

Processo n.º 4120/2017

# Município de Fornos de Algodres

Gerência de 2017

RELATÓRIO DE N.º 06/2023

VERIFICAÇÃO INTERNA DE CONTAS





## Índice

1 – SUMÁRIO EXECUTIVO .....	2
1.1 – NOTA PRÉVIA .....	2
1.2 – PRINCIPAIS CONCLUSÕES .....	2
2 – RECOMENDAÇÕES .....	3
3 – CONTRADITÓRIO .....	4
4 – EXAME DA CONTA .....	5
5 – DILIGÊNCIAS EFETUADAS .....	8
6 – ACATAMENTO DAS RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS .....	8
7 – DECLARAÇÕES PREVISTAS NA LEI DOS COMPROMISSOS E PAGAMENTOS EM ATRASO .....	9
8 – EQUILÍBRIO ORÇAMENTAL .....	10
9 – ACORDOS DE REGULARIZAÇÃO DE DÍVIDAS COM FORNECEDORES .....	10
10 – PLANO DE REEQUILÍBRIO FINANCEIRO .....	11
11 – PROGRAMA DE AJUSTAMENTO MUNICIPAL .....	12
12 – CÁLCULO DA DÍVIDA TOTAL E DO SEU LIMITE .....	13
13 – INVENTÁRIO DE BENS .....	15
14 – CONTABILIDADE DE CUSTOS/GESTÃO .....	16
15 – CERTIFICAÇÃO LEGAL DE CONTAS (CLC) .....	16
16 – INCORRETA ESCRITURAÇÃO DE MAPAS DE PRESTAÇÃO ELETRÓNICA .....	18
17 – RELATÓRIO DE AUDITORIA N.º 10/2022 DO TdC .....	19
18 – PROCESSOS DE DENÚNCIAS (PD's) .....	22
19 – APRECIÇÃO DO CONTRADITÓRIO .....	23
20 – CONCLUSÃO .....	24
21 – VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO .....	24
22 – EMOLUMENTOS .....	25
23 – DECISÃO .....	26
FICHA TÉCNICA .....	28
CONSTITUIÇÃO DO PROCESSO .....	29

## Relatório de Verificação Interna de Contas

### 1 – SUMÁRIO EXECUTIVO

#### 1.1 – NOTA PRÉVIA

O presente Relatório consubstancia o resultado da verificação interna efetuada à conta de gerência do Município de Fornos de Algodres (MFA), relativa ao período de 1 de janeiro a 31 de dezembro de 2017, da responsabilidade dos elementos constantes da respetiva relação nominal<sup>1</sup>.

A ação consta do Programa de Fiscalização (PF) do Departamento de Auditoria IX - Unidade de Apoio Técnico.2 (DA IX - UAT.2), aprovado pelo Tribunal de Contas (TdC).

#### 1.2 – PRINCIPAIS CONCLUSÕES

Em resultado da verificação interna da conta relativa ao exercício de 2017, das diligências instrutórias realizadas e da análise ao contraditório recebido por parte do atual Presidente da Câmara Municipal, conclui-se que:

- I. A Norma de Controlo Interno, em vigor no Município, foi aprovada em 2002, tendo sido atualizados alguns dos seus parâmetros, através da aprovação do Regulamento da Organização dos Serviços Municipais aprovado em 2012, encontrando-se, presentemente em revisão;
- II. Existência de imóveis que não estão registados na conservatória de registo predial e outros sem inscrição matricial e inexistência de um sistema de inventário permanente;
- III. A NCP 27 – Contabilidade de Gestão ainda não se encontra implementada;
- IV. A Certificação Legal de Contas relativa ao ano de 2017 apresenta reservas relacionadas com o processo de inventariação que não se encontram colmatadas, e o Relatório de Conclusões e de Recomendações de Auditoria, referente ao exercício de 2021, evidencia a inexistência de um sistema de inventário permanente.  
Consta, ainda, como reserva em 2017, que a rubrica de Investimentos Financeiros inclui, desde 2013, o valor de 30.000 euros de participações sociais do Município, registadas ao custo, nas entidades A e B, representativas respetivamente de 15% do capital social de cada uma das sociedades, não tendo sido possível aos auditores validar aquela rubrica de Investimentos Financeiros, tendo em conta as dúvidas substanciais acerca da legalidade de

---

<sup>1</sup> A folhas 270 do processo.

atos deliberativos e administrativos conexos. De acordo com informação prestada pelo PCM, esta situação encontra-se em processo de investigação judicial, pelo que se aguarda decisão para posterior registo nas contas do que vier a ser apurado;

- V. Registou-se a incorreta escrituração de mapas de prestação de contas, que foram posteriormente enviados com as devidas correções;
- VI. No período compreendido entre 2014 e 2020 constatou-se que a entidade apresentou excesso de Dívida Total, não tendo dado cumprimento ao disposto no n.º 1, do art.º 52.º da Lei n.º 73/2013, de 03 de setembro, e respetivas alterações (RFALEI).

## 2 – RECOMENDAÇÕES

Face às conclusões, apresentadas no ponto anterior, justifica-se a formulação ao atual órgão executivo do MFA das seguintes recomendações:

- i. Concluir a revisão da Norma de Controlo Interno em consonância com a legislação em vigor;
- ii. Proceder ao registo na conservatória de registo predial e inscrição matricial dos imóveis sujeitos a registo, de modo a refletir no Balanço uma imagem fidedigna da posição patrimonial da autarquia, bem como proceder à implementação de um sistema de inventário permanente;
- iii. Proceder à implementação da NCP 27 – Contabilidade de Gestão, incluindo as divulgações a constar no relatório de gestão;
- iv. Tomar diligências no sentido de acautelar a correção das Reservas efetuadas pelo Revisor Oficial de Contas, em especial, para proceder à identificação e relevação contabilística de todos os bens do imobilizado;
- v. Efetuar a prestação de contas em conformidade com as normas e procedimentos legalmente fixados no que concerne ao conteúdo dos documentos e inerente consistência da informação, bem como proceder ao carregamento de dados exigido pela prestação eletrónica de contas, de modo a colmatar divergências como as observadas no ponto 16 deste Relatório;
- vi. Reiterar as recomendações constantes do Relatório de Auditoria n.º 10/2022, referido no ponto 17 do presente Relatório.

### 3 – CONTRADITÓRIO

No âmbito do exercício do contraditório, consagrado nas normas constantes dos artigos 13.º e 61.º, n.º 6, este último aplicável por força da remissão constante do artigo 67.º, n.º 3, todos da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC)<sup>2</sup>, os responsáveis identificados no quadro seguinte foram citados, em 14 de novembro de 2022, para, querendo, se pronunciarem sobre os factos insertos no Relato de Verificação Interna de Contas do Município de Fornos de Algodres – Gerência de 2017:

Exercício do Contraditório			
Nome	Cargo	Período de responsabilidade	Observações
Institucional - Presidente da Câmara Municipal			Pronunciou-se em Contraditório.
António Manuel Pina Fonseca	Presidente	01/01/2017 a 31//12/2017	Não se pronunciou em Contraditório.
Rita Isabel Almeida Silva	Vice-Presidente	01/01/2017 a 31//12/2017	Não se pronunciou em Contraditório.
Alexandre Filipe Fernandes Lote	Vereador	01/01/2017 a 31//12/2017	Não se pronunciou em Contraditório.
João Carlos Paulo Nunes Felício da Costa	Vereador	01/01/2017 a 31//12/2017	Não se pronunciou em Contraditório.
José Fernando Almeida Tomás	Vereador	01/01/2017 a 31//12/2017	Não se pronunciou em Contraditório.
Bruno Henrique Figueiredo Costa	Vereador	01/01/2017 a 31//12/2017	Não se pronunciou em Contraditório.
Maria Joaquina Santos Fernandes Domingues	Vereadora	01/01/2017 a 31//12/2017	Não se pronunciou em Contraditório.

Conforme é evidenciado no quadro acima exposto, foi exercido o contraditório institucional, por António Manuel Pina Fonseca, atual Presidente, que exerceu igualmente aquelas funções na gerência em apreciação.

O Presidente da Câmara Municipal, na gerência em apreciação, António Manuel Pina Fonseca, bem como os vereadores, Rita Isabel Almeida Silva, Alexandre Filipe Fernandes Lote, João Carlos Paulo Nunes Felício da Costa, José Fernando Almeida Tomás, Bruno Henrique Figueiredo Costa e Maria Joaquina Santos Fernandes Domingues, não apresentaram alegações.

As alegações apresentadas em sede de contraditório institucional serão tidas em consideração e trazidas ao texto do presente Relatório, nos pontos a que digam respeito.

<sup>2</sup> Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, sucessivamente alterada, republicada pela Lei n.º 20/2015, de 9 de março, e alterada posteriormente pela Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro, pela Lei n.º 2/2020, de 31 de março, pela Lei n.º 27-A/2020, de 24 de julho, e pela Lei n.º 12/2022, de 27 de junho.

#### 4- EXAME DA CONTA

O exame da conta foi feito tendo presente o disposto no artigo 53.º, n.º 2, da Lei n.º 98/97<sup>3</sup>, de 26 de agosto e ainda o disposto na Resolução n.º 06/2003 – 2.ª Secção, de 18 de dezembro e no artigo 128.º do Regulamento do TdC<sup>4</sup>.

Foram seguidas as Instruções aplicáveis, no caso, as constantes da Resolução n.º 04/2001, 2.ª Secção, de 12 de julho, e pelo exame dos documentos enviados, conclui-se que o resultado da gerência é o que consta da seguinte demonstração numérica:

Unid.: Euro

Gerência de 2017	Conta de Documentos (Contas de Ordem) <sup>5</sup>		Conta de Dinheiro (Mapa de Fluxos de Caixa) <sup>6</sup>	
<b>Débito</b>				
Saldo de Abertura	1 567 781,86		459 876,49	
Entradas	0,00	1 567 781,86	33 834 881,04	34 294 757,53
<b>Crédito</b>				
Saídas	0,00		33 332 492,77	
Saldo de Encerramento	1 567 781,86	1 567 781,86	962 264,76	34 294 757,53

Conforme Mapa do Balanço<sup>7</sup>, Demonstração de Resultados<sup>8</sup> e Mapas de Controlo Orçamental<sup>9</sup> apresentam-se de seguida os montantes globais do Ativo, Passivo, Fundos Próprios e Disponibilidades, a estrutura de resultados da entidade, dados da execução orçamental, assim como a data de aprovação do Regulamento da Organização dos Serviços Municipais (ROSM):

Unid.: Euro

Balanço 31/12/2017	Ativo	Passivo	Fundos Próprios	Disponibilidades
MFA	37.924.403,25	42.655.268,39	(4.730.865,14)	962.264,75 <sup>10</sup>

<sup>3</sup> LOPTC, alterada e republicada pela Lei n.º 20/2015, de 9 de março, alterada posteriormente pelo artigo 248.º da Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro, pela Lei n.º 2/2020, de 31 de março, pela Lei n.º 27-A/2020, de 24 de julho e pela Lei n.º 12/2022, de 27 de junho.

<sup>4</sup> Aprovado em reunião do Plenário Geral, de 24 de janeiro de 2018 e publicado no DR, 2.ª série, n.º 33, de 15 de fevereiro de 2018, alterado posteriormente pela Resolução n.º 3/2021, publicada no DR, 2.ª série, n.º 48, de 10 de março e pela Resolução n.º 2/2022, publicada no DR, 2.ª série, n.º 68, de 6 de abril.

<sup>5</sup> A folhas 271 do processo.

<sup>6</sup> A folhas 272 a 276 do processo.

<sup>7</sup> A folhas 277 a 284 do processo.

<sup>8</sup> A folhas 285 do processo.

<sup>9</sup> A folhas 289 a 296 do processo.

<sup>10</sup> Verifica-se uma divergência de € 0,01, entre o saldo de encerramento do Mapa de Fluxos de Caixa e as disponibilidades inscritas no Balanço a 31/12/2017. Esta divergência foi provocada pela transição do Escudo para o Euro no ano de 2002 e foi arrastada ao longo dos anos, tendo sido corrigida no ano económico de 2020. Este facto deveu-se a um lapso nessa transição, tendo-se registado um cêntimo a mais na conta bancária face ao Mapa de Diário de Tesouraria.

Unid.: Euro

ROSM <sup>11</sup>	Resultados		Execução Orçamental		
Aprovado pelo órgão executivo, em 29/11/2012 e pela Assembleia Municipal em 12/12/2012	Resultados Operacionais	(280.284,92)	Receita	Previsões Corrigidas	34.198.684,11
	Resultados Financeiros	(310.283,25)		Receita Cobrada Líquida	33.702.613,67
				% Execução	98,55
	Resultados Correntes	(590.568,17)	Despesa	Dotações Corrigidas	34.198.684,11
	Resultados Extraordinários	660.330,53		Despesas Pagas	32.917.071,03
	Resultado Líquido do Exercício	69.762,36		% Execução	96,25

- O Município dispõe de uma Norma de Controlo Interno aprovada pelos órgãos executivo e deliberativo, em 28/08/2002 e 12/09/2002, respetivamente, tendo sido atualizados alguns dos seus parâmetros, através da aprovação do Regulamento da Organização dos Serviços Municipais aprovado pelo órgão executivo em 29/11/2012, e pela Assembleia Municipal em 12/12/2012, não tendo sido objeto de qualquer outra alteração subsequente.

Em sede de contraditório, o Presidente da Câmara Municipal refere que o MFA elaborou uma proposta de Norma de Controlo Interno<sup>12</sup>, que se encontra em análise nos diversos serviços municipais para obter contributos de melhoria, para ser submetida à apreciação e votação do órgão executivo numa das próximas reuniões daquele órgão.”

- Apesar dos Resultados Correntes terem sido negativos<sup>13</sup>, cujo montante foi inferior ao desempenho positivo na componente dos Resultados Extraordinários, o Município apresenta um Resultado Líquido do Exercício positivo.

A ocorrência de Resultados Operacionais negativos deve-se, em grande medida, ao registo de amortizações do exercício na ordem de M€2,3<sup>14</sup>. A situação de Resultados Financeiros negativos advém, fundamentalmente, dos “juros suportados”<sup>15</sup>, no montante de 541,9 milhares de euros. No que respeita aos Resultados Extraordinários positivos, os mesmos resultam da ocorrência de outros proveitos e ganhos extraordinários, na ordem dos 681 mil euros.

<sup>11</sup> Regulamento da Organização dos Serviços Municipais.

<sup>12</sup> A folhas 618 a 644 do processo.

<sup>13</sup> Decorrente do facto dos Resultados Operacionais e Financeiros serem ambos negativos.

<sup>14</sup> M€-Leia-se milhões de euros.

<sup>15</sup> Decorrentes do Plano de Reequilíbrio Financeiro (PRF) que o município detinha e que teve repercussão quer na presente gerência quer nas gerências seguintes.

No quadro que se segue apresenta-se a evolução dos resultados da entidade nas gerências subsequentes:

Resultados	Unid. Euros			
	2018	2019	2020 <sup>16</sup>	2021 <sup>17</sup>
Operacionais	(864.171,88)	(401.727,93)	857.933,55	626.632,49
Financeiros	(328.544,94)	(240.750,22)	(476.279,20)	(474.686,74)
Extraordinários	1.526.913,34	690.669,56	n.a.	n.a.
Líquido	334.196,52	48.191,41	381.654,35	151.945,75

Constata-se, assim, que os resultados operacionais se apresentam negativos, no período de 2018 - 2019 e, em 2020 e 2021, apresentam valores positivos, embora a situação não seja comparável com as anteriores, uma vez que a entidade adotou, nestes exercícios, o Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas (SNC-AP)<sup>18</sup>.

Os resultados financeiros mantêm-se sempre negativos nas gerências seguintes e os resultados líquidos continuam a apresentar valores positivos.

- Os graus de execução orçamental da receita e da despesa, apresentados pelo Município na gerência em apreciação, são, ambos, superiores a 96%. Para complemento da análise foram verificados os mapas de controlo orçamental<sup>19</sup> da receita e da despesa das duas gerências anteriores (2015 e 2016), e das gerências subsequentes (2018 a 2021), constatando-se que os respetivos graus de execução foram os que se apresentam de seguida:

Exec. Orçam.	Anos	2015	2016	2018	2019	2020	2021
(%) Exec. da Receita		91,75	95,53	90,09	92,63	96,60	90,38
(%) Exec. da Despesa		88,11	92,19	87,01	87,22	81,44	77,47

Podemos concluir que, no período compreendido ente 2015 e 2021<sup>20</sup>, o Município de Fornos de Algodres apresenta taxas de execução orçamental da receita que cumprem com o valor de referência estipulado no Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais (RFALEI)<sup>21</sup>, situando-se acima dos 85%.

<sup>16</sup> Ter-se-á que ter em atenção a alteração do regime contabilístico adotado em 2020, para o SNC-AP.

<sup>17</sup> Idem.

<sup>18</sup> Decreto-Lei n.º 192/2015, de 11 de setembro, e demais alterações legislativas.

<sup>19</sup> Extratos/últimas folhas, insertos de fls. 297 a fls. 316 do processo.

<sup>20</sup> A folhas 289 a 316 do processo.

<sup>21</sup> Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, objeto de sucessivas alterações e republicada pela Lei n.º 51/2018, de 16 de agosto.

## 5 – DILIGÊNCIAS EFETUADAS

A fim de esclarecer as questões suscitadas aquando da análise da presente conta e suprir a falta de alguns documentos, expediu-se o ofício<sup>22</sup> dirigido ao Presidente da Câmara Municipal (PCM) que, enviou as respostas<sup>23</sup>, que se dão aqui por reproduzidas, tendo sido explicadas as questões levantadas e enviados os documentos solicitados<sup>24</sup>.

Consultada a base de dados, relativamente ao Município não foram encontrados quaisquer processos de participações, exposições, queixas ou denúncias (PEQD) ou relatórios de órgãos de controlo interno (ROCI) relacionados com o exercício em apreço.

Da análise efetuada aos documentos de prestação de contas e dos esclarecimentos apresentados pela entidade, são de referir as situações descritas nos pontos seguintes.

## 6 – ACATAMENTO DAS RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS

6.1 - Em cumprimento do PF da 2.<sup>a</sup> Secção do TdC, foi realizada uma Verificação Interna às Contas de 2012 e 2013 do MFA, a qual teve como resultado o Relatório n.º 80/2017 – DVIC.2<sup>25</sup>.

6.2 - Decorrente do referido Relatório, foram formuladas Recomendações<sup>26</sup>, em data posterior ao exercício em análise, dirigidas ao PCM, relativamente às quais o mesmo informou, em 25/05/2018<sup>27</sup>, do seguimento dado às mesmas.

6.3 - A resposta do Presidente da Câmara deu origem à Informação n.º 198/2018-DA IX.2<sup>28</sup>, na qual se refere relativamente ao acatamento das recomendações, em síntese, o seguinte:

- A regra do equilíbrio orçamental prevista na Lei n.º 73/2013, de 03/09, passou a ser cumprida, a partir do exercício de 2016;
- O número de funcionários não aumentou desde 2007 e as despesas com o pessoal têm-se mantido constantes, devido aos aumentos derivados de alterações nas disposições legais relativas à Segurança Social e à reposição de remunerações;
- O disposto no art.º 36.º da Portaria n.º 671/2000, de 17/04, que regulamenta o Cadastro e Inventário dos Bens do Estado (CIBE), tem sido cumprido;
- A inventariação dos bens, móveis e imóveis, foi efetuada, embora ainda esteja desajustada;

---

<sup>22</sup> A folhas 317 a 321 do processo.

<sup>23</sup> A folhas 323 a 328 do processo.

<sup>24</sup> Integrados no Volume I [Mapa síntese dos bens inventariados (Extratos); Mapa de outras dívidas a terceiros; Relatório de Gestão de 2017; Ata da reunião da CMFA, de 19/04/2018, que aprovou a conta de gerência; Regulamento de Organização dos Serviços Municipais (aprovado em 29/11/2012); Demonstrações de Resultados, Financeiros e Extraordinários; As Notas ao Balanço e Demonstração de Resultados]. Outros, fazem parte integrante do Volume II.

<sup>25</sup> A folhas 329 a 341 do processo.

<sup>26</sup> Ofício, a fls. 342 a 343 do processo.

<sup>27</sup> Ofício e documentos de suporte, de fls. 347 a fls. 352 do processo.

<sup>28</sup> Informação (Acatamento das Recomendações), de fls. 344 a fls. 346 do processo.

- A Contabilidade de Custos ainda não foi implementada;
- O Município está a cumprir as medidas de reequilíbrio orçamental da receita contratadas com o Programa de Ajustamento Municipal (PAM), tendo-se comprometido ao nível da despesa a: racionalizar a despesa com o pessoal; monitorizar os encargos variáveis ou eventuais; reduzir o número de postos de trabalho; não adotar medidas em matéria de gestão de tempo de trabalho que conduzam ao aumento da despesa; e proceder ao faseamento da despesa de investimento respeitando os limites quantitativos, não aumentando a despesa realizada a um ritmo superior à taxa de inflação;
- O Município depois de aderir a um processo de reequilíbrio financeiro, no ano de 2017 foi obrigado a aderir ao FAM<sup>29</sup> por conta do volume da dívida.

6.4 - Porém, do já referido em pontos anteriores e a referir em pontos seguintes, conclui-se que ainda persistem situações que foram objeto de recomendação em 2018, e que são agora reiteradas como resulta dos pontos do presente Relatório em que os respetivos assuntos são analisados.

## 7 – DECLARAÇÕES PREVISTAS NA LEI DOS COMPROMISSOS E PAGAMENTOS EM ATRASO

7.1 - Perante a solicitação das declarações de compromissos plurianuais e de pagamentos e recebimentos em atraso existentes em 31/12/2017, de acordo com o artigo 15.º n.º 1, alíneas a) e b), da Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro,<sup>30</sup> o Presidente da Câmara remeteu as respetivas declarações<sup>31</sup> em conjunto.

7.2 - Das mesmas extrai-se o seguinte:

7.2.1 - Os montantes de Compromissos Plurianuais existentes, no montante global de €37.143.135,19, apresentam-se conforme o descrito no quadro infra,

Unid.: Euro				
Compromissos Plurianuais	2018	2019	2020	Anos seguintes
31/12/2017	1 278 890,92	1 669 742,64	1 150 109,56	33 044 392,07

7.2.2 - Não existiam, nessa data, pagamentos nem recebimentos em atraso.

7.3 - Mais se constatou que as declarações de compromissos plurianuais, de pagamentos e de recebimentos em atraso, a que alude o artigo 15.º, n.º 1, alíneas a) e b), da Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro, com as alterações dadas pela Lei n.º 22/2015, de 17 de março, referentes aos anos de 2017 a 2021, encontram-se disponíveis no sítio da internet da autarquia, constando também das respetivas prestações de contas.

<sup>29</sup> Fundo de Apoio Municipal.

<sup>30</sup> Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso (LCPA), alterada pelas Leis n.ºs 20/2012, de 14 de maio, 64/2012, de 20 de dezembro, 66-B/2012, de 31 de dezembro e 22/2015, de 17 de março.

<sup>31</sup> A folhas 353 a 356 do processo.

## 8 – EQUILÍBRIO ORÇAMENTAL

Para efeitos do estipulado no artigo 40.º, da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro (RFALEI), foi efetuado o respetivo cálculo<sup>32</sup> que determina a existência de superavit orçamental corrente, conforme o descrito no quadro seguinte:

Unid.: Euro			
Ano	Receita corrente (1)	Despesa corrente + Amortização média (2)	Excesso (3) = (1)-(2)
2017	5 539 106,56	3 885 197,53 + 787 286,59 = 4 672 484,12	866 622,44

## 9 – ACORDOS DE REGULARIZAÇÃO DE DÍVIDAS COM FORNECEDORES

Tendo sido solicitada a informação sobre a celebração de Acordos de Regularização de Dívida (ARD) e de contratos de *factoring*, que originaram pagamentos em 2017, bem como o envio do mapa modelo<sup>33</sup>, devidamente preenchido referente a ARD's e "*factoring*", o atual Presidente da Câmara Municipal (PCM) apresentou a resposta<sup>34</sup> que se transcreve de seguida.

*“O Município de Fornos de Algodres depois de aderir a um processo de reequilíbrio financeiro, com o qual liquidou todos os contratos de factoring e acordos de pagamento, no ano de 2017 foi obrigado a aderir ao FAM por conta do volume da dívida concentrada basicamente no valor do empréstimo de reequilíbrio financeiro, ficando o Município vinculado ao estrito cumprimento das obrigações contratuais decorrentes do processo de reequilíbrio financeiro. Uma das obrigações era não efetuar contratos de factoring ou acordos de pagamento. Na gerência de 2017 não foram realizados contratos de factoring nem acordos de regularização de dívida nem outros semelhantes.”*

Em sede de contraditório, o Presidente da Câmara Municipal refere que, no ano de 2017 e nos anos subsequentes, não foram realizados contratos de factoring ou acordos de pagamento.

Acrescenta que o valor da assistência financeira no montante de € 27.521.447,26 desembolsado pelo FAM, foi utilizado na sua totalidade para pagamento da dívida financeira na amortização do empréstimo de reequilíbrio financeiro, em igual valor. Posteriormente, foram efetuados mais 3 desembolsos, relativos a passivos contingentes, devidamente acordados, referentes a dívida não registada pelos executivos anteriores a 2013, tendo sido intentadas ações judiciais contra o Município, cujas sentenças foram desfavoráveis, originando pagamentos nos diversos processos judiciais, nos montantes de € 33.583,44, € 68.142,00 e € 1.082.421,68.

Conclui afirmando que: *“Com o empréstimo de assistência financeira, o município não utilizou nenhum valor para pagamento a fornecedores, em virtude de cumprir com o prazo de pagamentos estipulado pelos normativos legais.”*

<sup>32</sup> Mapa de empréstimos e folha de análise, de 2017 – fls. 357 a 359 do processo.

<sup>33</sup> Cf. fls. 321 do processo.

<sup>34</sup> Cf. Ponto 4 do ofício a fls. 327 do processo.

## 10 – PLANO DE REEQUILÍBRIO FINANCEIRO

10.1 - Retrospetivando a análise, a anos anteriores, para melhor enquadramento da situação, refere-se sinteticamente que, o Município de Fornos de Algodres, ao considerar esgotadas as possibilidades de recurso a outros mecanismos conducentes ao restabelecimento de uma situação financeira equilibrada, nomeadamente a adoção de um plano de saneamento financeiro, declarou, em 2008, a situação de desequilíbrio financeiro estrutural, tendo para o efeito, cumprido com os requisitos legais exigíveis, nomeadamente, os seguintes:

- Declaração da situação de desequilíbrio financeiro estrutural ou de rutura financeira em sessão da Assembleia Municipal, realizada a 30 de setembro de 2008;
- Aprovação do Plano de Reequilíbrio Financeiro (PRF) na mesma sessão da Assembleia Municipal; e
- Estipulação no PRF, das medidas atinentes ao alcance de uma situação financeira equilibrada, quer no que respeita à contenção da despesa quer à maximização da receita.

10.2 - Por despacho conjunto, de 14 de setembro de 2009<sup>35</sup>, subscrito pelos Secretário de Estado Adjunto e da Administração Local (SEAL) e Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento (SEAO), foi aprovado o PRF e a permissão do respetivo contrato de mútuo para liquidação de um montante de dívidas até M€35.

O contrato de reequilíbrio financeiro foi celebrado em 26 de fevereiro de 2010 com a entidade C e com a entidade D, na proporção de M€20 e M€15, respetivamente, tendo sido visado<sup>36</sup> pelo TdC em 15 de abril de 2010.

Assim, através do referido despacho conjunto, o Município de Fornos de Algodres ficou vinculado à adoção das medidas constantes do PRF apresentado, bem como ao cumprimento da redução do excesso de endividamento líquido total, definido de acordo com o artigo 36.º da Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro, incluindo o montante de empréstimos excecionados existente a 31 de dezembro de 2008, até à sua eliminação completa; e à manutenção de um prazo médio de pagamentos inferior a 90 dias durante a vigência do contrato de reequilíbrio financeiro.

10.3 - De acordo com a informação recolhida, os prazos médios de pagamentos, de 2012 a 2017, foram de 32, 44, 45, 13, 15 e de 9 dias, respetivamente, ficando a eliminação do excesso de endividamento líquido abaixo do previsto. Constatou-se, também, que em 31/12/2015 e 31/12/2016, os montantes em excesso da Dívida Total<sup>37</sup> eram superiores a M€22,8 e a M€20,6, respetivamente.

Como o Município não conseguiu inverter a trajetória da dívida e cumprir com os limites de endividamento estabelecidos, viu-se na necessidade, de acordo com a lei<sup>38</sup>, de submeter ao Fundo

<sup>35</sup> Publicado no DR, 2ª série, n.º 181, de 17 de setembro de 2009 – fls. 360 a 361 do processo.

<sup>36</sup> Decisão da 1ªS em SDV, n.º 307/2010, sobre o contrato de empréstimo para reequilíbrio financeiro (vd. folhas 362 a 370 do processo. No global do contrato de empréstimo, o Município utilizou o montante de M€32,6.

<sup>37</sup> Cf. Folhas 29 a 31 do Relatório de Gestão de 2015, e Mapa de aferição da Dívida Total do Município, referente ao exercício de 2016, da DGAL – fls. 371 a 377 do processo.

<sup>38</sup> Leis n.º 73/2013, de 13/09 (RFALEI) e n.º 53/2014, de 25/08, que estabelece o regime jurídico da recuperação financeira municipal.

de Apoio Municipal (FAM) um Programa de Ajustamento Municipal (PAM), matéria que se observa de seguida.

Em sede de contraditório, o Presidente da Câmara Municipal menciona as razões que deram origem ao recurso ao Plano de Reequilíbrio Financeiro, não acrescentando qualquer informação adicional para além do exposto anteriormente.

## 11 – PROGRAMA DE AJUSTAMENTO MUNICIPAL

11.1 - A Câmara Municipal de Fornos de Algodres (CMFA) deliberou<sup>39</sup> por unanimidade, em 23/09/2014, reconhecer a situação de rutura financeira e aceder ao FAM, tendo apresentado em 16/06/2016, uma proposta de PAM, ao abrigo do artigo 24.º da Lei n.º 53/2014, de 25/08, cuja versão final foi aprovada pela Direção Executiva do FAM, em 18/10/2016, após auscultação da Comissão de Acompanhamento.

O referido PAM<sup>40</sup> foi aprovado pela Câmara Municipal, em 8/11/2016, e pela Assembleia Municipal, em 23/11/2016, tendo sido visado pelo Tribunal de Contas<sup>41</sup>, em 17 /03/2017, entrando em vigor em maio de 2017.

11.2 – Em 20/10/2020, o Município solicitou à Direção Executiva do FAM a abertura formal do processo de revisão ordinária do PAM, tendo apresentado a versão final, bem como os fundamentos inerentes à proposta de revisão do PAM, a 26/11/2020.

A Direção Executiva do FAM deliberou aprovar a proposta de revisão do PAM do MFA, no dia 17 de dezembro de 2020 e a adenda ao contrato, ao abrigo do artigo 33.º da Lei n.º 53/2014, de 25 de agosto, na sua atual redação.

A mesma proposta foi aprovada pelos Órgãos executivo e deliberativo, em 22 e 30 de dezembro de 2020, respetivamente.

Em 08/08/2022 foi rececionado o pedido de fiscalização prévia do Tribunal de Contas ao 1.º aditamento ao contrato de empréstimo anteriormente visado, no âmbito da assistência financeira pelo FAM, tendo em vista a revisão da taxa de juro aplicável<sup>42</sup>, mantendo-se inalterado o valor global do financiamento. Este aditamento foi visado em 23/08/2022.

O MFA apenas terminará a amortização do atual empréstimo do FAM em 2052<sup>43</sup>.

11.3 – Em matéria de endividamento, deve referir-se que o Tribunal de Contas realizou uma auditoria ao Município de Fornos de Algodres relativamente à execução dos seus planos de ajustamento financeiro, tendo como âmbito temporal os anos de 2014 a 2019, período este alargado sempre que pertinente<sup>44</sup>. O referido relatório<sup>45</sup> inclui observações e conclusões de auditoria, para as quais

<sup>39</sup> Extrato da ata da reunião do executivo, Ponto 5 (de fls. 378 a fls. 380 do processo).

<sup>40</sup> Cópia inserta de fls. 381 a fls. 386 do processo.

<sup>41</sup> Relatórios sobre o Processo de “Visto” do TdC (Proc.º n.º 2828/2016) – fls. 406 a fls. 427 do processo.

<sup>42</sup> De 1,72% para 0,95%.

<sup>43</sup> A fls. 527 a fls. 535v do processo.

<sup>44</sup> Relatório de Auditoria n.º 10/2022 – 2.ª Secção.

<sup>45</sup> Que voltará a ser referenciado no ponto 17.

se remete, bem como a evidenciação de eventuais responsabilidades financeiras por atos praticados em várias gerências, designadamente, na de 2017.

## 12 – CÁLCULO DA DÍVIDA TOTAL E DO SEU LIMITE

12.1 - Nas referências descritas no Relatório de Gestão de 2017, relativas à Dívida<sup>46</sup>, a autarquia faz menção quanto à sua situação em termos da Dívida Total (DT), a 31/12/2017, apresentando cálculos sobre a mesma face ao respetivo limite, nos termos do RFALEI. Este regime estipula no artigo 52.º, que o limite da DT do Município inclui todas as dívidas de operações orçamentais do próprio Município (muito para além dos encargos bancários) e das entidades previstas no artigo 54.º do mesmo diploma, sejam Serviços Municipalizados e Intermunicipalizados, Entidades Intermunicipais e Entidades associativas municipais, empresas Locais e participadas, Cooperativas e Fundações e outras, desde que preencham os requisitos aí mencionados para integrar o perímetro da DT do Município.

12.2 – Assim, solicitou-se<sup>47</sup> ao MFA os cálculos detalhados e documentos comprovativos para o apuramento das DT, bem como dos respetivos limites, tendo sido remetidas as Fichas da Direção Geral das Autarquias Locais (DGAL)<sup>48</sup>, com as seguintes informações: o valor para o limite da dívida total<sup>49</sup>, reportado a 31/12/2016 e a 31/12/2017, de €7.468.439 e €7.845.602, respetivamente, e para o mesmo período os valores das Dívidas Totais<sup>50</sup>, de €28.071.949 e de €27.284.099. Assim, verificam-se excessos, relativamente aos respetivos limites, nos montantes de €20.603.510, em 31/12/2016, e de €19.438.497, em 31/12/2017.

12.3 - Os cálculos<sup>51</sup> efetuados nesta Verificação Interna de Conta (VIC), apesar das diferenças<sup>52</sup> com os apresentados pela autarquia (Fichas da DGAL), permitem concluir no mesmo sentido, pelo incumprimento do limite legal da Dívida Total, apresentando o Município excessos como de seguida se indicam:

---

<sup>46</sup> Ponto 8-Dívida - de fls. 28 a fls. 30 do Relatório de Gestão.

<sup>47</sup> Ponto 1 alínea. b) do ofício – fls. 317 do processo.

<sup>48</sup> Vd. fichas de aferição da DT-DGAL, de fls. 428 a fls. 435 e Documentos financeiros das entidades relevantes, de fls. 436 a fls. 451 do processo.

<sup>49</sup> Limite da Dívida Total, cf. artigo 52.º do RFALEI = (receita média dos 3 anos anteriores x 1,5).

<sup>50</sup> Excluindo dívidas não orçamentais e exceções previstas na Lei n.º 73/2013 (RFALEI).

<sup>51</sup> Contém também os documentos financeiros das entidades relevantes – fls. 452 a fls. 486 do processo.

<sup>52</sup> As diferenças advêm do apuramento do limite da DT nos termos do artigo 52.º do RFALEI, da eventualidade dos dados financeiros das entidades relevantes, fornecidos à DGAL, não coincidirem com os respetivos valores finais, bem como dos montantes apurados como dívida na auditoria realizada ao Município pelo TdC (Relatório n.º 10/2022 - 2.ª Secção – Processo n.º 10/2020-AUDIT, aprovado em sessão da 2.ª Secção, de 17 de maio de 2022).

Unid.: Euro

Data	Receita Corrente Líquida do triénio (1)	Média da Receita C. Líquida do triénio (2) = (1)/3	Limite da dívida Total (3) = (2) * 1,5	Dívida Total (4)	Excesso		
					Absoluto (5) = (3)-(4)	Mínimo a reduzir (6) =(5)*10%	
31/12/2016	14.936.878,51	4.978.959,50	7.468.439,26	28.108.863,63	20.640.424,38	2.064.042,44	
31/12/2017	15.691.203,48	5.230.401,16	7.845.601,74	27.385.830,45	19.540.228,71	1.954.022,87	
Variação 2017/2016	€	754.324,97	251.441,66	377.162,48	(723.033,18)	(1.100.195,67)	(110.019,57)
	%	5,05	5,05	5,05	(2,57)	(5,33)	(5,33)

Assim, constata-se a ocorrência, em 31/12/2016, de um excesso relativamente ao limite legal, na ordem de €20.640.424,38. Desde logo, conforme o disposto no artigo 52.º, n.º 3 al. a), do RFALEI, o Município encontrava-se obrigado a reduzir o excesso da DT, até 31/12/2017, em pelo menos 10%<sup>53</sup> do montante do referido excesso. Constatou-se que, nesta data, o Município reduziu o excesso da Dívida Total, relativamente a 31/12/2016, em €1.100.195,67, isto é, em 5,33%.

12.4 – Analisando o rácio da Dívida Total/Média da receita corrente líquida cobrada dos anos N-1, N-2 e N-3, e de acordo com os valores descritos no relatório de auditoria, abordado no ponto 17, deste Relatório, bem como dos relatórios de gestão de 2020 e 2021<sup>54</sup>, verifica-se que não obstante o referido valor tenha vindo a descer de ano para ano, conforme se evidencia no quadro a seguir apresentado, situa-se acima de 3, o que torna obrigatório recorrer a um mecanismo de recuperação financeira.<sup>55</sup>

Dívida Total/Média Receita corrente líquida dos 3 exercícios anteriores	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
	7,48	6,62	5,65	5,24	5,15	4,99	4,83	4,53

Em sede de contraditório, o Presidente da Câmara Municipal refere o seguinte:

*“Da composição dos 27.616.257,41€ da dívida do MFA, 98,45% são decorrentes do empréstimo da dívida à banca com recurso ao FAM, sendo esta aprovada pelas entidades competentes (internas e externas ao município) e visadas pelo Tribunal de Contas.*

*Contudo, para a redução dos 10% preconizados na Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro o MFA teria que:*

1. *Aumentar a média das receitas correntes, ou;*
2. *Reduzir mais de 2 milhões de dívida.*

*(...) Há dificuldades na captação de investimento no concelho, dificuldades de retenção e captação de pessoas (crise demográfica), o aumento da receita própria tem sido de difícil alcance, mesmo considerando que os impostos e taxas já se encontram no seu máximo de acordo com a Lei n.º 53/2014, de 25 de agosto, que aprova o FAM. Assim, a referida redução da dívida total deveria ser*

<sup>53</sup> €2.064.042,44.

<sup>54</sup> A folhas 536 a 537 do processo.

<sup>55</sup> De acordo com o artigo 57.º, n.º 1, al b) e artigo 61.º do RFALEI.

*analisada pela redução do passivo exigível que de acordo com o Plano de Ajustamento prevê uma amortização anual de 600 mil a 700 mil euros, ficando aquém da redução exigida no art.º 52.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro.”*

Alude ainda que, durante o prazo de execução do PAM, o cumprimento do limite da dívida total e eventualmente a redução dos 10% do art.º 52.º do RFALEI, de acordo com o plano de pagamento<sup>56</sup> será apenas alcançado a partir do ano de 2043, ano em que a dívida total se aproxima dos 8 milhões de euros.

### 13 – INVENTÁRIO DE BENS

13.1 – Solicitada informação<sup>57</sup> sobre o atual estado de inventariação dos bens pertença do Município, a autarquia informou<sup>58</sup> que: *“Foi feito um levantamento e inventariação dos bens móveis e imóveis, embora o mesmo atualmente esteja desajustado; Tem-se feito um grande esforço humano e financeiro para tentar atualizar o património Municipal mas, para além da carência de pessoal, temo-nos deparado com algumas dificuldades burocráticas”.*

13.2 – Mais acrescentou<sup>59</sup> que, foi dado *“como missão urgente à Secção de Aprovisionamento e Património o desenvolvimento de diligências para efetuar um levantamento e identificar os bens imóveis que se encontram por registar na Conservatória do Registo Predial, a fim de registar todos os bens do Município”, e “no que respeita aos bens do domínio público que ainda não se encontram valorizados, foi reforçada a equipa do património para efetuar o levantamento de eventuais bens do domínio público que se encontrem por registar, nomeadamente condutas de água e saneamento, caso existam”.*

13.3 – Relativamente ao imobilizado, a Certificação Legal de Contas relativa ao exercício de 2021, bem como o Relatório de Conclusões e de Recomendações de Auditoria, elaborados pelos Revisores Oficiais de Contas, referem, respetivamente, que não foi possível confirmar o registo da titularidade na Conservatória do Registo Predial de alguns bens imóveis. É mencionado igualmente, naquele Relatório de Auditoria, que o Município não tem implementado um sistema de inventário permanente.

Em sede de contraditório, o Presidente da Câmara Municipal refere o seguinte:

*“O Município de Fornos de Algodres com a entrada do Sistema de Normalização Contabilística (SNC-AP), já procedeu a várias retificações do património, nomeadamente nas Propriedades de Investimento, que foram corrigidas no 1.º semestre de 2022, por incorreção em virtude do MFA não a deter, regularizando também no ano de 2021 os bens imóveis, nomeadamente na revisão das taxas de amortização e vidas úteis, encontrando-se à data a efetuar o mesmo procedimento com os bens móveis.”*

---

<sup>56</sup> A folhas 652 a 655v do processo.

<sup>57</sup> A fls. 319 do processo, ponto 3 al a).

<sup>58</sup> A fls. 326 do processo, ponto 3 al a).

<sup>59</sup> Vd. fls. 328 do processo quanto às reservas, da CLC de 2017 (Bases para a opinião com reservas, pontos 1 e 2).

Quanto ao sistema de inventário implementado, o Presidente da CM refere que: “o Município ainda se encontra a implementar no armazém municipal procedimentos conducentes à implementação do sistema de inventário permanente, mantendo-se num sistema de inventário intermitente, contudo, tal rubrica do balanço não tem representado mais de 10.000,00€ nos últimos anos.

13.4 – Assim, será de recomendar à autarquia para que proceda ao registo na conservatória de registo predial e inscrição matricial dos imóveis sujeitos a registo, de modo a refletir no Balanço uma imagem fidedigna da posição patrimonial da autarquia, bem como a implementação de um sistema de inventário permanente.

#### 14– CONTABILIDADE DE CUSTOS/GESTÃO

Perante a solicitação da informação sobre a implementação do sistema de contabilidade de custos, foi referido<sup>60</sup> pelo Presidente da Câmara, que por carência financeira e de pessoal, ainda não a implementou apesar de estar a fazer um esforço para resolver a situação.

Em sede de contraditório, o Presidente da Câmara Municipal informa que foi celebrado um contrato com a entidade E, pelo período de 1 ano<sup>61</sup>, sendo previsível que no corrente ano, esteja em funcionamento a contabilidade de custos, dando cumprimento à NCP 27 – Contabilidade de Gestão.

#### 15 – CERTIFICAÇÃO LEGAL DE CONTAS (CLC)

15.1 - A Certificação Legal de Contas (CLC)<sup>62</sup> de 2017, emitida pela entidade F, contém a **Opinião com Reservas** que se refere de seguida:

*“Em nossa opinião, exceto quanto aos possíveis efeitos das matérias referidas nos n.ºs 1 a 3 da secção “Bases para a opinião com reservas”, as demonstrações financeiras anexas apresentam de forma verdadeira e apropriada, em todos os aspetos materiais, a posição financeira do MUNICÍPIO DE FORNOS DE ALGODRES, em 31 de dezembro de 2017, o seu desempenho financeiro e a execução orçamental, relativos ao ano findo naquela data de acordo com o POCAL.”*

15.1.1 - **Bases para a opinião com Reservas:**

- i)- *“Não nos foi possível confirmar o registo da titularidade de alguns bens imóveis que integram o ativo imobilizado corpóreo do Município. Tal facto não influencia o reconhecimento e mensuração dos mesmos nas demonstrações financeiras”;*
- ii)- *“Relativamente aos bens de domínio público afetos ao Município, não existe garantia que as Demonstrações Financeiras reflitam a universalidade daqueles bens, tanto em quantidade, como em valor, pelo que não podemos formar opinião acerca do impacto que o seu reconhecimento teria nas contas de Bens de Domínio Público e outras rubricas relacionadas, designadamente*

<sup>60</sup> A fls. 326 do processo, ponto 3 al. b).

<sup>61</sup> A folhas 647 a 651 do processo.

<sup>62</sup> A folhas 487 a 492 do processo.

*com Amortizações, Subsídios ao Investimento e Património, e em consequência nos Resultados e nos Fundos Próprios”; e*

- iii)- *“A rubrica de Investimentos Financeiros inclui desde 2013 o valor de 30.000 euros de participações sociais do Município, registadas ao custo, nas entidades A e B, representativas respetivamente de 15% do capital social de cada uma das sociedades.*

*O suporte documental relativo à constituição das respetivas sociedades e ao processo de aumento de capital não permite validar aquela rubrica de Investimentos Financeiros, tendo em conta as dúvidas substanciais acerca da legalidade de atos deliberativos e administrativos conexos”.*

#### 15.1.2 - Outras matérias:

*“O Município encontra-se em excesso do limite da dívida prevista no n.º 1 do artigo 52.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, sendo que apresentava em 31 de dezembro de 2017 um valor de dívida total de cerca de 5,22 vezes da média da receita corrente líquida cobrada dos últimos três anos, sendo o montante da dívida total de 27.276.960 euros. Face ao início do ano a dívida total<sup>63</sup> reduziu-se em cerca de 795.000 euros, sendo que a referida redução não foi suficiente para o cumprimento da redução obrigatória de pelo menos 10% do excesso de dívida do ano anterior, de acordo com a alínea a) do n.º 3 do referido artigo 52.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro.*

*Conforme divulgado na nota 8.2.33 do Anexo, foi objeto de visto do Tribunal de Contas em 17 de março de 2017 o apoio financeiro previsto no programa de ajustamento do Fundo de Apoio Municipal (FAM), nos termos da Lei n.º 53/2014, de 25 de agosto a que o Município teve de aderir, o qual prevê um empréstimo até ao montante de 32.620.057 euros, dos quais já foram utilizados 27.555.031 euros.*

*A execução orçamental global da despesa e da receita no exercício de 2017 foi respetivamente de 96,25% e de 98,55%.*

*Para efeitos da regra do equilíbrio orçamental<sup>64</sup> na fase de execução a receita corrente bruta cobrada foi de 5.572.937 euros, a despesa corrente de 3.885.533 euros e as amortizações médias de empréstimos de médio e longo prazos de 786.327 euros, tendo assim sido cumprida aquela regra.”*

15.2 - Questionada a autarquia sobre os procedimentos desenvolvidos sobre as matérias objeto das reservas elencadas na CLC de 2017, o Presidente da Câmara Municipal referiu<sup>65</sup> em síntese, o seguinte:

- i)- Quanto à confirmação do registo da titularidade de alguns imóveis, foi dado *“(…) como missão urgente à Secção de Aprovisionamento e Património o desenvolvimento de diligências para efetuar um levantamento e identificar os bens imóveis que se encontram por registar na Conservatória do Registo Predial, a fim de se registar todos os bens do Município”;*

<sup>63</sup> Nota: A componente a considerar não deve ser a DT, mas sim o excesso da mesma [cf. alínea a) do n.º 3 do artigo 52.º da Lei n.º 73/2013, de 03/09].

<sup>64</sup> Nota: Apesar dos valores aqui referidos diferirem ligeiramente dos apresentados no ponto 8 deste Relatório, ambas as conclusões evidenciam o cumprimento da mesma.

<sup>65</sup> A folhas 328 do processo, pontos 1 a 3.

ii)- No que respeita aos bens do domínio público que ainda não se encontram valorizados, “(...) *foi reforçada a equipa do património para efetuar o levantamento de eventuais bens do domínio público que se encontrem por registar, nomeadamente condutas de água e saneamento, caso existam*”;

iii)-No que concerne às participações sociais do Município, nas entidades A e B que, “(...) *estas encontram-se em processo de investigação judicial, situação que vem do passado, sem dados adicionais sobre as deliberações tomadas na altura, pelo que se aguarda decisão para posterior registo nas contas do que vier a ser apurado*”.

15.3.- Não obstante o alegado pelo PC, o facto é que, na CLC de 2021<sup>66</sup>, ainda subsiste uma reserva de teor semelhante à descrita em 15.1.1. iii) e uma ênfase idêntica à reserva mencionada em 15.1.1. i).

Em sede de contraditório, o Presidente da Câmara Municipal refere o seguinte:

Relativamente à reserva que se mantém no exercício de 2021 e que respeita às participações sociais do Município, nas entidades A e B, o Município continua a aguardar o desfecho da decisão a ser proferida pelo Tribunal Administrativo.

Quanto à ênfase referente ao registo da titularidade de alguns bens imóveis, menciona que “(...) *o Município estabeleceu metas para o registo, estando a ser trabalhado o registo de bens na Conservatória (...)*”.

Por último salienta que relativamente às reservas e ênfases colocadas nas CLC's, o Chefe da Divisão de Administração Geral com a Secção de Património e Aprovisionamento e a Secção de Contabilidade estabeleceram um cronograma com metas para ultrapassar esta situação.

Assim, perante a situação descrita, será de recomendar à autarquia que diligencie com vista à correção das Reservas emitidas nas referidas Certificações Legais de Contas, em especial, para proceder à identificação e relevação contabilística de todos os bens do imobilizado.

## 16 – INCORRETA ESCRITURAÇÃO DE MAPAS DE PRESTAÇÃO ELETRÓNICA

16.1 - Verificados os mapas entregues na prestação eletrónica de contas, foram detetadas algumas faltas e incorreções, pelo que foram solicitados os devidos esclarecimentos e novos documentos, designadamente os seguintes:

- i. Declarações dos compromissos plurianuais e dos recebimentos e pagamentos em atraso, de acordo com o artigo 15.º, n.º 1 alíneas a) e b) da Lei n.º 8/2012, de 21/02;
- ii. Mapa Síntese dos Bens Inventariados, elaborado nos termos do artigo 5.º e do modelo F4 anexo à Portaria n.º 671/2000, de 17 de abril;
- iii. Mapa de Empréstimos devidamente preenchido, em virtude de o mapa remetido evidenciar lapsos nos prazos dos empréstimos;

---

<sup>66</sup> CLC de 2021– fls. 504 a 526 do processo.

- iv. A ata completa da reunião do executivo que aprovou a conta, uma vez que apenas constava uma minuta da respetiva ata;
- v. A Certificação Legal de Contas do órgão de fiscalização, de acordo com o artigo 77.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, não se encontrava<sup>67</sup> nos documentos de prestação de contas.

16.2 - Neste sentido, e apesar das situações ficarem sanadas com os documentos remetidos *a posteriori*, julga-se oportuno recomendar à entidade para que proceda de acordo com as normas e procedimentos legalmente fixados no que concerne ao conteúdo dos documentos e inerente consistência da informação, bem como efetue o carregamento de dados exigidos pela prestação eletrónica de contas, por forma a colmatar divergências e incorreções como as observadas.

## 17 – RELATÓRIO DE AUDITORIA N.º 10/2022 DO TdC

17.1 - Em cumprimento do Programa de Fiscalização da 2.ª Secção do Tribunal de Contas, foi realizada pelo Departamento de Auditoria IX – UAT.1 uma auditoria à execução dos Planos de Reequilíbrio e de Ajustamento Financeiro do Município de Fornos de Algodres, relativa aos exercícios de 2014 a 2019<sup>68</sup>, que teve por objeto a análise da implementação e execução dos mecanismos de reequilíbrio orçamental, reestruturação da dívida e assistência financeira e a forma como estes têm contribuído para o reequilíbrio financeiro do Município.

17.2 - Relativamente aos cálculos da dívida total, relativos aos anos de 2014 a 2019, foi elaborado o mapa seguinte:

---

<sup>67</sup> Remetida *a posteriori*, em 20/02/2019 após solicitação da DGTC (Entrada n.º E2687/2019, de 21/02).

<sup>68</sup> Extrato do Relatório n.º 10/2022 – 2.ªsecção – fls. 538 a 567 do processo.

### Limite da dívida total e respetiva capacidade de endividamento

(em euros)

Limite da dívida total	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<b>1. Média da receita corrente líquida (a)</b>	4 146 134	4 473 891	4 978 960	5 230 401	5 416 522	5 456 812
<b>2. Limite da dívida total</b> 1,5 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores	6 219 201	6 710 836	7 468 439	7 845 602	8 124 783	8 185 218
Dívida total	2014	2015	2016	2017	2018	2019
3. Dívida do Município	31 492 428	30 051 513	28 523 013	27 616 257	27 916 702	27 200 040
<b>4. Dívida omissa (b)</b>	<b>55 696</b>	<b>42 117</b>	<b>48 957</b>	<b>95 036</b>	<b>131 042</b>	<b>146 307</b>
5. Dívida não orçamental	244 215	229 477	241 928	159 755	135 501	134 321
6. FAM	319 911	274 209	228 507	182 805	34 277	11 426
<b>7. Dívida do Município excluindo dívida não orçamental e FAM (3+4-5-6)</b>	<b>30 983 997</b>	<b>29 589 944</b>	<b>28 101 535</b>	<b>27 368 733</b>	<b>27 877 967</b>	<b>27 200 601</b>
<b>8. Dívida de SM, AM E SEL</b>	<b>40 348</b>	<b>7 552</b>	<b>7 329</b>	<b>17 097</b>	<b>39 130</b>	<b>30 075</b>
- AMCB (c)	34 248	4 003	1 335	2 821	5 026	3 905
- ANMP (c)	599	234	290	318	377	445
- CESAB (c)	2 889	3 315	4 605	7 132	5 058	7 270
- CIM-BSE	2 612	0	1 099	6 826	28 669	18 455
<b>9. Dívida Total – Excluindo dívida não orçamental (7+8)</b>	<b>31 024 345</b>	<b>29 597 496</b>	<b>28 108 864</b>	<b>27 385 830</b>	<b>27 917 097</b>	<b>27 230 676</b>
<b>10. Capital excecionado (LOE)</b>						
<b>11. Dívida Total – Excluindo dívida não Orçamental e capital excecionado (9-10)</b>	<b>31 024 345</b>	<b>29 597 496</b>	<b>28 108 864</b>	<b>27 385 830</b>	<b>27 917 097</b>	<b>27 230 676</b>
<b>12. Montante em excesso (9-2) (d)</b>	<b>24 805 144</b>	<b>22 886 660</b>	<b>20 640 424</b>	<b>19 540 229</b>	<b>19 792 314</b>	<b>19 045 458</b>
<b>13. Variação do excesso da dívida % (e)</b>	<b>-5,99</b>	<b>-7,73</b>	<b>-9,81</b>	<b>-5,33</b>	<b>1,29</b>	<b>-3,77</b>
<b>14. Dívida Total/Média da receita (9/1) (e)</b>	<b>7,48</b>	<b>6,62</b>	<b>5,65</b>	<b>5,24</b>	<b>5,15</b>	<b>4,99</b>

a) Cobrada nos três exercícios anteriores – artigo 52º do RFALEI.

b) Valores faturados pelos credores, mas não contabilizados pelo Município como dívida.

c) Entidades relevantes consideradas pela DGAL para efeitos do apuramento da dívida total do Município, salientando-se que os valores não coincidem com os espelhados neste quadro (cf. Valores identificados e quantificados aquando da análise e comparação dos valores apurados pela DGAL).

d) De acordo com o artigo 97.º da LOE de 2014 – “*Em 2014 para efeitos da aplicação do n.º 3 do artigo 52º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, a dívida total a considerar é a existente em 31/12/2013*”. Assim, foi considerado como montante em excesso €26.386.979, em 01.01.2014, o valor calculado pela DGAL, constante no SIALL.

e) Não considerando a inclusão da dívida omissa os indicadores não apresentariam alterações significativas. Por outro lado, sofrem um agravamento substancial quando considerada a dívida reclamada pela entidade G.

**Fonte:** Elaboração própria | Dados do Município e cálculos próprios.

Da observação do mapa, concluiu-se que o Município:

- Não cumpria o limite da dívida total previsto no ponto n.º 1 do artigo 52º do RFALEI<sup>69</sup>, nos exercícios de 2014 a 2019, ultrapassando o limite em M€24,8, M€ 22,9, M€20,6, M€19,5, M€19,8 e M€19,0, respetivamente.

<sup>69</sup> A dívida total de operações orçamentais, incluindo a das entidades previstas no artigo 54.º, não pode ultrapassar, em 31 de dezembro de cada ano, 1,5 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores.

- **Encontrava-se na situação de rutura financeira municipal** nos anos de 2014 a 2019, de acordo com o disposto no n.º 2 do artigo 61º do RFALEI<sup>70</sup>.
- **Reduziu a dívida total de operações orçamentais** entre 2014 a 2019, com exceção do ano de 2018, apresentando os valores de M€31,0, M€29,6, M€28,1, M€27,4, M€27,9, e M€27,2, respetivamente.
- **Reduziu nos exercícios subsequentes o montante da dívida em excesso**, com exceção do ano de 2018, nas percentagens de -5,99%, -7,73%, -9,81%, -5,33%, 1,29% e -3,77%, entre 2014 e 2019.

17.3 - De entre as conclusões apresentadas na auditoria, destacam-se as seguintes:

- O PRF revelou insuficiências na estruturação e quantificação das medidas, na definição de medidas de contingência e na adoção de procedimentos de controlo, encontrando-se alicerçado na receita que seria gerada com a venda de um imóvel da propriedade do Município que não se veio a concretizar;
- O PAM celebrado pelo Município em 14/12/2016, visado pelo TdC em 17/03/2017, contemplava a adoção do mecanismo de reequilíbrio orçamental, com recurso subsidiário e cumulativo ao mecanismo de assistência financeira, envolvendo um empréstimo por um prazo de 35 anos, no valor máximo de M€32,6, remunerado a uma taxa de 1,75%, que permitia a amortização total do anterior empréstimo (PRF) e a cobertura de provisões para riscos e encargos, identificadas como passivos contingentes;
- A adesão ao FAM consubstanciou-se no alargamento da maturidade da dívida financeira e na redução da taxa de juro anual nominal, aliviando o esforço de tesouraria no curto prazo e transferindo assim custos para as gerações futuras;
- O PAM apresentou significativos progressos face ao PRF, designadamente na estruturação e quantificação detalhada das medidas, na adoção de medidas de consolidação orçamental nos primeiros anos e na não inclusão de receita extraordinária, como seja a relativa à venda de bens de investimento, embora definisse a sua afetação, caso ocorresse, à amortização do capital em dívida;
- Entre 2014 e 2019 o Município não definiu formalmente os níveis de responsabilidade para efeitos de acompanhamento dos PAF e não foram adotadas medidas corretivas dos desvios verificados, tendo as obrigações de reporte periódico sido cumpridas de forma intermitente.
- O MFA vem recorrendo há mais de 14 anos a planos de ajustamento financeiro precedidos de declarações de situação de rutura financeira, evidenciando persistentes dificuldades na sua sustentabilidade financeira.

17.4 - Decorrente do referido Relatório, foram formuladas várias recomendações, dirigidas ao órgão executivo do MFA, nomeadamente no que se refere à efetiva implementação das medidas que constam do Programa de Ajustamento Municipal em vigor e por um adequado sistema de controlo que viabilize o acompanhamento, registo e quantificação dos seus impactos, nomeadamente financeiros e na promoção tempestiva da adoção de medidas, quando se verifique um desfasamento

---

<sup>70</sup> “A situação de rutura financeira municipal considera-se verificada sempre que a dívida total prevista no artigo 52º seja superior, em 31 de dezembro de cada ano, a 3 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos últimos três exercícios.”

relevante na tendência de ajustamento, de forma a minimizar o risco de o Município incumprir os objetivos definidos.

Foi também recomendado ao FAM, que procedesse à divulgação tempestiva junto do Município dos pareceres emitidos relativamente à monitorização trimestral do PAM, à luz do disposto nos n.ºs 1 e 3 do artigo 29.º e do n.º 3 do artigo 30.º da Lei n.º 53/2014, de 25.08, para efeitos de eventual adoção de medidas corretivas à sua execução, bem como às comunicações de incumprimento estabelecidas no n.º 1 do artigo 49.º do mesmo diploma legal, quando aplicável.

17.5 - Tal como referido no precedente ponto 11.3, este relatório evidencia a verificação, em 2017, de situações geradoras de responsabilidade financeira nos termos do artigo 65.º, n.º 1, alíneas a), b) e d) da LOPTC, as quais seguidamente se sintetizam:

- Suspensão da totalidade do pagamento da faturação dos serviços prestados de recolha de efluentes e aquisição de água destinada ao abastecimento público à entidade G e reconhecimento dos valores faturados no balanço do Município em “provisões para riscos e encargos” – conta patrimonial 292 – em montante superior às necessidades, em detrimento do registo em dívidas a terceiros – conta patrimonial 22 – entre 2015 e 2017.
- Aplicação de coeficientes nas atividades de exploração de sistemas municipais de abastecimento de água, saneamento de águas residuais e gestão de resíduos sólidos entre 2015 e 2018.
- Não atualização anual dos preços nas atividades de exploração de sistemas municipais de abastecimento de água, saneamento de águas residuais e gestão de resíduos sólidos nos anos de 2015 a 2018.

## 18 – PROCESSOS DE DENÚNCIAS (PD's)

Verifica-se a existência de diversos processos de denúncia que se encontram a ser objeto de análise por parte do NATDR, e que ainda não se encontram findos, a saber:

### **PD n.º 70/2021**

Os autos respeitam a: procedimento para a contratação do auditor externo; contrato programa celebrado entre o MFO e uma Associação Desportiva e Impedimentos e incompatibilidades dos eleitos locais.

### **PD n.º 121/2021**

Os autos reportam-se ao expediente que foi enviado ao TdC pelo Ministério Público do Tribunal Administrativo de Viseu e correspondem à certidão extraída do Processo Administrativo (PA) n.º 16/2021, instaurado na sequência do envio, pelos Serviços do Ministério Público do Juízo Local Criminal da Guarda, de cópia do expediente que fora remetido a esses serviços pela Polícia Judiciária e cuja matéria respeita a "Eleitos Locais - Incompatibilidade e impedimentos".

O PA n.º 16/2021 foi desdobrado ainda em 4 PA, sendo estes identificados com os números 19/2021, 20/2021, 21/2021 e 22/2021, dos quais três já tiveram decisão, cuja cópia foi remetida ao TdC, internamente registadas como PD n.º 22/2022, n.º 23/2022 e 30/2022, os quais se encontram a correr termos no Tribunal de Contas, conjuntamente com o PD n.º 121/2021.

#### **PEQD n.º 115/2021**

Este processo teve origem na certidão enviada ao TdC pelo TAF de Viseu (PA n.º 19), cujos autos se reportam a uma nomeação, em regime de substituição, para o cargo de direção intermédia de 2.º grau, de Chefe de Divisão de Administração Geral da CMFA, por violação do disposto nos artigos 20.º, 21.º e artigo 27.º, n.ºs 2 e 3, da Lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro, atenta a ausência de preenchimento da vaga de dirigente, através de um procedimento concursal de seleção.

O processo foi remetido ao Departamento de Auditoria IX, tendo sido realizada pela UAT.3 uma Auditoria de Apuramento de Responsabilidade Financeira, que deu origem ao Relatório n.º 15/2022, de 15 de dezembro.

#### **PD n.º 133/2022**

As questões aludidas no presente Processo de Denúncia, referem-se a situações já evidenciadas nos processos anteriormente mencionados e que respeitam a impedimentos e incompatibilidades dos eleitos locais.

Em sede de contraditório, o Presidente da Câmara Municipal refere que: *“estas denúncias foram enviadas também para o Tribunal Administrativo e Fiscal de Viseu, tendo sido o desfecho favorável ao Município.”*

### **19 – APRECIÇÃO DO CONTRADITÓRIO**

De acordo com o já referido no ponto 3 deste Relatório, foram citados, através de Despacho Superior, de 7 de novembro de 2022, todos os responsáveis da Câmara Municipal que desempenharam funções no exercício de 2017, bem como o Município de Fornos de Algodres, na pessoa do atual Presidente (PCM), para se pronunciar relativamente à exequibilidade do Projeto de Recomendações expressas no Relato.

O contraditório institucional foi exercido por António Manuel Pina Fonseca, atual Presidente, que exerceu igualmente aquelas funções na gerência em apreciação.

O Presidente da CM, à data, António Manuel Pina Fonseca, e os vereadores Rita Isabel Almeida Silva, Alexandre Filipe Fernandes Lote, João Carlos Paulo Nunes Felício da Costa, José Fernando Almeida Tomás, Bruno Henrique Figueiredo Costa e Maria Joaquina Santos Fernandes Domingues não apresentaram alegações.

No contraditório institucional foram expostos os factos e apresentados argumentos para justificar os procedimentos adotados, que, no entanto, não vieram alterar as posições defendidas no Relato e no presente documento, apesar das justificações apresentadas pelo PCM, nomeadamente, quanto

aos pontos que deram origem a recomendações, embora tenham sido tidas em consideração, apreciadas e trazidas ao texto deste Relatório.

O PCM menciona ainda que em articulação com os serviços municipais está a promover a implementação das recomendações e/ou a correção de procedimentos.

## 20 – CONCLUSÃO

Face às situações atrás relatadas, bem como às infrações financeiras sancionatórias evidenciadas no Relatório de Auditoria n.º 10/2022 – 2.ª Secção, a conta do Município de Fornos de Algodres, de 2017, objeto de verificação interna, não reúne as condições para ser homologada pela 2ª Secção, conforme o art.º 53.º, n.º 3, da LOPTC.

## 21 – VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO

Do Projeto de Relatório de Verificação Interna de Contas foi dada vista ao Ministério Público neste Tribunal, nos termos do disposto no n.º 5, do artigo 29.º da LOPTC, e do artigo 136.º do Regulamento do TC, ao que se dignou o Excelentíssimo Senhor Procurador-Geral Adjunto de emitir o Parecer do Ministério Público n.º 16/2023, de 30 de março, concluindo que:

### *“1. Enquadramento geral*

*1.1 A verificação interna à conta (VIC) do Município de Fornos de Algodres ocorreu em cumprimento do Programa Anual da 2.ª Secção do Tribunal de Contas (TC) e abrangeu o período de 1 de janeiro a 31 de dezembro de 2017.*

*1.2 Concluiu-se, fundamentadamente, entre o mais:*

*1.2.1 Existência de imóveis que não estão registados na conservatória de registo predial e outros sem inscrição matricial e inexistência de um sistema de inventário permanente.*

*1.2.2. A NCP 27 – Contabilidade de Gestão ainda não se encontra implementada.*

*1.2.3. Incompleta avaliação e validação da totalidade dos bens do Município e impossibilidade de quantificação do respetivo impacto no património da entidade.*

*1.2.4. A Certificação Legal de Contas relativa ao ano de 2017 apresenta reservas relacionadas com o processo de inventariação que não se encontram colmatadas, e o Relatório de Conclusões e de Recomendações de Auditoria, referente ao exercício de 2021, evidencia a inexistência de um sistema de inventário permanente.*

*1.2.5. No período compreendido entre 2014 e 2020 constatou-se que a entidade apresentou excesso de Dívida Total, não tendo dado cumprimento ao disposto no n.º 1, do art.º 52.º da Lei n.º 73/2013, de 03 de setembro, e respetivas alterações (RFALEI).*

*1.2.6. Pela existência da realização pelo Departamento de Auditoria IX – UAT de uma Auditoria e ao Relatório n.º 10/2022 que evidenciou infrações financeiras sancionatórias.*

*1.2.7. Pela formulação ao atual órgão executivo do Município de recomendações e pela recusa de homologação da conta.*

## 2. Apreciação e posição do Ministério Público

*Não são evidenciados no Projeto de Relatório sobre o qual ora nos debruçamos quaisquer indícios de infrações financeiras de que caiba ao Ministério Público conhecer, ou outros que envolvam matéria integrante de responsabilidade a ser investigada em sede da competência de outras jurisdições, sendo certo que as situações geradoras de eventual responsabilidade financeira foram avaliadas autonomamente em Auditoria de acordo com o constante do Relatório n.º 5/2022 – 2.ª Secção.*

*Pelo que, por ora, nada mais se nos oferece pronunciar quanto ao Projeto de Relatório em análise, emitindo-se parecer de concordância com o mesmo.”*

## 22 – EMOLUMENTOS

Nos termos do artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de maio, com a redação dada pelo artigo 1.º da Lei n.º 139/99, de 28 de agosto, os emolumentos calculados relativos à gerência em análise são:

Unid: Euros

Gerência	Montante
2017	3.188,25

## 23– DECISÃO

Os Juízes da 2.<sup>a</sup> Secção, em Subsecção, face ao que antecede e nos termos da alínea b), do n.º 2, do artigo 78.º, da LOPTC, conjugado com o disposto no n.º 5, da Resolução n.º 06/03 – 2.<sup>a</sup> Secção, deliberam:

- I. Aprovar o presente Relatório relativo à gerência de 2017;
- II. Recusar a homologação da conta do Município de Fornos de Algodres, da gerência de 2017, objeto de verificação interna, com as recomendações elencadas no ponto 2;
- III. Ordenar:
  1. Que o presente Relatório seja remetido:
    - a) Ao Presidente da Câmara Municipal de Fornos de Algodres e a todos os membros do órgão executivo em funções, bem como ao Presidente da Assembleia Municipal;
    - b) Aos responsáveis pela conta do Município de Fornos de Algodres relativa ao ano económico de 2017;
    - c) À Diretora-Geral das Autarquias Locais;
  2. Ao Presidente da Câmara Municipal para que, no prazo de 180 dias, comunique ao TC as medidas adotadas, acompanhadas dos respetivos documentos comprovativos, tendentes a confirmar o acatamento das recomendações formuladas no presente Relatório;
  3. A remessa deste Relatório ao Excelentíssimo Senhor Procurador-Geral Adjunto neste Tribunal, nos termos do disposto no n.º 4, do artigo 29.º da LOPTC;
- IV. Após notificação nos termos dos n.ºs 1 e 3 do ponto III, se proceda à respetiva divulgação via internet, excluindo os anexos, conforme previsto no n.º 4, do art.º 9, da LOPTC;
- V. Fixar os emolumentos a pagar conforme o constante do ponto 22.

Tribunal de Contas, em 13 de abril de 2023

A Juíza Conselheira Relatora,

(Maria dos Anjos de Melo Machado Nunes Capote)

Os Juízes Conselheiros Adjuntos,

(Luís Filipe Cracel Viana)

(Maria da Luz Carmezim Pedroso de Faria)

## FICHA TÉCNICA

<b>Nome</b>	<b>Categoria</b>
<b>Coordenação Geral</b> Helena Cruz Fernandes	Auditora-Coordenadora
<b>Coordenação</b> Isabel Maria de Fátima Relvas Cacheira	Auditora-Chefe
<b>Técnico</b> Lurdes Nunes	Técnica Verificadora Superior

## CONSTITUIÇÃO DO PROCESSO

Volume	Descrição
	Relatório de Verificação Interna de Contas
I	Documentos de prestação de contas do Município – Gerência de 2017
II	Relato de Verificação Interna da Conta de Gerência de 2017 do Município de Fornos de Algodres
III	Audição dos Responsáveis. Contraditório / Alegações; Anteprojeto de Relatório VIC Projeto de Relatório VIC