2020), bem como ao 1º semestre do 4º ano (2021), atendendo a que o empréstimo de médio e longo prazo (EMLP) contratado pelo Município com a Direção Executiva (DE) do FAM no âmbito da assistência financeira foi arrecadado em 2018/2019, quando estava previsto que fosse quase exclusivamente em 2018, e apenas utilizado no ano seguinte;
- ✓ À relação, em termos quantitativos, entre as variáveis relevantes tendo em conta os valores do PAM visado pelo Tribunal de Contas (PAM\_TC), do PAM considerado pelo Município correspondente ao 3º ano (PAM\_Mun) e pela IGF e os montantes reais;
- ✓ À evolução da posição da Autarquia em termos do limite da dívida total de operações orçamentais, consagrada no artigo 52º do RFALEI.

Anexo 1 (fls. 1 a 3)

### **1.4. Contraditório**

Nos termos do disposto no artigo 12º (princípio do contraditório) do DL n.º 276/2007, de 31 de julho e dos artigos 19º (nº 2) e 20º do Regulamento do Procedimento de Inspeção da IGF – Autoridade de Auditoria<sup>2</sup>, foi dado conhecimento formal ao Presidente da Câmara do Fundão das principais asserções,

---

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

conclusões e recomendações constantes deste documento, através do envio de um projeto de relatório em 27/04/2023.

A análise detalhada das respostas recebidas, em 17/05/2023, que no essencial não põem em causa as asserções, conclusões e recomendações que haviam sido explicitadas no projeto de relatório, consta do presente relatório, figurando a pronúncia da entidade auditada no Anexo 7.

Introduzimos, nos pontos específicos do relatório, a análise de diversas questões que, por revelarem informações, dados novos ou complementares ou divergências de entendimento relevantes, justificam a sua inclusão neste documento.

## **2. RESULTADOS**

### **2.1. Breve caracterização do objeto da auditoria**

O regime jurídico do FAM tem o propósito de consubstanciar uma solução estrutural e definitiva para a recuperação financeira dos municípios que estejam, nos termos do RFALEI, em situação de rutura financeira ou de obstar à ocorrência dessa situação<sup>3</sup>, baseando-se no princípio da repartição do esforço e na prevalência de soluções encontradas por mútuo acordo entre o município, os credores municipais e os órgãos do FAM<sup>4</sup>.

A indicada recuperação financeira municipal traduz-se na elaboração, aprovação e celebração de um PAM, entre a DE do FAM e um município<sup>5</sup>, que integra um conjunto de medidas específicas e quantificadas<sup>6</sup> baseadas nos mecanismos de reequilíbrio orçamental<sup>7</sup>, reestruturação da dívida (financeira e não financeira)<sup>8</sup> e assistência financeira<sup>9</sup> (os quais são sucessivamente subsidiários uns dos outros, ainda que os três sejam cumulativos<sup>10</sup>), que permitam ao município atingir e respeitar o limite da dívida total de operações orçamentais previsto no RFALEI<sup>11</sup>.

O PAM, sem pôr em causa a prestação dos serviços públicos essenciais<sup>12</sup>, deve garantir o cumprimento da dívida municipal<sup>13</sup>, sendo, ainda, de referir que, com exceção do contrato de empréstimo, cessa, a pedido do município, quando este passe a cumprir o limite da dívida a que aludimos<sup>14</sup>, devendo ter uma

---

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

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

<sup>5</sup> Cfr. n.º 1, do artigo 23º, do FAM.

<sup>6</sup> Cfr. n.º 5, do artigo 23º, do FAM.

<sup>7</sup> Cfr. n.º 1, do artigo 4º, do FAM. O reequilíbrio orçamental deve ser atingido através do conjunto de medidas previstas, designadamente, na al. a), do n.º 5, do artigo 23 e n.º 1, do artigo 35º, ambos do FAM.

<sup>8</sup> Tem uma natureza subsidiária face ao mecanismo anterior, prevendo, relativamente à dívida financeira e não financeira, que os municípios promovam negociações com os seus credores no sentido de reduzir o respetivo valor, a taxa de juro ou a dilação dos prazos de pagamento (cfr. alínea b), n.º 5, do artigo 23º e artigo 36º, ambos do FAM).

<sup>9</sup> Tem também uma natureza subsidiária face aos dois tipos de mecanismos anteriores e concretiza-se através da concessão de empréstimos e/ou de garantias aos municípios aderentes (cfr. alínea c), n.º 5, do artigo 23º e artigos 43º e 44º, todos do FAM).

<sup>10</sup> Cfr. n.ºs 1 e 2, do artigo 4º, n.º 1, do artigo 36º e n.º 1, do artigo 43º, todos do FAM.

<sup>11</sup> Cfr. n.º 3, do artigo 1º e n.ºs 2 e 4, do artigo 23º, ambos do FAM, bem como artigo 52º e seguintes do RFALEI.

<sup>12</sup> Cfr. artigo 3º, do FAM.

<sup>13</sup> Cfr. n.º 6, do artigo 23º, do FAM.

<sup>14</sup> Cfr. n.º 4, do artigo 23º, do FAM.

duração, atendendo a estes pressupostos, que permita ao município atingir e respeitar o limite indicado <sup>15</sup>.

## 2.2. Documentos de prestação de contas

Do trabalho realizado, com o objetivo de examinar a qualidade da informação financeira constante dos documentos de prestação de contas da Autarquia e, assim, garantir que os valores considerados neste relatório quanto às principais variáveis relevantes para responder à questão da auditoria são fiáveis, resultaram correções que ascenderam a 67 571,93 euros (0,12% da dívida total) <sup>16</sup>, o que indicia que, em 2021, o balanço refletia, com significativa fiabilidade, a situação financeira do Município, em especial, ao nível da dívida municipal.

Anexo 6 (fls. 18 a 23)

Porém, foi identificada uma situação de violação do princípio da (não) compensação <sup>17</sup> quanto à relevação contabilística de uma provisão relativa a um processo acionado pela MRG, Engenharia e Construção, SA (no valor de 1 704 122 euros) que foi indevidamente abatida pelo montante de uma ação judicial interposta pela Autarquia (no valor de 724 216 euros), figurando assim, no balanço apenas um passivo, sob a égide de uma provisão, de 979 905 euros.

Em sede de contraditório, o MF informou que o procedimento contabilístico adotado teve subjacente o facto de a ação judicial interposta pela Autarquia ter sido apenas “*ao processo de contestação de dívida efetuado pela MRG (...). Esta dedução deu-se uma vez que a multa, foi pelo nosso mandatário no processo, apensado ao processo de contestação de dívida, e que esta apensação não foi contestada e, por conseguinte, aceite pelo Tribunal. Entendeu-se assim que o potencial exfluxo futuro, viria a ser reduzido pelo valor da multa, o que nos levou a reduzir as provisões constituídas para o efeito*”.

Anexo 7 (fls. 29)

Atendendo a que estamos perante dois acontecimentos patrimoniais distintos, na relevação contabilística dos mesmos deve ser tido em consideração o princípio da não compensação, de acordo com o qual “*Os ativos e os passivos e os rendimentos e os gastos não devem ser compensados, exceto se for exigido ou permitido por uma NCP*” <sup>18</sup>, o que não é o caso. De facto, apesar de o processo da multa (solicitada pelo MF) ter sido apenso ao da contestação de dívida interposto pela empresa, a natureza dos eventos é diferente, pois a multa poderá originar um direito a receber pelo Município, que à data poderia constituir apenas um ativo contingente (sujeito, por isso, apenas a divulgação no Anexo), enquanto o processo de contestação de dívida constitui um passivo de momento ou quantia incertos (provisão).

De facto, “*É importante que os ativos e os passivos e os rendimentos e os gastos sejam relatados separadamente. A compensação nas demonstrações financeiras (...) retira a capacidade dos utilizadores*

---

<sup>15</sup> Cfr. n.º 2, do artigo 23º, do FAM.

<sup>16</sup> O valor indicado corresponde a um conjunto de faturas, ou equivalente, que, em regra, foram rececionadas e registadas apenas em 2022.

<sup>17</sup> Previsto no ponto 7.5 da Norma de Contabilidade Pública (NCP) 1 — Estrutura e Conteúdo das Demonstrações Financeiras do Sistema de Normalização Contabilístico - Administração Pública, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 192/2015, de 11 de setembro.

<sup>18</sup> Cfr. parágrafo 36 do ponto 7.5 da NCP 1.

de compreenderem as transações, outros acontecimentos e condições que ocorreram, e de avaliarem os fluxos de caixa futuros da entidade.”, pelo que mantemos a asserção produzida nesta matéria quanto à violação do princípio da não compensação.

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

O MF aderiu, em 2012, ao PAEL<sup>19</sup> e recorreu, simultaneamente e com base no mesmo Plano de Ajustamento Financeiro, a saneamento financeiro, beneficiando do acesso a financiamento através de EMLP, no valor de, respetivamente, 36,7 M€ e 11,5 M€.

Em julho de 2018, apesar de não se encontrar em situação de rutura financeira, aderiu de forma voluntária ao FAM<sup>20</sup>, tendo, para o efeito, apresentado à DE um PAM, que foi aprovado em setembro do mesmo ano, com base no qual contratou um EMLP junto daquela entidade, no âmbito da assistência financeira, até ao valor de 66 017 852,13 euros, com o objetivo de liquidar dívidas de natureza não financeira, dívidas de natureza financeira e passivos contingentes de respetivamente, 1 986 405,85<sup>21</sup> euros, 44 078 039,22<sup>22</sup> euros e 19 953 407,06<sup>23</sup> euros.

Deste modo, entre 2012/2019, o MF arrecadou, no âmbito de programas de consolidação e/ou recuperação financeira, EMLP nos seguintes montantes:

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

Un: euro

DESCRIÇÃO	Montantes totais arrecadados			TOTAL POR PROGRAMA
	2013	2018	2019	
Saneamento financeiro	11 500 000			11 500 000
PAEL	36 770 699			36 770 699
FAM - Empréstimo de assistência financeira		31 816 596	14 247 849	46 064 445
<b>TOTAL</b>	<b>48 270 699</b>	<b>31 816 596</b>	<b>14 247 849</b>	<b>94 335 144</b>

Fonte: SIIL e auditoria da IGF – Autoridade de auditoria

Anexo 2 (fls. 4)

Através destas operações, o MF em 2013 transformou dívida respeitante a pagamentos em atraso em dívida financeira de médio e longo prazo, diminuindo, pelo menos momentaneamente, a pressão sobre a

<sup>19</sup> O PAEL foi regulamentado pela Lei n.º 43/2012, de 31/08, constando do respetivo n.º 1, do artigo 1, que “É criado o Programa de Apoio à Economia Local (PAEL), o qual tem por objetivo a regularização do pagamento de dívidas dos municípios vencidas há mais de 90 dias, registadas na Direção-Geral das Autarquias Locais (DGAL) à data de março de 2012”.

<sup>20</sup> Cfr. artigo 61º e descrito no n.º 3 do artigo 58º da Lei n.º 73/2013, de 03/09, “*caso a dívida total prevista do art. 52 se situe entre 2,25 e 3 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores, o Município é obrigado a contrair um empréstimo para saneamento financeiro ou aderir ao procedimento de recuperação financeira previsto no art. 61º*”.

<sup>21</sup> Relativo a faturas emitidas pela empresa Águas do Zêzere e Côa, SA que se encontravam em contencioso.

<sup>22</sup> Para fazer face à dívida do empréstimo do PAEL, dos empréstimos de saneamento financeiro, do relativo ao PREDE e a outros dois contratados junto do Millennium BCP.

<sup>23</sup> Valor estimado pelo Município para fazer face às potenciais dívidas decorrentes de passivos contingentes, que respeitam a processos relativos às Águas do Zêzere e Côa, SA (12,4 M€), às Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA (6,7 M€) e à MRG, Engenharia e Construção, SA (1 M€).

tesouraria, mas onerando os orçamentos futuros, face ao exigível cumprimento do respetivo serviço da dívida, tendo depois necessidade de aderir ao FAM para reestruturar e substituir aqueles empréstimos anteriores, designadamente, para alargar o respetivo prazo (para um máximo de trinta anos), com a finalidade de aliviar a pressão existente sobre a tesouraria.

No contraditório, o MF realçou que “o valor do FAM serviu para substituir empréstimos contratados para esse fim de consolidação, no valor de 38.042.068.” e acrescentou que “salvo melhor opinião o valor total de empréstimos para consolidação de 56.293.075,92 ou invés de 94.335.144 como afirmado no relatório”, considerando que se deveria “dar uma tónica relevante ao facto de se ter reduzido os encargos da dívida, por força da redução relevante das taxas de juro aplicadas nos empréstimos reestruturados, e que em regra teriam todos uma taxa superior, e nalguns casos substancialmente superiores à taxa obtida. Assim entendeu-se que se poderia aumentar o prazo de amortização da dívida com um ganho imediato na redução do custo da dívida”.

Anexo 7 (fls. 29 e 30)

De facto, tal como indicado pelo Município, o valor total de empréstimos para consolidação é de cerca de 56 M€, no entanto, a asserção produzida pela IGF faz referência, para além do valor de empréstimos para consolidação, aos relativos à recuperação financeira, totalizando os referidos 94 M€. Acresce que, como alega, em resultado daquelas operações financeiras, o MF conseguiu uma redução do custo de dívida, facto que, no entanto, já constava do projeto de relatório, em especial no ponto 2.5.3..

## 2.4. Recurso ao Fundo de Apoio Municipal

### 2.4.1. Adesão e financiamento

A adesão ao FAM, acompanhada do PAM, foi aprovada pelos órgãos executivo e deliberativo<sup>24</sup> do MF, tendo sido assinado, em 02/10/2018, pelos Presidente e Vogal da DE do FAM e pelo Presidente de Câmara Municipal do Fundão, o contrato de empréstimo de assistência financeira, com um capital de 66 017 952,13 euros.

O Tribunal de Contas (TdC) visou o referido contrato em 27/12/2018, sendo previsto para o respetivo capital a seguinte afetação:

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

Un: euro

AFETAÇÃO PREVISTA DO CAPITAL DO FAM	
Finalidade	Montante
1. Dívida financeira [EMLP a amortizar]	44 078 039
2. Dívida não financeira (Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA)	1 986 406
3. Passivos contingentes	19 953 507
<b>TOTAL (1+2)</b>	<b>66 017 952</b>

Fonte: PAM do MF e auditoria da IGF

<sup>24</sup> Em, respetivamente, 26/09 e 28/09 de 2018.

No entanto, do montante total previsto, apenas foi utilizado 44 M€<sup>25</sup> (66%) existindo, ainda, a possibilidade de utilização do restante montante até ao final de 2025.

O Município divulgou, no seu sítio oficial da *internet*<sup>26</sup>, a proposta final do PAM aprovada pela DE do FAM<sup>27</sup> e as deliberações tomadas neste âmbito pelos órgãos autárquicos, não tendo sido submetida, segundo a informação prestada pelos serviços municipais, até ao desenvolvimento da presente auditoria, à DE do FAM, qualquer proposta de revisão do PAM.

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

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

De facto, a auditoria revelou que a DE do FAM não criou (no conjunto de mapas previstos para o PAM) nem exigiu a elaboração de qualquer mapa ou outro suporte de informação ao beneficiário (que também o não fez por sua iniciativa) que permitisse evidenciar a trajetória previsional de ajustamento do objetivo final que é o do cumprimento do limite legal da DTOO<sup>28</sup>.

Contudo, o conhecimento da posição do Município face ao referido limite é um fator determinante para o período de vigência e para a cessação do PAM, pelo que era imprescindível a existência de um mapa com essa finalidade, que deveria ser preenchido pelo Município e constar do PAM final aprovado pelos órgãos municipais e pela DE do FAM, após a respetiva validação, o que não se verificou.

Acresce que, embora estejam estabelecidos os principais objetivos no PAM, a maioria das medidas não foi quantificada e, apesar de o Município ter previsto algumas adicionais, não é possível aferir o seu in/cumprimento tendo em conta o enquadramento em que foram criadas<sup>29</sup>.

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

---

<sup>25</sup> Após acordo judicial com a Águas do Zêzere e Côa, SA, o FAM libertou aquela verba ao Município, no entanto, como a empresa acabou por não cumprir o referido acordo, o valor foi devolvido ao FAM.

<sup>26</sup> Em <https://www.cm-fundao.pt/index.php/documentos/category/76-fam>.

<sup>27</sup> Cfr. n.º 9, do artigo 29º, do FAM.

<sup>28</sup> De facto, no Formulário V - Stock e Sustentabilidade da Dívida existe uma linha com a designação de "Rácio da Dívida Total", que, numa primeira leitura, poderia levar a concluir que se tratava da evolução do rácio do limite da dívida total de operações orçamentais prevista no artigo 52º e seguintes do RFALEI, ao longo do período abrangido pelo PAM. Contudo, segundo esclarecimentos prestados pela DE do FAM, pretendia-se nessa linha recolher informação sobre a relação entre a dívida total (incluindo operações de tesouraria) e a receita total, o que apenas poderá configurar uma aproximação ao referido limite, pois as variáveis referidas não correspondem às que têm de ser adotadas para o respetivo cálculo (apenas dívidas de operações orçamentais e receitas correntes). Acresce que, no caso em apreço, essa informação nem sequer foi preenchida pelo MF no referido formulário.

<sup>29</sup> Designadamente, as que previam "Proceder à análise exaustiva de todos os protocolos existentes no Município, por forma a avaliar a sua pertinência, bem como os termos em que os mesmos foram celebrados", "Reanalisar todos os regulamentos de atribuição de apoios, tendo em vista a introdução de critérios bastante rigorosos na sua atribuição, bem como na aferição/avaliação dos resultados quantitativos e qualitativos a alcançar", efetuar um "Pedido de carência de 2 anos para resposta sustentável à calamidade dos incêndios e seus efeitos".

- ✓ Do património municipal e serviços a alienar, concessionar ou ceder a exploração, com uma justificação das vantagens económicas para o Município;
- ✓ De medidas concretas e quantificadas tendentes à melhoria e ao equilíbrio dos resultados operacionais das empresas do setor empresarial local.

Os aspetos descritos anteriormente, evidenciam falta de rigor na elaboração do PAM pelo Município e pela entidade gestora do Programa, que tem a obrigação legal de acompanhar os municípios na sua preparação e a quem compete aprovar os mesmos <sup>30</sup>.

Em sede de contraditório, o MF alegou que *“os mapas e dados referidos poderão ser obtidos com o cruzamento de dados apresentados nos mapas do formulário. No entanto poder-se-á promover a elaboração dos mapas para o respetivo acompanhamento e monitorização. (...) Quanto à não identificação e à não quantificação de alienação de património assim como a possibilidade de concessionar ou ceder serviços à exploração, estas medidas não foram expostas, uma vez que no passado e no âmbito do PAEL, tal já tinha sido executado (internalização e fusão de empresas municipais, concessão de serviços públicos entre outros). É a nossa convicção que caso o tivéssemos feito, os efeitos da pandemia e a guerra da Ucrânia, com certeza absoluta, teriam impedido a sua concretização, para além de que não conseguimos identificar serviços e/ou património que se enquadre. Quanto às medidas concretas e quantificadas para melhoria dos resultados nas empresas do sector empresarial local, o mesmo não foi considerado, uma vez que já se tinha reestruturado o sector empresarial local aquando do PAEL.”*.

O MF assinalou, ainda, que *“Os quadros elaborados para o efeito foram disponibilizados pela Comissão executiva do Fundo de Apoio Municipal (CE FAM), não havendo, na nossa opinião, possibilidade de alterar e/ou introduzir outros mapas e/ou elementos.”*.

Anexo 7 (fls. 28 e 30)

Ainda que a realidade do MF não permitisse a adoção das medidas previstas, deveria existir evidência da realização de uma ponderação formal sobre esta matéria e a omissão das medidas em causa devia estar devidamente fundamentada no PAM, o que não se verifica.

De facto, os mapas que integram o PAM foram elaborados pela DE do FAM que deviam incluir a informação necessária para estabelecer objetivos concretos (em termos qualitativos e quantitativos) e monitorizáveis. Porém, em caso de omissão ou incorreção de informação, o MF deveria ter suscitado a criação ou alteração dos referidos mapas por forma a cumprir o quadro legal, o que não aconteceu.

## **2.5. Controlo do cumprimento do PAM**

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

O PAM foi elaborado de forma que os objetivos definidos tivessem como pressuposto que o valor do EMLP fosse arrecadado e utilizado integralmente em 2018, pelo que este seria o primeiro ano em que o acompanhamento por parte do FAM deveria começar. No entanto, pelo facto de o visto do Tribunal de

---

<sup>30</sup> Cfr. alíneas m) e c), do artigo 9º, do FAM.



Contas ter sido emitido apenas em 27/12/2018, não obstante uma parte do financiamento ter sido arrecadada no final daquele ano, a sua utilização foi diferida um ano, passando para 2019.

Por força das referidas circunstâncias, o Município, para efeitos de controlo e monitorização do PAM, compara a execução de 2021 com os objetivos definidos para 2020. No entanto, este procedimento foi alterado aquando da elaboração do relatório de execução do 1º semestre de 2022, onde a aferição do in/cumprimento teve por base os objetivos definidos originalmente no PAM para o 1º semestre de 2022.

A metodologia adotada pelo MF e, segundo o mesmo, aceite pela DE do FAM, ainda que seja admissível para os efeitos em apreço (monitorização), não foi seguida pelos restantes municípios aderentes a este Programa nem pela DE do FAM, o que pode suscitar questões de desigualdade.

Acresce que, face ao desfazamento temporal referido, o FAM ou o próprio Município deveria ter tomado a iniciativa de recorrer ao processo legalmente previsto (a revisão do PAM constante do artigo 33º, do FAM) no sentido de promover a adequação dos objetivos previstos e o seu ajustamento à evolução ocorrida.

No âmbito do contraditório, o MF considerou que *“Não se entende que o procedimento tenha sido alterado, mantivemos e manteremos a análise e acompanhamento anual com os mesmos pressupostos, ou seja dever-se-á comparar os dados com o ano do PAM que antecede o ano em causa, por ter havido um atraso de 1 ano na entrada em eficácia do Plano. Sendo uma avaliação semestral que apenas se apresenta como meramente indicativa foi efetuada a comparação com o próprio ano, sendo que na dívida foi apresentado com o ano e o ano anterior. Mais informamos que se apresentou uma proposta de revisão do PAM ainda a ser apreciada pela CE FAM, de quem aguardamos o início da fase de negociação.”*

Anexo 7 (fls. 30)

Não obstante as alegações do Município, o procedimento de monitorização adotado para 2021 (com o ano anterior) é diferente do que foi utilizado no 1º semestre de 2022 (com o do mesmo ano), como é assumido. De qualquer modo, esta fragilidade deverá necessariamente ser ultrapassada assim que a revisão do PAM em curso for objeto de aprovação.

Ainda assim, no âmbito do controlo realizado ao ano de 2021, foram considerados os dois referenciais temporais do PAM (2021 e, conforme procedimento do MF, 2020, doravante designados de PAM\_IGF e PAM\_Mun).

De salientar, por fim, que devido à situação pandémica vivida durante os anos de 2020/2022, foram criados regimes excecionais de cumprimento de algumas medidas e limites quantitativos previstos no PAM<sup>31</sup>, facto que foi tido em conta na análise efetuada na presente auditoria.

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

Quanto aos objetivos quantitativos relativos à receita e à despesa, a situação, em 2021, foi a seguinte:

---

<sup>31</sup> Cfr. artigos 2º e 3º da Lei n.º 4-B/2020, de 6/04.

**Figura 3 – Controlo do PAM ao nível da receita e da despesa - 2021**

Un: euro

DESCRIÇÃO DOS OBJETIVOS QUANTITATIVOS PREVISTOS NO PAM - PRINCIPAIS RUBRICAS	ANO DE 2021				CONTROLO DO IN/CUMPRIMENTO DOS OBJETIVOS - IGF				AFERIÇÃO DO IN/CUMPRIMENTO DO OBJETIVO - IGF -		
	PAM		VALORES EXECUTADOS		MUN		IGF				
	MUN (2020)	IGF (2021)	Reporte (Autarquia)	Apurados (IGF)	Montante	%	Montante	%			
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)-(4)/(2)	(7)-(4)/(2)	(8)-(5)/(3)	(9)-(5)/(3)	(10)		
RECEITA	Corrente	≥	23 124 686	23 448 431	25 016 966	25 016 966	1 892 280	108%	1 568 535	107%	Cumprimento
	Capital	≥	4 505 231	5 397 682	6 128 621	6 128 621	1 623 390	136%	730 939	114%	Cumprimento
	<b>TOTAL</b>	≥	<b>27 629 917</b>	<b>28 846 113</b>	<b>31 145 587</b>	<b>31 145 587</b>	<b>3 515 671</b>	<b>113%</b>	<b>2 299 474</b>	<b>108%</b>	<b>Cumprimento</b>
	DIFERENÇAS FACE À IGF			0							
DESPESA	Corrente	≤	17 767 453	17 984 429	20 740 443	20 740 443	2 972 990	117%	2 756 014	115%	Incumprimento
	Capital	≤	8 941 922	10 362 921	10 231 839	10 231 839	1 289 916	114%	- 131 083	99%	Cumprimento
	<b>TOTAL</b>	≤	<b>26 709 375</b>	<b>28 347 350</b>	<b>30 972 282</b>	<b>30 972 282</b>	<b>4 262 907</b>	<b>116%</b>	<b>2 624 931</b>	<b>109%</b>	<b>Incumprimento</b>
	DIFERENÇAS FACE À IGF			0							
DIFERENÇA ENTRE A RECEITA E DESPESA			498 763	920 542	173 306	173 306	- 747 236		- 325 457		Incumprimento em termos substanciais

Fonte: Auditoria da IGF

Anexo 3 (fls. 5 e 6)

Em 2021, o MF superou, numa ótica global e em termos absolutos, o objetivo previsto no PAM para a receita municipal, com um desvio positivo de 2,3 M€, mas não atingiu o previsto para a despesa, tendo excedido o limite em 2,6 M€, pelo que, da comparação entre as diferenças apuradas (atendendo aos valores previstos no PAM\_IGF), resulta um incumprimento em sentido substancial na ordem dos 325 mil euros.

Se considerarmos a metodologia adotada pelo MF, também apuramos uma situação de incumprimento em termos substanciais, e por um montante ainda superior (747 mil euros).

Anexo 3 (fls. 5 e 6)

Em sede de contraditório, o MF contestou o “*incumprimento manifestado na diferença entre a receita e a despesa e refletido na figura 3 (...) [que] resultou de não ter sido tido em conta a integração do saldo da gerência anterior.*”, acrescentando que “*a própria revisão orçamental e o respetivo parecer do FAM levam-nos a interpretar desta forma, pelo que salvo melhor opinião deverá ser considerado nas receitas arrecadadas.*”.

Anexo 7 (fls. 31)

O mapa previsto no PAM para estimar os objetivos da receita (Formulário II) para os vários anos apenas inclui as receitas correntes e de capital, não considerando o valor do saldo orçamental da gerência anterior (classificação económica 16.01). Desta forma, para efeito de aferição dos objetivos daquelas grandezas, mais concretamente da receita, não seria admissível incorporar uma variável que não foi tida em conta quando das projeções efetuadas ao nível do PAM, sob pena de desvirtuar qualquer resultado conclusivo.

Atendendo aos motivos expostos, não podemos acompanhar o procedimento de análise efetuado pela Autarquia em sede de contraditório, pelo que mantemos as asserções produzidas nesta matéria.

Da análise efetuada resulta que o objetivo global previsto para a despesa não foi cumprido especialmente pelas seguintes razões (não previsíveis à data da elaboração do PAM):

- ✓ Aumento dos salários através de progressão de carreira <sup>32</sup> e do salário mínimo nacional e necessidade de contratação de serviços em regime de tarefa e avença;
- ✓ Assunção de encargos associados à ajuda prestada aos migrantes oriundos do Norte de África;
- ✓ Realização de despesas resultantes do combate à pandemia Covid-19;
- ✓ Aumento generalizado do custo da água;
- ✓ Adoção de novas medidas de prevenção e combate aos incêndios florestais;
- ✓ Acréscimo do nível de investimentos por força do aumento do respetivo financiamento através de fundos comunitários;
- ✓ Recomeço de atividades e requalificação de espaços que, derivado da pandemia, não tiveram intervenção no ano anterior.

Relativamente às despesas pagas relacionadas com a pandemia do Covid-19, foi reportado à DGAL <sup>33</sup> e à DE do FAM <sup>34</sup> um valor de, respetivamente, 1,5 M€ e 887 mil euros, que ultrapassa, em qualquer dos casos, os desvios evidenciados na figura anterior.

Quanto à situação reportada ao 1º semestre de 2022, verifica-se que o MF cumpriu, em sentido substancial e de forma articulada, os objetivos previstos para a receita e despesa, apurando-se um desvio positivo de 1,6 M€, apesar de, em termos autónomos, a despesa ter ultrapassado o limite previsto em cerca de 1,2 M€, conforme se evidencia:

**Figura 4 – Controlo do PAM ao nível da receita e da despesa (1º semestre 2022)**

Un: euro

DESCRIÇÃO DOS OBJETIVOS QUANTITATIVOS PREVISTOS NO PAM - PRINCIPAIS RUBRICAS	ANO DE 2022			CONTROLO DO IN/CUMPRIMENTO DOS OBJETIVOS - IGF				AFERIÇÃO DO IN/CUMPRIMENTO DO OBJETIVO - IGF -		
	PAM	VALORES EXECUTADOS		MUN		IGF				
		Reporte (Autarquia)	Apurados (IGF)	Montante	%	Montante	%			
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)-(3)-(2)	(6)-(3)/(2)	(7)-(4)-(3)	(8)-(4)/(3)	(10)		
RECEITA	Corrente	≥	11 635 539	13 233 363	13 233 363	1 597 824	114%	1 597 824	114%	Cumprimento
	Capital	≥	775 292	1 959 711	1 959 711	1 184 420	253%	1 184 420	253%	Cumprimento
	<b>TOTAL</b>	>	<b>12 410 831</b>	<b>15 193 075</b>	<b>15 193 075</b>	<b>2 782 244</b>	<b>122%</b>	<b>2 782 244</b>	<b>122%</b>	Cumprimento
	DIFERENÇAS FACE À IGF			0						
DESPESA	Corrente	≤	9 000 040	10 204 936	10 204 936	1 204 896	113%	1 204 896	113%	Incumprimento
	Capital	≤	4 480 741	4 474 569	4 474 569	- 6 172	100%	- 6 172	100%	Cumprimento
	<b>TOTAL</b>	≤	<b>13 480 781</b>	<b>14 679 505</b>	<b>14 679 505</b>	<b>1 198 724</b>	<b>109%</b>	<b>1 198 724</b>	<b>109%</b>	Incumprimento
	DIFERENÇAS FACE À IGF			0						
DIFERENÇA ENTRE A RECEITA E DESPESA			- 1 069 949	513 570	513 570	<b>1 583 519</b>		<b>1 583 519</b>		Cumprimento em termos substanciais

Fonte: Auditoria da IGF

Anexos 4 (fls. 13 e 14)

<sup>32</sup> Descongelamento das carreiras a partir de 2018 e biénio de avaliação 2019/2020.

<sup>33</sup> Cfr. cópia da informação enviada à DGAL, reportada ao final do exercício de 2021, relativa à despesa resultante das medidas identificadas no n.º 1 do artigo 5º da Lei n.º 4-B/2020, de 06/04, incorridas entre março de 2020 e dezembro de 2021.

<sup>34</sup> Cfr. da informação enviada à DE do FAM, relativa à despesa resultante das medidas elencadas no artigo 2.º da Lei n.º 4-B/2020, de 06/04, em conformidade com o previsto no artigo 3º do mesmo diploma, durante o ano 2021.

O PAM incorporou, ainda, cinco tipos de medidas para maximizar a receita, legalmente obrigatórias, mas, ao contrário do que era exigível e se encontrava previsto no respetivo mapa disponibilizado pela DE do FAM, não foram quantificadas, tendo, no entanto, sido tomadas, pelos órgãos municipais, no que respeita a 2021, decisões/deliberações que evidenciam o cumprimento dos objetivos inerentes às respetivas matérias:

**Figura 5 – Controlo das medidas não quantificadas de maximização da receita**

RECEITA (medidas não quantificadas no PAM)	CUMPRIMENTO - 2021	
	Sim	Não
Fixação da taxa máxima prevista da participação variável no IRS	X	
Definição da taxa máxima de derrama sobre o lucro tributável sujeito e não isento de IRC	X	
Definição das taxas máximas nos impostos municipais, designadamente o IMI, incluindo a não aplicação de qualquer fator minorativo e a aplicação dos fatores majorativos previstos	X	
Análise e proposta de revogação de benefícios fiscais e isenções de taxas, cuja concessão seja da competência do município, e abstenção de concessão de benefícios durante o PAM	X	
Fixação dos preços cobrados pelo município nos setores do saneamento, água e resíduos, nos termos definidos nas recomendações da ERSAR	X	

Fonte: Auditoria da IGF

Anexos 3 (fls. 7) e 4 (fls. 15)

No que concerne ao objetivo previsto no PAM para as medidas de redução e racionalização da despesa, em 2021, o MF apenas cumpriu uma das duas medidas quantificadas:

**Figura 6 – Controlo das medidas quantificadas de redução/racionalização da despesa**

Un: euro

DESPESA (1)	PAM (estimado) (2)	ANO DE 2021		CONTROLO DO IN/CUMPRIMENTO DO OBJETIVO - IGF		AFERIÇÃO DO IN/CUMPRIMENTO DO OBJETIVO - IGF - (7)
		VALORES EXECUTADOS		Montante (5)-(4)-(2)	%	
		Reporte ao FAM (3)	Apurados IGF (4)			
Substituição de luminárias de iluminação pública para LED e concurso público em baixa	≤ 922 939	901 440	901 440	- 21 499	97,7%	Cumprida
Não adotar medidas em matéria de gestão do tempo de trabalho que conduzam ao aumento da despesa, bem como a introdução de limites ao número de horas extraordinárias por setores e reforço dos mecanismos de controlo sobre o pagamento de todo o tipo de abonos variáveis e eventuais	≤ 67 025		160 601	93 576	239,6%	Incumprida
<b>TOTAL</b>	≤ 863 571	901 440	1 062 041	198 471	123,0%	Incumprida
<b>DIFERENÇA: REPORTE FAM / APURAMENTO IGF (4)-(3)</b>			160 601			

Fonte: Auditoria da IGF

Anexos 3 (fls. 8) e 4 (fls. 16)

No que respeita à substituição de luminárias, o Município aprovou a abertura de um procedimento de gestão de eficiência energética, que inclui a implementação de medidas que promovem a eficiência energética na iluminação pública, do que resultou uma poupança da respetiva despesa.

A medida que previa a redução do tempo de trabalho e o reforço dos mecanismos de controlo sobre o pagamento de abonos variáveis e eventuais de forma a diminuir a despesa, não foi cumprida, segundo os serviços municipais, atendendo aos argumentos já apresentados supra ao nível da despesa global.

Em sede de contraditório, o MF reiterou que “*não adotar medidas de tempo de trabalho que conduzam a aumento de despesas de pessoal nessa rubrica, poderá ser contraproducente, com a necessidade de aumentar as horas de trabalho efetivo para o desenvolvimento das novas valências como é o acolhimento de migrantes e agora a educação, e que por conseguinte geraria um aumento superior e global nas despesas de pessoal. Acresce-se também que esta rubrica foi prejudicada pelos programas que o Município teve que criar no âmbito do combate e prevenção do COVID19, (...) para além destes efeitos, relativamente ao indicador de controlo e monitorização, índice das despesas de pessoal em relação à receita efetiva, temos vindo a cumprir.*”, considerações que já tinham sido acolhidas no projeto de relatório e que aqui se mantêm.

Anexo 7 (fls. 31 e 32)

Das medidas não quantificadas da despesa, destacamos que o Município se comprometeu:

- ✓ Até ao final de 2019, a apresentar uma nova Norma de Controlo Interno, o que ainda não aconteceu;
- ✓ A resolver o processo contencioso com a Águas do Zêzere e Côa, SA, que ainda se encontra em curso.

Por sua vez, o **objetivo relativo à limitação da despesa realizada com investimento foi cumprido**, uma vez que o peso das despesas com investimento líquido na receita total foi de 9,6%, ou seja, inferior ao limite imposto no PAM (15%).

Em sede de contraditório, o MF informou que “*Quanto à norma de controlo interno, já tem esboço, no entanto aguarda a implementação da contabilidade de gestão para definir os circuitos, informação necessária e controlo. Por sua vez a contabilidade de gestão depende da software house que ainda não teve oportunidade de satisfazer o nosso pedido, na conceção e implementação no Município do Fundão.*”, no entanto, assumiu que, “*considerando o atraso, iremos apresentar ainda no corrente ano uma norma atualizada, mesmo sem a contabilidade de gestão.*”

Anexo 7 (fls. 29 e 32)

Relativamente à evolução do pessoal ao serviço do município, o MF não cumpriu o objetivo de redução do número de trabalhadores ao seu serviço, como se verifica:

**Figura 7 – Evolução do pessoal ao serviço do município**

DESCRIÇÃO	Nº DE TRABALHADORES			EVOLUÇÃO 2017/2021	CONTROLO DO IN/CUMPRIMENTO DO OBJETIVO		AFERIÇÃO DO IN/CUMPRIMENTO DO OBJETIVO - IGF -
	2017	Objetivo PAM	Final 2021		Diferença	%	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)-(4)-(3)	(7)-(4)/(3)	(8)
Pessoal ao serviço	271	308	312	41	4	101%	Incumprido
Pessoal ao serviço - Prestação de Serviços	32	32	45	13	13	141%	Incumprido
<b>TOTAL</b>	<b>303</b>	<b>340</b>	<b>357</b>	<b>54</b>	<b>17</b>	<b>105%</b>	<b>Incumprido</b>

Fonte: PAM e balanços sociais do MF

Anexo 3 (fls. 9)

O pessoal ao serviço, incluindo os prestadores de serviços, aumentou mais do que o previsto no PAM, decorrente, segundo a Autarquia, da necessidade de recrutar trabalhadores para fazer face à receção e acolhimento de refugiados do Mediterrâneo, ainda que a respetiva despesa tenha vindo a ser financiada através do Alto Comissariado para as Migrações e por fundos europeus.

No contraditório, o MF indicou que “*Aquando da elaboração do PAM foram introduzidos os valores existentes à data e a projeção das variações, que para nós eram previsíveis, pelo conhecimento da estrutura e das características dos colaboradores do quadro, como é o caso das aposentações. Diferente foi quanto às restantes variáveis, tais como Pessoal ao serviço – prestações de serviço, que iriam variar em função de novas realidades (desconhecidas à data da elaboração do PAM). Pelo que não foram carregados estimativas. (...) foram muitos os fatores exógenos que levaram o Município a contratar e aumentar o número de prestadores de serviço (...)*”, conforme indicado no paragrafo anterior. Acrescentou, ainda, que “*(...) este indicador e mapa (evolução de pessoal ao serviço) não tem sido alvo de análise e monitorização*”.

Anexo 7 (fls. 32)

Apesar de o Município não ter efetuado qualquer projeção destas variáveis (“pessoal ao serviço”), assumindo que as mesmas seriam constantes, e havendo razões justificativas para o respetivo incumprimento, o mapa em causa, estando previsto no PAM, deveria constar dos relatórios de monitorização elaborados pela Autarquia, o que não se verificou.

No que se refere à comparação, em 2021, entre os valores da **dívida municipal** previstos no PAM e nos documentos de prestação de contas, a situação foi a seguinte:

**Figura 8 – Controlo do PAM ao nível da dívida**

DESCRIÇÃO DOS OBJETIVOS QUANTITATIVOS PREVISTOS NO PAM - PRINCIPAIS RUBRICAS		ANO DE 2021					CONTROLO DO IN/CUMPRIMENTO DOS OBJETIVOS - IGF				AFERIÇÃO DO IN/CUMPRIMENTO DO OBJETIVO - IGF -
		PAM		VALORES EXECUTADOS			MUN		IGF		
		MUN (2020)	IGF (2021)	Reporte (Autarquia)	Apurados (IGF)	Montante	%	Montante	%		
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)-(4)/(2)	(7)-(4)/(2)	(8)-(5)/(3)	(9)-(5)/(3)	(10)		
MUNICÍPIO	Fornecedores	<	1 526 787	1 390 161	916 402	983 974	- 610 386	60%	- 406 187	71%	
	Bancária	≤	53 697 381	50 748 469	51 132 719	51 132 719	- 2 564 663	95%	384 250	101%	
	Estado	≤	91 223	92 500	100 755	100 755	9 533	110%	8 256	109%	
	Outras entidades	≤	740 163	750 525	1 978 524	1 978 524	1 238 361	267%	1 227 999	264%	
	Impacto do n.º 4 do art. 35º do FAM			0			0	-	0	-	
	Soma	≤	56 055 554	52 981 654	54 128 400	54 195 972	- 1 927 154	97%	1 214 317	102%	Incumprimento
ENTIDADES PARTICIPADAS		≤			252 200	249 489	252 200	-	249 489	-	
<b>TOTAL</b>		≤	<b>56 055 554</b>	<b>52 981 654</b>	<b>54 380 599</b>	<b>54 445 460</b>	<b>- 1 674 955</b>	<b>97%</b>	<b>1 463 806</b>	<b>103%</b>	<b>Incumprimento</b>
<b>DIFERENÇAS FACE À IGF</b>					<b>64 861</b>						
<b>DIFERENÇA ENTRE A RECEITA E DÍVIDA</b>			<b>- 28 425 637</b>	<b>- 28 135 541</b>	<b>- 28 235 017</b>	<b>- 28 298 873</b>	<b>5 190 625</b>		<b>835 668</b>		<b>Cumprimento em termos substanciais</b>

Fonte: Auditoria da IGF

Anexo 3 (fls. 10)

Em 2021, o objetivo previsto no PAM para a dívida municipal não foi cumprido em termos globais, mas, quando articulado com a receita orçamental, verifica-se que há um cumprimento em sentido substancial.

De realçar que da monitorização realizada pelo MF resulta um cumprimento total desta variável atendendo ao diferimento de um ano ao de referência do PAM (2020). De qualquer modo, o desvio apurado pela IGF (1,46 M€) é suscetível de ser justificado com o valor da despesa que a Autarquia teve de realizar no âmbito do Covid-19 (1,5 M€)<sup>35</sup>, que apesar de não constar no apuramento da dívida no final do exercício, as verbas que foram utilizadas para a pagar, deixaram de estar disponíveis para fazer face a dívida de outra natureza.

Em sede de contraditório, o MF afirmou que *“entende-se perfeitamente a referência do não cumprimento no que à despesa se refere, mas não quanto à dívida. (...) porque apenas nos 3 últimos dias do ano 2018 se tornou eficaz o Plano de Ajustamento Municipal, e se pôde recorrer ao empréstimo, como instrumento essencial para o cumprimento do Plano e para a evolução da dívida em baixa. Principalmente no que concerne a esta variável, deverá ser monitorizada e comparada com o ano que antecede o ano de execução. Pelo que se deverá concluir que o Município superou, mesmo em valores absolutos, o valor previsto da dívida, devendo ainda somar-se ao valor de superação o valor gasto para fazer face ao COVID19, que impediu que se canalizasse essa disponibilidade para a redução da dívida.”*

Anexo 7 (fls. 34)

Ora, sobre o procedimento adotado pela Autarquia no âmbito da monitorização do PAM já tecemos as necessárias considerações no ponto 2.5.1., para o qual se remete, reiterando-se, porém, que no relatório constam os resultados que derivam não só da análise da IGF, de acordo com a metodologia usada em todas as auditorias sobre esta matéria, como também a que resulta da abordagem defendida pelo MF. Além disso, como já constava do projeto de relatório, o incumprimento apurado é suscetível de ser justificado pelas situações que o PCM invoca, pelo que mantemos as asserções.

Por fim, refira-se que ao nível das situações de risco identificadas no PAM como passivos contingentes pelo MF, no montante de 19 953 407 euros<sup>36</sup>, mantêm-se em curso os respetivos processos, tendo, no entanto, sido identificados outros riscos no montante de 1,6 M€ que não se encontram provisionados no final do exercício de 2021.

Salienta-se que a não utilização do valor do PAM correspondente aos passivos contingentes pelo MF, no valor de 19 953 407 euros, ainda pode ser utilizado caso a decisão judicial dos respetivos processos seja desfavorável à Autarquia, existindo ainda a possibilidade de utilização deste montante até 2025.

Quanto ao 1º semestre de 2022 não é exequível efetuar a aferição do in/cumprimento do objetivo previsto para a dívida atendendo a que o mesmo é quantificado apenas em termos anuais.

### **2.5.3. Reestruturação da dívida**

Atendendo a que as medidas de reequilíbrio financeiro previstas no PAM não eram, aparentemente, suficientes para atingir os fins visados pelo Programa, o MF também adotou medidas de reestruturação financeira<sup>37</sup>, para esse fim, foram desenvolvidas negociações com as instituições financeiras, o que levou

---

<sup>35</sup> Corresponde ao montante reportado à DGAL, não obstante apenas ter indicado ao FAM o valor de 887 mil euros, conforme já referido anteriormente.

<sup>36</sup> Cfr. formulário VII disponibilizado pelo FAM.

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

a que uma parte substancial do capital do empréstimo tenha servido para liquidar antecipadamente outros EMLP, potenciando uma poupança de cerca de 1 M€.

Relativamente à dívida não financeira, o Município estabeleceu um acordo com a empresa Águas do Zêzere e Côa, SA que permitiria poupar cerca de 967 mil euros que, no entanto, ainda não foi concretizada por aquela empresa não ter respeitado o acordo estabelecido entre as partes, tendo consequentemente, o MF devolvido ao FAM o capital arrecadado que iria utilizar para pagar a dívida em causa (cfr. ponto 2.4.1.).

#### 2.5.4. Assistência financeira

Finalmente, no âmbito deste processo, o Município também recorreu à assistência financeira (mecanismo subsidiário dos de reequilíbrio orçamental e de reestruturação da dívida), tendo o respetivo financiamento sido utilizado, de acordo com a informação prestada pelo MF, da seguinte forma:

**Figura 9 – Arrecadação e utilização, por ano, do EMLP do FAM**

Un: euro

DESCRIÇÃO	MONTANTES ATÉ AO FINAL DE 2021			
	1ª Tranche (2019)	2ª Tranche (2019)	2ª Tranche devolvida (2020)	Total
(1)	(2)	(3)	(4)	(0)=(2)+(3)+(4)+(5)
<b>A - Receitas arrecadadas ao abrigo do EMLP do FAM</b>	44 078 039	1 986 406	- 1 986 406	<b>44 078 039</b>
<b>B - Montantes utilizados no pagamento a terceiros</b>	Passivos contingentes			<b>0</b>
	Dívida financeira	44 078 039		<b>44 078 039</b>
<b>C - DIFERENÇA (A)-(B)</b>	<b>0</b>	<b>1 986 406</b>	<b>- 1 986 406</b>	<b>0</b>

Fonte: MF e auditoria da IGF – Autoridade de Auditoria

Assim, até ao final de 2022 <sup>38</sup>, considerando os dados do EMLP visado, o MF não tinha recebido a totalidade do capital contratado (66 M€), o que poderá ainda vir a acontecer, como já mencionado supra, em resultado do desfecho dos processos judiciais que ainda estão em curso.

A totalidade do capital arrecadado na primeira tranche foi integralmente utilizado no pagamento de despesas de capital de passivos financeiros, havendo a substituição de EMLP contratados anteriormente, enquanto o montante arrecadado na segunda tranche foi devolvido pelo facto de a entidade visada (Águas de Zêzere e Côa) não ter aceite a redução do valor dos juros decorrente do acordo proposto.

Anexo 2 (fls.4)

Por seu turno, de acordo com o **plano de amortização de EMLP previsto no PAM <sup>39</sup> para 2021**, o MF pagou um montante de capital inferior ao estimado (menos 1,3 M€), que decorreu do facto de ter beneficiado de uma moratória, ao abrigo do artigo 3º-C da Lei n.º 4-B/2020, de 6/04, mas cumpriu, em regra, atempadamente o respetivo serviço da dívida.

Anexo 3 (fls. 11)

<sup>38</sup> Atendendo a que durante o ano de 2022 não houve qualquer arrecadação ou utilização adicional do capital do EMLP do FAM.

<sup>39</sup> Previsto no formulário VI.



Quanto ao 1º semestre de 2022, não é exequível efetuar a aferição do in/cumprimento desta variável, atendendo a que a mesma é apenas quantificada em termos anuais.

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

Relativamente a outras obrigações previstas no FAM, o MF, quanto a 2021 e, quando aplicável, ao 1º semestre de 2022, foram todas cumpridas, designadamente as relativas ao/à(s)<sup>40</sup>:

- ✓ Prestação trimestral à DGAL através do SIAL, da informação necessária à monitorização do PAM;
- ✓ Reporte à DE do FAM da monitorização do PAM, incluindo, quanto ao segundo e quarto trimestres, o relatório do auditor externo do município;
- ✓ Integração no Relatório de Gestão de um anexo relativo à execução do PAM, documento que foi atempadamente enviado ao FAM;
- ✓ Divulgação no sítio na *Internet* do PAM aprovado pelo FAM, bem como todas as deliberações tomadas no seu âmbito pelos órgãos municipais;
- ✓ Sujeição da proposta de orçamento a parecer prévio do FAM;
- ✓ Proibição de “*celebração de contratos*” de financiamento de que resultasse dívida pública fundada ou de novas parcerias público-privadas.

Anexo 3 (fls. 12)

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

O objetivo principal do PAM, visado pela eventual utilização conjugada e articulada dos três mecanismos a que aludimos, é o de reduzir o “(...) *seu endividamento até ao limite previsto no n.º 1 do artigo 52.º da Lei n.º 73/2013*”<sup>41</sup>, sendo a situação nesta matéria entre 2014/2021 a seguinte:

**Figura 10 – Evolução da posição do Município ao nível da DTOO**

Un: euro

DESCRIÇÃO	MONTANTES (SIAL)							
	31-12-2015	31-12-2016	31-12-2017	31-12-2018	31-12-2019	31-12-2020	31-12-2021	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	
A - Limite DTOO	29 488 156	31 640 580	32 043 496	32 642 302	32 991 075	34 048 824	35 687 309	
B - DTOO	71 176 050	65 272 753	59 977 565	56 524 306	58 326 176	54 095 567	52 464 892	
C - Excesso	41 687 894	33 632 172	27 934 069	23 882 004	25 335 101	20 046 744	16 777 583	
D - Variação do excesso	Montante		- 8 055 721	- 5 698 104	- 4 052 065	1 453 097	- 5 288 357	- 3 269 161
	Percentagem		-14,9%	-15,9%	-12,6%	7,7%	-17,4%	-8,9%

Fonte: MF e auditoria da IGF

Anexo 5 (fls. 17)

<sup>40</sup> Previstas nos artigos 29º, 31º e 32º, do FAM.

<sup>41</sup> Previsto no n.º 2, do artigo 23º, do FAM.

Ao longo do período indicado a DTOO diminuiu substancialmente, apesar de se ter verificado um aumento em 2019, o que evidencia uma tendência de ajustamento da dívida ao respetivo limite legal.

### 2.7. Fiabilidade da informação reportada ao FAM

No âmbito da monitorização do PAM, o MF elaborou e enviou ao FAM o relatório de monitorização do PAM relativo ao 4º trimestre de 2021 e ao 1º semestre de 2022, bem como a certificação do auditor externo <sup>42</sup>, mas os dados reportados pela Autarquia não refletiam, com inteira fiabilidade, a sua situação quanto às seguintes variáveis:

**Figura 11 – Diferenças apuradas ao nível da monitorização - 2021**

Un: euro

DESCRÇÃO	DIFERENÇAS (IGF / Reporte ao FAM)
Receita total disponível	0
Despesa total	0
Dívida total de natureza orçamental (MLP+CP)	64 861
Serviço da dívida	- 200 000
Medidas quantificadas da receita	214 222
Medidas quantificadas da despesa	

Fonte: MF e auditoria da IGF

Anexo 3 (fls. 5 a 8 e 10)

Tais diferenças correspondem, designadamente:

- ✓ Às correções desta Autoridade de Auditoria resultantes da circularização de terceiros (64 861 euros);
- ✓ À consideração pelo MF das amortizações efetuadas com os empréstimos de curto prazo;
- ✓ Ao valor reportado relativo à receita proveniente de taxas, multas e outras penalidades, inferior ao que consta no mapa de demonstração de desempenho orçamental da receita.

Em sede de contraditório, quanto à diferença apurada na dívida total (64 861 euros), o MF argumenta que a mesma só não existiria se se considerasse “(...) na dívida do ano, faturas que só foram recebidas no ano seguinte. Ora apesar de terem sido emitidas faturas com data do ano anterior, mas apenas recebidas no ano seguinte, estes documentos / faturas de prestações de serviços e/ou fornecimentos são efetivamente do ano anterior. No entanto, e mesmo que haja meios e disponibilidades para pagar, tal nunca teria sido possível, uma vez que não teríamos o documento e o valor certo para se efetuar o pagamento. Assim tem entendido o Município registar estas faturas no passivo sem serem contabilizados na dívida. Note-se que este desiderato foi apresentado à DGAL através de email a 7 de janeiro de 2022 e que ainda não obteve resposta e/ou posição da DGAL.”.

<sup>42</sup> Nos termos do disposto no n.º 2, do artigo 29º, do FAM.

Relativamente às restantes variáveis, o MF reconhece que “(...) no relatório de gestão foi contabilizado no indicador do serviço da dívida as amortizações e juros do empréstimo de curto prazo. Concordamos que não deveriam ter sido contabilizadas para controlo e monitorização deste indicador. Assim em futuros relatórios serão desprezados os valores do serviço da dívida com o empréstimo de curto prazo, no âmbito da monitorização do serviço da dívida. Quanto à receita foi efetivamente um lapso, pois considerou-se o valor do 1º semestre e não do ano.”

Anexo 7 (fls. 33 e 34)

As considerações efetuadas pela Autarquia quanto às faturas recebidas no ano seguinte não são suscetíveis de contrariar ou pôr em causa a análise realizada e as consequentes conclusões. De facto, tratando-se de despesa realizada e faturada num determinado período, o facto da fatura (ou equivalente) apenas ser rececionada no ano seguinte não invalida que a respetiva dívida seja registada como tal no ano a que diz respeito. Aliás, o seu não reconhecimento viola o princípio do acréscimo e coloca em causa as características qualitativas que a informação contabilística deve conter, designadamente a relevância e a fiabilidade<sup>43</sup>.

Assim, mantêm-se as asserções constantes do projeto de relatório.

## **2.8. Apreciação global final**

A análise realizada pela IGF, ao exercício de 2021 e 1º semestre de 2022, evidencia que o MF, atendendo aos objetivos e medidas a que se vinculou, em termos absolutos, considerando o PAM:

- ✓ Reduziu o nível da DTOO e do respetivo excesso de endividamento;
- ✓ Não atingiu o objetivo autónomo da despesa por 2,6 M€, nem de forma articulada com a receita, apresentando um desvio negativo de 315 457 euros, pelo que, em termos substanciais e articulados, não cumpriu os objetivos da receita/despesa, ainda que tenha superado o da receita orçamental em termos absolutos em cerca de 2,2 M€;
- ✓ A dívida aumentou em 1,5 M€, mas da sua articulação e relação com a receita orçamental resulta uma variação favorável de 836 mil euros;
- ✓ Foram cumpridas todas as medidas de maximização da receita e de redução da despesa, com exceção das relativas às despesas com o pessoal e ao respetivo número de trabalhadores;
- ✓ Não houve incumprimento no pagamento do serviço da dívida dos EMLP.

De salientar que a execução do PAM no ano 2021 foi afetada pela pandemia Covid-19, que provocou a realização de despesa adicional de cerca de 887 mil euros (1,5 M€ se considerarmos o ano anterior) para apoiar e ajudar as entidades e a população neste âmbito, bem como pela necessidade de acolher um leque de refugiados oriundo do Mediterrâneo, o que condicionou fortemente a atuação da Autarquia tendo em vista o cumprimento pleno dos objetivos previstos para todas as variáveis relevantes consideradas neste programa.

---

<sup>43</sup> Cfr. parágrafo 6 do ponto 3 da NCP 1 e parágrafos 49 a 57 da Estrutura concetual do SNC-AP.

Realce-se que o PAM elaborado e aprovado apresenta um conjunto significativo de fragilidades, decorrentes, nomeadamente, da falta de metas concretas e quantificáveis para os objetivos estabelecidos no PAM, designadamente quanto à estimativa da evolução da posição do Município em termos do limite legal da DTOO em cada um dos anos do Programa, que condicionam e limitam o controlo a efetuar sobre a sua execução.

Ainda assim, atendendo ao PAM aprovado e aos dados recolhidos nesta auditoria, em 2021 e no 1º semestre de 2022, o MF, não obstante o incumprimento, em termos absolutos, dos objetivos previstos no PAM quanto à despesa e à dívida, cumpriu os objetivos da receita, da dívida em termos substanciais e de várias medidas de reequilíbrio orçamental, pelo que, segundo uma perspetiva integrada, a Autarquia cumpriu, em termos substanciais, o PAM elaborado no âmbito da adesão ao FAM.

### 3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Em face do exposto, as nossas principais conclusões da auditoria, bem como as recomendações que formulamos ao Presidente da Câmara Municipal do Fundão são as seguintes:

3.1. Conclusões	3.2. Recomendações
<p>C1. Na última década, o Município do Fundão (MF) recorreu a duas operações de consolidação e/ou recuperação financeiras, tendo obtido financiamento, através do recurso a empréstimos de médio e longo prazo (EMLP), que importou em 94,3 M€ (dos quais, 46 M€ do FAM – Fundo de Apoio Municipal).</p> <p>(vd. ponto 2.3.)</p>	<p>-</p>
<p>C2. Em 2021 e no 1º semestre de 2022, o MF, segundo uma perspetiva integrada, cumpriu, em termos substanciais, o Programa de Ajustamento Municipal (PAM) elaborado no âmbito do FAM.</p> <p>Os incumprimentos verificados, em termos absolutos, ao nível da despesa e da dívida decorrem, em especial, da pandemia por Covid-19 invocada pela entidade.</p> <p>(vd. ponto 2.8.)</p>	<p>R1. Adoção de procedimentos que garantam o:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Cumprimento de todos os objetivos previstos no PAM, com que o MF se comprometeu, de forma expressa, para o que contribuirá, de forma decisiva, uma gestão orçamental e uma situação financeira equilibrada e sustentável;</li> <li>✓ Controlo da evolução real das principais variáveis relevantes (receita, despesa, dívida e posição em termos do respetivo limite) face aos valores estimados no PAM, de modo a identificar e adotar as medidas corretivas necessárias ao seu cumprimento.</li> </ul>
<p>C3. O Município, no final de 2021, encontrava-se numa situação financeira desequilibrada, mas tem vindo a reduzir a dívida total de operações orçamentais (DTOO) e o excesso do respetivo limite (3,3 M€ no final daquele exercício) indo, assim, ao encontro do principal objetivo deste programa.</p> <p>(vd. ponto 2.6.)</p>	<p>R2. Controlo rigoroso da evolução e assunção de nova dívida municipal, de modo a conter o seu montante em níveis adequados ao quadro financeiro da Autarquia, nomeadamente às receitas, salvaguardando, assim, o pagamento atempado dos seus compromissos e o cumprimento do PAM.</p>

3.1. Conclusões	3.2. Recomendações
<p>C4. O PAM aprovado não contém informação relevante sobre a estimativa da evolução da posição do Município em termos do limite legal da DTOO. Considerando o objetivo do PAM de construir uma trajetória de ajustamento com vista atingir aquele limite legal e tendo em conta a consequente cessação do PAM, quando o referido limite legal for atingido, a falta de previsão dessa informação é suscetível de condicionar esse objetivo e o acompanhamento e monitorização da respetiva execução.</p> <p>O PAM apresenta ainda outras fragilidades, designadamente a falta de quantificação ou omissão de algumas medidas legalmente obrigatórias.</p> <p>(vd. ponto 2.4.2.)</p>	<p>R3. Conclusão da revisão do PAM, em articulação com a DE do FAM, com o objetivo de introduzir as alterações necessárias para colmatar as fragilidades identificadas e assegurar a eficácia do respetivo acompanhamento e execução.</p>
<p>C5. O Município tem uma Norma de Controlo Interno desatualizada que, ao contrário do previsto no PAM, ainda não foi revista.</p> <p>(vd. ponto 2.5.2.)</p>	<p>R4. Revisão da Norma de Controlo Interno de modo a adequá-la à situação real do MF e incluir os procedimentos e controlos necessários para monitorizar e garantir o cumprimento das alterações ocorridas ao nível do quadro legal e, especialmente, da execução do PAM.</p>
<p>C6. Os dados reportados à Direção Executiva (DE) do FAM não refletiam, com inteira fiabilidade, o valor de algumas variáveis relevantes, em especial, no que respeita ao montante do serviço da dívida de EMLP, que evidenciou uma diferença de 200 mil euros.</p> <p>Acresce que foi identificada uma situação de violação do princípio da (não) compensação quanto à relevação contabilística de uma provisão relativa a um processo acionado pela MRG, SA (1,7 M€) que foi indevidamente abatida pelo montante de uma ação judicial interposta pela Autarquia (724 mil euros), figurando assim, no balanço apenas uma provisão, de 979 905 euros.</p> <p>(vd. ponto 2.7.)</p>	<p>R5. Criação de uma base sistemática de recolha e validação da informação para efeitos de monitorização e reporte rigoroso, aos órgãos municipais e à DE do FAM, das grandezas relevantes face aos objetivos, medidas e obrigações a que o Município se vinculou.</p> <p>R6. Regularização, ao nível da informação contabilística, dos eventos incorretamente refletidos de modo a cumprir o princípio da (não) compensação, caso não tenham sido, entretanto, corrigidos.</p>

#### 4. PROPOSTAS

Em resultado do exposto, em particular no Ponto 3.1., propomos:

**4.1.** A submissão do presente relatório e anexos a Sua Exa. a Secretária de Estado do Orçamento, para efeitos da respetiva homologação, nos termos do n.º 1, do artigo 15º do DL n.º 276/2007, de 31/07, tendo em vista o seu envio a Sua Exa. o Secretário de Estado da Administração Local e Ordenamento do Território.

**4.2.** Em caso de concordância, o envio do relatório e anexos ao Senhor Presidente da Câmara Municipal do Fundão, o qual, nos termos do n.º 6 do artigo 15º do DL n.º 276/2007, de 31 de julho, e do artigo 22º do Regulamento do Procedimento de Inspeção da IGF, deverá dar conhecimento à IGF, no prazo de 60 dias a contar da receção deste documento, das medidas e decisões entretanto adotadas na sequência das recomendações formuladas no Ponto 3.2., documentalmente comprovadas.

O presente trabalho foi realizado pelo Inspetor André Marques Antunes sob a coordenação da Inspetora de Finanças Diretora Paula Idalina Garcia Duarte.

À consideração superior.

O Inspetor

Digitally signed by  
André Marques  
Antunes  
Date: 2023.06.15  
09:50:19 +01'00'

## LISTA DE ANEXOS

<b>Anexo 1</b>	<b>Objetivos e metodologia</b>	<b>1 a 3</b>
<b>Anexo 2</b>	<b>Ficha resumo da adesão ao Fundo de Apoio Municipal (FAM)</b>	<b>4</b>
<b>Anexo 3</b>	<b>Controlo dos objetivos/medidas e outras obrigações do FAM - 2021</b>	
	Controlo dos objetivos do PAM – Receita	5
	Controlo dos objetivos do PAM – Despesa	6
	Controlo das medidas do PAM – Receita	7
	Controlo das medidas do PAM – Despesa	8
	Evolução do pessoal ao serviço do Município	9
	Controlo dos objetivos do PAM – Dívida	10
	Plano de amortização de EMLP	11
	Outras obrigações previstas no FAM	12
<b>Anexo 4</b>	<b>Controlo dos objetivos/medidas e outras obrigações do FAM – 1º semestre 2022</b>	
	Controlo dos objetivos do PAM – Receita	13
	Controlo dos objetivos do PAM – Despesa	14
	Controlo das medidas do PAM – Receita	15
	Controlo das medidas do PAM – Despesa	16
<b>Anexo 5</b>	<b>Histórico da posição do Município em termos de limite legal e da obrigação de redução do excesso desde 01/01/2014 a 31/12/2021</b>	<b>17</b>
<b>Anexo 6</b>	<b>Reconciliação de fornecedores, empreiteiros e outros credores</b>	
	Resumo das correções	18 e 19
	Correções discriminadas por terceiro	20 a 23
<b>Anexo 7</b>	<b>Contraditório institucional remetido pela Autarquia</b>	<b>24 a 34</b>