

Auditoria à execução de planos de ajustamento financeiro de Autarquias Locais

Município de Fornos de Algodres

RELATÓRIO N.º 10/2022

2.ª SECÇÃO



TC TRIBUNAL DE
CONTAS

PROCESSO N.º 10/2020-AUDIT

Execução de planos de ajustamento financeiro de Autarquias Locais

Município de Fornos de Algodres

RELATÓRIO

Maio de 2022

ÍNDICE GERAL

FICHA TÉCNICA	4
SUMÁRIO EXECUTIVO.....	5
PARTE I – INTRODUÇÃO	7
1. Fundamentação	7
2. Objetivo, âmbito e metodologia	13
3. Exercício do Contraditório	14
PARTE II- OBSERVAÇÕES DE AUDITORIA	18
1. Caracterização geral.....	18
2. Os Planos de Ajustamento Financeiro.....	22
3. A execução dos contratos de empréstimo	25
3.1. O contrato de empréstimo do Plano de Reequilíbrio Financeiro	25
3.2 A assistência financeira do Fundo de Apoio Municipal.....	31
4. A implementação das medidas de reequilíbrio orçamental.....	39
4.1. Medidas de maximização da receita	40
4.2. Medidas de racionalização da despesa	66
4.3. Avaliação global da aplicação dos mecanismos de reequilíbrio orçamental	76
5. Endividamento municipal.....	88
5.1. Dívida no balanço.....	89
5.2. Recálculo da dívida total	93
6. O desempenho económico-financeiro do Município.....	97
7. O controlo e monitorização da execução dos Planos de Ajustamento Financeiro	100
7.1. Reorganização de serviços e a adoção de procedimentos internos	100
7.2. A operacionalização do sistema de controlo	102
PARTE III – O PERÍODO PÓS AUDITORIA.....	107
1. O impacto da COVID-19.....	107
2. Perspetivas de médio e longo prazo	110
CONCLUSÕES.....	113
VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO	118
EMOLUMENTOS	118
DECISÃO	119
ANEXOS	121

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1 – Exercício do contraditório	15
Quadro 2 – Principais indicadores económico-financeiros do Município de Fornos de Algodres	19
Quadro 3 –Agregados do balanço a 31 de dezembro	20
Quadro 4 – Desempenho económico	20
Quadro 5 – Receita cobrada bruta efetiva	21
Quadro 6 – Despesa efetiva	21
Quadro 7 – Mecanismos de assistência financeira.....	24
Quadro 8 – Serviço da dívida de reequilíbrio financeiro: execução <i>versus</i> plano.....	28

Quadro 9 – Financiamento do FAM e sua utilização a 31.12.2019	32
Quadro 10 – Execução da dívida não financeira a 31.12.2019.....	33
Quadro 11 – Despesa paga ‘aquisição água’	35
Quadro 12 – Taxa de Imposto Municipal sobre Imóveis	41
Quadro 13 – Taxa de derrama	45
Quadro 14 – Isenções totais ou parciais do ‘Regulamento de Taxas e Outras Receitas’ entre 2017 e 2019	50
Quadro 15 – Proposta e deliberação sobre a atualização de taxas e preços	51
Quadro 16 – Receita de transferências do Fundo de Equilíbrio Financeiro	59
Quadro 17 – Taxa da participação variável no Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares	60
Quadro 18 – Cobrança de receita de ‘venda de bens de investimento’	64
Quadro 19 – Variação da receita do FEF e da participação variável do IRS	65
Quadro 20 – Medidas de contenção da ‘despesa com pessoal’	67
Quadro 21 – Evolução da despesa paga nas rubricas de ‘aquisição de bens e serviços correntes’	70
Quadro 22 – Representatividade das rubricas residuais na ‘aquisição de serviços’	71
Quadro 23 – Cumprimento dos limites da despesa de investimento	76
Quadro 24 – Avaliação da implementação das medidas e alcance das metas da receita	79
Quadro 25 – Avaliação da implementação das medidas e alcance das metas da despesa	82
Quadro 26 – Saldos do balanço corrigidos	90
Quadro 27 – Limite da dívida total e respetiva capacidade de endividamento	93
Quadro 28 – Dívida total - Entidades consideradas relevantes	95
Quadro 29 – Indicadores de desempenho	98
Quadro 30 – Sistema de controlo do Plano de Reequilíbrio Financeiro	103
Quadro 31 – Sistema de controlo do Programa de Ajustamento Financeiro	104
Quadro 32 – Execução do ‘Programa Fornos – Por Todos Nós [COVID-19]’ a 31.12.2020.....	107
Quadro 33 – Serviço da dívida no ano 2020: plano <i>versus</i> execução.....	109
Quadro 34 – Indicadores orçamentais no ano de 2020	109

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Evolução do índice da dívida total	11
Gráfico 2 – Valor médio das tarifas de águas e gestão de resíduos urbanos	54
Gráfico 3 – Cobertura de gastos por serviço.....	55
Gráfico 4 – Evolução dos Contratos de Emprego e Inserção	69
Gráfico 5 – Evolução anual da despesa com ‘transferências correntes’	73
Gráfico 6 – Receita prevista (PAF) e receita cobrada	77
Gráfico 7 – Desvio da receita cobrada face à prevista	77
Gráfico 8 – PAF <i>versus</i> Despesa paga	81
Gráfico 9 – Desvios da despesa paga por agrupamento.....	81
Gráfico 10 – Evolução da ‘despesa com pessoal’	83
Gráfico 11 – Receita/despesa efetiva e compromissos assumidos	85
Gráfico 12 – Saldos efetivos	85
Gráfico 13 – Equilíbrio orçamental	86
Gráfico 14 – Equilíbrio corrente.....	86
Gráfico 15 – Evolução do índice da dívida.....	96

SIGLAS

AA	Abastecimento de Água
ADFA	Associação Desportiva de Fornos de Algodres
AEC	Atividades de Enriquecimento Curricular
AHBVFA	Associação Humanitária dos Bombeiros Voluntários de Fornos de Algodres
AM	Assembleia Municipal
AMCB	Associação de Municípios da Cova da Beira
ANMP	Associação Nacional de Municípios Portugueses
AR	Saneamento de Águas Residuais
AdZC	Águas do Zêzere e Côa
CEI	Contratos de Emprego e Inserção
CESAB	Centro de Serviços do Ambiente
CGD	Caixa Geral de Depósitos
CIM-BSE	Comunidade Intermunicipal das Beiras e Serra da Estrela
CIMI	Código do Imposto Municipal sobre Imóveis
CM	Câmara Municipal
CPA	Código do Procedimento Administrativo
DAG	Divisão de Administração Geral
DGAL	Direção-Geral das Autarquias Locais
EBITDA	<i>Earnings before Interest, Taxes, Depreciation and Amortization</i>
EG	Entidade Gestora
ERSAR	Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos
FAM	Fundo de Apoio Municipal
FEF	Fundo de Equilíbrio Financeiro
IMI	Imposto Municipal sobre Imóveis
IMT	Imposto Municipal sobre a Transmissão Onerosa de Imóveis
INATEL	Instituto Nacional de Aproveitamento dos Tempos Livres dos Trabalhadores
IRC	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas
IRS	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares
IUC	Imposto Único de Circulação
LEO	Lei de Enquadramento Orçamental
LCPA	Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso
LFL	Lei das Finanças Locais
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
MFA	Município de Fornos de Algodres
NCI	Norma de Controlo Interno
NEO	Normas de Execução do Orçamento
LOE	Lei do Orçamento do Estado
PAM	Programa de Ajustamento Municipal
PAF	Planos de Ajustamento Financeiro
PMP	Prazo Médio de Pagamentos
PRF	Plano de Reequilíbrio Financeiro
POCAL	Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais
PGRCIC	Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas
RASARP	Relatório Anual dos Serviços de Águas e Resíduos em Portugal
RFALFI	Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais
RGAL	Regime Geral das Taxas das Autarquias Locais
RJRFM	Regime Jurídico da Recuperação Financeira Municipal
RJAL	Regime Jurídico das Autarquias Locais
ROSMFA	Regulamento da Organização dos Serviços Municipais de Fornos de Algodres
RU	Gestão de Resíduos Urbanos
SIIAL	Sistema Integrado de Informação das Autarquias Locais
SNC-AP	Sistema de Normalização Contabilística para Administrações Públicas
SROC	Sociedade de Revisores Oficiais de Contas
TAFCB	Tribunal Administrativo e Fiscal de Castelo Branco
TdC	Tribunal de Contas

FICHA TÉCNICA

Coordenação Geral

Helena Cruz Fernandes Auditora-Coordenadora

Coordenação Técnica

Luís Carlos Martins Auditor-Chefe

Equipa Técnica

Élia Almeida Técnica Verificadora Superior

Vera Escudeiro Técnica Verificadora Superior

Anabela Santos* Inspetora

* Prestou apoio jurídico na fase da elaboração do relatório.

SUMÁRIO EXECUTIVO

A presente auditoria teve por objeto a análise da implementação e execução de mecanismos de reequilíbrio orçamental, reestruturação da dívida e assistência financeira pelo Município do Fornos de Algodres (MFA) entre 2014 e 2019. Este Município, que se mantém como um dos mais endividados de Portugal Continental, adotou, em 2010, um Plano de Reequilíbrio Financeiro (PRF) que foi substituído, em 2017, por um Programa de Ajustamento Municipal (PAM).

No âmbito do PRF, que envolvia um empréstimo de M€35 a 20 anos, o MFA não conseguiu executar uma parte substancial das medidas de reequilíbrio orçamental previstas, nomeadamente a alienação de um imóvel valorizado em M€12, mais de 1/3 do valor do empréstimo contraído.

Em 2014, o MFA começou a negociar com o Fundo de Apoio Municipal (FAM) a adoção de um PAM que só veio a concretizar-se no final de 2016. O novo empréstimo, no montante máximo de M€32,6, obteve visto do TdC em março de 2017 e acomodava a amortização do empréstimo do PRF e a satisfação de um conjunto de passivos contingentes estimados em M€3,2.

A evolução das finanças municipais até 2016 evidenciou fragilidades na definição e quantificação das medidas previstas no PRF.

A redução do endividamento assentava numa projeção de receitas que se revelou irrealista, levando o MFA, em 2015, na contingência de entrar em incumprimento, a renegociar com os bancos as condições do empréstimo PRF, reescalando a amortização do capital até à obtenção do empréstimo do FAM, tendo como consequência um agravamento do custo com juros. No entanto, não sujeitou essas alterações a fiscalização prévia do TdC.

Para que o MFA pudesse apresentar um cumprimento formal da regra do equilíbrio orçamental concorreu também a suspensão da totalidade dos pagamentos relativos ao abastecimento de água e recolha de efluentes à empresa gestora do serviço “em alta”, com quem mantém um diferendo em Tribunal. Os pagamentos só foram retomados em 2018, depois de obtido o empréstimo do FAM. Independentemente da razão que assista ao MFA, a legislação setorial em vigor obrigava a que pelo menos metade do montante cobrado aos consumidores fosse pago àquela empresa.

O empréstimo do FAM veio proporcionar uma redução da taxa de juro¹ mas o prazo aumentou para 35 anos, o que possibilita um ajustamento mais lento, mas com óbvios impactos no custo global do endividamento e no equilíbrio intergeracional.

¹ Sendo que a taxa do empréstimo PRF estava indexada à evolução da Euribor e a do empréstimo FAM é fixada pelo Fundo.

Face ao PRF, o PAM apresentou significativos progressos, 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, embora estipulando a sua afetação, caso ocorresse, à amortização do capital em dívida.

A execução do PAM entre 2017 e 2019 mostra resultados globais de redução do endividamento em linha com o planeado, apesar da não adoção de algumas das medidas previstas.

Verificaram-se ainda situações que urge superar, por exemplo, a definição dos preços e taxas e a sua atualização anual, a implementação da contabilidade de custos e a contabilização de faturas em acréscimos de custos.

Em 2020, o efeito das medidas de resposta à COVID-19 foi mitigado, embora deva relevar-se o facto de o MFA ter recorrido à moratória na amortização do empréstimo do FAM.

Em síntese, o MFA, perante uma situação persistente de rutura financeira, vem recorrendo a planos de ajustamento que não têm conseguido alterar substancialmente essa realidade. Assim, a sua sustentabilidade financeira, e de municípios com características idênticas, depende também da responsabilização dos eleitos locais e da adoção de um modelo de desenvolvimento que promova a coesão territorial.

PARTE I – INTRODUÇÃO

1. Fundamentação

1. O Programa de Fiscalização da 2.^a Secção do Tribunal de Contas (TdC)² inclui a realização de uma auditoria à execução dos Planos de Reequilíbrio e de Ajustamento Financeiro do Município de Fornos de Algodres (MFA), que visa analisar a implementação e execução dos mecanismos de reequilíbrio orçamental, de reestruturação da dívida e de assistência financeira e a forma como estes têm contribuído para o reequilíbrio financeiro do Município.
2. As razões económicas que justificam a criação de dívida a longo prazo, nomeadamente, para efeitos de disponibilização de infraestruturas e equipamentos cujo uso se prolonga no tempo, assentam no facto de os beneficiários serem, em grande parte, as gerações de futuros utilizadores, fazendo sentido chamá-los a pagá-las³. Mas o recurso ao endividamento por alguns municípios portugueses tornou-se recorrente⁴, quer ao nível da dívida de curto prazo, quer de médio e longo prazo, assumindo características e proporções que levaram à necessidade de implementar mecanismos de promoção da disciplina fiscal e da estabilidade macroeconómica⁵ (**Anexo 3**).
3. No âmbito do controlo das contas públicas, a Lei de Enquadramento Orçamental (LEO)⁶ prevê a sujeição de todas as entidades que compõem os subsectores das administrações públicas ao

² A auditoria foi proposta pela informação n.º 24/2019 – DAIX e aprovada em sessão da 2.^a Secção em 26.09.2019.

³ O volume financeiro destes investimentos seria inviável com base nos recursos disponíveis no momento da sua construção. Cf. Baleiras R., Dias R., Almeida M. (2018) *Finanças locais - Princípios económicos, instituições e a experiência portuguesa desde 1987*, Conselho das Finanças Públicas, págs. 221-222.

⁴ Atente-se a que os bancos têm vindo a ser substituídos progressivamente pelo Estado como fonte primária de crédito financeiro, nomeadamente, a partir de 2007, por via dos programas de apoio ao pagamento da dívida.

⁵ Cf. Acórdão n.º 20/2015 – 17.DEZ-1.^aS/SS do TdC: “A atividade financeira das autarquias encontra-se conformada e limitada pela Lei, estando definidas as condições em que podem e devem recorrer a empréstimos, os tipos possíveis de endividamento, os limites quantitativos aplicáveis, os pressupostos e condições da autorização e contração dos empréstimos, as finalidades a que se podem destinar e como devem ser aplicados, a sua duração e as vinculações aplicáveis durante o período da sua vigência, as formas de controlo a exercer durante esse período e as consequências do incumprimento de planos que lhe estejam associados”.

⁶ A LEO de 2015 (Lei n.º 151/2015, de 11.09) veio revogar a LEO de 2001 (Lei n.º 91/2001, de 20.08), tendo-se mantido em vigor, até 31.03.2020, “as normas da Lei n.º 91/2001, de 20.08, relativas ao processo orçamental, ao conteúdo e estrutura do Orçamento do Estado, à execução orçamental, às alterações orçamentais, ao controlo orçamental e responsabilidade financeira, ao desvio significativo e mecanismo de correção, às contas, à estabilidade orçamental, às garantias da estabilidade orçamental, bem como às disposições finais”.

princípio da sustentabilidade e ao princípio da equidade intergeracional⁷, que o TdC já considerou estar em causa⁸.

4. Reforçando a preocupação de rigor quanto ao equilíbrio orçamental, a LEO passou ainda a consagrar o princípio da estabilidade orçamental, o qual impõe a todas as entidades do setor público administrativo a prossecução de uma "*(...) situação de equilíbrio ou excedente orçamental (...)*", e o princípio da solidariedade recíproca, que obriga todos os subsectores a "*(...) contribuir proporcionalmente para a realização da estabilidade orçamental (...)*"⁹.
5. Não obstante a gestão dos recursos municipais assentar no princípio constitucional da autonomia local em geral e da autonomia financeira em particular¹⁰, os condicionalismos orçamentais impostos visam promover a sustentabilidade financeira na utilização dos recursos públicos. Neste âmbito, foram sendo criados mecanismos de apoio, na anterior e na atual lei das finanças locais, para efeitos de inversão de desequilíbrios financeiros apresentados pelos municípios.
6. Nos termos da Lei n.º 2/2007, de 15.01, que aprovou a Lei das Finanças Locais (LFL), os municípios em desequilíbrio financeiro podiam contrair empréstimos de médio e longo prazo para proceder, nomeadamente, ao saneamento ou ao reequilíbrio financeiro¹¹.
7. Esta Lei fazia a distinção entre desequilíbrio financeiro conjuntural e estrutural, prevendo soluções distintas para cada uma das situações¹², mas não definiu as regras referentes aos pressupostos de

⁷ Devendo, designadamente os municípios, ter a "*(...) capacidade de financiar todos os compromissos, assumidos ou a assumir, com respeito pela regra do saldo orçamental estrutural e pelo limite da dívida pública*" e atuar no sentido da "*distribuição de benefícios e custos entre gerações, de modo a não onerar excessivamente as gerações futuras, salvaguardando as suas legítimas expectativas através de uma distribuição equilibrada dos custos pelos vários orçamentos num quadro plurianual*" (cf. artigos 10.º e 10.º-D da Lei n.º 91/2001, de 20.08, substituídos pelo artigo 11.º e 13.º da Lei n.º 151/2015, de 11.09).

⁸ Para o TdC, a "*(...) celebração sucessiva de contratos de empréstimo de longo prazo para a consolidação de passivos eterniza o pagamento de custos de aquisições e investimentos que beneficiam gerações passadas e presentes, transferindo-o ilegitimamente para as gerações futuras que deles não beneficiam, assim se violando o princípio da equidade intergeracional*" (cf. Acórdão n.º 7/2017 – 10.JUL-1ªS/SS).

⁹ Através da alteração da LEO de 1991 operada pela Lei orgânica n.º 2/2002, de 28.08, e que atualmente se mantêm com a LEO em vigor nos artigos 10.º e 12.º, no âmbito da sujeição de Portugal às regras do Programa de Estabilidade e Crescimento, concebido para garantir o cumprimento de determinadas regras de finanças públicas por parte dos países da União Europeia após a introdução da moeda única.

¹⁰ Cf. n.º 1 do artigo 6.º da Constituição da República Portuguesa e artigo 6.º Lei n.º 73/2013, de 03.09.

¹¹ Cf. n.º 4 do artigo 38.º da LFL e na sequência de mecanismos criados na primeira Lei das Finanças Locais, aprovada pela Lei n.º 1/79, de 02.01.

¹² Cf. n.º 1 do artigo 40.º da LFL "*Os municípios que se encontrem em situação de desequilíbrio financeiro conjuntural devem contrair empréstimos para saneamento financeiro, tendo em vista a reprogramação da dívida e a consolidação de passivos financeiros, desde que o resultado da operação não aumente o endividamento líquido dos municípios*". O n.º 1 do artigo 41.º da LFL dispunha que "*Os municípios que se encontrem em situação de desequilíbrio financeiro estrutural ou de rutura financeira são sujeitos a um plano de reestruturação financeira*".

declaração de desequilíbrio, nem o conteúdo dos respetivos planos e das regras de acompanhamento.

8. Tal desiderato foi operado pelo Decreto-Lei n.º 38/2008, de 07.03, que densificou as regras referentes aos regimes do saneamento e do reequilíbrio financeiro municipal. Os respetivos regimes foram assim aclarados quanto aos critérios de admissibilidade; às condições de acesso aos contratos; às obrigações de cumprimento e de reporte da execução dos respetivos planos; e às medidas sancionatórias por incumprimento.
9. No que concerne ao mecanismo de reequilíbrio financeiro (**Anexo**), entre as condições de admissibilidade releva-se a elaboração de um Plano de Reequilíbrio Financeiro (PRF) no qual são definidas as medidas específicas necessárias para atingir uma situação financeira equilibrada; as medidas de recuperação da situação financeira e de sustentabilidade do endividamento municipal, nomeadamente o montante do empréstimo a contrair; e os objetivos a atingir¹³, para efeitos de redução do excesso do endividamento líquido, conforme previsto nos artigos 36.º e 37.º da LFL.
10. Com a aprovação do Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais (RFALEI)¹⁴, pela Lei n.º 73/2013, de 03.09, que entrou em vigor em 01.01.2014, foi revogada a LFL de 2007¹⁵ e introduzidas alterações no que diz respeito, nomeadamente, aos limites da dívida total¹⁶.
11. Releva-se a introdução do conceito de 'dívida total' por derrogação do conceito de 'endividamento' utilizado pela LFL, considerando para o efeito os empréstimos, tal como definidos no n.º 1 do artigo 49.º, os contratos de locação financeira e quaisquer outras formas de endividamento, por iniciativa dos municípios, junto de instituições financeiras, bem como todos os restantes débitos a terceiros decorrentes de operações orçamentais¹⁷.

¹³ Cf. n.º 4 do artigo 41.º da LFL e artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 38/2008.

¹⁴ O novo regime enquadrou-se na Reforma da Administração Local, apresentada no Documento Verde da Reforma da Administração Local (2011), e resultou, também, da intenção de racionalização do universo administrativo local vertido no Programa de Assistência Económica e Financeira acordado em maio de 2011, entre as autoridades portuguesas, a União Europeia e o Fundo Monetário Internacional. Este documento previa a revisão da LFL, para a adaptar aos princípios e normas constantes na nova LEO, nomeadamente no que se refere (i) à inclusão de todas as entidades públicas relevantes no perímetro das administrações local e regional; (ii) ao enquadramento plurianual das regras de despesa, saldos orçamentais e regras de endividamento, e à orçamentação de programas; e (iii) à interação com as funções do Conselho das Finanças Públicas, tendo como pano de fundo uma reorganização interna e externa das estruturas e unidades administrativas municipais que conduziria a uma redução de custos.

¹⁵ Sendo que ao abrigo do disposto no artigo 86º do RFALEI, os Municípios com contratos de saneamento e de reequilíbrio financeiro existentes à data em vigor desta Lei, bem como os planos de ajustamento previstos na Lei n.º 43/2012, de 28.08, aplicam-se as disposições constantes da LFL n.º 2/2007 e do Decreto-Lei n.º 38/2008.

¹⁶ Cf. exposição de motivos da Proposta de Lei 122/XII/2ª (GOV).

¹⁷ Cf. artigo 52.º do RFALEI.

12. O RFALEI veio estabelecer que a dívida total de operações orçamentais do município não pode ultrapassar, em 31.12 de cada ano, 1,5 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores¹⁸. Tendo ainda em vista o reforço dos mecanismos de prevenção, o novo regime estabeleceu níveis de alerta precoce de desvios relativamente ao limite da dívida total bem como face à execução da receita prevista no orçamento, a partir da informação trimestral prestada pelas entidades à Direção-Geral das Autarquias Locais (DGAL)¹⁹.
13. Foi também criado o Fundo de Apoio Municipal (FAM)²⁰ para conceder apoio financeiro em contexto de desequilíbrio estrutural/rutura financeira, sendo este de *“cariz mutualista entre o Estado e os municípios, associado à assunção de obrigações de ajustamento e a uma monitorização e controlo permanentes das contas municipais, por parte da administração central”*²¹.
14. O FAM foi regulado pelo Regime Jurídico da Recuperação Financeira Municipal (RJRFM)²², justificando-se a criação deste regime com a necessidade de criar um mecanismo agregador e estrutural no que respeita ao envolvimento das partes – município, autarcas, munícipes, credores e, numa lógica de solidariedade nacional, o Estado e todos os municípios portugueses – e no que concerne aos seus efeitos – obtenção do reequilíbrio orçamental e financeiro de forma sustentável²³.
15. O FAM constitui-se assim como um recurso de recuperação financeira dos municípios portugueses, mediante a implementação de um Programa de Ajustamento Municipal (PAM) com vista à diminuição programada da dívida de cada município até ao limite previsto no n.º 1 do artigo 52.º do RFALEI²⁴, com base nos seguintes mecanismos, aplicáveis de forma subsidiária²⁵: reequilíbrio orçamental, reestruturação da dívida e assistência financeira (**Anexo**).

¹⁸ Cf. n.º 1 do artigo 52.º do RFALEI.

¹⁹ Cf. artigo 56.º do RFALEI, foram definidos três níveis de alerta precoce em função dos seguintes indicadores: a dívida total \geq a média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores; a dívida total \geq 1,5 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores; e/ou a taxa de execução da receita $<$ 85% em dois anos consecutivos.

²⁰ O FAM é uma pessoa coletiva de direito público, com autonomia administrativa e financeira que tem por objeto prestar assistência financeira aos municípios que se encontrem nas situações do n.º 3 do artigo 58.º e do artigo 61.º do RFALEI. É constituído em partes iguais pelo Estado e pela totalidade dos municípios portugueses, visando a recuperação financeira dos municípios em situação de desequilíbrio, através da implementação de programas de ajustamento. O capital social inicial de M€650 foi reduzido para M€418 pela Lei do Orçamento de Estado (LOE) para 2018.

²¹ Parecer da Proposta de Lei n.º 122/XII/2ª (GOV), p. 10.

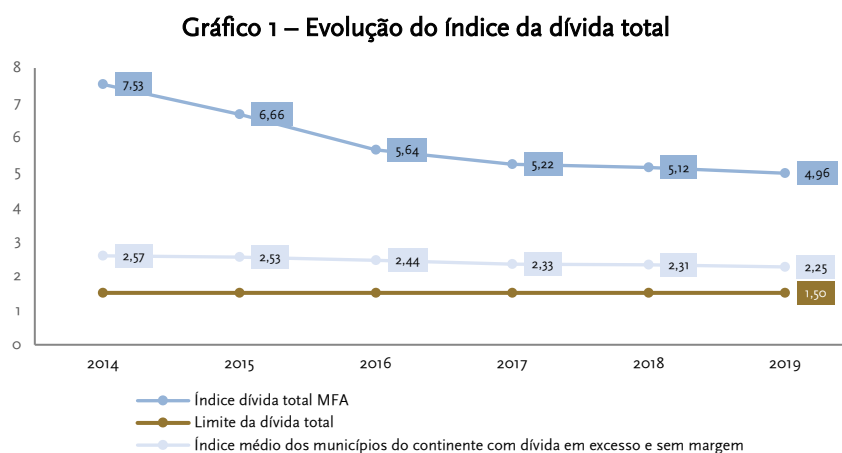
²² Aprovado pela Lei n.º 53/2014, de 25.08.

²³ Cf. exposição de motivos da Proposta de Lei n.º 232/XII.

²⁴ Cf. n.º 2 do artigo 23º da Lei n.º 53/2014.

²⁵ Acórdão n.º 15/2016-27.SET-1ª.S/PL do TdC: *“Existe uma relação de subsidiariedade entre as medidas de reestruturação financeira e as medidas de reequilíbrio orçamental, e entre as medidas de assistência financeira e as anteriormente referidas. Tal relação de subsidiariedade que marca um ‘ritmo’ específico na conceção do processo de recuperação financeira – primeiro as medidas de reequilíbrio orçamental, depois as de reestruturação financeira e finalmente as de*

16. Os mecanismos previstos ao abrigo do FAM vieram, deste modo, substituir o PRF previsto ao abrigo da LFL, para efeitos de apoio aos municípios que se encontram em rutura financeira.
17. O MFA apresentou, na última década, o índice mais elevado entre os municípios de Portugal Continental com dívidas totais superiores a 1,5 da média da receita corrente dos três anos anteriores²⁶ (Gráfico 1).



Fonte: Elaboração própria | Dados do Sistema Integrado de Informação das Autarquias Locais (SIIAL) da DGAL.

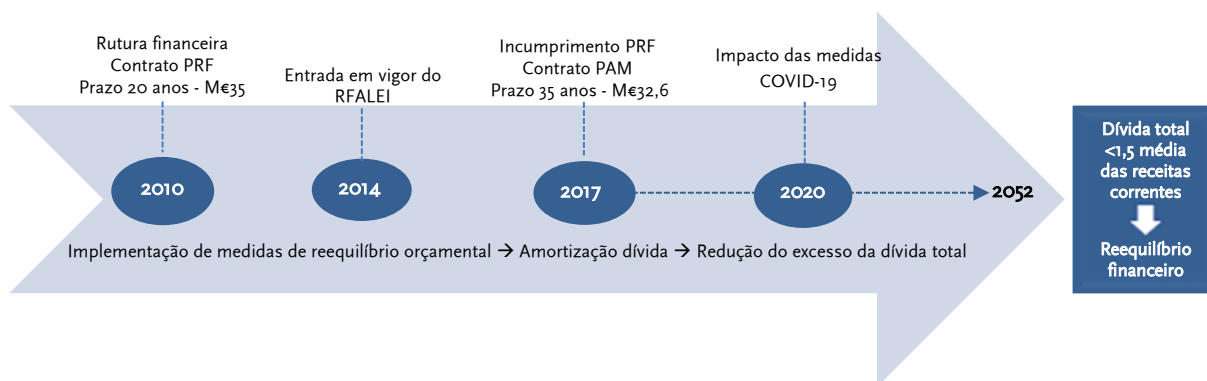
18. Desde 2010, e ao abrigo de diferentes regimes, o MFA recorreu ao PRF e ao PAM, revelando a persistência de dificuldades na gestão da dívida.
19. Os mecanismos de apoio prestados ao Município tinham por objetivo restabelecer o seu equilíbrio financeiro. Assim, os Planos de Ajustamento Financeiro (PAF)²⁷ envolveram a contratação de empréstimos de longo prazo e a implementação de medidas de maximização da receita e racionalização da despesa. A evolução temporal dos apoios financeiros utilizados pelo MFA é sintetizada na Figura 1.

assistência financeira – sem prejuízo do seu carácter cumulativo e naturalmente possível execução simultânea, resulta do disposto no n.º 2 do artigo 4.º, no n.º 1 do artigo 36.º, e nos n.ºs 1 e 2 do artigo 43.º do RJRFM.”

²⁶ Cf. informação reportada pelo Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses entre 2010-2019.

²⁷ A referência aos PAF visa abranger os planos de ajustamento implementados no período da auditoria: PRF e o PAM.

Figura 1 - Evolução temporal dos apoios financeiros



20. Em 2020 crescem as consequências económicas, financeiras e sociais resultantes da pandemia global causada pela COVID-19, que têm suscitado a adoção de medidas legislativas de carácter excecional e temporário, designadamente dirigidas às entidades em desequilíbrio financeiro²⁸, para efeitos de prevenção, contenção, mitigação e tratamento da doença e reposição da respetiva normalidade.
21. Os diversos diplomas aprovados incidiram nomeadamente na regulamentação do regime excecional de contratação pública e na atribuição de medidas excecionais e temporárias de natureza financeira.
22. Na esfera financeira, destacam-se as seguintes medidas aprovadas com impacto potencial na sustentabilidade das entidades em desequilíbrio financeiro:
 - a) O incumprimento do limite da dívida total do município decorrente de despesas destinadas ao combate aos efeitos da pandemia fica excluído do regime de responsabilidade financeira e não é considerado para efeitos da obrigação de redução de, pelo menos, 10% da dívida em excesso no exercício subsequente e de cumprimento da percentagem da margem disponível de endividamento no início de cada um dos exercícios²⁹;
 - b) Suspensão da aplicação da regra de equilíbrio orçamental³⁰;

²⁸ Entre as quais a Lei n.º 4-B/2020, de 06.04, que estabelece um regime excecional de cumprimento das medidas previstas nos PAM e de endividamento das autarquias locais e a Lei n.º 6/2020, de 10.04, que estabelece, concretamente, o regime excecional para promover a capacidade de resposta das autarquias locais.

²⁹ Cf. artigo 5.º da Lei n.º 4-B/2020, de 06.04. O montante de despesa que decorra destas medidas é reportado à DGAL, no prazo de três meses, após 31.12.2020.

³⁰ A suspensão vigora até 31.12.2020, de acordo com o artigo 10.º da Lei n.º 6/2020, de 10.04.

- c) Suspensão da obrigatoriedade das medidas de reequilíbrio orçamental contratualizadas nos PAM quando estejam em causa despesas destinadas ao combate aos efeitos da pandemia da COVID-19, desde que devidamente fundamentado³¹;
- d) A eventual não observância dos limites quantitativos estabelecidos no PAM, decorrente da adoção de tais medidas de apoio, não determina a sua revisão, nem a aplicação das medidas estabelecidas em caso de incumprimento do mesmo³²;
- e) Os municípios com empréstimos de assistência financeira prestada pelo FAM podem beneficiar de uma moratória de 12 meses na amortização do capital vincendo até ao final de 2020, sendo o montante da moratória distribuído pelas prestações de capital remanescente do empréstimo³³.

2. Objetivo, âmbito e metodologia

- 23. A presente auditoria³⁴ visou analisar a implementação e execução dos mecanismos de reequilíbrio orçamental, de reestruturação da dívida e de assistência financeira e de que forma estes têm contribuído para o reequilíbrio financeiro do MFA.
- 24. A ação teve como horizonte temporal os anos de 2014 a 2019, tendo-se procedido à inclusão dos dados financeiros mais recentes disponíveis e ao alargamento do período sempre que pertinente, tendo em vista o princípio da oportunidade e o cabal esclarecimento das matérias objeto de auditoria, nomeadamente pela inclusão dos aspetos relativos aos impactos da COVID-19 em 2020.
- 25. No âmbito do objetivo global definido e na sequência dos riscos identificados na fase do planeamento, a execução da auditoria atendeu às seguintes dimensões de análise:
 - a) Identificação e apreciação sobre a aplicação dos recursos disponibilizados e a implementação de medidas de reequilíbrio financeiro previstas nos PAF;
 - b) Identificação e apreciação dos procedimentos de acompanhamento e controlo da execução dos PAF;
 - c) Apreciação do desempenho do MFA no que respeita à capacidade de atingir, no horizonte temporal previsto, uma situação financeira equilibrada;

³¹ Cf. artigos 2.º a 4.º da Lei n.º 4-B/2020, de 06.04.

³² Cf. artigo 3.º da Lei n.º 4-B/2020, de 06.04.

³³ Cf. artigo 3.º-C da Lei n.º 4-B/2020, de 06.04.

³⁴ Que combina componentes de conformidade, de resultados e de correção financeira.

- d) Identificação e apreciação das medidas legislativas relacionadas com a pandemia de COVID-19 implementadas e com impacto potencial sobre a execução dos PAF.
26. A auditoria realizou-se de acordo com o estabelecido no Regulamento do TdC³⁵ e a metodologia de trabalho e procedimentos seguiram o estabelecido nos manuais de auditoria em vigor aplicáveis, enquadrados pelas diretrizes da INTOSAI, que têm em conta a experiência e as melhores práticas das Instituições Superiores de Controlo.
27. A seleção do MFA decorreu do estudo preliminar global realizado ao enquadramento do endividamento municipal e à identificação dos municípios que apresentavam a maior dívida total em proporção das suas receitas correntes no ano de 2017.
28. Na fase do planeamento, foi efetuado um estudo preliminar específico para o MFA³⁶, na sequência do qual se procedeu à formulação do Plano Global de Auditoria³⁷, seguindo-se a elaboração dos respetivos papéis de trabalho, com a definição detalhada dos critérios de auditoria, das áreas, operações, registos ou documentos a analisar e procedimentos a aplicar em conformidade com os objetivos definidos.
29. A fase de execução ficou condicionada à limitação dos trabalhos de campo junto do Município decorrente dos constrangimentos provocados pela COVID-19, tendo-se procedido à recolha de elementos integralmente por via eletrónica, registando-se a colaboração dos responsáveis da entidade auditada.
30. Foram efetuados procedimentos de auditoria de resultados com apreciação combinada de aspetos de conformidade e de correção financeira, na medida em que estes últimos impactavam nos critérios de auditoria definidos³⁸.

3. Exercício do Contraditório

31. No âmbito do exercício do contraditório, consagrado nos artigos 13.º e 87.º, n.º 3, da Lei n.º 98/97, de 26.08, na redação dada pela Lei n.º 48/2006, de 29.08, foram notificados para, querendo, se

³⁵ Aprovado em 24.01.2018.

³⁶ Que incluiu a análise: do enquadramento legal dos PAF; dos processos de fiscalização prévia dos contratos de empréstimo em questão submetidos ao TdC; da documentação disponibilizada pela DGAL e pelo FAM; dos relatórios de atividades, relatórios de acompanhamento dos PAF e atas da Câmara Municipal (CM) e Assembleia Municipal (AM) disponibilizados na página eletrónica do Município; das prestações de contas do MFA submetidas ao TdC; dos relatórios de Verificação Interna de Contas; da documentação produzida pelas entidades pertencentes ao Sistema de Controlo Interno, nomeadamente pela Inspeção-Geral de Finanças; da resenha de imprensa; e do Portal Base para identificação de contratos celebrados pelo MFA no âmbito da COVID-19.

³⁷ Plano Global de Auditoria registado com o n.º 10/2020/AUDIT, aprovado pela Senhora Conselheira da Área em 09.06.2020.

³⁸ No período em análise, o MFA aplica as disposições constantes no Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 54-A/99, 22.02.

pronunciarem, sobre os factos constantes do Relato de Auditoria, em contraditório institucional, o Presidente de Câmara Municipal de Fornos de Algodres, o Presidente do Conselho de Administração da Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos (ERSAR), a Diretora-Geral das Autarquias Locais e o Presidente da Direção Executiva do FAM. Foi também solicitada pronúncia ao Presidente da Assembleia Municipal de Fornos de Algodres.

32. Em contraditório pessoal foram notificados os membros da CM que exerceram funções entre 2014 e 2019 e, relativamente ao mesmo período, foi ainda notificado o responsável pela Divisão de Administração Geral (DAG) do Município.
33. As alegações foram tidas em consideração na elaboração do presente Relatório e o seu conteúdo foi sintetizado no presente ponto ou incluído nos pontos a que respeitava, de forma destacada e *com letra em itálico e de cor diferente*, na íntegra ou de forma resumida, consoante a respetiva pertinência³⁹. A listagem dos responsáveis notificados para contraditório consta no **Quadro 1**.

Quadro 1 – Exercício do contraditório

	Responsáveis	(1)	(2)
1	Presidente da Câmara Municipal	I	S
2	Presidente da Assembleia Municipal	PAM	N
3	António Manuel Pina Fonseca	PCM	S
4	Rita Isabel Almeida Silva	VPCM/VCM	S
5	Alexandre Filipe Fernandes Lote	VCM/VPCM	S
6	João Carlos Paulo Nunes Felício da Costa	VCM	S
7	José Fernando Almeida Tomás	VCM	S
8	Bruno Henrique Figueiredo Costa	VCM	S
9	Maria Joaquina Santos Fernandes Domingues	VCM	N
10	Américo Oliveira Domingues	CDAG	S
11	Presidente do Conselho de Administração da ERSAR	I	S
12	Diretora-Geral das Autarquias Locais	I	N
13	Presidente da Direção Executiva do FAM	I	N

(1) Qualidade [I: Institucional; PCM: Presidente da Câmara Municipal; VCM: Vereador da Câmara Municipal; PAM: Presidente da Assembleia Municipal; CDAG: Chefe da Divisão de Administração Geral]

(2) Pronúncia [S: Sim; N: Não]

34. Para além do contraditório institucional do Município e da ERSAR, foram apresentadas alegações através de advogado⁴⁰ por 5 membros da CM e pelo responsável da DAG, cujo teor é, no essencial,

³⁹ E constam, na íntegra, no **Anexo**.

⁴⁰ Advogado Bolota Belchior, com escritório na Av. da República, n.º 911 – 2.º Salas 21 a 28, 4430-201 Vila Nova de Gaia a quem conferiram poderes forenses (Cédula Prof. 2674P).

coincidente entre si e com o contraditório institucional do Município. Apresentou também alegações um outro membro da CM, Rita Silva.

35. O responsável da DAG alega que *“(...) não é decisor autárquico nem participa na prolação de deliberações colectivas dos órgãos autárquicos, que são as entidades que praticam os actos administrativos definitivos que geram despesa e encargos financeiros.”*, e que *“(...) não é responsável pelos actos que lhe são imputados no projeto de relatório.”*. Mais entende que não dispõe de competências legais para:

“- Ordenar a suspensão do pagamento integral dos serviços prestados de recolha de efluentes e aquisição de água destinada ao abastecimento público à empresa Águas do Zêzere e Côa (AdZC) e reconhecimento dos valores faturados no balanço do Município em ‘provisões para riscos e encargos’ (...) em montante superior às necessidades, em detrimento do registo em dívidas a terceiros (...)”;

- Deliberar ou propor em 2017 e 2018 a aplicação de fatores majorativos à cobrança do Imposto Municipal sobre Imóveis (...) – efeitos nos anos de 2018 e 2019”;

- Proceder à aplicação de coeficientes nas atividades de exploração de sistemas municipais de abastecimento de água, saneamento de águas residuais e gestão de resíduos sólidos – efeitos nos anos de 2014 a 2019”;

- Decidir a não atualização anual dos preços nas atividades de exploração de sistemas municipais de abastecimento sobre o Rendimento de água, saneamento de águas residuais e gestão de resíduos sólidos nos anos de 2015 a 2018 – com efeitos nos anos de 2016 a 2019”;

- Decidir a utilização do aumento de receita entre 2014 e 2015, proveniente do Fundo de Equilíbrio Financeiro e da participação variável do Imposto sobre o Rendimento Singular para fins diferentes ao previsto no ano de 2015”.

36. Sobre o alegado cumpre esclarecer que as responsabilidades financeiras imputadas decorrem exclusivamente das competências atribuídas ao respetivo cargo nos termos do Regulamento da Organização dos Serviços Municipais de Fornos de Algodres em vigor no período de auditoria, designadamente do seu artigo 16.º, e ainda das competências que tenham sido delegadas ao abrigo do artigo 38.º do RJAL, conforme devidamente identificado nos parágrafos respetivos.

37. Importa ainda referir que, no âmbito das suas competências, incumbia ao Chefe de Divisão de Administração Geral informar os titulares dos órgãos autárquicos sobre a correta escrituração das dívidas a terceiros, bem como sobre as exigências legais no âmbito dos restantes procedimentos

que culminaram com as decisões dos órgãos autárquicos a que se refere. Deve notar-se que o artigo 61.º da LOPTC, no seu n.º 4, prevê expressamente a possibilidade de a responsabilidade financeira reintegratória – mas também a responsabilidade financeira sancionatória, por força da remissão operada pelo n.º 3 do artigo 67.º do mesmo diploma – poder recair sobre os *“(…) funcionários ou agentes que, nas suas informações para os membros do Governo ou para os gerentes, dirigentes ou outros administradores, não esclareçam os assuntos da competência de acordo com a lei”*, tendo a suscetibilidade de responsabilização sido reforçada pela alteração introduzida ao artigo 61.º, n.º 2, da LOPTC, pelo artigo 248.º da Lei n.º 42/2016, de 28.12, e ainda pelo n.º 2 do artigo 80.º-A , introduzido na Lei n.º 73/2013, de 3.09, pelo artigo 3.º da Lei n.º 51/2018, de 16.08.

38. Pelas razões aduzidas, mantém-se a imputação de responsabilidades constantes do Relato ao responsável da DAG.
39. A Vice-Presidente e posteriormente Vereadora Rita Silva veio contestar a imputação de eventuais responsabilidades financeiras constantes do Relato, invocando, em síntese, e sem prejuízo da análise mais detalhada a inserir em cada um dos pontos respetivos, o seu desconhecimento sobre as infrações cometidas, atendendo a que ou não foi alertada para as mesmas, designadamente pelos trabalhos conducentes às Certificações Legais de Contas, ou as mesmas não se inseriam na sua esfera de responsabilidade, pelo facto de terem sido praticadas pelo Presidente da Câmara ou de serem da competência dos serviços camarários.
40. Ora, as infrações apontadas reportam-se a matérias que constam do elenco de competências legalmente cometidas ao órgão colegial câmara municipal, designadamente em matérias com reflexo no orçamento e nas contas municipais e no endividamento do Município, e, conseqüentemente, aos seus titulares, e resultam do incumprimento das normas legais invocadas ao longo do relato, que a alegante não podia deixar de conhecer. Salienta-se que, nos termos do disposto no artigo 4.º, alínea a), subalínea i), e alínea b), subalínea i), todos os eleitos locais, e não só os presidentes dos executivos camarários, estão sujeitos ao cumprimento dos princípios da legalidade e da prossecução do interesse público do Estado e da autarquia, devendo diligenciar pela obtenção de todos os elementos relevantes para uma tomada de posição informada e fundamentada em obediência àqueles.
41. Invoca ainda a alegante, para efeitos de exclusão da sua responsabilidade com referência à não deliberação, nos anos de 2017 e 2018, da aplicação dos fatores majorativos de IMI, designadamente que “Nos termos da alínea o) do n.º 1 do artigo 35.º da Lei 75/2013 de 12/09, compete ao Presidente da Câmara estabelecer e distribuir a ordem do dia das reuniões” e que “Só podem ser objeto de

deliberação os assuntos incluídos na ordem do dia da sessão ou reunião (n.º 1 do art.º 50.º da lei 75/2013 de 12/09)”. Sobre esta matéria importa referir, em aditamento ao referido pela responsável, que, nos termos do disposto no artigo 53.º, n.º 1, da Lei n.º 75/2013, a ordem do dia deve incluir os assuntos indicados pelos membros do respetivo órgão – e não só pelo presidente -, desde que sejam da competência daquele e o pedido apresentado tenha a antecedência mínima legalmente determinada. Por outro lado, o n.º 2 do mesmo artigo estabelece que a ordem do dia é entregue a todos os membros do órgão, com a antecedência mínima de dois dias úteis sobre a data do início da sessão ou reunião, enviando-se-lhe, em simultâneo, a respetiva documentação.

42. Resulta, pois, dos preceitos mencionados que qualquer membro do órgão executivo pode tomar a iniciativa de indicar assuntos a tratar nas reuniões, formulando o correspondente pedido, não ficando limitado aos assuntos constantes da ordem do dia apresentada pelo presidente do órgão e, por outro lado, que todos os documentos relevantes para a apreciação de assuntos constantes da ordem do dia devem ser apresentados com uma antecedência que permita que os membros do órgão estejam devidamente esclarecidos aquando das deliberações. De resto, se algum dos membros do órgão considerar que não dispõe de toda a documentação necessária à sua tomada de posição, poderá sempre recorrer ao preceituado pela Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto, alterada por último pela Lei n.º 68/2021, de 26 de agosto. Também não colhe, pois, este argumento aduzido pela responsável no sentido da sua desresponsabilização.

PARTE II- OBSERVAÇÕES DE AUDITORIA







1. Caracterização geral

43. O concelho de Fornos de Algodres localiza-se na sub-região Beiras e Serra da Estrela da Região Centro (distrito da Guarda) e apresentava 4.528 habitantes em 2019, distribuídos por 12 freguesias e 131,45 km². A tendência de decréscimo da população residente traduziu-se numa contração média anual de 1,04% entre 2014-2019.
44. Em termos económico-financeiros, em 2019, mostrou-se o município de Portugal Continental com maior endividamento *per capita* e o nono com maior dependência das transferências do Estado Central. Em 2019, o concelho situava-se nas últimas quarenta posições entre a totalidade dos municípios do continente nos seguintes indicadores: número de empresas em funcionamento,

nascimento de empresas e Valor Acrescentado Bruto das empresas. Em 2017, o MFA apresentava-se no mesmo grupo no que concerne à proporção de poder de compra⁴¹.

45. Ainda assim, verificou-se uma melhoria da evolução dos indicadores económico-financeiros a partir de 2014, embora a dependência do MFA das transferências do Estado Central⁴² se tenha agravado até 2018 (o peso dos fundos municipais no total da receita foi diminuindo), tendência que se inverteu em 2019 (cf. **Quadro 2**).

Quadro 2 – Principais indicadores económico-financeiros do Município de Fornos de Algodres

Indicadores	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Evolução 2014-2019
Empresas (n.º)	440	446	438	453	470	486	
Nascimento de empresas (n.º)	57	54	46	51	66	68	
Valor Acrescentado Bruto das empresas (€m)	7.198	8.448	9.106	9.737	9.691	10.268	
Proporção do poder de compra (%) - bienal*	...	0,03	...	0,03	
Dívida da Câmara Municipal/Hab (€)	6.482	6.221	5.995	5.910	6.091	5.977	
Proporção de fundos municipais no total das receitas da Câmara Municipal (%)	69,70	68,90	69,20	69,90	71,40	69,10	

*A proporção do poder de compra (%) é um indicador compósito que reflete o peso do poder de compra de cada município ou região no total do país para o qual a proporção de poder de compra assume o valor 100%. Os dados de 2019 não se encontram disponibilizados à data da elaboração.

Fonte: Elaboração própria | Dados do INE.

46. O Município evidenciou uma situação de falência técnica em todo o período da auditoria, apresentando fundos próprios consecutivamente negativos, apesar de se notar uma recuperação de 7% de 2014 para 2019 (**Quadro 3**).

⁴¹ Apuramento próprio, a partir dos dados disponibilizados pelo Instituto Nacional de Estatística (INE) à data da elaboração do relato para os 278 municípios de Portugal Continental.

⁴² Nos termos previstos no artigo 10.º do RFALEI em vigor, respetivamente.

Quadro 3 – Agregados do balanço a 31 de dezembro

Rubricas do balanço ⁽¹⁾	2011		2012		2013		2014		2015		2016		2017		2018		2019		Variação (%)	
	€M	%	€M	%	€M	%	€M	%	€M	%	€M	%	€M	%	€M	%	€M	%	11-19	14-19
Ativo não corrente	47,6	97	46,0	97	43,2	98	41,4	97	39,6	96	37,6	96	36,0	95	35,3	96	33,9	95	-29	-18
Ativo corrente	1,7	3	1,6	3	1,0	2	1,3	3	1,5	4	1,4	4	1,9	5	1,4	4	1,6	5	-6	25
Total do ativo	49,3	100	47,6	100	44,3	100	42,7	100	41,1	100	39,1	100	37,9	100	36,7	100	35,5	100	-28	-17
Fundos próprios	-0,8	-2	-1,6	-3	-2,8	-6	-4,7	-11	-4,6	-11	-4,8	-12	-4,7	-12	-4,4	-12	-4,4	-12	-424	7
Passivo não corrente	33,9	69	33,3	70	31,0	70	31,9	75	31,7	77	30,8	79	30,5	80	29,6	81	29,0	82	-15	-9
Passivo corrente	16,3	33	15,9	33	16,0	36	15,5	36	13,9	34	13,2	34	12,2	32	11,5	31	10,9	31	-33	-30
Total do passivo	50,2	102	49,2	103	47,1	106	47,4	111	45,6	111	43,9	112	42,7	112	41,1	112	39,8	112	-21	-16
Total fundos próprios + passivo	49,3	100	47,6	100	44,3	100	42,7	100	41,1	100	39,1	100	37,9	100	36,7	100	35,5	100	-28	-17

⁽¹⁾ Adotou-se a terminologia corrente / não corrente utilizado no Sistema de Normalização Contabilística para Administrações Públicas (SNC-AP) - conversão direta.
Fonte: Elaboração própria | Dados do balanço da prestação de contas de 2011-2019.

47. Na ótica do desempenho económico, não obstante ter apresentado um *Earnings Before Interest, Taxes, Depreciation and Amortization* (EBITDA) positivo (M€1,8 de média anual), a inclusão dos gastos com depreciações e provisões gerou resultados operacionais sucessivamente negativos, a que se somaram resultados financeiros também negativos. Os resultados líquidos positivos alcançados a partir de 2014 deveram-se, assim, ao impacto dos resultados extraordinários, que se revelaram substancialmente positivos⁴³ (Quadro 4).

Quadro 4 – Desempenho económico

Resultados	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Variação (%)	
										11-19	14-19
EBITDA ⁽¹⁾	1 369	1 692	927	1 898	2 135	2 047	2 076	1 584	2 019	47	6
Resultado operacional (antes de resultados financeiros) ⁽²⁾	-844	-590	-1 279	-2 060	-247	-228	-280	-864	-402	52	80
Resultado antes de eventos extraordinários e impostos ⁽³⁾	-1 816	-1 476	-1 870	-2 636	-731	-595	-591	-1 193	-642	65	76
Resultado líquido	-1 243	-810	-1 184	-1 885	52	60	70	334	48	104	103

⁽¹⁾ Resultado das atividades de exploração. Não inclui os gastos relativos às depreciações e gastos de financiamento. Procedeu-se ainda à dedução das provisões e transações identificadas como “extraordinárias”.

⁽²⁾ Inclui depreciações e provisões.

⁽³⁾ Inclui gastos financeiros.

Fonte: Elaboração própria | Dados da demonstração de resultados da prestação de contas 2011-2019.

48. No que diz respeito à evolução dos dados orçamentais entre 2014 e 2019, releva-se o crescimento médio anual de 4% da receita efetiva global⁴⁴, fixando-se em M€6,4 em 2019. Destaca-se a

⁴³ Resultados obtidos em áreas de atuação distintas das atividades ordinárias do município. Nos termos do POCAL, os rendimentos extraordinários são contabilizados na conta patrimonial 79*. Os resultados extraordinários alcançados a partir de 2014 têm sido fundamentalmente sustentados pelas ‘transferências de capital’, com exceção do ano de 2018 em que as ‘reduções de amortizações e provisões’ contribuíram significativamente para equilibrar o resultado líquido.

⁴⁴ Corresponde à soma dos capítulos da classificação económica de receita orçamental, com exclusão dos ‘ativos financeiros’, ‘passivos financeiros’ e ‘saldos da gestão anterior’.

dependência de fundos provenientes das ‘transferências correntes’, que representam, em média, 67% da globalidade da receita cobrada, contribuindo significativamente para a proporção de cerca de 90% da receita corrente relativamente à receita de capital (Quadro 5).

Quadro 5 – Receita cobrada bruta efetiva

Tipologia de receita cobrada bruta	2014	2015	2016	2017	2018	2019	(em euros)	
							Peso médio anual 14-19	Varição média anual 14-19
							%	%
01. Impostos diretos	666 042	745 392	674 285	653 781	680 698	673 868	12	0
02. Impostos indiretos	255	785	1 734	1 543	4 381	5 263	0	104
04. Taxas, multas e outras penalidades	100 697	115 874	110 554	107 314	112 353	115 804	2	3
05. Rendimentos da propriedade	217 714	217 213	232 662	189 061	237 277	287 515	4	7
06. Transferências correntes	3 570 896	3 797 153	3 892 094	3 931 709	3 957 019	4 429 422	67	4
07. Venda de bens e serviços correntes	405 325	460 961	457 595	410 195	412 365	412 262	7	1
08. Outras receitas correntes	12 168	14 327	16 411	245 503	99 200	109 291	1	276
Receita corrente	4 973 096	5 351 705	5 385 334	5 539 107	5 503 293	6 033 425	93	4
09. Venda de bens de investimento	870	14	2 750	1 975	1 000	0	0	3890
10. Transferências de capital	433 855	408 434	416 744	401 950	407 763	402 037	7	-1
Receita de capital	434 725	408 448	419 494	403 925	408 763	402 037	7	-1
15. Reposições não abatidas nos pagamentos	7 482	396	79	3 570	1 541	7 410	0,1	919
Receita efetiva	5 415 303	5 760 549	5 804 907	5 946 602	5 913 598	6 442 872	100,0	4

Fonte: Elaboração própria | Dados do mapa de controlo orçamental da receita da prestação de contas de 2014-2019.

49. A despesa efetiva evidenciou um incremento médio anual de 9%, fixando-se em M€5,7 em 2019. As despesas correntes prevalecem sobre as despesas de capital em todo o período, ao representarem, em média, 85% da totalidade da despesa incorrida (Quadro 6).

Quadro 6 – Despesa efetiva

Tipologia da despesa executada	2014	2015	2016	2017	2018	2019	(em euros)	
							Peso médio anual 14-19	Varição média anual 14-19
							%	%
01. Despesas com o pessoal	1 730 587	1 774 666	1 708 656	1 714 753	1 821 326	1 838 070	37	1
02. Aquisição de bens e serviços	1 464 868	1 256 927	1 174 407	1 275 857	1 880 182	2 020 328	31	9
03. Juros e outros encargos	760 599	657 293	567 240	529 149	561 901	487 910	13	-8
04. Transferências correntes	78 981	97 501	123 064	346 961	369 253	353 210	4	47
06. Outras despesas correntes	10 642	8 261	8 775	18 478	35 553	9 048	0	22
Despesa corrente	4 045 675	3 794 649	3 582 143	3 885 198	4 668 215	4 708 565	85	4
07. Aquisição de bens de capital	143 865	388 953	662 913	579 601	2 187 349	950 871	15	90
08. Transferências de capital	0	0	0	20 000	35 000	0	0	-13
11. Outras despesas de capital	0	0	89 582	0	0	0	0	-100
Despesa de capital	143 865	388 953	752 494	599 601	2 222 349	950 871	15	91
Despesa efetiva	4 189 540	4 183 602	4 334 637	4 484 798	6 890 564	5 659 437	100	9

Fonte: Elaboração própria | Dados do mapa de controlo orçamental da despesa da prestação de contas de 2014-2019.

2. Os Planos de Ajustamento Financeiro

50. Na fundamentação do PRF, elaborado pelo MFA em outubro de 2008, considera-se que ao longo de vários anos se estabeleceram metas elevadas para o desenvolvimento do concelho, consubstanciadas em níveis elevados de investimento municipal, sem que o Município tenha demonstrado capacidade para o seu financiamento, o que conduziu a uma situação de agravamento contínuo das dívidas a terceiros, associada a dificuldades de tesouraria e ao excesso de endividamento municipal.
51. A aglomeração sistemática de dívidas teve como consequência a declaração de situação de rutura financeira em 30.09.2008 ao abrigo da LFL em vigor⁴⁵.
52. Tendo por objetivo a consolidação de dívidas financeiras e não financeiras, em 2010 o Município celebrou um contrato de empréstimo no montante máximo de M€35 com um prazo global de vinte anos⁴⁶, acompanhado de um conjunto de medidas de reequilíbrio orçamental, visado por este Tribunal em 15.04.2010⁴⁷.
53. Contudo, o Município não conseguiu inverter a trajetória da dívida, pelo que, em 2012, o então Presidente da CM solicitou ao Secretário de Estado da Administração Local e da Reforma Administrativa a sua renegociação “(...) *no que toca ao pagamento dos encargos da dívida (...)*”⁴⁸.
54. Em 31.12.2013, o MFA continuava a apresentar o maior rácio de dívida total de todos os municípios portugueses, o que correspondia a uma dívida aproximadamente de 7,5 vezes superior à média das receitas correntes líquidas cobradas nos três exercícios anteriores⁴⁹.

⁴⁵ Nos termos do n.º 2 do artigo 41.º da LFL (Lei n.º 2/2007, de 15.01).

⁴⁶ Em 26.02.2010, com a CGD, S.A. (M€20), nomeado o Banco Agente e o BCP Millennium, S.A. (M€15), nos termos preconizados no artigo 41.º da LFL e no artigo 13.º do Decreto-Lei n.º 38/2008. O contrato de reequilíbrio foi previamente aprovado em reunião de CM de 12.11.2009 e autorizado pela AM, por unanimidade, em 21.01.2010.

⁴⁷ Processo de Visto n.º 302/2010.

⁴⁸ Cf. ofício n.º 44 de 09.02.2012.

⁴⁹ Cf. Relatório da Direção Executiva do FAM, de setembro de 2015, e proposta n.º 2-DE/2015, de 15.09.2016.

55. Perante este facto, e com a entrada em vigor do RFALEI e do RJRFM, o Município encontrava-se em posição de adesão ao FAM⁵⁰, tendo declarado novamente a situação de rutura financeira, em 23.09.2014, para efeitos de negociação com a respetiva entidade⁵¹.
56. Após várias negociações durante o ano de 2015⁵², o Município apresentou ao FAM uma proposta de PAM que contemplava a adoção do mecanismo de reequilíbrio orçamental e o recurso ao mecanismo de assistência financeira através de empréstimo remunerado⁵³, com um prazo de ajustamento de trinta e cinco anos, tendo sido aprovado pela Direção Executiva, em 18.10.2016, e pelos órgãos autárquicos do MFA, em novembro de 2016⁵⁴.
57. O PAM foi celebrado em 14.12.2016 e visado pelo TdC em 17.03.2017⁵⁵, com o valor máximo de M€32,6 (**Quadro 7**), para efeitos de amortização total do empréstimo de reequilíbrio financeiro e cobertura de futura dívida não financeira identificada no contrato como “*passivos contingentes*”⁵⁶.

⁵⁰ De acordo com o disposto no artigo 61.º do RFALEI, o “*município é obrigado a aderir ao procedimento de recuperação financeira municipal sempre que se encontre em situação de rutura financeira.*” Esta situação é verificada sempre que a dívida total prevista no artigo 52.º da presente Lei seja superior, em 31 de dezembro de cada ano, a 3 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos últimos três exercícios (cf. n.º 2 deste artigo). O procedimento de recuperação financeira operacionalizava-se em duas opções, nos termos previstos no n.º 1 do artigo 86.º do RFALEI articulado com o n.º 1 e 3 do artigo 52.º RJRFM: **a)** se o Município que já se encontrasse com um PRF ou um plano de saneamento financeiro em curso, as referidas disposições da LFL e do Decreto-Lei n.º 38/2008 manter-se-iam em vigor, perante a evidência do respetivo cumprimento; ou **b)** perante o incumprimento dos respetivos planos, nos termos do artigo 61.º do RFALEI conjugado com o n.º 1 do artigo 24.º do RJRFM, incumbia ao Município solicitar o acesso ao FAM no prazo de 90 dias a contar do momento da verificação dos pressupostos previstos.

⁵¹ No âmbito do disposto nos artigos 23.º e 24.º do RJRFM.

⁵² Através de propostas que foram apresentadas em maio, agosto e setembro de 2015, e que foram sendo objeto de reformulação no decurso do processo negocial desenvolvido entre as partes. Entre as reformulações aplicadas, relevam-se os seguintes aspetos, cf. informação prestada em 15.07.2016 pelo Presidente da Direção Executiva ao Presidente da Comissão de Acompanhamento, nos termos do artigo 11.º do RJRFM: “(...) *iii) A Direção Executiva aprovou a redefinição da taxa de juro praticada nos empréstimos de assistência financeira para 1,75% - inferior à praticada pelos bancos credores do Município; iv) O PAM do Município de Fornos de Algodres, aprovado pela Direção Executiva em 16 de dezembro de 2015, após parecer prévio da Comissão de Acompanhamento, previa a reestruturação de parte da dívida financeira (50%) junto da banca no montante de 15,4M€; v) A proposta de PAM do Município de Fornos de Algodres foi reestruturada no sentido de contemplar a amortização integral do empréstimo (...).*”

⁵³ Nos termos do n.º 1 e 2 do artigo 4.º e da alínea a) do n.º 1 do artigo 44.º do RJRFM.

⁵⁴ Por maioria, em reuniões extraordinárias de 08 e 23.11.2016 da CM e da AM, respetivamente. Porém, após insistência do TdC em processo de visto prévio, o MFA procedeu a nova votação do contrato do PAM, assim como o contrato de empréstimo de assistência financeira com o FAM, em 17.02.2017 e 06.03.2017, em reunião da CM e da AM, respetivamente (cf. Processo de visto prévio n.º 2828/2016).

⁵⁵ Processo de visto n.º 2828/2016.

⁵⁶ Cf. o disposto n.º 10 do artigo 23.º do RJRFM. Corresponde ao valor do passivo reconhecido em ‘provisões para riscos e encargos’ a 26.04.2016 e que representa o valor decorrente de várias ações judiciais. Cf. **Quadro 10**.

Quadro 7 – Mecanismos de assistência financeira

PAF	Calendário de operações			Montante de operações (€)		Entidade mutuante	TAN (%)		Data amortização
	Data contrato	Prazo	Data visto	Contratado	Utilizado		Inicial	Atual/Final	
⁽¹⁾ PRF	26.02.2010	20	15.04.2010	35 000 000	34 000 000	CGD + Mbcp	⁽²⁾ 2,952	⁽²⁾ 1,759	15.05.2017
PAM	14.12.2016	35	17.03.2017	⁽³⁾ 32 620 057	⁽⁴⁾ 28 705 594	FAM	1,750	⁽⁵⁾ 1,750	---

⁽¹⁾ Amortizado com o PAM.

⁽²⁾ De acordo com a taxa Euribor a seis meses (a taxa aplicada para a prestação a vigorar nos seis meses seguintes resulta da média aritmética simples do mês anterior, à qual é adicionado o *spread* contratualizado com as instituições bancárias).

⁽³⁾ Montante máximo, que considera a amortização antecipada integral do PRF (€ 29.459.414,27) e o financiamento do conjunto de dívidas não financeiras (€ 3.160.642,46).

⁽⁴⁾ A 31.12.2020.

⁽⁵⁾ Nos termos do contrato com o FAM, a taxa fixa pode ser revista no final do prazo de quatro anos, correspondendo ao respetivo custo de financiamento do FAM para o prazo do empréstimo.

Fonte: Elaboração própria | Dados do mapa de empréstimos e da informação fornecida pelo Município.

58. Uma vez que o PAM deve ser celebrado pelo prazo necessário à redução do endividamento municipal até ao limite previsto no n.º 1 do artigo 52.º da Lei n.º 73/2013, de 03.09⁵⁷, e que o empréstimo do FAM deve considerar um prazo de vencimento adequado aos objetivos previstos no respetivo PAM, e não superior ao prazo do Plano⁵⁸, no caso do MFA concluiu-se serem necessários 35 anos⁵⁹ para baixar a dívida para menos de 150% da média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores. Note-se que à data, o RFALEI não considerava a possibilidade de existirem empréstimos de prazo superior a 20 anos⁶⁰, algo que só se alterou com a redação introduzida pela Lei n.º 51/2018, de 16.08.
59. Compete à Direção Executiva do FAM definir a taxa de remuneração dos empréstimos, de forma a que assegure a cobertura dos custos de financiamento e de atividade do Fundo⁶¹. A taxa de remuneração foi definida tomando por referência a evolução das taxas de juro a 3 anos da dívida pública portuguesa nos mercados secundários, tendo sido deliberado que a mesma deveria “(...) ser fixada num nível superior à média registada nos últimos 24 meses, acrescida de 15 p.b., fixando-se num intervalo entre 1,50% e 2,00%.”⁶². Note-se que a referência adotada pelo FAM apresentou uma taxa média de 0,893%, entre 14.02.2014 e 14.02.2016, e de 0,158% entre 18.02.2016 - data da

⁵⁷ “A dívida total de operações orçamentais do município, 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”.

⁵⁸ Cf. n.º 1 do artigo 45.º e n.ºs 2 e 3 do artigo 23.º da Lei 53/2014, de 25.08.

⁵⁹ Face à sua incapacidade em gerar receitas adicionais e de forma a assegurar uma gestão adequada da sua tesouraria. Cf. Relatório da Direção Executiva do FAM, de setembro de 2015, e processo de visto prévio n.º 2828/2016.

⁶⁰ De acordo com o n.º 3 do artigo 51.º “Os empréstimos têm um prazo de vencimento adequado à natureza das operações que visam financiar, não podendo, em caso algum, exceder a vida útil do respetivo investimento, nem ultrapassar o prazo de 20 anos.”.

⁶¹ Cf. n.º 3 do artigo 45.º do RJRFM.

⁶² Cf. ata n.º 14 da Direção Executiva do FAM (18.02.2016), obtida no âmbito do processo de auditoria n.º 21/2019-AUDIT.

deliberação do FAM - e 31.12.2020⁶³, traduzindo um desvio significativo para a taxa fixada ao MFA: 1,60%, acrescidos de 15 pontos base. No ano de 2021 o FAM reviu aquela taxa para 0,95%⁶⁴.

60. Em 31.12.2019 encontrava-se em dívida o capital de M€27⁶⁵ do contrato de empréstimo celebrado com o FAM, valor que foi reduzido em apenas m€165 no ano de 2020⁶⁶, uma vez que, face ao impacto da COVID-19 e ao abrigo das medidas excecionais e temporárias de natureza financeira disponibilizadas às autarquias, o MFA aderiu à moratória na amortização de capital vincendo do empréstimo do FAM entre abril e dezembro de 2020, sendo o montante da moratória distribuído pelas prestações de capital remanescente do empréstimo⁶⁷.
61. A implementação das medidas no âmbito da prevenção, contenção, mitigação e tratamento da doença COVID-19, bem como da reposição da normalidade em sequência da mesma, por parte do MFA e o respetivo impacto na execução do PAM será analisado autonomamente na parte III do presente relatório .

3. A execução dos contratos de empréstimo

62. Os contratos de empréstimo compreendem duas dimensões: o cumprimento da legalidade e dos princípios da boa gestão financeira (vg. utilização dos fundos nas finalidades previamente identificadas) e o cumprimento dos planos do serviço da dívida nos termos definidos nos contratos de empréstimo.

3.1. O contrato de empréstimo do Plano de Reequilíbrio Financeiro⁶⁸

63. Na sequência do contrato de reequilíbrio financeiro celebrado a 26.02.2010 com a Caixa Geral de Depósitos (CGD) e o Millennium bcp⁶⁹ até ao máximo de M€35, o MFA utilizou M€34 para as

⁶³ Fonte: <https://pt.investing.com/rates-bonds/portugal-3-year-bond-yield-historical-data> (base diária).

⁶⁴ Cf. ata da AM de Fornos de Algodres de 30.04.2021.

⁶⁵ Cf. mapa dos empréstimos de 2019.

⁶⁶ Cf. mapa dos empréstimos de 2019 e 2020.

⁶⁷ Cf. artigos 2.º, 3.º, 3.º-C e 4.º da Lei n.º 4-B/2020, articulado com as alíneas d), e), f), i), k), e l) do n.º 1 do artigo 35.º do RJRFM.

⁶⁸ A análise do empréstimo do PRF recai exclusivamente na ótica do cumprimento do plano do serviço da dívida, uma vez que a utilização dos fundos disponibilizados pela CGD e Millennium bcp ocorreu em 2010, fora do período de auditoria.

⁶⁹ O contrato previa prazos de utilização de 6 meses e de diferimento de 60 meses (a contar da data do visto do TdC), de amortização de 180 meses (a contar do termo do período de diferimento) e o prazo global 240 meses (20 anos) a contar da data do visto do TdC. O pagamento dos juros e do capital envolvia prestações no montante anual fixo de até M€1,2 durante os primeiros dois anos e de M€2,0, nos restantes três anos do prazo de diferimento (na eventualidade de o montante anual dos juros devidos exceder aqueles valores limite, o diferencial apurado seria capitalizado na conta do empréstimo e se fosse inferior seria aplicado no final de cada período anual a título de amortização extraordinária). As prestações de capital e juros venciam-se mensalmente e havia direito ao pagamento de uma comissão anual de m€5 ao banco agente (CGD).

seguintes finalidades: M€12,5 para consolidação da totalidade da dívida financeira existente⁷⁰ e o valor de M€21,5 para pagamentos de dívida não financeira⁷¹.

64. Porém, em 2012, no decurso do período de diferimento de amortização de capital de cinco anos, o então Presidente da CM solicitou ao Secretário de Estado da Administração Local e da Reforma Administrativa a sua renegociação no que toca ao pagamento dos encargos da dívida, alegando incapacidade de dar cumprimento ao respetivo contrato celebrado⁷².
65. Para o efeito, em maio de 2012, o Presidente da CM submeteu a aprovação da tutela um ajustamento ao PRF, onde previa, inclusivamente, a reestruturação do pagamento da dívida para efeitos de *“cumprimento, quer da Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso, quer da resposta às necessidades da população (...)”*⁷³.
66. Em 15.03.2013, a DGAL⁷⁴ informou o Presidente da CM que relativamente ao pedido de ajustamento do contrato de reequilíbrio financeiro: *“(...) o Secretário de Estado do Orçamento, emitiu em 2013.02.14 despacho no qual determina que deve ser proposta uma alteração ao plano e ao contrato de reequilíbrio financeiro que seja executável e que garanta a redução da dívida do município. (...)”*.

⁷⁰ Cf. mapa de empréstimos.

⁷¹ Cf. ponto 8.10 do Relatório da DGAL, de 08.07.2015, sobre a Análise do PAM, apresentado ao abrigo do artigo 23.º do RJRFM.

⁷² Cf. ofício n.º 44, de 09.02.2012, argumentando que: *“Tal impossibilidade resulta dos seguintes fatores:*

- a) O Plano de Reequilíbrio Financeiro foi apresentado à Tutela no ano de 2007;*
- b) A conjuntura verificada naquela data, em nada fazia prever a atual situação económica/financeira do País, nem a evolução altamente negativa do nível da receita desta Autarquia;*
- c) De facto, a redução drástica das transferências do Orçamento de Estado para esta Autarquia Local, comprometeu irremediavelmente a evolução das receitas previstas no Plano de Reequilíbrio Financeiro, oportunamente aprovado;*
- d) Por outro lado, a retração da economia local teve como consequência uma quebra acentuada no montante das receitas próprias arrecadadas, proveniente de taxas, tarifas e impostos municipais;*
- e) A subida dos preços de bens e serviços, especialmente originada pela subida do IVA, agravou a situação já descrita e que, de modo resumido, se traduz no facto deste Município, não dispor, neste momento, de receitas suficientes para fazer face aos encargos fixos mensais, que resultam do cumprimento da Lei, no que toca ao exercício de atribuições e competências;*
- f) Por fim, acrescentamos que, na sequência implementação do Plano de Reequilíbrio Financeiro, foram já adotadas medidas de contenção e redução da despesa, assim como o aumento de taxas municipais para os valores máximos, não se vislumbrando, agora, grandes possibilidades de nova redução das primeiras e de aumento das segundas; (...).*

⁷³ Cf. informação prestada no ofício n.º 214, de 23.07.2012, da CMFA. Nos termos da exposição de motivos da proposta de Lei n.º 265/XII, a Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso, aprovada pela Lei n.º 8/2012, de 21.02, tem como objetivo principal *“evitar a acumulação de pagamentos em atraso nos organismos das Administrações Públicas, ao estabelecer que a execução orçamental não pode conduzir, em momento algum, ao aumento dos pagamentos em atraso (...)”*.

⁷⁴ Através do ofício DCAF/02.

67. Com a entrada em vigor do RFALEI em 01.01.2014, os contratos de reequilíbrio financeiro em curso e em cumprimento continuaram a ser regidos pelas disposições constantes na lei anterior⁷⁵. Todavia, perante os constrangimentos assumidos e com o propósito de solucionar os problemas estruturais e de equilíbrio financeiro, a CM deliberou, por unanimidade, em 23.09.2014⁷⁶, reconhecer a situação de rutura financeira e manifestar interesse em estabelecer negociações para aceder ao FAM⁷⁷.
68. As negociações para aceder ao FAM duraram mais de dois anos (até dezembro de 2016) sendo que havia, entretanto, terminado (a 15.04.2015) o período de diferimento de amortização do capital do empréstimo financeiro do PRF⁷⁸. É nesse contexto que o Presidente da CM solicita ao sindicato de bancos que mantenham a prestação do empréstimo inalterada, inicialmente, por um período de 5 meses, depois até ao fim de 2015 (na pendência da aprovação do empréstimo pelo FAM) e, finalmente, até que o PAM fosse visado pelo TdC (**Anexo 15**).
69. De acordo com o chefe da DGA do MFA, “(...) foi solicitado à Caixa Geral de Depósitos e ao Banco Millennium BCP a manutenção do valor da prestação mensal de 166.666,66€, que à data deveria passar para 218.163,00€, até que fosse concluído o processo com o Fundo de Apoio Municipal. Caso a prestação transitasse para o novo valor, esta iria sufocar o Município em que só iria permitir pagar a prestação ao banco e os salários ao pessoal, não sobrando recursos para os outros compromissos. Assim, neste período, mantém-se o valor das prestações (...), uma entrega mensal correspondente a 1/12 do valor anual de € 2.000.000,00, assim como as demais condições contratuais.”⁷⁹.
70. As referidas instituições acederam à solicitação do Presidente da CM, autorizando, excecionalmente, a prorrogação daquelas condições por períodos sucessivos de 6 meses⁸⁰, a contar desde 16.04.2015 e até à conclusão do processo do FAM. Assim, entre 2015 e 2017, o Município beneficiou de um substancial alívio de tesouraria (de M€1,23), conforme evidenciado no **Quadro 8**.

⁷⁵ Nos termos previstos no n.º 1 do artigo 86.º do RFALEI articulado com o n.º 1 e 3 do artigo 52.º do RJRFM.

⁷⁶ Já com nova Vereação e Presidente, como resultado das eleições autárquicas de 2013.

⁷⁷ “(...) sem qualquer estudo ou dados complementares”. Nessa reunião, o Vereador José Tomaz pronunciou-se no sentido de se proceder a uma renegociação com a banca, evitando o recurso ao FAM, cf. ata da CM de 23.09.2014. Neste seguimento, e de acordo com a ata da AM de 01.10.2014, é referido pelo Presidente da CM: “Em relação ao Plano de Reequilíbrio Financeiro, o anterior executivo enviou um pedido de alteração para a DGAL que, em princípio, não será aceite, sendo a única solução aderir ao Fundo de Apoio Municipal. Aguardam a nomeação da Entidade à qual a Câmara se poderá dirigir para negociar, havendo a possibilidade de alargar os prazos de pagamento.” Os membros da Direção Executiva do FAM foram nomeados conforme Aviso n.º 13 803/2014, de 25.11.2014, da DGAL, publicado no Diário da República N.º 238 - II Série - 10.12.2014.

⁷⁸ Findo o prazo máximo de cinco anos fixado no n.º 3 do artigo 13.º do Decreto-Lei n.º 38/2008.

⁷⁹ Cf. informado pelo Chefe da DGA e suportado pelos ofícios da CMFA n.º 110/CTBC/15, de 23.04.2015; n.º 249/CTBC/15 e n.º 250/CTBC/15, de 26.08.2015; e n.º 91/2016 e n.º 92/2016, de 02.03.2016, constantes do **Anexo 15**.

⁸⁰ Cf. os ofícios n.º 504/15-DBI, de 18.05.2015, e n.º 841/15-DBI, de 25.09.2015, constantes do **Anexo 15**, subscritos pelas duas instituições (Millennium bcp e CGD), os quais autorizaram “(...) na pendência da concretização do Plano de Recuperação Financeira a aprovar em sede da adesão ao FAM, a prorrogação do período de diferimento do empréstimo de reequilíbrio Financeiro por mais 6 meses (...)”.

Quadro 8 – Serviço da dívida de reequilíbrio financeiro: execução *versus* plano

(em euros)

	2015			2016			2017*			Variação acumulada
	Executado	Plano	Variação	Executado	Plano	Variação	Executado	Plano	Variação	
Capital	1 350 478	1 764 984	-414 506	1 439 796	2 071 263	-631 467	498 171	710 966	-212 796	-1 258 769
Juros	649 522	646 987	2 536	560 204	546 693	13 511	207 496	198 899	8 597	24 644
Total	2 000 000	2 411 971	-411 971	2 000 000	2 617 956	-617 956	705 667	909 865	-204 198	-1 234 125

*Até 15.05.2017, data da amortização do empréstimo PRF com o financiamento obtido do FAM.

Fonte: Elaboração própria | Dados dos mapas de empréstimos 2015-2017 e do contrato de reequilíbrio financeiro de 26.02.2010.

71. A renegociação efetivada transferiu para os anos subsequentes o pagamento do capital em dívida, o que levou a um agravamento da despesa com os juros face aos termos contratualizados inicialmente, no valor global de €24 644.
72. Deste modo, as alterações efetivadas entre 2015 e 2017⁸¹ resultaram em modificações das condições gerais e objetivas do contrato visado por este Tribunal, em 15.04.2010 - através do reescalonamento do plano de amortização do capital em dívida com agravamento dos encargos financeiros -, pelo que, à luz do disposto na alínea f) do n.º 1 do artigo 25.º do Regime Jurídico das Autarquias Locais (RJAL)⁸², e nas alíneas a) e d) do n.º 1 do artigo 46.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC)⁸³ o contrato modificado estava sujeito a aprovação da AM e respetivo envio ao TdC para fiscalização prévia, o que não ocorreu, tornando a despesa acrescida com os encargos da dívida ilegal em violação da alínea d) do ponto 2.3.4.2 do POCAL.
73. Esta situação é suscetível de consubstanciar eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos das alíneas d) e h) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, que recai sobre os membros do órgão executivo da CM, nos termos da alínea ccc) do n.º 1 do artigo 33.º do RJAL, e sobre o Presidente da CM, nos termos da alínea k) do n.º 1 do artigo 35.º do RJAL.

Em sede de contraditório, o PCM e os responsáveis que o acompanham nas alegações justificam a sua conduta alegando que os procedimentos executados não careciam de autorização da AM e do procedimento de fiscalização prévia pelo TdC, na medida em que *“(...) essa alteração de prestações devida pelo contrato de empréstimo já estava autorizada pela Assembleia Municipal, aquando da celebração do contrato de empréstimo autorização essa que se manteve válida e eficaz após a*

⁸¹ Mais precisamente entre 15.04.2015 (data em que de acordo com as condições do contrato terminaria o período de diferimento de amortização do capital) e 15.05.2017 (data da amortização do empréstimo PRF com o montante disponibilizado pelo FAM).

⁸² Aprovado pela Lei n.º 75/2013, de 12.09.

⁸³ Aprovada pela Lei n.º 98/97, de 26.08, na sua redação atual.

alteração de algumas cláusulas do contrato (...)", considerando que a autorização concedida pela AM "(...) não consiste na aprovação de todas as cláusulas do contrato mas apenas confere autorização à Câmara Municipal para contratar o empréstimo." e que *"Tal renegociação consiste simplesmente num acordo de pagamento nos termos do contrato, tal como poderia acontecer com qualquer outro fornecedor de bens e serviços. Por outro lado, o visto conferido manteve-se cumprido com a renegociação, uma vez que as condições essenciais contratuais não foram alteradas."*

Porém, e contrariamente ao alegado, as condições da contratação do empréstimo que tinham sido autorizadas pela AM foram efetivamente alteradas em elementos essenciais – prazos de pagamento de capital e conseqüente acréscimo de juros –, pelo que era a este órgão que competia, de igual forma, autorizar as referidas modificações.

O entendimento expresso pelos responsáveis de que a AM se limita a autorizar a contratação de empréstimos, independentemente das cláusulas contratuais, designadamente as relativas a elementos essenciais do contrato, como os prazos de pagamento e os valores de juros, é inaceitável, devendo entender-se que a autorização se estende a todo o conteúdo do contrato, pelo que as suas modificações não podem dispensar a sua intervenção. O mesmo entendimento é válido, *mutatis mutandis*, para a obrigatoriedade de nova submissão a fiscalização prévia, nos termos legais anteriormente enunciados.

Os responsáveis argumentam ainda que a renegociação executada não gerou qualquer *"(...) acréscimo de despesa para os anos subsequentes, uma vez que, se os juros deixaram de ser pagos nos prazos inicialmente acordados, ocorreu um protelamento temporal ou diferimento cronológico na execução dessa despesa, o que não constitui aumento da mesma"* e que *"(...) o valor de 24.622€ (...) foi compensado pela poupança do serviço da dívida."*

Ora, tal entendimento não colhe, uma vez que, de acordo com os dados apurados no **Quadro 8**, os juros não só continuaram a ser pagos como excederam os valores

previstos no contrato inicial, em consequência do diferimento do pagamento do capital, não tendo, portanto ocorrido qualquer “*poupança*”⁸⁴.

Sobre a matéria referem ainda os alegantes que “*(...) a renegociação ocorreu em pleno estado de necessidade*”, que “*(...) o MFA não tinha capacidade nem meios financeiros para pagar o serviço da dívida*” e ainda que a “*alteração dos prazos contratuais ocorreu mediante prévia reunião e concordância com a Direção do FAM*”, circunstâncias que em nada invalidam a análise oportunamente expressa no relato de auditoria⁸⁵.

Por sua vez, a Vice-Presidente na altura dos factos, Rita Silva, alega que apesar de ter sido informada pelo Presidente da CM da renegociação encetada junto das entidades bancárias, não sabia “*(...) se essa informação correspondia à verdade, uma vez que não havia qualquer suporte documental em sede de convocatória de reunião de câmara, a referida afirmação teria o valor que tinha e não passaria de uma afirmação inócua.*”⁸⁶. Constata-se, que a referida responsável tinha, assim, informação sobre a renegociação do contrato de empréstimo, pelo que poderia ter solicitado que lhe fosse apresentada a documentação pertinente, se tinha alguma dúvida relevante para formar o seu sentido de voto nas deliberações camarárias que viessem a incidir sobre a matéria.

Não obstante a ausência de submissão da modificação contratual à AM e a não remessa do contrato modificado para efeitos de fiscalização prévia constituírem factos passíveis de consubstanciar infrações financeiras, regista-se que o respetivo

⁸⁴ Na prática, a renegociação permitiu ao Município amortizar, entre 2015 e 2017, menos M€1,3 do que se havia comprometido, sendo que o reescalamento desse valor significou um agravamento de juros no restante período, face ao contratualizado inicialmente. Entre 2015 e 2017 esse agravamento traduziu-se nos €24.644 apurados. Naturalmente, esta operação tem efeitos mesmo após a substituição do empréstimo PRF pelo empréstimo FAM, dado que o empréstimo concedido pelo FAM teve de acomodar o montante não amortizado no PRF de acordo com o plano inicial (M€1,3), incidindo sobre o mesmo os juros aplicáveis.

⁸⁵ Embora fosse necessária uma análise mais fina da estrutura de despesa municipal à data, os factos parecem apontar para que a renegociação tenha sido a forma encontrada pelas partes para evitar incumprimentos no pagamento do serviço da dívida ou de outras obrigações essenciais.

⁸⁶ O PCM deu conta das referidas diligências no sentido da renegociação do contrato de empréstimo na reunião do executivo de 26.03.2015 (e não do dia 16, cf. indicado em contraditório) quando informava sobre a evolução das negociações com o FAM. Na sequência dessa intervenção, outro vereador questionou qual o prazo do empréstimo do FAM e foi a própria Vice-Presidente a esclarecer que “*(...) da fase de negociação resultaram vários cenários e que logo que concluída serão apresentadas a esta Câmara, o melhor cenário que o executivo em funções negociou junto do FAM.*”, o que sedimenta a convicção de que a mesma dispunha de todas as condições para estar a par da renegociação com os bancos, uma vez que ocorria em simultâneo.

procedimento se encontra extinto por prescrição, nos termos conjugados da alínea a) do n.º 2 do artigo 69.º e do artigo 70.º da LOPTC.

3.2 A assistência financeira do Fundo de Apoio Municipal

74. Em 14.12.2016, o MFA celebrou o novo contrato de empréstimo com o FAM destinado à recuperação financeira, no montante máximo de M€32,6, com um prazo de amortização de trinta e cinco anos e sem utilização do período de carência⁸⁷. O visto do TdC ocorreu a 17.03.2017.
75. O empréstimo contratualizado com o FAM abrangeu duas finalidades:
- a) A amortização antecipada integral do empréstimo de reequilíbrio financeiro, no montante máximo de €29 459 414,27⁸⁸; e
 - b) Suportar pagamentos decorrentes de ações judiciais, condicionado, nomeadamente, ao trânsito em julgado de sentenças condenatórias⁸⁹. Estes créditos foram apurados num montante máximo de €3 160 642,46⁹⁰. A utilização do montante do empréstimo FAM para esta última finalidade só é permitida até cinco anos após o início da produção de efeitos do contrato de empréstimo⁹¹.
76. O contrato celebrado com o FAM disponibilizou M€32,6 (apenas menos M€2,4 face ao subscrito em 2010 no âmbito do PRF), tendo sido libertadas até 31.12.2019 quatro tranches, no valor total de M€28,7 (Quadro 9).

⁸⁷ Cf. ata de 23.11.2016 da AM. Nos termos do n.º 3 do artigo 46.º do RJRFM, o início da amortização dos empréstimos não pode ser diferido para além de dois anos.

⁸⁸ Cf. Anexo A do contrato de empréstimo para a assistência financeira ao MFA. Cf. o ponto 2 da cláusula terceira, os montantes a liquidar corresponderão aos valores efetivamente registados nas contas do mutuário à data dos desembolsos.

⁸⁹ Cf. o ponto 11.3 do POCAL, os montantes em causa são os previstos na contabilidade patrimonial na conta '292 - provisões para riscos e encargos' para registar as responsabilidades de montante incerto ou de ocorrência temporal incerta.

⁹⁰ Cf. Anexo B do contrato de empréstimo para a assistência financeira ao MFA. Os dados foram apurados pelos registos da contabilidade patrimonial a 26.04.2016.

⁹¹ Cf. contrato de empréstimo para a assistência financeira em articulação com o n.º 2 do artigo 46.º da RJRFM.

Quadro 9 – Financiamento do FAM e sua utilização a 31.12.2019⁹²

(em euros)

Natureza da dívida	Montante			
	Financiado [1]	Utilizado [2]	Pago [3]	Não utilizado [4] = [1] - [2]
Financeira	29 459 414,27	27 521 447,26 ⁽¹⁾	27 521 447,26	1 937 967,01
Não financeira	3 160 642,46	1 184 147,12 ⁽²⁾	1 184 147,12	1 976 495,34
Total	32 620 056,73	28 705 594,38	28 705 594,38	3 914 462,35

⁽¹⁾ Corresponde ao 1º desembolso, utilizado em 11.05.2017 e pago em 15.05.2017.

⁽²⁾ Engloba o 2º, 3º e 4º desembolso, no valor de €33 583,44; €68 142,00; e de €1 082 421,68, respetivamente.

Fonte: Elaboração própria | Dados do contrato de assistência financeira e extratos bancários.

77. O montante de M€27,5 foi destinado a liquidar a totalidade da dívida do empréstimo de reequilíbrio financeiro celebrado entre o Município e a CGD e o Millennium bcp. O valor utilizado ficou aquém do montante previsto em M€1,9 face às amortizações realizadas pelo MFA com recurso a capital próprio no período que decorreu entre a formulação da minuta e a efetivação do contrato de empréstimo de assistência financeira do FAM.
78. Quanto à dívida não financeira, a 31.12.2019, o MFA contabilizava a utilização de M€1,2 do valor global de M€3,2 contratualizado, conforme **Quadro 10**:

⁹² O montante utilizado manteve-se o mesmo a 31.12.2020. Cf. mapa de empréstimos de 2020.

Quadro 10 – Execução da dívida não financeira a 31.12.2019⁹³

(em euros)

Fornecedor	Nº do processo judicial	Financiamento previsto (Cf. Contrato FAM - Anexo B)	Valor pago com o empréstimo (FAM)	Valor pago com receita própria	Valor total pago	
Águas do Zêzere e Còa, SA*	62/14.3 BECTB	1.279.529,97				
Andrades, Lda.⁽¹⁾	596/14.0 BECTB		0,00	75.923,60		
	99/15.5 BECTB	144.065,60	68.142,00	0,00	144.065,60	
Boleto & Pinto, Lda. ⁽²⁾	538/14.2 BECTB	332.100,00	332.100,00	38.239,55	370.339,55	
A	93/15.6 T8GVA	15.019,99	0,00	15.019,99	15.019,99	
B	27/15.8 BECTB	50.706,89				
C	531/14.5 BECTB	34.717,00	33.583,44	0,00	33.583,44	
Lopes & Irmão Lda.⁽⁴⁾	339/14.8 BECTB					
	349/14.5 BECTB					
	350/14.9 BECTB					
	347/14.9 BECTB					
	348/14.7 BECTB					
	341/14.0 BECTB					
	346/14.0 BECTB		856.097,12	750.321,68	0,00	750.321,68
	351/14.7 BECTB					
	345/14.2 BECTB					
	340/14.1 BECTB					
	343/14.6 BECTB					
	342/14.8 BECTB					
	344/14.4 BECTB					
Recilead, Lda.*	465/14.3 BECTB	445.727,53				
Transportes Machado & Brites, Lda.*	631/13.9 BECTB	2.678,36				
Total		3.160.642,46	1.184.147,12	129.183,14	1.313.330,26	

* Aguarda decisão Judicial.

⁽¹⁾ Do processo judicial nº 99/15.5 BECTB, pela sentença proferida, em 20.03.2018, pelo Tribunal Administrativo e Fiscal de Castelo Branco (TAFCB), foi pago o valor de €68.142,00, em 24.04.2018, no âmbito do FAM.⁽²⁾ Neste processo recaiu a sentença condenatória do TAFCB de 25.05.2018, que obrigou o Município ao pagamento da quantia de €321.177,60, bem como o acordo celebrado entre as partes para a fixação dos juros de mora no montante de €49.161,95, totalizando o valor €370.339,55, dos quais €332.100,00 foram pagos ao abrigo do FAM e os restantes €38.239,55 foi pago através de receita própria do MFA, em 16.08.2018.⁽³⁾ De acordo com a sentença proferida em 31.10.2016 pelo TAFCB, o Município foi condenado ao pagamento do subsídio de reintegração – Estatuto dos Eleitos Locais – ao ex. Presidente da CMFA, tendo sido pago na sua totalidade pelo FAM em 15.01.2018.⁽⁴⁾ De acordo com as sentenças homologatórias proferidas em 09.07, 11.07, 13.07 e 18.07 de 2018 pelo TAFCB, no âmbito dos processos identificados, o Município ficou obrigado ao pagamento do montante total de €750.321,68 (inclui juros no valor de €3.975,78).**Fonte:** Elaboração própria | Dados do Anexo B do contrato de empréstimo de assistência financeira, sentenças homologatórias e despachos do FAM.

79. O valor global pago até 31.12.2019 ascende a M€1,3, do qual o FAM desembolsou M€1,2 para que o Município assumisse perante os credores as obrigações decorrentes de sentenças judiciais, em conformidade com a lista apensada ao contrato de empréstimo. O valor remanescente (m€129) foi pago com recurso a fundos próprios do Município⁹⁴.

⁹³ A execução da dívida não financeira manteve-se igual em 31.12.2020, cf. informado pelo Chefe da DAG através de mensagem eletrónica de 09.02.2021.

⁹⁴ O MFA procedeu ao pagamento de parte das dívidas referente aos credores Andrades, Lda. (proc. n.º 596/14.0 BECTB – opção gestionária), Boleto & Pinto, Lda. (proc. 538/14.2 BECTB – no valor que excedia o montante considerado no contrato de assistência financeira) e A (proc. 93/15.6 T8GVA).

80. Até 31.12.2019, o montante global de desembolsos efetuados pelo FAM no âmbito do empréstimo de assistência financeira atingiu o valor de M€28,7, sendo o valor acumulado das amortizações efetuadas pelo Município de M€1,7, pelo que o valor do capital em dívida, à data, totalizava M€27⁹⁵.
81. Todavia, a 31.12.2020, quatro dos processos judiciais identificados no PAM no valor global estimado de M€1,8, e cujo financiamento do FAM só será possível até março de 2022⁹⁶, continuavam em tramitação.
82. Entre as provisões consideradas, destaca-se o impacto da ação judicial relativa às Águas do Zêzere e Côa (AdZC), no valor global de M€1,3, que representa 72% do financiamento do FAM ainda disponível. A mesma tem origem nos contratos celebrados entre o MFA e a AdZC, em dezembro de 2004, relativos à recolha de efluentes e à aquisição de água destinada ao abastecimento público, ao abrigo dos termos e de acordo com as condições previstas no contrato de concessão celebrado entre o Estado Português e a AdZC para efeitos de concessão da exploração e gestão do sistema multimunicipal de abastecimento de água e de saneamento do Alto Zêzere e Côa⁹⁷.
83. Nos termos da cláusula terceira dos contratos celebrados, o regime tarifário rege-se pelo estabelecido no respetivo contrato de concessão⁹⁸. Porém, desde 2011 corre termos ação judicial no TAFCB relacionada com a exclusão do Município da Covilhã do sistema multimunicipal⁹⁹ e com o pretensão agravamento tarifário daí resultante, estando em causa a nulidade do contrato de concessão e, conseqüentemente, de todos os contratos celebrados pela AdZC com os municípios que integram o sistema.
84. Acresce que, por despacho do então Presidente da CM, de 29.04.2013, o MFA suspendeu os pagamentos dos valores faturados pelo concessionário, fixando os valores unitários a serem

⁹⁵ O MFA, ao longo do triénio 2017-2019, procedeu à amortização do empréstimo nos valores de €366 953, de €640 910 e de €661 696, respetivamente. Cf. ordens de pagamento emitidas e respetivo comprovativo de transferência bancária.

⁹⁶ Cf. n.º 2 do artigo 46.º do RJRFM. Em 14/02/2022, através de correio eletrónico, o Chefe da DAG informou “*que os processos judiciais identificados no PAM que permaneciam em tramitação, ainda continuam a aguardar decisão do tribunal*”.

⁹⁷ Sistema criado pelo Decreto-Lei n.º 121/2000, de 04.07, para captação, tratamento e distribuição de água para consumo público, bem como de recolha, tratamento e rejeição de efluentes dos municípios de Almeida, Belmonte, Covilhã, Figueira de Castelo Rodrigo, Fundão, Guarda, Manteigas, Meda, Penamacor, Pinhel e Sabugal, tendo este sido alargado aos municípios de Aguiar da Beira, Celorico da Beira, Fornos de Algodres, Gouveia, Oliveira do Hospital e Seia, por despacho n.º 18133/2003, de 22.09, do Ministério das Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente, ao abrigo do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 121/2000, de 04.07. Pelo Decreto-Lei N.º 94/2015, de 29.05, foi criado o novo sistema multimunicipal de abastecimento de água e de saneamento de Lisboa e Vale do Tejo em substituição de oito sistemas multimunicipais, entre eles o Sistema Multimunicipal de Abastecimento de Água e de Saneamento do Alto Zêzere e Côa. Pelo Decreto-Lei n.º 34/2017, de 24.03, a sociedade foi renomeada para Águas do Vale do Tejo, em resultado do processo de reorganização do setor de abastecimento de água e saneamento de águas residuais.

⁹⁸ Cf. os artigos 6.º e 7.º do Decreto-Lei n.º 121/2000, de 04.07.

⁹⁹ Ação n.º 450/11.7 BECTB.

aplicados¹⁰⁰ e determinando o reconhecimento do valor remanescente não pago em ‘provisões para riscos e encargos’. O fundamento foi o da inexistência de mecanismos que permitissem assegurar a correta medição da água fornecida e dos efluentes tratados, existindo desacordo com os valores faturados.

85. Neste âmbito, foi interposta pelo MFA, em 24.01.2014, oposição à injunção entretanto movida pela AdZC pela falta de pagamento dos serviços prestados¹⁰¹.
86. No **Quadro 11** é identificada a despesa paga na rubrica '02.01.16.01 – aquisição de bens - mercadorias para venda – água'¹⁰² para apreciação dos montantes executados entre 2014-2019, estabelecendo por referência o valor da provisão constituída ao concessionário AdZC.

Quadro 11 – Despesa paga ‘aquisição água’

(em euros)

Rubrica orçamental 02.01.16.01 – Aquisição água	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Despesa paga	114 610	0	0	0	207 146	217 637
Referência: conta patrimonial 29211 – AdZC⁽¹⁾						
Reconhecimento anual de provisões	689 272 ⁽²⁾	431 031	426 754	426 135	5 166	0
Saldo acumulado a 31.12	689 272	1 120 302	1 547 056	1 973 191	1 978 357	1 978 357

⁽¹⁾ A conta 29211 respeita às provisões constituídas relativamente à entidade AdZC, incluindo, designadamente, as dívidas reclamadas no fornecimento de água, na prestação de serviços de recolha de efluentes e na reclamação de juros por falta de pagamento da faturação emitida.

⁽²⁾ Em 2014 foi reconhecido valor em provisões não contabilizado no ano anterior.

Fonte: Elaboração própria | Dados dos mapas de controlo orçamental da despesa e extratos da conta 29211 entre 2014-2019.

87. Pese embora o despacho do então Presidente da CM, de 29.04.2013, verifica-se a suspensão do pagamento integral de água adquirida entre 2015 e 2017, tendo este sido retomado em 2018 “(...) para que a dívida não continuasse a aumentar, de acordo com instruções do Executivo”¹⁰³.
88. A suspensão do pagamento integral da faturação relativa à aquisição de água e dos serviços de recolha de efluentes ocorre no ano em que o MFA procedeu à renegociação da dívida do PRF, tendo este sido retomado aquando da entrada em vigor do PAM, perante a diminuição do serviço da dívida e do respetivo aumento de liquidez (§§ 70, 71).

¹⁰⁰ Os valores foram fixados em 0,50€/m³ de água e 0,55€/m³ de efluente tratado. De acordo com o mesmo despacho, os valores fixados corresponderiam a 77,54% e 77,17% da cubicagem de água e de efluente faturado, respetivamente.

¹⁰¹ Nomeadamente, a injunção n.º 177706/13.8YIPRT no TAFCB.

¹⁰² A análise incidiu exclusivamente sobre a execução do contrato celebrado com as AdZC relativo ao abastecimento de água, considerando a respetiva desagregação nas rubricas orçamentais da despesa, situação não verificada no que respeita ao contrato de recolha de efluentes.

¹⁰³ Cf. declarações do Chefe da DAG.

89. Não obstante a falta de pagamento integral dos serviços prestados entre 2015 e 2017, os mesmos não foram interrompidos pela AdZC, na medida em que se qualificavam como serviços de interesse geral que visam a prossecução do interesse público¹⁰⁴.
90. Entre 2015-2017, o Município incumpriu o disposto no n.º 3 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 114/2014, de 21.07¹⁰⁵, em articulação com o disposto no n.º 8 do artigo 21.º do RFALEI¹⁰⁶, na medida em que, pelo menos a partir de 01.03.2015, se encontrava vinculado à afetação de metade dos valores cobrados aos utilizadores finais a favor da entidade gestora do serviço “em alta”¹⁰⁷.
91. O diferimento, para os anos futuros, dos encargos com a aquisição de água e os serviços de recolha de efluentes, relativos aos período de 2015-2017, não foi acompanhado de uma evolução nos saldos orçamentais que permitisse cumprir o previsto no n.º 8 do artigo 21.º do RFALEI, uma vez que, no final de 2017, o saldo orçamental acumulado - sem fundos alheios – era de m€769¹⁰⁸ e as provisões ascendiam a M€2,0 (Cf. **Quadro 11**).
92. Neste contexto, o recurso ao FAM revelou-se manifestamente necessário para a cobertura dos respetivos encargos. Todavia, importa referir que os desembolsos do FAM estão indexados aos valores provisionados até 26.04.2016, no valor máximo disponível de M€1,3 (**Quadro 10**), incumbindo ao Município acautelar receita própria para fazer face à estimativa de despesa imputável ao período posterior àquela data¹⁰⁹.

¹⁰⁴ Cf. o artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 194/2009, de 20.08, que aprova os serviços municipais de abastecimento de público de água, saneamento e resíduos urbanos.

¹⁰⁵ Que refere, no n.º 3, que “A entidade gestora do sistema municipal deve, para cada um dos tipos de serviço, emitir no final do mês seguinte ao do apuramento mensal total dos valores cobrados, uma ordem de transferência a favor da entidade gestora do serviço «em alta» pelo montante correspondente a metade do valor apurado, líquido de taxas e impostos, incluindo os valores decorrentes de faturas sem consumo”. O n.º 4 determina que “A obrigação a que se refere o número anterior recai sobre a entidade titular do sistema enquanto não for transmitida a posição contratual de utilizador do sistema multimunicipal ou intermunicipal a que se encontre vinculada”.

¹⁰⁶ Que refere que “Salvo disposições contratuais em contrário, nos casos em que haja receitas municipais (...) provenientes de preços e demais instrumentos contratuais associados a uma qualquer das atividades referidas no n.º 3 que sejam realizadas em articulação com empresas concessionárias, devem tais receitas ser transferidas para essas empresas, pelo montante devido, até ao último dia do mês seguinte ao registo da cobrança da respetiva receita, devendo ser fornecida às empresas concessionárias informação trimestral atualizada e discriminada dos montantes cobrados.”

¹⁰⁷ Atendendo ao problema das dívidas aos sistemas multimunicipais ou intermunicipais de águas e resíduos nos orçamentos municipais e respetiva sustentabilidade do sistema, os orçamentos do Estado para 2013 e 2014, concretamente os artigos 167.º da Lei n.º 66-B/2012 e 163.º da Lei n.º 83-C/2013, ambos de 31.12, determinaram a necessidade de legislar no sentido de serem estabelecidos mecanismos de garantia em relação a dívidas de municípios a sistemas multimunicipais. Neste sentido, o Decreto-Lei n.º 114/2014, de 21.07, com entrada em vigor a 01.03.2015, para além de estabelecer os procedimentos necessários à implementação do sistema de faturação detalhada previsto na Lei n.º 12/2014, de 06.03, veio estabelecer as regras com vista à operacionalidade do mecanismo de garantia em relação a dívidas de municípios.

¹⁰⁸ Cf. Gráfico 13.

¹⁰⁹ O valor reconhecido, para esse efeito, na conta 29211, para o período de 27.04.2016 a 31.12.2019, foi de €698.827,18.

93. Deste modo, a suspensão do pagamento integral da faturação dos serviços prestados de recolha de efluentes e aquisição de água destinada ao abastecimento público à AdZC e o reconhecimento dos valores faturados no balanço do Município em ‘provisões para riscos e encargos’ em montante superior às necessidades em detrimento do registo em dívidas a terceiros entre 2015 e 2017 é suscetível de consubstanciar eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos das alíneas b) e d) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, que recai sobre o Presidente da CM, nos termos da alínea h) do n.º 1 do artigo 35.º do RJAL, sobre os membros do órgão executivo da CM, nos termos das alíneas d) e i) do n.º 1 do artigo 33.º do RJAL, e sobre o Chefe da DAG, nos termos das alíneas a), g) e k) do n.º 2 do artigo 16.º do Regulamento da Organização dos Serviços Municipais de Fornos de Algodres (ROSMFA)¹¹⁰ e da alínea e) do n.º 1 do Despacho n.º 16 do Presidente da CM, de 20.10.2017 (delegando competências no Chefe da DAG)¹¹¹.

Em sede de contraditório institucional e pessoal, o Presidente da CM e os responsáveis que o acompanham nas alegações informam que o Município continua a não reconhecer a totalidade da dívida reclamada pela empresa ALVT (antes designada AdZC), encontrando-se pendentes várias ações judiciais entre a mesma e os municípios integrantes do sistema multimunicipal, designadamente o MFA.

Referem também que, na sequência da ação administrativa que o Município propôs no TAF de Castelo Branco (processo n.º 450/17 BECTB), na qual se peticionava que fosse declarada a nulidade do contrato de concessão celebrado entre o Estado Português e aquela empresa e, em consequência, a nulidade dos contratos celebrados entre a mesma e o MFA relativos ao fornecimento de tratamento de efluentes, ao abastecimento de água e à valorização de infraestruturas, foram as partes remetidas para o Tribunal arbitral, onde se encontram pendentes duas ações.

Explicam que a primeira dessas ações foi instaurada pelos municípios aderentes aos sistemas de abastecimento de água e de distribuição de efluentes, com vista à declaração de nulidade do contrato de concessão previsto no Decreto-Lei n.º 121/2000, celebrado entre o Estado Português e os municípios aderentes, *“(…) uma vez que o referido contrato que foi submetido a aprovação dos órgãos deliberativos*

¹¹⁰ Aprovado pela AM em 12.12.2012. Constitui o **Anexo 16**.

¹¹¹ Constitui o **Anexo 17**. Tendo sido solicitado o despacho de delegação de competências do mandato 2013/2017, o Chefe da DAG informou, em 23.09.2021: “A pasta com os despachos em causa encontra-se desaparecida, não tendo sido possível enviar até à presente data”.

dos municípios não tem o mesmo teor do contrato original assinado pelo Ministro do Ambiente. (...)”

Já quanto à 2ª ação arbitral, referem que *“O MFA tem litígio contra a Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA assente em três situações, a saber: A) desequilíbrio económico-financeiro do contrato de concessão após a saída do município da Covilhã do sistema; B) deficiente medição da água fornecida C) e inaceitável medição de efluentes”*, enunciando um conjunto de alegações que procuram sustentar a incorreção da faturação emitida pela empresa e o desrespeito do quadro jurídico e financeiro que estava na base dos contratos firmados entre as partes.

Entendem, em consequência, que o MFA não pode *“(...) efetuar o pagamento das faturas emitidas pela referida empresa”* e que *“(...) continua a aguardar o envio das faturas corrigidas para poder proceder o seu pagamento. (...)”* sendo também por esse motivo *“(...) que os valores faturados pela AZC não podem constar do passivo exigível, por inexistência de faturas aceites, válidas e exigíveis, mas ainda assim o MFA com respeito ao princípio da prudência sempre considerou no seu balanço em conta de provisões o registo deste passivo contingente.”*

Contudo, o Município, não obstante a razão que lhe assista no litígio com a AdZC e o dever de pugnar pela boa gestão dos dinheiros públicos, não podia suspender o pagamento pelos serviços prestados, uma vez que o n.º 3 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 114/2014, de 21.07¹¹², veio determinar que a *“A entidade gestora do sistema municipal deve, para cada um dos tipos de serviço, emitir no final do mês seguinte ao do apuramento mensal total dos valores cobrados, uma ordem de transferência a favor da entidade gestora do serviço «em alta» pelo montante correspondente a metade do valor apurado, líquido de taxas e impostos (...)”*.

Assim, não havia fundamento legal para ter sido suspensa a totalidade dos pagamentos à empresa AdZC. A partir de 01.03.2015, impendia sobre o MFA uma obrigação de transferência a favor daquela entidade de metade dos valores cobrados aos utilizadores finais, decorrente do definido por lei. Aliás, o facto de o Município ter retomado os pagamentos à referida concessionária a partir de 2018, sem que o

¹¹² A entrada em vigor deste diploma legal, em 01.03.2015, é anterior ao início de vigência do Decreto-Lei n.º 94/2015, de 29.05, que cria o sistema multimunicipal de abastecimento de água e de saneamento de Lisboa e Vale do Tejo gerido pela Águas de Lisboa e Vale do Tejo, S.A. e constituída pelo mesmo diploma legal.

diferendo tenha sido sanado, contradiz a argumentação dos responsáveis em sede de contraditório.

Note-se que a suspensão dos pagamentos ocorre na fase de maior dificuldade de liquidez do Município, quando teve de renegociar os empréstimos com o sindicato bancário no âmbito do PRF e aguardava a conclusão do processo de acesso ao FAM¹¹³, o que significa que se viu na necessidade, não apenas a limitar a amortização da dívida, mas também os pagamentos a fornecedores, percebendo-se que a opção em causa, a AdZC, fosse a de melhor acomodação, face aos processos em curso (cf. §§ 86 a 88).

A Vice-Presidente na altura dos factos, Rita Silva, alega em contraditório pessoal que desconhecia a irregularidade contabilística *“(...) uma vez que os referidos reconhecimentos são realizados pelos serviços de contabilidade, supervisionados pelo chefe de divisão de administração geral, habilitado para o efeito e sujeitos à revisão legal das contas por auditor externo, responsável pela certificação legal de contas (...)”* e que *“As certificações legais de contas emitidas pelo ROC da Câmara Municipal não apontavam para uma situação desta natureza (...)”*.

Contudo, as alegações apresentadas não podem proceder, na medida em que a competência legal para a elaboração das contas é da CM, pelo que não pode a responsável, enquanto titular do órgão executivo e a quem se exige o dever de atuar na prossecução do interesse público e com salvaguarda da legalidade financeira, eximir-se de uma responsabilidade cometida ao respetivo órgão.

Face ao exposto, reitera-se que os factos apurados são suscetíveis de constituir eventual responsabilidade financeira sancionatória nos termos acima descritos.

4. A implementação das medidas de reequilíbrio orçamental

94. A recuperação financeira dos municípios decorre da aplicação de regras de disciplina orçamental, tendo os PAF implementados no MFA sido materializados em medidas e metas orçamentais para cumprir esse desiderato. Considerando que o período da auditoria abrange a execução de dois

¹¹³ A suspensão integral dos pagamentos à AdZC iniciou-se em 2015, primeiro ano em que o Município beneficiou de um diferimento de parte das amortizações previstas no âmbito do PRF, e os pagamentos só foram retomados em 2018, no ano seguinte a ter obtido o financiamento do FAM.

Planos distintos, a análise teve em conta o facto do PAM prever a manutenção de algumas das medidas de reequilíbrio orçamental do PRF¹¹⁴.

4.1. Medidas de maximização da receita

95. As medidas de maximização da receita própria foram adensadas nos respetivos diplomas legais (**Anexo e Anexo**), tendo sido ainda previstas medidas adicionais por parte do MFA para efeitos de cumprimento dos limites definidos.

4.1.1. Impostos municipais

4.1.1.1. Fixação das taxas máximas dos impostos municipais

96. Nos termos da alínea i) do n.º 1 do artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 38/2008 e na alínea c) do n.º 1 do artigo 35.º do RJRFM, incumbia ao MFA a fixação das taxas máximas sobre impostos municipais, designadamente do Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI)¹¹⁵.
97. Nos termos da alínea c) do n.º 1 do artigo 112.º do Código do Imposto Municipal sobre Imóveis (CIMI), nos anos de 2014 a 2015, a taxa de IMI para os prédios urbanos¹¹⁶ poderia ser fixada entre 0,3% e os 0,5%. A taxa máxima viria a ser alterada a partir do ano de 2016, fixando-se em 0,45%¹¹⁷.
98. Com a redução da taxa máxima de 0,5% para 0,45% em 2016, foi prevista a possibilidade de fixação da taxa de 0,5% pelos municípios abrangidos pelo PAM, com fundamento na sua indispensabilidade para cumprir os objetivos definidos no programa¹¹⁸. Por outro lado, o artigo 35.º-A do RJRFM¹¹⁹ possibilitou, a partir de 2018, a dispensa da fixação da taxa máxima de IMI perante a demonstração de capacidade de satisfação integral por parte do MFA dos encargos decorrentes do PAM¹²⁰.

¹¹⁴ Em conformidade com o ponto 25 do Relatório da Direção Executiva da 'Proposta de PAM do Município de Fornos de Algodres', de setembro de 2015, a que acresce a sua proposta n.º 2-DE/2015, de 15.09.2016.

¹¹⁵ No contexto fiscal, o IMI; Imposto Municipal sobre a Transmissão Onerosa de Imóveis (IMT), regulamento pelo Código do IMT, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 287/2003, de 12.11; e o Imposto Único de Circulação (IUC), regulamento pela Lei n.º 22-A/2007, de 29.06, são considerados tributos municipais, destacando-se a faculdade de aplicação de diferentes taxas de IMI concedida ao poder local pelo n.º 5 do artigo 112.º do Código do Imposto Municipal sobre Imóveis. Contudo, a referida faculdade não é concedida à aplicação do IMT e do IUC no período em análise, pelo que a imposição prevista especificamente no PRF na "fixação de taxas máximas" sobre estes tributos revela-se infrutífera para os efeitos pretendidos.

¹¹⁶ A taxa dos prédios rústicos é de 0,8% entre 2014 e 2019, conforme a alínea a) do n.º 1 do artigo 112.º do CIMI.

¹¹⁷ Nos termos do artigo 161.º da Lei n.º 7-A/2016, de 30.03.

¹¹⁸ Nos termos do artigo 161.º da Lei n.º 7-A/2016, de 30.03, que veio alterar os n.ºs 1 e 18 do artigo 112.º do CIMI.

¹¹⁹ Aditado pela Lei n.º 114/2017, de 29.12.

¹²⁰ Quando a referida dispensa seja requerida na pendência de PAM já aprovado, aplicam-se as regras de revisão previstas no artigo 33.º do mesmo diploma legal (revisão do PAM).

99. No **Quadro 12** são apresentadas as taxas do IMI deliberadas pela AM¹²¹ entre 2014 a 2019, sendo ainda incluídos os anos de 2009 e 2010 para aferição das taxas aplicadas no momento inicial dos PAF:

Quadro 12 – Taxa de Imposto Municipal sobre Imóveis

	2009	2010	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Prédios urbanos não avaliados	0,70	0,70	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
<i>Intervalo das taxas CIMI</i>	0,40 - 0,70							
Prédios urbanos avaliados	0,40	0,40	0,50	0,50	0,45	0,45	0,45	0,45
<i>Intervalo das taxas CIMI</i>	0,20 - 0,40		0,30 - 0,50		0,3 - 0,45			

Fonte: Elaboração própria | Dados da Autoridade Tributária e Aduaneira e n.º 1 do artigo 112.º do CIMI.

100. Entre 2014 e 2019 foi deliberada pela AM a fixação das taxas máximas de IMI para os prédios urbanos, no cumprimento do disposto na alínea c) n.º 1 do artigo 112.º do CIMI. As taxas máximas estavam já a ser aplicadas em 2009, ano anterior à implementação do PRF, pese embora o respetivo enquadramento legal distinto.
101. A adesão ao PAM acabou por não implicar a dispensa da fixação da taxa máxima do IMI, mantendo-se a necessidade de maximizar esta fonte de financiamento para o reequilíbrio da situação financeira municipal em 2018 e 2019.
102. Perante a manutenção dos pressupostos subjacentes à maximização da receita relativa ao IMI, uma vez que o MFA já aplicava as taxas máximas, pelo menos, no ano anterior à implementação do PRF, o Município estimou, no referido Plano, que o aumento do imposto decorreria das “*reavaliações de imóveis em curso no concelho*”¹²². Neste âmbito, as LEO de 2014 e 2015 determinaram que o aumento de receita do IMI fosse utilizado para reduzir o endividamento de médio e longo prazo¹²³.
103. Contudo, de acordo com os elementos da Autoridade Tributária e Aduaneira, na execução dos orçamentos de 2014 e 2015 o MFA não apresentou qualquer variação do valor da receita do IMI resultante do processo de avaliação geral da propriedade urbana, pelo que não havia lugar a amortização extraordinária por essa via.

4.1.1.2. Fatores minorativos e majorativos nos impostos municipais

¹²¹ Compete à AM fixar anualmente o valor da taxa do IMI, nos termos da alínea d) do n.º 1 do artigo 25.º do Regime Jurídico das Autarquias Locais, aprovado pela Lei n.º 75/2013, de 12.09.

¹²² Processo de avaliação geral dos prédios urbanos constante do Decreto-Lei n.º 287/2003, de 12.11.

¹²³ Cf. o n.º 5 do artigo 94.º da Lei n.º 83-C/2013, de 31.12, o aumento de receita do IMI, resultante do processo de avaliação geral dos prédios urbanos, é obrigatoriamente utilizado nas seguintes finalidades: pagamento de dívidas a fornecedores registadas no SIAL a 30.08.2013 e/ou redução do endividamento de médio e longo prazo do município. O n.º 5 do artigo 98.º da Lei n.º 82-B/2014, de 31.12, considera adicionalmente a capitalização do FAM como uma das finalidades de utilização da receita. Entre 2016-2019 a referida disposição legal não foi mais aprovada.

104. Os municípios podem minorar ou majorar a taxa de IMI mediante deliberação da AM¹²⁴. No âmbito do PAM, o RJRFM determinava, na alínea c) do n.º 1 do artigo 35.º, a aplicação de taxas máximas nos impostos municipais, incluindo a não aplicação de qualquer fator minorativo e a aplicação dos fatores majorativos previstos.
105. De acordo com as atas da AM, não foi identificada qualquer deliberação municipal sobre os referidos domínios entre 2017 e 2018, concluindo-se pelo cumprimento da não aplicação de qualquer fator minorativo previsto nos n.ºs 6, 7, 12 do artigo 112.º e no n.º 1 do artigo 112.º-A do CIMI.
106. Já a ausência de deliberação municipal relativa à aplicação de fatores majorativos previstos nos n.ºs 6, 8 e 9 do artigo 112.º do CIMI, em 2017 e 2018, com efeitos nos orçamentos de 2018 e 2019, consubstancia inobservância do disposto na alínea c) do n.º 1 do artigo 35.º do RJRFM, sendo suscetível de fazer incorrer os responsáveis, os membros do Executivo que têm o dever de apresentar proposta e os membros da AM a quem compete aprová-la¹²⁵, em eventual responsabilidade financeira de natureza sancionatória, nos termos do disposto nas alíneas a), b) e d), n.º 1, do artigo 65º LOPTC.
107. Neste caso, entende-se que a eventual responsabilidade sancionatória deverá recair sobre os membros da CM, uma vez que estes violaram o dever de apresentar proposta à AM sobre a matéria, nos termos da alínea ccc) do n.º 1 do artigo 33.º articulado com a alínea c) do n.º 1 do artigo 25.º do RJAL, e sobre o Chefe da DAG nos termos das alíneas a) e c) do n.º 2 do artigo 16.º do ROSMFA.
108. Esta conduta seria ainda passível de gerar responsabilidade financeira reintegratória, de acordo com o disposto no artigo 60.º da LOPTC, não se encontrando, contudo, determinado o dano para o erário municipal.

¹²⁴ Nos termos dos n.ºs 6 a 9 e 12 do artigo 112.º e do n.º 1 do artigo 112.º-A do CIMI, os municípios podem: **i)** definir áreas territoriais, correspondentes a freguesias ou zonas delimitadas de freguesias, que sejam objeto de operações de reabilitação urbana ou combate à desertificação, e majorar ou minorar até 30% a taxa que vigorar para o ano a que respeita o imposto; **ii)** definir áreas territoriais correspondentes a freguesias ou zonas delimitadas de freguesias e fixar uma redução até 20% da taxa que vigorar no ano a que respeita o imposto a aplicar aos prédios urbanos arrendados, que pode ser cumulativa com a definida no número anterior; **iii)** majorar até 30% a taxa aplicável a prédios urbanos degradados, considerando-se como tais os que, face ao seu estado de conservação, não cumpram satisfatoriamente a sua função ou façam perigar a segurança de pessoas e bens; **iv)** majorar até ao dobro a taxa aplicável aos prédios rústicos com áreas florestais que se encontrem em situação de abandono, não podendo da aplicação desta majoração resultar uma coleta de imposto inferior a (euro) 20 por cada prédio abrangido; **v)** fixar uma redução até 50 % da taxa que vigorar no ano a que respeita o imposto a aplicar aos prédios classificados como de interesse público, de valor municipal ou património cultural, nos termos da respetiva legislação em vigor, desde que estes prédios não se encontrem abrangidos pela alínea n) do n.º 1 do artigo 44.º do Estatuto dos Benefícios Fiscais; **vi)** fixar uma redução da taxa do IMI que vigorar no ano a que respeita o imposto, a aplicar ao prédio ou parte de prédio urbano destinado a habitação própria e permanente do sujeito passivo ou do seu agregado familiar, e que seja efetivamente afeto a tal fim, atendendo ao número de dependentes que, nos termos do Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares, compõem o respetivo agregado familiar, de acordo com tabela prevista (artigo 112.º-A aditado pela Lei n.º 7-A/2016, de 30.03).

¹²⁵ Cf. alíneas c) e d) do n.º 1 do artigo 25.º e alínea ccc) do n.º 1 do artigo 33.º da Lei n.º 75/2013.

Em sede do exercício do contraditório institucional e pessoal, o Presidente da CM e os responsáveis cujo teor das respetivas alegações é coincidente optam por dar a conhecer a existência de uma revisão do PAM, com parecer favorável da Comissão Executiva do FAM, de 11.12.2020, onde “(...) *a proposta para a majoração do IMI para prédios devolutos só está prevista para 2022 (...)*”, afirmando ainda que “(...) *a crítica que o projeto de relatório faz a esta parte da execução do PAM é desajustada da realidade, uma vez que tal majoração dos impostos municipais só ocorrerá a partir de 2022, de acordo com o próprio PAM.*”.

Ora, a majoração para prédios devolutos resulta do artigo 112.º-B do CIMI, que apenas foi aditado pela Lei n.º 67/2019, de 21.05, não tendo sido considerado no relato.

O que está em causa são as eventuais majorações dos n.ºs 6 (áreas de reabilitação urbana), 8 (prédios urbanos degradados) e 9 (prédios rústicos com áreas florestais que se encontrem em situação de abandono) do artigo 112.º do CIMI, sobre as quais os responsáveis não se pronunciam. Note-se que no PAM aprovado em 14.12.2016, e tal como resultava da lei, o Município comprometia-se (...) *a aplicar os fatores majorativos nos termos e para os efeitos legalmente previstos, no que se refere à taxa de IMI (...), pelo prazo de vigência do PAM.*”.

Também se pronunciou Rita Silva, Vice-Presidente e Vereadora durante o período de auditoria, argumentando ter votado na definição das taxas máximas sobre os impostos e descartando as responsabilidades pela eventual não adoção das medidas no PCM e no ROC. No entanto, a questão reconduz-se à implementação das medidas de majoração, que se encontravam explicitamente assumidas no PAM. Essa era uma responsabilidade que partilhava enquanto titular do órgão executivo com funções de gestão, a quem é exigível um particular respeito pela lei bem como o dever de atuar na prossecução do interesse público e com salvaguarda da legalidade financeira.

No entanto, a Lei n.º 114/2017, de 29.12, que aprovou a LOE para 2018, veio aditar ao RJRFM o artigo 35.º-A, o qual possibilita a dispensa da fixação da taxa máxima de

IMI¹²⁶ se o Município demonstrar que a satisfação integral dos encargos decorrentes do PAM não é colocada em causa pela aplicação de outra taxa de IMI.

Note-se que o incumprimento diz respeito a um fator (majorações) de menor impacto que a taxa e a sua não adoção não colocou em causa a satisfação dos encargos decorrentes do PAM. Mesmo sem aplicar os fatores majorativos previstos nos n.ºs 6, 8 e 9 do artigo 112.º do CIMI, atendendo a que o Município fixou as taxas máximas do IMI e da derrama, bem como não aplicou benefícios fiscais e fatores minorativos, acabou por alcançar as metas definidas quer na rubrica “impostos diretos” quer nos resultados globais de redução do endividamento.

A dispensa de fixação da taxa máxima de IMI (ou da aplicação das majorações) teria de ser requerida e aceite pelo FAM e implicava um processo de revisão que, por norma, só poderia ocorrer 2 anos após a sua aprovação, procedimentos estes que não ocorreram.

Face ao exposto, atendendo ao sentido da alteração introduzida pela LOE para 2018, e não obstante não terem sido seguidos os procedimentos legalmente exigíveis, afigura-se ser de relevar a eventual responsabilidade financeira, uma vez que a não aplicação dos fatores majorativos do IMI não gerou impactos negativos relevantes na execução do PAM, encontrando-se também preenchidos os requisitos previstos no n.º 9 do artigo 65º da LOPTC.

Quanto à proposta de revisão do PAM (2020), onde o Município se compromete a *“(...) implementar um Regulamento Municipal de Identificação de imóveis devolutos para Aplicação de Majoração Taxa de IMI”*, o mesmo garante estar a *“(...) encetar os procedimentos adequados a implementar esta medida, não obstante não se saber quem são os proprietários da maior parte dos prédios degradados e inexistirem na autarquia peritos avaliadores credenciados para o efeito (...)”*, acabando por considerar que a tarefa exige recursos técnicos de que não dispõe com custos *“(...) necessariamente superiores aos benefícios provenientes das referidas majorações (...)”* se se tiver em conta *“(...) o reduzido valor patrimonial dos imóveis (...)”*.

¹²⁶ Nos termos da alínea c) do n.º 1 do artigo 33, cuja redação abrange não só a taxa, mas também *“(...) a aplicação dos fatores majorativos previstos (...)”*.

4.1.1.3. Fixação taxa máxima da derrama

109. Nos termos da alínea h) do n.º 1 do artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 38/2008 e da alínea b) do n.º 1 do artigo 35.º do RJRFM, o MFA encontrava-se vinculado à fixação da taxa máxima de derrama sobre o lucro tributável sujeito e não isento de Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas (IRC), entre 2014 e 2019¹²⁷.
110. No **Quadro 13** são apresentadas as taxas de derrama deliberadas pela AM entre 2014 a 2019:

Quadro 13 – Taxa de derrama

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Derrama (%)	1,50	1,50	1,50	1,50	1,50	1,50
<i>Derrama reduzida</i>	<i>Não</i>	<i>Não</i>	<i>Não</i>	<i>Não</i>	<i>Não</i>	<i>Não</i>
<i>Isenção</i>	<i>Não</i>	<i>Não</i>	<i>Não</i>	<i>Não</i>	<i>Não</i>	<i>Não</i>

Fonte: Elaboração própria | Dados da AT.

111. Entre 2014 e 2019 foi comunicada à AT a fixação das taxas máximas de derrama, nos termos do n.º 1 do artigo 18.º do RFALEI, não tendo sido encontrada evidência da aplicação de qualquer isenção ou taxa reduzida.

4.1.2. Taxas, licenças e outras receitas municipais

4.1.2.1. Implementação do novo Regulamento de Taxas e Licenças Municipais

112. No que respeita à fixação de taxas¹²⁸, de acordo com a alínea j) do n.º 1 do artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 38/2008, o MFA deveria proceder em conformidade com o artigo 8.º do Regime Geral das Taxas das Autarquias Locais (RGTA)¹²⁹.
113. Neste âmbito, o Município propôs-se implementar um “*novo regulamento municipal de taxas e outras receitas*” tendo este a finalidade de “*ajustar o valor das taxas ao efetivo custo do serviço*”

¹²⁷ Nos termos previstos no n.º 1 do artigo 18.º do RFALEI, os municípios podem deliberar lançar uma derrama, de duração anual e que vigora até nova deliberação, até ao limite máximo de 1,5%, sobre o lucro tributável sujeito e não isento de IRC, que corresponda à proporção do rendimento gerado na sua área geográfica por sujeitos passivos residentes em território português que exerçam, a título principal, uma atividade de natureza comercial, industrial ou agrícola e não residentes com estabelecimento estável nesse território.

¹²⁸ Nos termos do n.º 2 do artigo 4.º da Lei Geral Tributária, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 398/98, de 17.12, as taxas “*assentam na prestação concreta de um serviço público, na utilização de um bem do domínio público ou na remoção de um obstáculo jurídico ao comportamento dos particulares*”.

¹²⁹ Aprovado pela Lei n.º 53-E/2006, de 29.12.

*prestado (...)*¹³⁰. A alteração ao ‘Regulamento de Taxas e Outras Receitas’ foi aprovada pela AM em 30.04.2010¹³¹.

114. A criação das taxas e respetivo valor definido deve atender, nomeadamente, aos princípios da justa repartição dos encargos públicos e da equivalência jurídica, previstos nos artigos 4.º e 5.º do RGTAL, na medida em que a criação de taxas deve respeitar o “*princípio da prossecução do interesse público local e visa a satisfação das necessidades financeiras das autarquias locais e a promoção de finalidades sociais e de qualificação urbanística, territorial e ambiental*” e “*o valor das taxas das autarquias locais é fixado de acordo com o princípio da proporcionalidade e não deve ultrapassar o custo da atividade pública local ou o benefício auferido pelo particular*”, podendo ser “*(...) fixado com base em critérios de desincentivo à prática de certos atos ou operações*”.
115. Conforme preconizado no n.º 2 do artigo 8.º do RGTAL, o regulamento que crie taxas municipais deve conter, nomeadamente, a i) indicação da base de incidência objetiva e subjetiva; ii) o valor ou a fórmula de cálculo do valor das taxas a cobrar; iii) a fundamentação económico-financeira relativa ao valor das taxas, designadamente os custos diretos e indiretos, os encargos financeiros, amortizações e futuros investimentos realizados ou a realizar pela autarquia local; e iv) as isenções e sua fundamentação.
116. No que respeita à incidência objetiva, o regulamento alterado em 2010 apresenta diferenças significativas do documento precedente, quer ao nível nominativo, quer ao nível do alargamento da incidência, condicionando a comparação dos valores unitários praticados¹³².
117. Para efeitos de fundamentação das taxas aplicadas¹³³, o MFA refere a utilização do coeficiente de benefício do requerente e do coeficiente de incentivo/desincentivo, sem a explanação dos critérios objetivos na aplicação dos referidos coeficientes, sendo referenciado que estes visam “*traduzir de uma forma consistente as estratégias políticas municipais (...)*”¹³⁴.

¹³⁰ Cf. ponto 6.1.4 do PRF.

¹³¹ Cf. preâmbulo do Regulamento, foram aprovadas quatro alterações até 2011 e uma atualização a 29.11.2013. O Regulamento disponibilizado no sítio eletrónico da CMFA, que precedeu a nova alteração, aprovada em 28.02.2020, indicava a data de 06.09.2017 como a última data de aprovação em reunião da AM (em que se deliberou sobre a atualização dos valores do respetivo documento à taxa de inflação verificada nos últimos doze meses).

¹³² Apenas foi possível alocar <10% dos itens à tabela substituída.

¹³³ Documentação de suporte à fundamentação económico-financeira com os seguintes elementos: a) custo da contrapartida dos serviços elencados; b) identificação dos coeficientes de benefício e de incentivo/desincentivo por taxa e respetivos critérios utilizados para a sua aplicação.

¹³⁴ Cf. o ponto 3 do anexo II ao do Regulamento de Taxas e Outras Receitas. No mesmo ponto é referido que “*(...) na fixação do valor das taxas privilegiou-se a manutenção das opções políticas subjacentes à fixação dos valores das taxas atuais, sendo que, por decisão política, a interioridade do concelho e a conjuntura económica atual refletiu-se num incentivo da taxa. Por outro lado, o processo de reequilíbrio financeiro levou à aplicação de taxas de desincentivo.*”. No ponto 4 é ainda referido que “*se verifica, pelo confronto entre os valores agora propostos e os valores ainda em vigor,*

118. Contudo, tal metodologia revela-se manifestamente insuficiente face ao reforço dos níveis de transparência financeira exigido no âmbito da atividade pública local em articulação com o princípio da equivalência jurídica¹³⁵.
119. A demonstração numérica dos coeficientes aplicados que suportou a apreciação e aprovação do Regulamento pelos respetivos órgãos, evidencia, em média, um valor unitário superior em 61% ao custo da contrapartida. Porém, os custos de contrapartida são apurados através de “*métodos expeditos*”¹³⁶, uma vez que o MFA não dispõe de contabilidade de custos¹³⁷.
120. Por outro lado, nos termos do preâmbulo do regulamento em vigor entre 2014 e 2019, a alteração aprovada em 30.04.2010 “*(...) passa a integrar (...) também como anexo, a Tabela de Preços e Outras Receitas Municipais, na qual se elencam os preços, rendas e alugueres, bem como outras retribuições por prestação de serviços que, pela sua natureza, não podem ser qualificadas como taxas (...)*”.
121. Acresce ainda o facto de que, de acordo com os anexos ao regulamento, apenas consta uma tabela intitulada ‘Tabela de Taxas Municipais’ que contém as taxas e os preços sem a respetiva distinção, em violação do disposto no n.º 4 do artigo 21.º do RFALEI, que determina a aprovação de regulamento tarifário para efeitos de cobrança dos preços previstos.
122. Neste âmbito, importa ainda evidenciar que o MFA submeteu a aprovação da AM uma nova alteração ao respetivo regulamento em 28.02.2020¹³⁸, tendo esta consistido na divisão do ‘Regulamento de Taxas’ relativamente a outras tipologias de receita do Município¹³⁹, designadamente pela aprovação do novo ‘Regulamento de Tarifas e Preços’.
123. Todavia, no anexo ao ‘Regulamento de Taxas’, aprovado em 2020, permanecem os preços relativos às atividades de exploração de sistemas municipais de abastecimento de água, saneamento de

que não existem diferenças significativas, facto este que se deve à opção, por se manter como referência para a sua fixação as mesmas estratégias políticas até agora vigentes’.

¹³⁵ Previstos, respetivamente, no artigo 7.º do RFALEI e no artigo 4.º do RGTAL.

¹³⁶ Cf. o ponto 2 do anexo II ao do Regulamento de Taxas e Outras Receitas.

¹³⁷ Nos termos do ponto 2.8.3.1 do POCAL.

¹³⁸ Cf. ata da AM de 28.02.2020. A alteração foi publicada pelo Regulamento n.º 715/2020 no Diário da República, 2ª Série, N.º 167, de 27.08.2020.

¹³⁹ Cf. ata da AM de 28.02.2020, p. 184, relativamente ao novo regulamento aprovado “*o Sr. Presidente da Câmara esclareceu que as taxas são as mesmas e que apenas as tarifas sofreram alterações (...)*”. No entanto, a fundamentação da alteração constante no preâmbulo do regulamento manteve-se inalterada face à versão anterior, continuando desta forma a fazer-se referência à ‘Tabela de Preços e Outras Receitas Municipais’, situação não aplicável face à aprovação ‘Regulamento de Tarifas e Preços’.

águas residuais e gestão de resíduos sólidos¹⁴⁰, desrespeitando o estatuído no n.º 3 do artigo 21.º do RFALEI.

124. Assim, e de acordo com a fundamentação económico-financeira das atividades em causa, os valores praticados são identificados como ‘taxas’ e, nesse âmbito, é considerada a aplicação de “(...) *coeficientes de benefício e de incentivo (...)*”¹⁴¹.
125. A aplicação de coeficientes denuncia a violação do disposto no n.º 1 do artigo 21.º do RFALEI, uma vez que, tratando-se de uma atividade de exploração de sistemas municipais, não devem os preços dos serviços prestados e dos bens fornecidos ser inferiores aos custos direta e indiretamente suportados pelo Município, salvo as exceções previstas nos diplomas legais aplicáveis e devidamente fundamentadas.

4.1.2.2. Fiscalização e cobrança de ‘taxas, multas e penalidades’

126. Nos termos do PRF, o MFA comprometeu-se a melhorar e a intensificar os mecanismos de fiscalização e cobrança no que respeita à arrecadação de receita de ‘taxas, multas e outras penalidades’¹⁴².
127. Nos termos do n.º 1 do artigo 10.º do RGTAL, os regulamentos devem estabelecer as regras relativas à liquidação e cobrança das taxas aplicadas.
128. A alteração do ‘Regulamento de Taxas e Outras Receitas’ prevista no PRF tinha por objetivo determinar, nomeadamente, os procedimentos de liquidação, cobrança e pagamento, e incluir o alargamento do prazo de pagamento voluntário, mecanismos de imediata execução fiscal e sanções e contraordenações mais gravosas para os casos de incumprimento¹⁴³, visando dar cobertura a aspetos que não se encontravam contemplados anteriormente¹⁴⁴. A alteração aprovada pela AM em 30.04.2010 introduziu os procedimentos previstos.
129. A partir de 2017, nos termos da alínea i) do n.º 1 do artigo 35.º do RJRFM¹⁴⁵, o MFA vinculou-se à contratação de um colaborador com responsabilidade para fiscalizar as atividades de arrecadação de receita, na área de ‘multas e penalidades’ pelo incumprimento das diretivas municipais. O

¹⁴⁰ Cf. capítulos III a V do anexo I do ‘Regulamento de Taxas’ aprovado em 28.02.2020.

¹⁴¹ Cf. p. 40 e 41 do ‘Regulamento de Taxas’, aprovado em 28.02.2020, e os cálculos de valores subjacentes à aplicação dos preços fornecidos pelo MFA.

¹⁴² Cf. ponto 6.1.4 do PRF.

¹⁴³ Cf. ponto 6.1.4 do PRF.

¹⁴⁴ Regulamento que vigorou entre 2003 e 2010.

¹⁴⁵ Em articulação com o ponto 7 e a alínea vii) do mapa 3 do PAM – Medidas de consolidação orçamental.

Município justificou o incumprimento da medida com o facto de não poder contratar nem alocar funcionários (devido ao reduzido número) para a realização dessa função¹⁴⁶.

130. De facto, a contratação de funcionários veio a ser muito restringida pela LOE de 2017 e seguintes e, mesmo nos municípios em saneamento ou rutura financeira, só em situações excepcionais a AM poderia autorizar a abertura dos procedimentos concursais¹⁴⁷.

4.1.2.3. Revogação e não concessão de benefícios fiscais e isenções de taxas

131. Nos termos da alínea d) do n.º 1 do artigo 35.º do RJRFM¹⁴⁸, entre 2017 e 2019, impunha-se ao MFA a revogação de benefícios fiscais e isenções de taxas¹⁴⁹ cuja concessão fosse da sua competência, bem como abster-se quanto à concessão de benefícios durante o prazo de vigência do PAM¹⁵⁰.
132. O Município não apresentava no sítio eletrónico da AT, de acordo com a informação fornecida, qualquer benefício fiscal em vigor entre 2017 e 2019 e não foi identificada qualquer deliberação municipal sobre a concessão de benefícios fiscais, concluindo-se, por tal, o respetivo cumprimento.
133. Por outro lado, no que concerne à revogação das isenções de taxas, verificou-se a manutenção das isenções previstas no artigo 12.º do ‘Regulamento de Taxas e Outras Receitas’ em vigor entre 2017 e 2019, conforme apresentado no **Quadro 14**:

¹⁴⁶ Cf. p. 41, 39 e 40 dos Relatórios de Gestão de 2017, 2018, 2019, respetivamente.

¹⁴⁷ Cf. os n.ºs 2 e 3 do artigo 48.º da Lei n.º 42/2016, de 28.12, os n.ºs 2 e 3 do artigo 53.º da Lei n.º 114/2017, de 29.12, e os n.ºs 2, 3 e 5 do artigo 55.º da Lei n.º 71/2018, de 31.12: em situações excepcionais, devidamente fundamentadas, a AM pode autorizar a abertura dos procedimentos concursais, desde que de forma cumulativa: a) a ocupação dos postos de trabalho em causa por trabalhadores com vínculo de emprego público previamente constituído seja impossível; b) o recrutamento seja imprescindível; c) seja demonstrado que os encargos com os recrutamentos estão devidamente cobertos; d) sejam cumpridos, pontual e integralmente, os deveres de informação previstos na Lei n.º 57/2011, de 28.11; e) o recrutamento não corresponda a um aumento da despesa com pessoal verificada em 31.12. do ano n-1, corrigida das reversões das reduções remuneratórias.

¹⁴⁸ Em articulação com o disposto ponto 5 do PAM.

¹⁴⁹ Cf. previsto na alínea d) do artigo 15.º do RFALEI, compete aos municípios a concessão de isenções e de benefícios fiscais, sendo que, nos termos da alínea c) do n.º 1 do artigo 25.º do RJAL, a deliberação em matéria de exercício dos poderes tributários compete à AM. Para efeitos de atribuição de isenções e benefícios relativamente aos impostos e outros tributos próprios, nos termos dos n.ºs 2 e 3 do artigo 16.º do RFALEI a AM, sob proposta da CM, deve aprovar regulamento contendo os critérios e condições para o reconhecimento de isenções totais ou parciais, objetivas ou subjetivas, devendo estes ser norteados pela tutela de interesses públicos relevantes, com particular impacto na economia local ou regional, não podendo ser concedidos por mais de cinco anos, com possibilidade única de renovação por igual período.

¹⁵⁰ A regulamentação dos benefícios fiscais consta do Estatuto dos Benefícios Fiscais, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 215/89, de 01.07.

Quadro 14 – Isenções totais ou parciais do ‘Regulamento de Taxas e Outras Receitas’ entre 2017 e 2019

Incidência subjetiva	Incidência objetiva
Pessoas coletivas de utilidade pública administrativa, as instituições particulares de solidariedade social, bem como as de mera utilidade pública	Atos e factos que se destinem à direta e imediata realização dos seus fins, desde que lhes tenha sido concedida isenção do respetivo IRC pelo Ministério das Finanças, ao abrigo do artigo 10.º do Código do IRC.
Pessoas singulares em casos de comprovada insuficiência económica (demonstrada nos termos da lei sobre o apoio judiciário)	n.i.
Pessoas constituídas na ordem jurídica canónica	Factos ou atos direta e imediatamente destinados à realização de fins de solidariedade social.
Associações e fundações desportivas, culturais e recreativas sem fins lucrativos	Licenciamentos e autorizações exigíveis para a realização de iniciativas e eventos integrados no âmbito das suas finalidades estatutárias.
Associação Humanitária dos Bombeiros Voluntários de Fornos de Algodres	n.i.
Associações ou fundações culturais, sociais, religiosas, desportivas ou recreativas	Placas, tabuletas ou outros elementos de identificação a colocar nas respetivas instalações.
	Atos que desenvolvam para prossecução de atividades de interesse público municipal, desde que beneficiem de isenção de IRC.
Partidos e coligações	Meios publicitários.
Setor de ovinocultura	Licenciamento de queijarias e construções destinadas à prática de ovinocultura.
n.i.	Eventos de manifesto e relevante interesse municipal.
n.i. – não identificado.	

134. A não revogação das isenções identificadas entre 2017 e 2019 constitui inobservância da obrigação a que o MFA se encontrava vinculado, conforme preconizado na alínea d) do n.º 1 do artigo 35.º do RJRFM, notando-se o facto de as referidas isenções se terem mantido com a alteração do regulamento aprovado na AM em 28.02.2020.

4.1.2.4. Atualização anual das taxas e preços

135. A alínea j) do n.º 1 do artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 38/2008 veio reforçar a necessidade de o Município dar cumprimento ao preceituado no n.º 1 do artigo 9.º do RGTAL no que respeita à atualização das taxas fixadas de acordo com a inflação verificada nos últimos dozes meses¹⁵¹. No que concerne à atualização dos preços, sem prejuízo da legislação específica atinente, o MFA previa no PRF um crescimento da receita relativa a ‘venda de bens e serviços correntes’, pelo menos, à taxa de

¹⁵¹ A informação sobre a variação da taxa de inflação (Índice de Preços no Consumidor) é apurada e publicada pelo INE, mensalmente, e disponibilizada em https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_faqs&FAQSfaq_boui=102748631&FAQSmod=1&xlang=pt

inflação¹⁵². No PAM, o reforço da observância das atualizações anuais das taxas e preços foi mantido¹⁵³.

136. Para efeitos de verificação do cumprimento da presente medida, foram analisadas as propostas da DAG e respetivas deliberações da CM e da AM¹⁵⁴ com efeitos no período 2014 a 2019 (**Quadro 15**):

Quadro 15 – Proposta e deliberação sobre a atualização de taxas e preços

Atos	2014		2015		2016		2017		2018		2019	
	Taxas	Preços	Taxas	Preços	Taxas	Preços	Taxas	Preços	Taxas	Preços	Taxas	Preços
Proposta DAG	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não
Deliberação CM	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não
Deliberação AM	Sim	n.a.	Não	n.a.	Não	n.a.	Não	n.a.	Sim	n.a.	Sim	n.a.

n.a. - não aplicável.

Fonte: Elaboração própria | Informação das propostas de DAG e atas da CM e da AM.

137. Verificou-se que, em todo o período de auditoria, as propostas apresentadas pela DAG¹⁵⁵ e as deliberações tomadas pela CM incidiram na atualização das taxas, nunca se referindo à atualização de preços¹⁵⁶. No entanto, a tabela do ‘Regulamento de Taxas e Outras Receitas Municipais’ que vigorou entre 2014-2019 continha, de forma indistinta, taxas e preços, conforme identificado nos §§ 120 a 123.
138. Não foram também apresentadas evidências da submissão por parte da CM junto da AM da atualização das taxas com efeitos no período entre 2015 e 2017¹⁵⁷.
139. Nos termos do artigo 29.º do ‘Regulamento de Taxas e Outras Receitas Municipais’, o MFA previa a atualização ordinária das taxas e preços no início de cada ano em sede de orçamento anual¹⁵⁸. Relativamente a 2015, o MFA justificou a não atualização em virtude da taxa de inflação de 2014 ter sido negativa (-0,3%). Relativamente ao ano de 2016, informou não ter sido aplicada a atualização por lapso. De acordo com as evidências numéricas apuradas, a atualização levada a cabo em 2017 não procedeu a uma atualização acumulada, ou seja, não considerou a variação referente a 2017 e a que não foi efetuada em 2016, mas tão só a primeira.

¹⁵² Cf. ponto 6.1.7 do PRF.

¹⁵³ Cf. ponto 8 do PAM.

¹⁵⁴ Nos termos previstos nas alíneas b) e g) do n.º 1 do artigo 25.º do RJAL, compete à AM, sob proposta da CM, aprovar as taxas do município e fixar o respetivo valor. De acordo com a alínea e) do n.º 1 do artigo 33.º do RJAL, compete à CM fixar os preços da prestação de serviços ao público pelos serviços municipais ou municipalizados, sem prejuízo, quando for caso disso, das competências legais das entidades reguladoras.

¹⁵⁵ As propostas da DAG para o órgão executivo apenas se iniciaram a partir do ano 2017, inclusive.

¹⁵⁶ Cf. atas da CM de 14.11.2013; 09.09.2014; 25.08.2015; 23.08.2016; 26.07.2017; e 03.08.2018.

¹⁵⁷ Cf. atas de AM de 01.10.2014; 30.11.2015; e 28.09.2016.

¹⁵⁸ Cf. atas da AM de 30.12.2013; 22.12.2014; 30.12.2015; 23.12.2016; 29.12.2017; e 14.12.2018.

140. Importa ainda ressaltar não ter sido identificada a taxa de inflação considerada nem evidenciada a disponibilização das tabelas atualizadas nos atos de aprovação e de deliberação, em violação do disposto no Código do Procedimento Administrativo (CPA) em vigor no período¹⁵⁹.
141. Por outro lado, para efeitos de apreciação sobre a eficácia da medida entre 2014 e 2019, foram solicitados os editais publicados na sequência das respetivas deliberações, tendo o MFA esclarecido que *“não foi publicado nenhum edital neste período, o regulamento depois de atualizado é publicado no portal do município e disponibilizado em formato papel nas secções onde são cobrados preços ou taxas”*.
142. O referido procedimento consubstancia inobservância do disposto no n.º 1 do artigo 56.º do RJAL, nos termos em que este determina que *“(…) as deliberações dos órgãos das autarquias locais (…) devem ser publicadas em edital afixado nos lugares de estilo durante cinco dos 10 dias subsequentes à tomada da deliberação ou decisão (…)”*.
143. Houve necessidade de solicitar ao Município as atualizações anuais do regulamento de taxas e preços, uma vez que, à data do início dos trabalhos de campo da auditoria¹⁶⁰, o regulamento que se encontrava publicado no sítio eletrónico da CM identificava a última atualização a 06.09.2017, quando deveria constar a atualização deliberada no ano de 2019 com efeitos no orçamento de 2020.

4.1.2.5. Revisão de preços do abastecimento de água, saneamento e gestão de resíduos

144. Nos termos do PRF, a expectativa de crescimento da receita de ‘vendas de bens e serviços correntes’ foi fundamentada, nomeadamente, pelo incremento do preço dos serviços de Abastecimento de Água (AA), saneamento de Águas Residuais (AR) e gestão de Resíduos Urbanos (RU)¹⁶¹.
145. A partir de 2017, com a implementação do PAM, foi reforçada a necessidade de o Município proceder à fixação dos preços cobrados no setor, nos termos definidos nas recomendações da Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos (ERSAR)¹⁶², conforme previsto na alínea e) do n.º 1 do artigo 35.º do RJRFM.

¹⁵⁹ Alíneas d) e e) do artigo 123.º do CPA em vigor no ano de 2014 e nas alíneas d) e e) do artigo 151.º do novo CPA aprovado em 2015.

¹⁶⁰ A 17.06.2020.

¹⁶¹ Cf. ponto 6.1.7 do PRF. Nos termos da alínea k) do n.º 2 do artigo 23.º do RJAL, compete aos municípios assegurar a provisão de serviços municipais de AA, de AR e de RU.

¹⁶² Nos termos do n.º 2 do artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 194/2009, de 20.08, compete à ERSAR zelar pelo cumprimento das obrigações das entidades gestoras, cf. previsto no artigo 8.º, com o objetivo de promover a eficiência e a qualidade do serviço prestado aos utilizadores e a sustentabilidade económico-financeira da prestação destes serviços, contribuindo para o desenvolvimento geral do setor.

146. O MFA adota o modelo de gestão direta¹⁶³ dos serviços prestados aos utilizadores finais de AA, AR e RU através das unidades orgânicas do município¹⁶⁴.
147. A Entidade Gestora (EG) “*deve garantir, num ambiente de eficiência produtiva e melhoria contínua, a afetação dos proveitos necessários para financiar os custos*”¹⁶⁵, por forma a assegurar a sustentabilidade financeira e a qualidade do serviço, bem como a expansão e renovação do sistema, evitando deste modo onerar a próxima geração com “*o seu envelhecimento e eventual colapso*”¹⁶⁶.
148. No que respeita à fixação dos preços, os tarifários a aplicar aos três serviços devem compreender uma componente fixa, em função do intervalo temporal objeto de faturação, e uma componente variável, em função da quantidade de água consumida, de águas residuais urbanas ou de resíduos urbanos recolhidos, devendo ainda proceder-se à diferenciação entre os utilizadores domésticos e não domésticos, tendo por finalidade a repercussão equitativa dos custos por todos os consumidores¹⁶⁷.
149. Analisando a estrutura dos tarifários aplicados pelo MFA no período da auditoria, conclui-se pelo cumprimento das recomendações no que respeita ao serviço de AA e de AR. O tarifário existente no serviço de RU apresentava-se restrito à componente fixa, concluindo-se pela inobservância das recomendações da ERSAR neste domínio.

Em sede do exercício do contraditório institucional, a ERSAR confirma que os tarifários de AA e AR praticados cumprem a estrutura mínima e quanto ao “*(...) tarifário do serviço de gestão de RU confirma-se a inexistência de tarifa variável,*”

¹⁶³ Previsto no artigo 14.º do Decreto-Lei n.º 194/2009, de 20.08. Nos artigos seguintes, são previstos os modelos de delegação em empresa constituída em parceria com o Estado, de gestão delegada e de gestão concessionada.

¹⁶⁴ Coexistem dois sistemas distintos - alta e baixa - sendo o MFA responsável pela atividade em baixa. Neste âmbito, as Entidades Gestoras devem implementar um sistema de análise de desempenho que considere, nomeadamente, a sustentabilidade da prestação dos serviços públicos em causa. De acordo com o artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 194/2009, de 20.08, as entidades devem apresentar uma capacidade infraestrutural, operacional e financeira necessária à garantia de uma prestação de serviço regular e contínua aos utilizadores de acordo com elevados níveis de qualidade, competindo à ERSAR a divulgação pública e a avaliação efetuada à prestação dos serviços públicos em causa.

¹⁶⁵ Cf. ponto 2.12 da Recomendação ERSAR n.º 02/2010. Cf. ponto 2.7 da Recomendação ERSAR n.º 02/2010, a identificação de diferentes tipos de proveitos e custos e a sua afetação aos serviços de AA, de AR e de RU deve ser efetuada de acordo com o princípio da causalidade e de forma consistente, objetiva, simples e transparente.

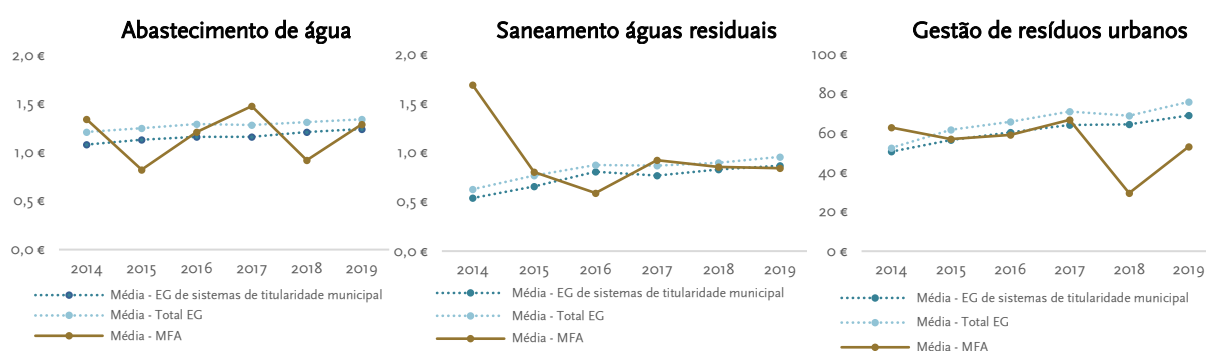
¹⁶⁶ Cf. ponto 2.13 da Recomendação ERSAR n.º 02/2010, essa recuperação poderá ser efetivada por uma de três vias, isoladamente ou em combinação: **a)** exclusivamente pela cobrança de tarifas, promovendo a equidade e a sensibilização para uma melhor utilização dos serviços; **b)** pelo recurso complementar a subsídios à exploração da autarquia; **c)** pelo recurso a transferências, designadamente subsídios ao investimento. A redução de a) à custa de b) e/ou c) deve ser uma decisão das entidades titulares dos serviços e com competência para a aprovação dos respetivos tarifários, tendo em conta a necessidade de moderação tarifária.

¹⁶⁷ Cf. Recomendação IRAR 01/2009 articulado com o artigo 81.º do Regulamento n.º 594/2018, 28.08, que regulamenta as relações comerciais dos serviços das águas e resíduos, ambos da ERSAR.

como referenciado no relatório, não cumprindo com o n.º 1 do artigo 81.º do Regulamento de Relações Comerciais.”.

150. Acresce ainda o facto de o Município não ter procedido, no período de 2016 a 2019¹⁶⁸, à atualização anual dos valores unitários previstos no respetivo regulamento¹⁶⁹, em violação do disposto no n.º 1 do artigo 11.º-A do Decreto-Lei n.º 194/2009, de 20.08, aditado pela Lei n.º 12/2014, de 06.03.
151. Por outro lado, a não aplicação da contabilidade de custos para efeitos de apuramento dos gastos subjacentes à fixação dos preços em causa constitui violação do disposto no ponto 2.8.3.1 do POCAL.
152. A análise da evolução do valor médio das tarifas aplicado pelo MFA, nos três serviços prestados em baixa (**Gráfico 2**)¹⁷⁰, evidencia oscilações anuais relevantes, denunciando possíveis fragilidades nos critérios estabelecidos que concorrem para o indicador em causa, colocando em causa a consistência exigida no referido apuramento¹⁷¹.

Gráfico 2 – Valor médio das tarifas de águas e gestão de resíduos urbanos



Nota: Os dados das EG de sistema de titularidade municipal correspondem apenas às de gestão direta.

Fonte: Elaboração própria | Dados da ERSAR e dados do MFA do ano de 2019.

153. Entre 2014 e 2019, o valor médio praticado entre as EG que operam em gestão direta – MFA incluído - é inferior, em qualquer um dos serviços, ao valor médio apurado para a totalidade das EG que coexistem no sistema. De acordo com a ERSAR, a divergência pode dever-se, nomeadamente, à

¹⁶⁸ Não foi considerado o ano de 2015 uma vez que a taxa de inflação apurada foi negativa.

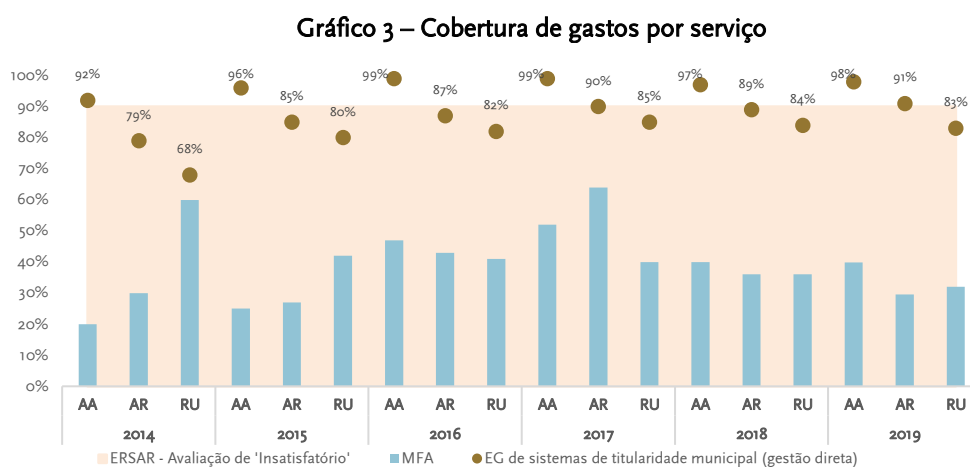
¹⁶⁹ Cf. comunicação efetuada anualmente pelo MFA à ERSAR, ao abrigo do disposto no n.º 3 do artigo 11.º-A do Decreto-Lei n.º 194/2009, de 20.08.

¹⁷⁰ Cf. Relatório Anual dos Serviços de Águas e Resíduos em Portugal (RASARP) de 2020, considerando que os serviços prestados aos utilizadores finais apresentam estruturas tarifárias diversas, o indicador preço médio do serviço apresentado pela ERSAR é apurado “pela relação entre o volume de negócios de cada serviço (rendimentos obtidos por via tarifária, quer dos serviços principais, quer dos serviços auxiliares), e as respetivas quantidades faturadas”.

¹⁷¹ Cf. ponto 2.7 e seguintes da Recomendação ERSAR n.º 02/2010.

incompletude dos gastos que concorrem para a provisão dos respetivos serviços por parte da EG de gestão direta e/ou à inadequação dos preços praticados face aos custos incorridos¹⁷².

154. Para efeitos de verificação do cumprimento do disposto nos PAF, recorreu-se, adicionalmente, à evolução do indicador de cobertura de gastos¹⁷³ do MFA em comparação com a globalidade das EG de titularidade municipal de gestão direta, entre 2014 e 2019 (Gráfico 3).



Fonte: Elaboração própria | Dados da ERSAR e dados do MFA relativos à cobertura de gastos do ano de 2019.

155. O MFA evidencia um nível ‘insatisfatório’¹⁷⁴ da cobertura de gastos nos três serviços prestados. Os desvios mais acentuados são evidenciados pelo serviço de AA, cuja avaliação da globalidade das EG de titularidade municipal de gestão direta se situa ao nível do ‘mediano’. Após ligeira recuperação dos indicadores em 2016 e 2017, estes voltam a diminuir a partir de 2018, verificando-se que menos de 40% dos gastos incorridos pelo MFA foram cobertos pelos rendimentos¹⁷⁵.

A ERSAR confirma em sede do exercício do contraditório institucional “(...) a informação apresentada no Gráfico 3 do relatório, exceto no que se refere aos dados

¹⁷² Cf. RASARP de 2020 da ERSAR.

¹⁷³ O indicador é definido como o rácio entre os rendimentos tarifários, outros rendimentos e subsídios ao investimento e os gastos totais, nos termos definidos pela ERSAR.

¹⁷⁴ Os valores de referência estabelecidos pela ERSAR (%): Bom [100-110]; Mediano [90-100[ou]110-120]; Insatisfatório [0;90[ou]120; +∞[.

¹⁷⁵ No que concerne ao serviço de AA, importa considerar o indicador relativo a ‘água não faturada’: cf. RASARP 2015 a 2020 da ERSAR, a ‘água não faturada’ é “um indicador de eficiência das entidades gestoras na medida em que permite obter o valor de água que, apesar de ser captada, tratada, transportada, armazenada e distribuída, não chega a ser faturada”. A ‘água não faturada’ é composta por perdas reais, perdas aparentes - erros de medição e uso não autorizado - e pelo consumo autorizado não faturado. O MFA evidencia níveis de ‘água não faturada’ entre 42%-52% face à média do continente que oscila entre os 28% e os 30% no período de 2014 a 2019. Os níveis apresentados pelo MFA no AA revelam que praticamente metade da água sujeita ao ciclo produtivo, com todos os custos subjacentes, não é faturada. Esta ineficiência adquire maior relevo perante a representatividade de 47%-57% face à globalidade dos custos do sistema (AA+AR+RU) no período de referência.

do ano de 2019, uma vez que a informação económico-financeira referente a esse ano foi considerada pela ERSAR 'Não validável', por não se apresentar fiável e suficiente para o apuramento do indicador da cobertura dos gastos."

156. Perante o exposto, verificam-se fragilidades nos preços aplicados pelo MFA que podem colocar em causa a sustentabilidade económico-financeira do sistema e, conseqüentemente, a garantia da qualidade dos serviços¹⁷⁶, nomeadamente pela falta de afetação de rendimentos que viabilize a cobertura dos custos do serviço e a eficiência económica, relevando-se neste contexto os impactos da não aplicação da contabilidade de custos; da ponderação de coeficientes de incentivo que visam reduzir os preços aplicados face ao respetivo custo (§§ 123 a 125); da não adoção da estrutura tarifária recomendada pela ERSAR no serviço de RU; e da desatualização dos preços determinados¹⁷⁷.
157. A aplicação de coeficientes nas referidas atividades, nos anos de 2013 a 2018, com efeitos nos orçamentos e contas de 2014 a 2019, constitui inobservância do disposto nos n.ºs 1 e 3 do artigo 21.º do RFALEI, consubstanciando eventual responsabilidade financeira de natureza sancionatória, nos termos do disposto nas alíneas a), b) e d), n.º 1, do artigo 65.º da LOPTC. Entende-se que a eventual responsabilidade sancionatória deverá recair sobre os membros da CM, uma vez que estes violaram o dever de fixar os preços nos termos devidos da prestação de serviços ao público pelos serviços municipais ou municipalizados, sem prejuízo, quando for caso disso, das competências legais das entidades reguladoras, conforme a alínea e), do n.º 1, do artigo 33.º do RJAL, e sobre o Chefe da DAG nos termos das alíneas a) e c) do n.º 2 do artigo 16.º do ROSMFA.
158. Contudo, atento o disposto no n.º 2 do artigo 69.º e nos n.ºs 1 a 3 do artigo 70.º da LOPTC, apenas as infrações cometidas no período de 2015 a 2019 são passíveis de procedimento por responsabilidade financeira sancionatória.
159. Esta conduta seria ainda passível de gerar responsabilidade financeira reintegratória, de acordo com o disposto no artigo 60.º da LOPTC, não se encontrando, contudo, determinado o dano para o erário municipal.

Em sede de contraditório pessoal, Rita Silva, Vice-Presidente e Vereadora durante o período em causa, informa ter votado vencido na *"(...) proposta de votação de um*

¹⁷⁶ Cf. alínea b) do n.º 4 do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 194/2009, de 20.08.

¹⁷⁷ Tendo sido solicitadas as instruções vinculativas e/ou pareceres anuais remetidas/os pela ERSAR ao MFA, entre 2014 e 2019, foi informado não haver conhecimento da documentação solicitada no período em causa. Em sede de contraditório institucional, a ERSAR confirma que *"(...) não emitiu documentos desta natureza para o Município de Fornos de Algodres, uma vez que não estavam reunidas as informações necessárias para a sua emissão, dada a ausência/insuficiência da informação prestada por este Município."*

conjunto de regulamentos que violavam claramente a lei (...), conforme podem verificar na ata 34 do ano 2019 (...)”.

Porém, cumpre enfatizar que as irregularidades identificadas respeitam às deliberações tomadas entre 2013 e 2018 com efeitos nos orçamentos de 2014 a 2019, pelo que as alegações não são suscetíveis de afastar a sua eventual responsabilidade financeira sancionatória.

160. Acresce que a não atualização dos preços nos anos de 2015 a 2018, com efeitos de 2016 a 2019, constitui inobservância do disposto no n.º 1 do artigo 11.º-A do Decreto-Lei n.º 194/2009, de 20.08, aditado pela Lei n.º 12/2014, de 06.03, e consubstancia eventual responsabilidade financeira de natureza sancionatória, nos termos do disposto nas alíneas a), b) e d), n.º 1, do artigo 65º da LOPTC. A eventual responsabilidade sancionatória deverá recair sobre os membros da CM, uma vez que esta prática viola também a competência material da CM de fixar os preços nos termos devidos da prestação de serviços ao público pelos serviços municipais ou municipalizados, conforme a alínea e), do n.º 1, do artigo 33.º do RJAL, e sobre o Chefe da DAG nos termos das alíneas a) e c) do n.º 2 do artigo 16.º do ROSMFA.
161. Atendendo uma vez mais ao disposto no n.º 2 do artigo 69.º e nos n.ºs 1 a 3 do artigo 70.º da LOPTC, apenas as infrações cometidas no período de 2015 a 2019 são passíveis de procedimento por responsabilidade financeira sancionatória.
162. Esta conduta seria ainda passível de gerar responsabilidade financeira reintegratória, de acordo com o disposto no artigo 60.º da LOPTC, não se encontrando, contudo, determinado o dano para o erário municipal.

Sobre o presente ponto, o Presidente da CM e os responsáveis cujo teor das respetivas alegações é coincidente alegam em sede de contraditório institucional e pessoal que *“(...) no que respeita à fixação dos preços, é mister esclarecer que a ERSAR vem dando parecer favorável à fixação das tarifas após 2011. Por outro lado, a não atualização dos preços decorre do litígio que opõe o MFA (...) à Águas de Lisboa e Vale do Tejo (...)*”.

Contudo, a ERSAR informa, em sede de contraditório institucional, que *“(...) em 2016 e 2018 o MFA não solicitou parecer sobre a proposta de revisão do tarifário. Nos anos de 2015, 2017 e 2019 iniciou os procedimentos para obtenção do parecer da ERSAR, contudo a informação disponibilizada não foi considerada suficiente para a*

sua emissão.”. A referida informação foi suportada pelas comunicações do portal da ERSAR também disponibilizadas por esta entidade no seu contraditório.

Perante o exposto, verifica-se que não só o MFA não procedeu à atualização anual dos tarifários, como estes não foram aprovados pela ERSAR nos anos de 2015 a 2019.

A justificação de que a não atualização decorre do litígio do MFA com a AdZC não pode ser acolhida, na medida em que, pelo menos, os valores reconhecidos em ‘provisões para riscos e encargos’ relevam para os gastos dos serviços prestados. Acresce que a fundamentação apresentada não justifica o facto de a CM não ter procedido, pelo menos, à atualização anual dos preços praticados à taxa de inflação, obrigação esta que decorria do PRF.

Em sede de contraditório pessoal, Rita Silva, Vice-Presidente e Vereadora no período da auditoria, alega ter votado favoravelmente, entre 2015 e 2018, a proposta que previa a “(...) *Fixação de taxas nos termos do artigo 8.º do Regime Jurídico das Taxas das Autarquias Locais, aprovado pela Lei n.º 53-E/2006, de 29 de dezembro, atualizadas, anualmente, de acordo com taxa de inflação verificada nos últimos 12 meses (...)*”, concluindo que, por isso, eventuais factos suscetíveis de responsabilidade financeira sairiam da sua esfera de responsabilidade.

Esta proposta refere-se, no entanto, à fixação e atualização de taxas, pelo que as votações efetuadas não incidiram sobre a atualização dos preços aqui em causa.

Face ao exposto, mantém-se que os factos apurados são suscetíveis de constituir eventual responsabilidade financeira nos termos descritos nos §§ 160 e 162.

Note-se que, sempre que a CM proceda à atualização de preços ou taxas, deverão as respetivas deliberações conter a identificação da taxa de inflação aplicável ou a fundamentação económico-financeira (se aplicável) e identificar os novos preços em vigor através de uma nova tabela atualizada.

4.1.3. Transferências do Estado

4.1.3.1. Utilização do Fundo de Equilíbrio Financeiro

163. Entre as medidas de maximização da receita previstas, o MFA previu no seu PRF a maximização da utilização da receita proveniente do Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF)¹⁷⁸ para efeitos de cobertura do serviço da dívida em detrimento do investimento municipal¹⁷⁹.
164. O **Quadro 16** apresenta os dados da receita obtida do FEF pelo MFA entre 2014 e 2019.

Quadro 16 – Receita de transferências do Fundo de Equilíbrio Financeiro

Ano	Receita corrente		Receita de capital		Total	Varição anual
	€	%	€	%	€	%
2014	3 308 145	90	367 572	10	3 675 717	---
2015	3 459 693	90	384 410	10	3 844 103	5%
2016	3 504 223	90	389 358	10	3 893 581	1%
2017	3 617 555	90	401 950	10	4 019 505	3%
2018	3 669 872	90	407 763	10	4 077 635	1%
2019	3 920 611	91	402 037	9	4 322 648	6%

Nota: A receita corrente e de capital é reconhecida no orçamento pelos classificadores económicos 06.03.01.01 e 10.03.01.01, respetivamente.

Fonte: Elaboração própria | Dados dos mapas de controlo orçamental da receita 2014-2019.

165. Entre 2014 e 2018 o MFA afetou a receita corrente 90% do valor das transferências obtidas do FEF¹⁸⁰, ou seja, o máximo previsto no RFALEI.
166. Em 2019, o MFA obteve mais m€302 do FEF por via do previsto nos n.ºs 1 e 2 do artigo 35.º do RFALEI¹⁸¹, que alocou à receita corrente municipal. Tratando-se de uma receita extraordinária, deveria ter sido considerada como transferência de capital, como disposto no n.º 4 do artigo 35.º do

¹⁷⁸ Repartição de recursos entre o Estado e os municípios, ao abrigo da alínea a) do n.º 1 do artigo 25.º do RFALEI, tendo por objetivo o equilíbrio financeiro horizontal e vertical, nomeadamente, através de “*uma subvenção geral, determinada a partir do Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF), cujo valor é igual a 19,5 /prct. da média aritmética simples da receita proveniente dos impostos sobre o rendimento das pessoas singulares (IRS), o IRC e o imposto sobre o valor acrescentado (IVA), deduzido do montante afeto ao Índice Sintético de Desenvolvimento Regional, nos termos do n.º 2 do artigo 69.º.*” Com a alteração introduzida pela Lei n.º 51/2018, de 16.08, a dedução identificada foi retirada.

¹⁷⁹ Cf. ponto 6.1.6 do PRF. A maximização prevista no plano encontrava-se fundamentada no n.º 3 do artigo 25.º da Lei n.º 2/2007, de 15.01, em vigor aquando da respetiva elaboração, que definia o máximo de 65% para afetação do FEF como receita corrente. Com a aprovação do RFALEI, nos termos do n.º 3 do artigo 31.º, a alocação máxima do FEF em receita corrente foi aumentada para 90%.

¹⁸⁰ Em conformidade com as respetivas LOE em vigor.

¹⁸¹ O n.º 1 determina que “*da participação de cada município nos impostos do Estado, por via do FEF, do FSM e do IRS, não pode resultar, nomeadamente, “uma diminuição superior a 2,5 /prct. da participação nas transferências financeiras do ano anterior para os municípios com capitação de impostos locais superior a 1,25 vezes a média nacional em três anos consecutivos, nem uma diminuição superior a 1,25 /prct. da referida participação, para os municípios com capitação inferior a 1,25 vezes aquela média durante aquele período.*” Para efeitos de compensação, é definida a respetiva fonte de financiamento no n.º 2 do mesmo artigo, tendo o valor do FEF inicialmente previsto para o MFA (m€4 020) beneficiado de um reforço de m€302.

RFALEI¹⁸². Consequentemente, naquele ano, o Município ultrapassou a alocação máxima das transferências provenientes do FEF para receita corrente constante do n.º 3 do artigo 31.º do RFALEI.

Em sede do exercício do contraditório institucional e pessoal, o Presidente da CM e os responsáveis cujo teor das respetivas alegações é coincidente alegam que se trata “(...) *de uma forma de tratamento contabilístico diverso do que entende o projeto de relato, mas sem consequência na implementação e execução das metas previstas no PAM.*”

O alegado não invalida as considerações sobre a matéria constante do relato de auditoria pelo que se mantém a análise efetuada.

4.1.3.2. Participação variável no Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares

167. No âmbito do PAM, entre 2017 e 2019 o Município estava vinculado à definição da taxa máxima de 5% da participação variável no Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS)¹⁸³, nos termos previstos na alínea a) do n.º 1 do artigo 35.º do RJRFM. Esta medida não havia sido adotada em sede do PRF.

Quadro 17 – Taxa da participação variável no Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares
(em percentagem)

Designação	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Taxa da participação variável IRS	0,00	5,00	5,00	5,00	5,00	5,00

Fonte: Elaboração própria | Dados da AT.

168. Conforme evidenciado no **Quadro 17**, no triénio 2017-2019 o MFA cumpriu o disposto no PAM, contudo a medida introduzida pelo plano não introduz qualquer alteração nos pressupostos subjacentes à maximização da receita desta natureza, considerando o facto de que entre 2015 a 2016 a taxa aplicada pelo Município já se encontrava maximizada.

4.1.4. Alienação do património

169. No âmbito do PRF, entre as medidas adicionais de maximização da receita indicadas por parte do MFA, previa-se a alienação de património “*dispensável*” em contexto de “*necessidade extrema, ou para um momento de conjuntura económica envolvente muito favorável à alienação*”¹⁸⁴. No PAM a

¹⁸² Em articulação com o mapa XIX da Lei n.º 71/2018, de 31.12, que aprova a LOE para 2019.

¹⁸³ Cf. artigo 26.º do RFALEI. A taxa é devida pelos sujeitos passivos com domicílio fiscal na respetiva circunscrição territorial, relativa aos rendimentos do ano imediatamente anterior.

¹⁸⁴ Cf. ponto 6.2.2 do PRF.

alienação do património não foi prevista, atendendo a que *“historicamente, este tipo de iniciativa revela sucessivas situações de vendas não concretizadas, razão pela qual o município considerou prudente não considerar esta alternativa”*¹⁸⁵. Não obstante, foi salvuardada a afetação de eventuais receitas provenientes da alienação de património à redução extraordinária da dívida, conforme estatuído no n.º 4 do artigo 35.º do RJRFM.

170. O PRF previa a execução de receitas desta natureza a partir de 2014, designadamente pela alienação de *“(...) um hotel situado num edifício histórico, propriedade do município, no montante de 12.000.000€, com pagamentos faseados”*, cujos influxos orçamentais estavam previstos até 2023¹⁸⁶.
171. Tratava-se do Solar de Vila Ruiva da Quinta de Vila Ruiva, sito no concelho de Fornos de Algodres, que se encontrava (e se mantém) cedido gratuitamente¹⁸⁷ ao Instituto Nacional de Aproveitamento dos Tempos Livres dos Trabalhadores (INATEL)¹⁸⁸ por um prazo de vinte anos (até 04.05.2022), ao abrigo de protocolo celebrado em 04.05.2002 entre as duas entidades¹⁸⁹.
172. Na sequência de pedido de esclarecimentos relativos às bases de avaliação do imóvel, das diligências tomadas para a efetivação da venda e dos motivos da sua não concretização, o Município informou: *“1) o PRF foi elaborado em 2008; 2) Nos anos de 2009/2010 instalou-se uma crise mundial, que afetou gravemente Portugal; 3) O PRF iniciou com os pressupostos anteriores à crise financeira que se instalou; 4) Não existe documentação da avaliação realizada aquando da realização do PRF (...), não sendo portanto possível validar os critérios utilizados para o valor atribuído; 5) Com a crise que se instalou, o valor de mercado do edifício está muito abaixo do valor considerado no PRF; 6) Após contactos informais não apareceram interessados na alienação, nem mesmo a Fundação INATEL, que explora o imóvel como uma pousada”*.
173. Constata-se, assim, a não concretização da medida prevista no PRF, que tinha um impacto orçamental estimado em plano de M€12,0. O imóvel continua a integrar o domínio privado

¹⁸⁵ Cf. análise do PAM efetuada pela DGAL de 08.07.2015.

¹⁸⁶ Cf. pontos 6.2.2 e 7.1 do PRF.

¹⁸⁷ Nos termos do artigo 1129º do Código Civil, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 47 344, de 25.11.1966, o contrato de comodato é *“(...) o contrato gratuito pelo qual uma das partes entrega à outra certa coisa, móvel ou imóvel, para que se sirva dela, com a obrigação de a restituir.”*

¹⁸⁸ O INATEL I.P. foi extinto pelo Decreto-Lei 106/2008, de 25.06, sucedendo-lhe a Fundação INATEL, no conjunto dos seus direitos e obrigações, bem como no exercício das suas competências e na prossecução dos seus fins e atribuições de serviço público. De acordo com os artigos 4º e 5º deste diploma bem como os seus estatutos, a Fundação é uma pessoa coletiva de direito privado de utilidade pública, dotada de personalidade jurídica, com duração indeterminada e tem como fins principais a promoção das melhores condições para a ocupação dos tempos livres e do lazer dos trabalhadores no ativo e reformados, desenvolvendo e valorizando o turismo social, a criação e fruição cultural, a atividade física e desportiva, a inclusão e a solidariedade social.

¹⁸⁹ No seguimento do protocolo celebrado em 12.12.1998, que foi substituído.

disponível do Município, incumbindo ao MFA a respetiva utilização no âmbito das suas atribuições¹⁹⁰.

174. O Município optou por ceder o imóvel em regime de comodato, estabelecendo como área prioritária de intervenção a criação de um Centro Integrado de Lazer para a prática de diversas modalidades desportivas¹⁹¹ para efeitos de utilização pela comunidade local. No entanto, o Centro Integrado de Lazer nunca foi criado, não se tendo cumprido o objetivo prioritário do protocolo com o INATEL, datado de 2002. O Presidente da CM declarou que *“A única vantagem desta cedência, além da disponibilização gratuita de algumas dormidas por ano, é manter esta estrutura aberta uma vez que o Município não teria capacidade de gestão do hotel nem pela prospeção do mercado foi possível arranjar um outro operador.”*
175. De acordo com as informações prestadas pelo Município e perante a inobservância dos termos do protocolo, o comodatário declinou, nas diversas reuniões realizadas, a possibilidade de conceder qualquer contrapartida pela utilização do imóvel, fundamentando-se nos resultados operacionais negativos apresentados, tendo-se disponibilizado a entregar o imóvel. No entanto, o Município optou por manter o protocolo com o INATEL em vigor.
176. Constata-se, assim, que as diligências encetadas pelo MFA no que respeita ao Solar de Vila Ruiva não se revelaram eficazes na promoção da sua sustentabilidade financeira, conforme previsto no PRF.
177. Para a concretização da medida com que se comprometeu para efeitos de reequilíbrio financeiro, e ao abrigo do princípio da prossecução do interesse público sobre o qual a atividade administrativa assenta¹⁹², o Município poderia ter promovido a venda através de um procedimento concorrencial. Resulta do exposto que o Município não fez o que estava ao seu alcance para obter as receitas que inscreveu no PRF, o que condicionou o cumprimento das metas e resultados nele estabelecidos.

¹⁹⁰ Cf. n.º 2 do artigo 23.º do RFALEI, os municípios dispõem de atribuições nos domínios dos tempos livres e desporto; promoção do desenvolvimento, entre outros. No estudo, de julho de 2015, utilizado para fundamentar o conteúdo do PAM, a *Deloitte Consultores* considerou que o Complexo Turístico de Vila Ruiva tinha um valor líquido contabilístico, a 31 de dezembro de 2013, de M€7,2.

¹⁹¹ Cf. a cláusula 2.º do protocolo. No seguimento, nos termos da cláusula 4.ª do protocolo, competiria à CM *“A disponibilização de transportes locais para participantes nas atividades e respetivos equipamentos e materiais, em condições a articular de acordo com o calendário de atividades”*. Na cláusula 5.ª ficou estabelecido que *“Os aspetos operacionais e específicos, necessários ao desenvolvimento das atividades, serão concretizados através dum plano anual a acertar entre as partes que estabeleça a calendarização e os pormenores de cooperação”*.

¹⁹² Cf. artigo 4.º do CPA, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 4/2015, de 07.01.

Em sede do exercício do contraditório institucional e pessoal, o Presidente da CM e os responsáveis cujo teor das respetivas alegações é coincidente argumentam, em síntese, que:

- a) A receita que no PRF se previa obter com a alienação do imóvel não era realista, a operação era inexequível e a sua inclusão no PRF serviu para dar equilíbrio aparente ao Plano. Referem, nomeadamente, que a alienação era inviável *“(...) pelo facto de o Solar de Vila Ruiva (...) ter sido cedido gratuitamente ao INATEL por um prazo de vinte anos (até 04.05.2022) (...)”*, porque *“(...) a avaliação do imóvel, é largamente inflacionada e desinserida da realidade (...)”*, tendo o PRF sido elaborado antes dos efeitos da crise do sub-prime, porque *“(...) o valor da avaliação é meramente arbitrário e não existe qualquer avaliação, interna nem externa efectuada ao imóvel”*, sendo que a avaliação não é credível *“(...) pois não existe nenhum critério sério nem nenhuma entidade ou perito avaliador, minimamente credíveis, que tenha aventado valor ao imóvel (...)”* e porque *“(...) o INATEL foi abordado (...) não tendo manifestado o mínimo interesse na aquisição do imóvel (...)”*.
- b) A medida de alienação do imóvel em causa encontrava-se prevista no PRF, mas não foi considerada no PAM que lhe sucedeu, pois *“(...) ao contrário do que aconteceu no PRF, aprovado e validado por várias instituições, o PAM, por opção do Executivo camarário e da Direção do FAM, não contemplou essa hipotética alienação considerada inverosímil, garantindo assim uma maior possibilidade de execução efetiva do PAM (...)”*;
- c) Que a responsabilidade pela elaboração deste processo e organização do PRF é do executivo anterior (mandato 2009-2013).

Constata-se, assim, que as alegações vêm reforçar as observações de auditoria:

1. O PRF não reunia a qualidade necessária e recorria à suposta alienação do imóvel em causa para conseguir apresentar uma projecção de receita capaz de acomodar uma trajetória de redução do endividamento municipal em 20 anos (o prazo máximo à luz do previsto no n.º 6 do artigo 41.º da Lei n.º 2/2007, de 15.01).
2. Os responsáveis municipais, de forma deliberada, fizeram aprovar um Plano que sabiam não ter condições para cumprir.

3. O Município obrigou-se a alienar o imóvel para gerar receitas que permitissem a boa execução do PRF, mas os seus sucessivos responsáveis não diligenciaram ativamente pela obtenção dessa receita ou sequer pela otimização da utilização do imóvel de forma a gerar rendimento para os cofres municipais, sendo que esse facto acentuou a incapacidade para cumprir com as obrigações assumidas no Plano;
4. A não consideração da alienação do imóvel como medida obrigatória em sede de PAM é perfeitamente compreensível, mas tal não significa que os responsáveis municipais não devam tomar as melhores decisões de gestão relativamente ao mesmo. Dificilmente se compreende, ainda mais atendendo à situação financeira do Município, que o imóvel se mantenha cedido gratuitamente e sem que, aparentemente, tenha sido dado cumprimento ao objetivo primário do respetivo protocolo, que consistia na criação de um Centro Integrado de Lazer para utilização da comunidade local na prática de diversas modalidades desportivas¹⁹³.

4.1.5. Utilização de receita gerada com medidas não previstas e/ou especificadas

178. Nos termos preconizados no n.º 4 do artigo 35.º do RJRFM¹⁹⁴, incumbia ao MFA afetar a receita gerada por medidas não previstas e/ou especificadas no PAM à redução extraordinária da dívida total, nomeadamente, a resultante da alienação de património¹⁹⁵.
179. A execução da rubrica orçamental “venda de bens de investimento” (**Quadro 18**) não ultrapassou valores residuais, quer no decorrer do PAM, quer no decorrer do PRF, situação que não permitiu ao Município dar cumprimento efetivo à redução extraordinária da dívida por essa via.

Quadro 18 – Cobrança de receita de ‘venda de bens de investimento’

Classificador económico	(em euros)					
	2014	2015	2016	2017	2018	2019
09.00.00 – Venda de bens de investimento	870	14	2 750	1 975	1 000	0

Nota: Nos termos do Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14.02, a receita reconhecida no capítulo 09.00.00 “compreende os rendimentos provenientes da alienação, a título oneroso, de bens de capital que na aquisição ou construção tenham sido contabilizados como investimento. (...)”.

Fonte: Elaboração própria | Dados dos mapas de controlo orçamental da receita 2014-2019.

¹⁹³ Note-se que o facto de não ter sido estabelecida no PAM a alienação do imóvel não obsta a que o órgão executivo diligencie pela sua venda, através da formalização de todos os procedimentos necessários, conforme previsto nas alíneas g) e h) do n.º 1 do artigo 33.º do RJAL.

¹⁹⁴ Em articulação com o ponto 10 do PAM.

¹⁹⁵ A referida disposição legal prevê ainda a redução extraordinária da dívida total na sequência da concessão ou cedência à exploração de património e serviços municipais; e da reestruturação, alíneação ou concessão de segmentos de atividade empresarial (inexistente no MFA) ou de participações locais.

4.1.6. Consignação do aumento de receita proveniente do FEF e do IRS

180. Sem prejuízo das medidas previstas nos PAF, o Município encontrava-se vinculado ao cumprimento das disposições previstas nas LOE relativas à redução do endividamento. A LOE para 2015 previa a consignação do aumento da receita entre 2014 e 2015, proveniente do FEF e da participação variável do IRS, numa das seguintes finalidades: i) capitalização do FAM; ii) pagamento de dívidas a fornecedores registadas no Sistema Integrado de Informação das Autarquias Locais (SIIAL) a 30.08.2014; iii) redução do endividamento de médio e longo prazo do município¹⁹⁶.

Quadro 19 – Variação da receita do FEF e da participação variável do IRS

		(em euros)		
Tipologia	Descritivo	2014	2015	Variação anual
	Participação no IRS ⁽¹⁾	66 847	90 037	23 190
Receita	Fundo de Equilíbrio Financeiro ⁽²⁾	3 675 717	3 844 103	168 386
	Subtotal	3 742 564	3 934 140	191 576
Despesa	Capitalização do FAM ⁽³⁾	0	45 702	45 702
	Total (receita-despesa)	3 742 564	3 888 438	145 874

Notas: Classificador económico da receita ⁽¹⁾ 06.03.01.03 ⁽²⁾ 06.03.01.01 e da despesa ⁽³⁾ 09.08.02.01.

Fonte: Elaboração própria | Dados das LOE e mapas de controlo orçamental da receita 2014-2015.

181. De acordo com o **Quadro 19**, o MFA beneficiou de um acréscimo global de receita de IRS e do FEF de m€192 entre 2014 e 2015, tendo aplicado cerca de m€46 na capitalização do FAM¹⁹⁷. Dada a não afetação do valor remanescente – cerca de m€146 – aos fins preconizados na LOE de 2015, conclui-se pelo incumprimento, no ano de 2015, da respetiva norma legal.
182. A ilegalidade é passível de consubstanciar responsabilidade financeira de natureza sancionatória, nos termos do disposto nas alíneas b) e i) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC. A eventual responsabilidade sancionatória deverá recair sobre o Presidente da CM, considerando que lhe incumbia autorizar o pagamento das despesas realizadas, conforme a alínea h) do n.º 1 do artigo 35.º do RJAL, e sobre o Chefe de DAG, nos termos das alíneas a) e k) do n.º 2 do artigo 16.º do ROSMFA.

Em sede de contraditório institucional e pessoal, o Presidente da CM e os responsáveis cujo teor das respetivas alegações é coincidente confirmam que o

¹⁹⁶ Cf. n.º 4 do artigo 98.º da Lei n.º 82-B/2014, de 31.12.

¹⁹⁷ A contribuição de cada município é calculada ponderando o montante total a realizar pelo conjunto dos municípios pelo peso relativo de cada um deles no somatório do FEF, do IUC e do IRS, Participação nos Impostos do Estado, de acordo com os valores finais constantes do mapa XIX anexo à LOE, tendo por base a média dos últimos cinco anos, incluindo o ano em curso, e ponderando também a coleta do IMI no município caso fosse aplicada a taxa média do intervalo previsto no Código do IMI, de acordo com a fórmula prevista no n.º 3 do artigo 17.º do RJRFM. Nos termos do n.º 1 do artigo 19.º do RJRFM, a realização do capital social do FAM, por parte de cada município e do Estado, é efetuada no prazo máximo de sete anos, em duas prestações anuais, a realizar nos meses de junho e dezembro, com início em 2015.

Município beneficiou de um acréscimo global de receita de IRS e do FEF de M€192 entre 2014 e 2015, tendo aplicado cerca de M€46 na capitalização do FAM.

Já quanto à afetação do valor remanescente – cerca de m€146 – aos fins preconizados na LOE de 2015 os responsáveis referem que, à data, “(...) *não existiam dívidas a fornecedores registadas no SIIAL por parte do MFA*” pelo que “*As dívidas existentes eram apenas as que decorriam dos contratos de mútuo bancário*”.

Os responsáveis argumentam ainda que, naquele período, “(...) *1º semestre de 2015 – estavam a decorrer as negociações com as instituições de crédito, por via das quais foi acordada a moratória no pagamento das prestações contratuais. O que sucedeu, por aconselhamento da Direção do próprio FAM (...), pelo que não era lógica a afetação desse aumento da receita à redução do endividamento de médio e longo prazo.*”

Ao contrário do que se argumenta, e considerando que a capitalização anual do FAM já se encontrava cumprida e que não existiam dívidas a fornecedores, faria sentido utilizar a receita em causa para reduzir o endividamento de médio e longo prazo através de uma amortização extraordinária dos empréstimos em curso, o que baixaria o serviço da dívida e o montante a contrair com o FAM para efeitos da amortização daqueles empréstimos.

Sendo certo que o Município não afetou, na íntegra, o aumento da receita proveniente do FEF e da participação variável do IRS, entre 2014 e 2015, aos fins determinados no n.º 4 do artigo 98.º da LOE de 2015, mantém-se a posição relatada, por violação das normas anteriormente citadas, sendo a situação passível de eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos das alíneas b) e i) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC.

4.2. Medidas de racionalização da despesa

183. As medidas de racionalização da despesa elencadas nos diplomas legais não foram densificadas nos PAF, tendo sido facultado ao Município decidir quanto à forma como pretendia alcançar as limitações impostas nas áreas da despesa com pessoal, aquisição de bens e serviços e investimento (Anexos Erro! A origem da referência não foi encontrada. e Erro! A origem da referência não foi encontrada.).

4.2.1. Despesas com pessoal

184. Nos termos do PRF aprovado, o MFA assumia que “a redução da despesa com recursos humanos (...) é imperativa num adequado reestruturar financeiro do Município, observando esta despesa valores desadequados para a dimensão e realidade financeira do concelho”¹⁹⁸.
185. Conforme estatuído na alínea d) do n.º 1 do artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 38/2008 e nas alíneas k) e l) do n.º 1 do artigo 35.º do RJRFM, incumbia ao Município a apresentação de medidas específicas de contenção da despesa com pessoal nos respetivos planos aprovados. Cumulativamente, as entidades na situação de rutura financeira, encontravam-se vinculadas ao cumprimento das disposições previstas nas LOE em vigor relativamente à contratação e número total de trabalhadores (Quadro 20).

Quadro 20 – Medidas de contenção da ‘despesa com pessoal’

Medidas	Critério	PRF				PAM		
		2013 ⁽¹⁾	2014	2015	2016	2017	2018	2019
a) Redução de colaboradores	Total de colaboradores (n.º) ⁽²⁾	100	97	94	92	90	89	88
	<i>Variação anual (%)</i>	---	-3%	-3%	-2%	-2%	-1%	-1%
b) Limitação no recrutamento	Colaboradores admitidos (n.º)	0	0	0	0	0	0	0
c) Não renovação de contratos de trabalho a termo	Despesa paga - CE 01.01.06 (€)	12.730	2.420	0	0	0	0	0
d) Redução/monitorização de ‘horas extraordinárias’	Despesa paga - CE 01.02.02 (€)	0	0	0	0	0	0	0
e) Redução/monitorização de ‘ajudas de custo’	Despesa paga - CE 01.02.04 (€)	7.353	2.952	3.396	3.028	2.448	4.012	5.028
	<i>Variação anual (%)</i>	---	-60	15	-11	-19	64	25

⁽¹⁾ Ano base.

⁽²⁾ Para efeitos de contagem, foram desconsiderados os elementos do órgão executivo e respetivos elementos dos gabinetes de apoio e incluídos os trabalhadores com contrato de trabalho em funções públicas (ocupados/cativos) e os cargos de dirigente ocupados.

Fonte: Elaboração própria | Dados dos mapas de controlo orçamental da despesa; dos vencimentos processados a 31.12.2013-2019; e da informação do MFA.

186. De acordo com as evidências recolhidas:

¹⁹⁸ Cf. ponto 5.1 do PRF.

- a) **Redução de colaboradores:** verificou-se o cumprimento da redução anual de, pelo menos, 3% do número de trabalhadores nos anos de 2014 e 2015¹⁹⁹ e da limitação do número máximo de colaboradores a 93 no biénio de 2017 e 2018 e 89 no ano 2019²⁰⁰;
- b) **Limitação no recrutamento:** verificou-se o cumprimento da limitação de procedimentos concursais com vista à constituição de vínculos de emprego público por tempo indeterminado/a termo em todo o período²⁰¹. Ainda assim, foi designado o Chefe do Gabinete de Apoio à Presidência, a partir de 12.03.2018, por despacho do Presidente da CM, de 09.03.2018, ao abrigo do Decreto-Lei n.º 11/2012, de 20.01, e que, por tal, não concorre para a limitação imposta;
- c) **Não renovação de contratos de trabalho a termo:** medida prevista no PRF e nas LOE de 2013, 2014 e 2015²⁰². Encontra-se evidenciado nas execuções orçamentais de 2013 e 2014 e na informação prestada pelo MFA²⁰³ que *“Apenas foi renovado um contrato de trabalho no âmbito das AEC, obrigatório por lei no ano letivo de 2013/2014”*²⁰⁴.
- d) **Redução/monitorização de ‘horas extraordinárias’:** medida específica prevista no PRF e determinada na alínea l) do n.º 1 do artigo 35.º do RJRFM, verificando-se o respetivo cumprimento, considerando que se constatou uma execução orçamental nula no período;
- e) **Redução/monitorização de ‘ajudas de custo’:** medida específica prevista no PRF e no PAM, tendo-se constatado uma significativa contração entre 2013 e 2014 (de 60%) e uma tendência de crescimento nos últimos dois anos.

¹⁹⁹ Cf. artigo 63.º da Lei n.º 83-C/2013, de 31.12, e alínea a) do n.º 1 do artigo 63.º da Lei n.º 82-B/2014, de 31.12. Em 2014, para efeitos de apuramento do n.º total de trabalhadores, não é considerado o pessoal necessário para assegurar o exercício de atividades objeto de transferência ou contratualização de competências da administração central para a administração local no domínio da educação e no âmbito do atendimento digital assistido, nos termos previstos no n.º 5 do artigo 62.º Lei n.º 83-C/2013, de 31.12. Em 2015, as exceções previstas no ano anterior estendem-se a todas as áreas de transferência ou contratualização de competências, cf. o n.º 3 do artigo 63.º da Lei n.º 82-B/2014, de 31.12. Não são ainda considerados os estágios profissionais realizados ao abrigo do Decreto-Lei n.º 166/2014, de 06.11, pela inexistência de vínculo de emprego público nos termos do artigo 6.º da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, aprovada pela Lei n.º 35/2014, de 20.06.

²⁰⁰ Cf. ponto 14 do PAM.

²⁰¹ Cf. n.º 1 do artigo 65.º da Lei n.º 83-C/2013, de 31.12, n.º 1 do artigo 65.º da Lei n.º 82-B/2014, de 31.12, n.º 1 do artigo 33.º da Lei n.º 7-A/2016, de 30.03, n.º 1 do artigo 48.º da Lei n.º 42/2016, de 28.12, n.º 2 do artigo 53.º da Lei n.º 114/2017, de 29.12, e n.º 1 do artigo 55.º da Lei n.º 71/2018, de 31.12, salvo as exceções previstas nos termos dos mesmos diplomas legais, nomeadamente, no que respeita ao recrutamento excecional resultante do exercício de atividades advinentes da transferência de competências da administração central para a administração local, nos domínios expressamente identificados, e dos que decorrem da aplicação do Programa de Regularização Extraordinária dos Vínculos Precários na Administração Pública (PREVPAP).

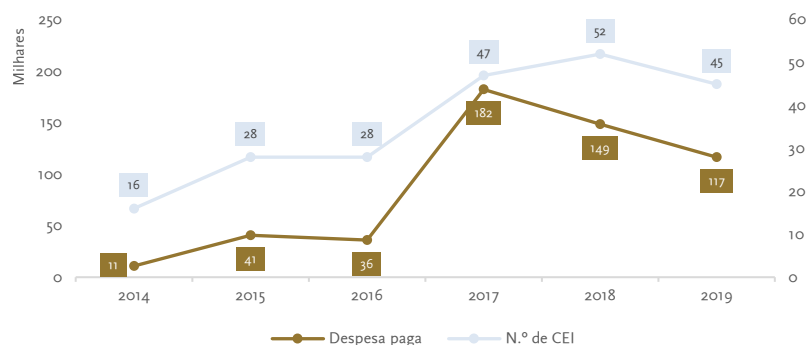
²⁰² Artigo 59.º da Lei n.º 66-B/2012, de 31.12, artigo 55.º da Lei n.º 83-C/2013, de 31.12, e artigo 54.º da Lei n.º 82-B/2014, de 31.12.

²⁰³ Relatórios de acompanhamento do MFA do 4.º trimestre dos anos de 2013 e 2014.

²⁰⁴ Note-se que os artigos das LOE referenciados contêm um n.º que refere que aos técnicos das Atividades de Enriquecimento Curricular (AEC) se aplicam as regras de contratação a termo previstas em diplomas próprios.

187. Ainda no âmbito da despesa com pessoal e do recrutamento, destaca-se a evolução do recurso aos Contratos de Emprego e Inserção (CEI)²⁰⁵ no decorrer do período em análise (**Gráfico 4**):

Gráfico 4 – Evolução dos Contratos de Emprego e Inserção



Fonte: Elaboração própria | Dados da lista das ordens de pagamento dos CEI disponibilizada pelo MFA 2014 a 2019.

188. Com o início do PAM, a par dos constrangimentos impostos ao Município no que respeita à contratação de pessoal, verifica-se um incremento significativo do recurso aos CEI: entre os períodos de 2014-2016 e de 2017-2019²⁰⁶ constata-se um aumento médio anual da despesa de m€120, ainda que a tendência seja de diminuição, depois do máximo verificado em 2017 (**Anexo**).

4.2.2. Aquisição de bens e serviços correntes

189. Conforme estatuído na alínea e) do n.º 1 do artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 38/2008, o MFA deveria prever no PRF medidas específicas de contenção da despesa corrente por forma a que não excedesse a taxa global de evolução fixada pelas LOE para as rubricas da mesma natureza. No decorrer do PAM, a limitação da despesa corrente incluía também um plano detalhado e quantificado no que respeita à aquisição de bens e serviços, nos termos da alínea k) do n.º 1 do artigo 35.º do RJRFM.
190. Nas medidas determinadas no âmbito do PRF não se encontrava detalhada a forma como a entidade iria atingir o nível de despesa global previsto. Não obstante, previam-se esforços de contenção designadamente nas seguintes áreas de aquisição de serviços: ‘encargos das instalações’, ‘conservação de bens’, ‘locações’, ‘comunicações’, ‘publicidade’, ‘assistência técnica’ e ‘formação’.

²⁰⁵ Os CEI são regulados pela Portaria n.º 128/2009, de 30.01. Nos termos do n.º 1 e 2 do artigo 5.º-A, podem ser integrados na medida desempregados subsidiados (CEI) e os desempregados beneficiários do rendimento social de inserção (CEI+). Os beneficiários têm direito a uma bolsa mensal, sendo esta comparticipada pelo Instituto do Emprego e Formação Profissional, I.P, nos termos definidos no artigo 13.º.

²⁰⁶ Entre 2014 e 2016 os CEI eram classificados no classificador económico da despesa ‘01 – despesas com pessoal’. No decorrer de 2016 o registo desta tipologia de receita foi alterado para o classificador económico ‘04 – transferências correntes’.

No PAM, a limitação da despesa corrente previa medidas de consolidação orçamental²⁰⁷, tendo sido incluídas as áreas de aquisição de bens de ‘material de transporte – peças’, ‘outro material – peças’ e de aquisição de serviços de ‘transporte’ (Anexo).

191. Perante as indicações recolhidas nos PAF, procedeu-se à análise da evolução da despesa (Quadro 21):

Quadro 21 – Evolução da despesa paga nas rubricas de ‘aquisição de bens e serviços correntes’

(em euros)

Áreas	Classificador económico	PRF				PAM			
		2013 ⁽¹⁾	2014	2015	2016	2017	2018	2019	%2019
Material de transporte - Peças ⁽²⁾	02.01.12	3 494	4 068	3 734	2 881	5 634	1 696	2 906	0%
Outro material - Peças ⁽²⁾	02.01.14	73 987	24 575	19 117	15 641	10 892	12 039	13 900	1%
Aquisição de água	02.01.16.01	107 878	114 610	0	0	0	207 146	217 637	11%
Instalações ⁽²⁾	02.02.01	258 828	193 308	169 463	156 749	166 085	166 423	160 529	8%
Conservação de bens ⁽²⁾⁽³⁾	02.02.03	241 656	67 202	76 987	64 566	83 355	63 829	49 558	2%
Locações	02.02.04/06/08	75	0	0	0	0	0	0	0%
Comunicações	02.02.09	25 786	22 096	20 482	23 929	30 404	30 507	30 570	2%
Transporte ⁽²⁾	02.02.10	142 442	143 838	194 018	158 049	194 500	148 318	176 326	9%
Deslocações ⁽²⁾	02.02.13	2 985	4 688	6 936	3 483	4 212	4 143	5 933	0%
Formação	02.02.15	640	28 312	0	664	21 904	10 369	6 056	0%
Publicidade	02.02.17	3 588	2 120	4 858	3 311	3 445	26 931	20 703	1%
Assistência técnica	02.02.19	8 771	11 065	14 530	13 112	23 964	39 138	30 764	2%
Subtotal 1		870 130	615 882	510 125	442 386	544 395	710 539	714 879	35%
Δ anual (%)		---	-29%	-17%	-13%	23%	31%	1%	---
Outros trabalhos especializados ⁽³⁾	02.02.20	289 779	326 647	181 813	169 280	122 970	296 364	279 393	14%
Outros serviços ⁽²⁾	02.02.25	403 754	270 240	258 882	311 479	306 838	503 375	616 510	31%
Subtotal 2⁽⁴⁾		1 563 662	1 212 769	950 820	923 144	974 203	1 510 278	1 610 782	80%
Δ anual (%)		---	-22%	-22%	-3%	6%	55%	7%	---

Referência:

Total CE D.02⁽³⁾	2 048 361	1 464 868	1 256 927	1 174 407	1 275 857	1 857 381	2 020 328	100%
Δ anual (%)	---	-28%	-14%	-7%	9%	46%	9%	---

⁽¹⁾ Ano base. ⁽²⁾ Medidas previstas no PAM. ⁽³⁾ Em 2018 procedeu-se à dedução dos valores pagos com recurso ao FAM, no total de €22.800, cf. previsto no ponto 16 do PAM. ⁽⁴⁾ Soma do subtotal 1 e com as rubricas 02.02.20 e 02.02.25. As rubricas de ‘aquisição de bens e serviços correntes’ não identificadas no quadro representam os restantes 20% da despesa executada em 2019.

Fonte: Elaboração própria | Dados dos mapas de controlo orçamental da despesa 2013-2019 e do MFA relativos aos pagamentos realizados pelo FAM.

192. Entre 2013 e 2014 verifica-se uma acentuada diminuição da despesa global, fundamentalmente devido à contração em ‘conservação de bens’, ‘instalações’ e ‘outros serviços’. Na contenção da despesa global entre 2015 a 2017 assumiu um peso decisivo o não pagamento da aquisição de água e do serviço de recolha de efluentes prestado pela AdZC, com reflexo nas rubricas ‘aquisição de água’

²⁰⁷ Nos termos do n.º 8 do artigo 23.º do RJRFM, o PAM deve prever a intensificação do ajustamento municipal nos primeiros anos de vigência.

e ‘outros trabalhos especializados’, que não traduziram, deste modo, os efetivos encargos da entidade²⁰⁸.

193. Com a entrada em vigor do PAM (2017), verifica-se um acréscimo de despesa relativa a ‘instalações’ e ‘transporte’, crescendo em 2018 e 2019 o impacto significativo da retoma dos pagamentos à AdZC. Em termos globais, a ‘aquisição de bens e serviços correntes’ apresenta uma tendência de crescimento a partir de 2017, com a agravante das rubricas mais representativas (45% da despesa paga em 2019) serem de natureza residual (‘outros trabalhos especializados’ e ‘outros serviços’).
194. A utilização de rubricas de natureza residual está prevista no Classificador Económico quando a despesa em causa não se enquadre nas demais definidas no agrupamento²⁰⁹. Ora tal classificação consubstancia uma exceção ao princípio da especificação²¹⁰, não devendo, por tal, evidenciar valores avultados, à luz do princípio da transparência previsto no RFALEI²¹¹.
195. O MFA procedeu, a partir de 2014, à desagregação da rubrica ‘02.02.25 - outros serviços’ para efeitos de especificação da despesa relativa a ‘02.02.25.02 - iluminação’. Contudo, permaneceu em falta a especificação da despesa na aquisição de serviços que ultrapassa 30% do total pago nos anos de 2018 e 2019 (**Quadro 22**), condicionando desta forma a apreciação legal e a tomada de decisões gestionárias da respetiva despesa incorrida.

Quadro 22 – Representatividade das rubricas residuais na ‘aquisição de serviços’

Classificador económico	(em percentagem)					
	2014	2015	2016	2017	2018	2019
02.01. Aquisição de bens	22	19	16	18	25	25
02.02. Aquisição de serviços	78	81	84	82	75	75
02.02.20 e 02.02.25.01 – Outros trabalhos especializados e outros serviços	29	19	24	22	34	32

Fonte: Elaboração própria | Dados dos mapas de controlo orçamental da despesa 2014-2019.

196. Relativamente aos resultados das medidas de consolidação previstas no PAM para o período de 2017 e 2019 (**Anexo e Anexo**):

- a) Constata-se o cumprimento das reduções previstas na aquisição de peças, uma vez que a poupança obtida ascendeu a 185% do valor inicialmente previsto de m€21;

²⁰⁸ Por exemplo, no conjunto dos anos de 2015 a 2017 não foram efetuados pagamentos referentes à rubrica 02.01.16.01 – Aquisição de água, mas a mesma somou m€675,2 em dotações corrigidas, m€191,5 em compromissos do exercício e m€976,6 em compromissos de exercícios futuros.

²⁰⁹ Cf. Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14.02.

²¹⁰ Cf. estatuído na alínea f) do ponto 3.1.1 do POCAL.

²¹¹ Nos termos do n.º 1 do artigo 7.º do RFLAEI, o princípio da transparência aplicado às autarquias locais traduz-se “(...) num dever de informação mútuo entre estas e o Estado, bem como no dever de divulgar aos cidadãos, de forma acessível e rigorosa, a informação sobre a sua situação financeira.”.

- b) Relativamente à redução dos encargos com instalações através da instituição de medidas de controlo de consumos efetivos de água por parte do Município e pela instalação de iluminação LED, quer nas instalações municipais, quer ao nível da iluminação pública, verificou-se uma poupança equivalente a 10% do valor global inicialmente estimado de m€129;
- c) Previa-se uma poupança de m€90 com a adoção de medidas de controlo nas reparações do parque automóvel, mas a poupança concretizada foi muito inferior (m€5);
- d) A redução da despesa com o transporte escolar (estimada de m€21) apresentou uma tendência inversa, apurando-se um acréscimo acumulado de m€88, pese embora o Município tenha declarado ter renegociado os contratos.

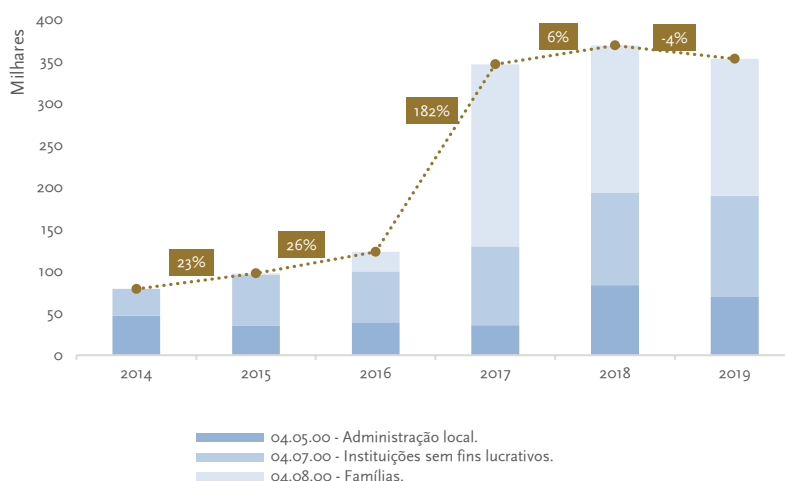
4.2.3. Transferências correntes

- 197. Nos termos da alínea e) do n.º 1 do artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 38/2008, o MFA deveria prever no PRF medidas específicas de contenção da despesa corrente por forma a que não excedesse a taxa global de evolução fixada pelas LOE para as rubricas da mesma natureza.
- 198. Neste âmbito, o MFA estabeleceu no PRF “(...) *um especial comedimento no valor total das transferências correntes (...) com vista a apenas fazer face a despesas indispensáveis e relativas a protocolos e transferência de competências*” com base na “*formulação de critérios objetivos para a concessão de apoios e subsídios a associações, instituições de solidariedade social, clubes desportivos e outras entidades.*”²¹².
- 199. O **Gráfico 5** apresenta a evolução da respetiva despesa realizada pelo MFA no período de análise, constatando-se um aumento de cerca de m€270 de 2014 para 2019 (mais 347%)²¹³.

²¹² Cf. ponto 5.4 do PRF.

²¹³ A execução da despesa paga no agrupamento 04 foi de 78.980,53€ no ano de 2014 e de 353.210,15€ no ano de 2019.

Gráfico 5 – Evolução anual da despesa com 'transferências correntes'



Fonte: Elaboração própria | Dados dos mapas de controlo orçamental da despesa da prestação de contas 2014-2019.

200. Para esta evolução contribuiu fundamentalmente a despesa executada no subagrupamento '04.08.00 – famílias' (que passou de uma despesa residual em 2014 para 46% do total transferido em 2019) e a duplicação da despesa média incorrida com as transferências correntes para 'instituições sem fins lucrativos' entre 2014-2016 e 2017-2019.
201. O MFA fundamentou a evolução apresentada pela "(...) nova classificação dos Programas CEI (...)"²¹⁴. De acordo com os dados apurados, a partir de 2016, verifica-se uma efetiva alteração da classificação orçamental da despesa incorrida com os CEI, que passou do classificador económico '01. despesas com pessoal' para '04.08. transferências correntes - famílias'. Contudo, a alteração foi acompanhada do incremento global efetivo da despesa média anual de m€120 entre o triénio 14-16 e 17-19, conforme identificado nos §§ 187 e 188 (Anexo).
202. No que diz respeito à evolução das transferências pagas no subagrupamento '04.07. instituições sem fins lucrativos', foi constituída uma amostra de três entidades para análise dos protocolos celebrados²¹⁵ à luz das medidas previstas no PRF²¹⁶: a Associação Humanitária dos Bombeiros

²¹⁴ Cf. Relatório de Gestão 2017, p. 16 e 17.

²¹⁵ A amostra selecionada resultou do apuramento e hierarquização dos valores transacionados entre 2014-2019 na conta patrimonial '2684 – credores de transferências das autarquias locais', com exclusão dos CEI, tendo sido selecionadas as três entidades com maior volume financeiro.

²¹⁶ Em 28.02.2018 a AM procedeu à aprovação do Regulamento Municipal de Apoio ao Associativismo, para efeitos de definição dos termos gerais da atribuição de apoios a associações desportivas, culturais e recreativas do concelho, tendo sido definidos, nomeadamente, critérios de elegibilidade para a concessão de apoios em dois subprogramas: associativismo cultural e recreativo e associativismo desportivo.

Voluntários de Fornos da Algodres (AHBVFA), a Associação Desportiva de Fornos de Algodres (ADFA) e Irmandade da Santa Casa da Misericórdia de Fornos de Algodres.

203. Os protocolos celebrados²¹⁷ pela CM foram enquadrados nas competências deliberativas previstas, ao abrigo das respetivas atribuições plasmadas no RJAL²¹⁸, para efeitos de apoio a entidades e organismos legalmente existentes, nomeadamente, com vista à realização de eventos de interesse para o município; à promoção da oferta de cursos de ensino e formação profissional dual, no âmbito do ensino não superior; ao apoio a atividades de natureza social, cultural, educativa, desportiva, recreativa ou outra de interesse para o município, incluindo aquelas que contribuam para a promoção da saúde e prevenção das doenças²¹⁹.
204. Todavia, a atribuição de apoios, tendo por base o “*plano de atividades apresentado*”²²⁰ sem referência à atividade específica que se pretende apoiar, revela-se insuficiente para que se estabeleça a respetiva relação entre os montantes transferidos e as finalidades que se pretendem promover.
205. Acresce ainda o facto de que na generalidade dos protocolos analisados não são definidas metas quantificadas ou níveis mínimos de qualidade²²¹, bem como os critérios objetivos de apuramento de custos que suportem o montante a transferir²²².
206. Em termos de procedimentos de controlo, nos protocolos encontrava-se prevista apenas a entrega de orçamentos e planos de atividades e a remessa do comprovativo da efetiva despesa sempre que tal fosse solicitado pela CM.
207. No entanto, a mera remessa dos elementos indicados não traduz a relação efetiva entre os gastos incorridos e os resultados alcançados. Para o efeito, torna-se indispensável a elaboração de relatórios – intercalares/finais - com a identificação das atividades financiadas, comprovativos da despesa realizada e respetivas metas quantificadas/níveis de qualidade dos serviços prestados pelas

²¹⁷ A análise dos protocolos incidiu sobre a identificação dos seguintes elementos: a) fundamentação; b) objeto; c) atividade; d) metas; e) financiamento; f) critérios de apuramento de custos; g) mecanismos de acompanhamento e controlo; h) vigência; i) execução orçamental estimada.

²¹⁸ Cf. o artigo 23.º do RJAL.

²¹⁹ Cf. alíneas o) e u) do artigo 33.º do RJAL.

²²⁰ Cf. protocolos de 28.09.2018 e 23.04.2019 da Irmandade da Santa Casa da Misericórdia de Fornos de Algodres, protocolos de 10.08.2016, 04.04.2017, 02.09.2018 e 23.04.2019 da ADFA e o protocolo de 23.04.2019 da AHBVFA.

²²¹ Cf. protocolos de 10.08.2016; 29.12.2015; 09.06.2016; 15.11.2016; 22.12.2017 e 23.04.2019 da AHBVFA; 10.08.2016; 04.04.2017; 02.09.2018 e 23.04.2019 da ADFA; 29.12.2015; 28.09.2018; 22.02.2018 e 23.04.2019 da Irmandade da Santa Casa da Misericórdia de Fornos de Algodres.

²²² Tomando o exemplo do apoio prestado à AHBVFA no âmbito das atribuições municipais na área da proteção civil: o artigo 3.º da Lei n.º 94/2015, de 13.08, determina que o financiamento prestado deverá basear-se em critérios objetivos, assentes em medidas de risco e da atividade dos corpos e bombeiros.

instituições destinatárias dos fundos públicos, nos termos que devem ser assegurados no protocolo celebrado, para efeitos de transparência e controlo da eficácia.

208. Salienta-se, ainda, que os protocolos anuais com a AHBVFA para a “*prestação de serviços e apoio na área da proteção civil*” foram celebrados no fim do ano²²³ com a produção de “*efeitos retroativos a janeiro*”²²⁴, o que significa que os protocolos não puderam ser eficazes na regulação da boa prossecução do seu objeto, uma vez que o mesmo já deveria ter sido, no essencial, prestado antes da assinatura dos mesmos.
209. Foram ainda identificados protocolos celebrados entre 2015 e 2018 com a AHBVFA para efeitos de “*prestação de serviço de transporte escolar*”²²⁵, no valor global de €24 990, quando o objeto do protocolo consubstancia um contrato de aquisição de serviços nos termos previstos no artigo 450.º do Código dos Contratos Públicos²²⁶, pelo que estes deveriam ter sido sujeitos aos procedimentos de contratação previstos no respetivo Código.

4.2.4. Despesas de capital

210. No PRF, a alínea f) do n.º 1 do artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 38/2008 limitava a despesa de investimento ao valor global da receita de capital proveniente do FEF²²⁷. Porém, com a entrada em vigor do RFALEI, a 01.01.2014, essa limitação foi revogada, nos termos dos n.ºs 1 e 2 do artigo 86.º. Com o PAM, a despesa de investimento passou a estar limitada aos valores fixados no respetivo programa²²⁸.
211. Conforme previsto no PAM, concorrem para os limites definidos a realização da despesa de investimento com dedução dos pagamentos efetuados com recurso a receita não efetiva²²⁹. Sobre este aspeto, acresce ainda o disposto na alínea f) do ponto 2.3.4.2 do POCAL, que determina que

²²³ A 29.12.2015, a 15.11.2016 e a 22.12.2017, no valor global de €16 650.

²²⁴ Cf. cláusula primeira e sétima dos respetivos protocolos.

²²⁵ Protocolos celebrados a 15.12.2015, 04.09.2016 e 19.09.2017, com a atribuição de uma comparticipação financeira de €8 330 no decorrer dos respetivos anos letivos. Constitui competência material da CM assegurar, organizar e gerir os transportes escolares, nos termos da alínea gg) do n.º 1 do artigo 33.º articulado com a alínea c) do n.º 2 do artigo 25.º do RAJL.

²²⁶ Entende-se por aquisição de serviços o contrato pelo qual um contraente público adquire a prestação de um ou vários tipos de serviços mediante o pagamento de um preço.

²²⁷ Face à pluralidade de aceções subjacentes ao conceito de ‘despesa de investimento’ referenciada nos PAF, o critério adotado assentou na ótica da ‘despesa de capital’, com exclusão dos ativos e passivos financeiros.

²²⁸ Cf. ponto 16 do PAM.

²²⁹ Cf. capítulo I do PAM e de acordo com as exceções previstas ao princípio da não consignação nos termos do artigo 9.º-C do RFALEI, aditado pela Lei n.º 51/2018, de 16.08.

“as despesas a realizar com a compensação em receitas legalmente consignadas podem ser autorizadas até à concorrência das importâncias arrecadadas”²³⁰ (Quadro 23).

Quadro 23 – Cumprimento dos limites da despesa de investimento

(em euros)

	Ano	Limite dos planos [1]	Despesa paga [2]	Desvio A [3] = [1] - [2]	Receita consignada [4]	Desvio B [5] = [3] + [4]	Grau de execução [6] = ((2)-[4])/[1]	Avaliação
PRF	2014	200 000	143 865	56 135	66 283 ⁽¹⁾	122 418	39%	Cumprimento
	2015	200 000	388 953	-188 953	24 024 ⁽¹⁾	-164 929	182%	Incumprimento
	2016	200 000	752 494	-552 494	27 386 ⁽¹⁾	-525 108	363%	Incumprimento
PAM	2017	1 466 450	599 601	866 399	0	866 849	41%	Cumprimento
	2018	1 036 534	2 222 349	-1 185 349	1 112 865 ⁽²⁾	-72 950	107%	Incumprimento
	2019	1 047 935	950 871	97 129	0	97 064	91%	Cumprimento

Notas: Despesa executada por conta de receita consignada: ⁽¹⁾ Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional ⁽²⁾ Empréstimo FAM.

Fonte: Elaboração própria | Dados dos mapas de controlo orçamental da receita e da despesa e Relatórios de Gestão e Contas do MFA 2014-2019.

212. No PAM verificou-se o cumprimento dos limites definidos na execução da despesa de investimento, com exceção do ano de 2018 em que o grau de execução atingiu 107%. No PRF o Município ultrapassou os limites impostos em 2015 e 2016.

4.3. Avaliação global da aplicação dos mecanismos de reequilíbrio orçamental

213. A apreciação sobre os PAF compreende a avaliação global do desempenho do MFA no que respeita aos mecanismos adotados para efeitos de reequilíbrio orçamental. O presente ponto visa assim identificar os desvios orçamentais em cada PAF, avaliar a relação entre as medidas implementadas e os resultados obtidos²³¹, e apurar os saldos anuais.

4.3.1. Receita

214. A evolução da execução da receita cobrada total²³² relativamente aos objetivos definidos nos PAF e respetivos desvios por classificação económica são apresentados na ilustração infra:

²³⁰ A regra da não consignação da receita e respetivas exceções – nomeadamente, fundos comunitários, Fundo Social Municipal, cooperação técnica e financeira e empréstimos de médio e longo prazo - encontrava-se prevista no artigo 43.º do RFALEI em vigor até 31.12.2018, passando a constituir-se como um dos princípios fundamentais da lei das finanças locais com o aditamento do artigo 9.º-C efetuado através da Lei n.º 51/2018, de 16.08, em articulação com o disposto no artigo 16.º da LEO, aprovada pela Lei n.º 151/2015, de 11.09.

²³¹ Para o efeito, as metas orçamentais da receita e da despesa constantes nos PAF foram definidas como critério de avaliação (Anexo).

²³² O critério definido acolheu os valores executados na ‘receita cobrada bruta’, nos termos do ponto 7.3.2 do POCAL, considerando o facto de que o MFA procede ao registo de ‘reembolsos e restituições’ por registo orçamental da despesa. Para o efeito, são excluídos os ativos/passivos financeiros e o saldo de gerência.

Gráfico 6 – Receita prevista (PAF) e receita cobrada

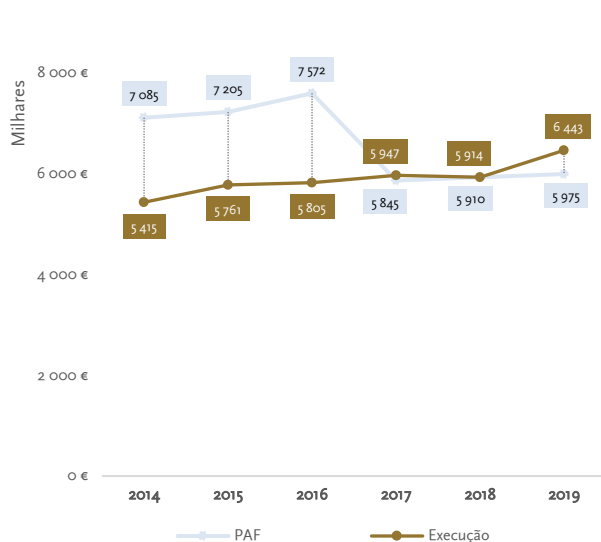
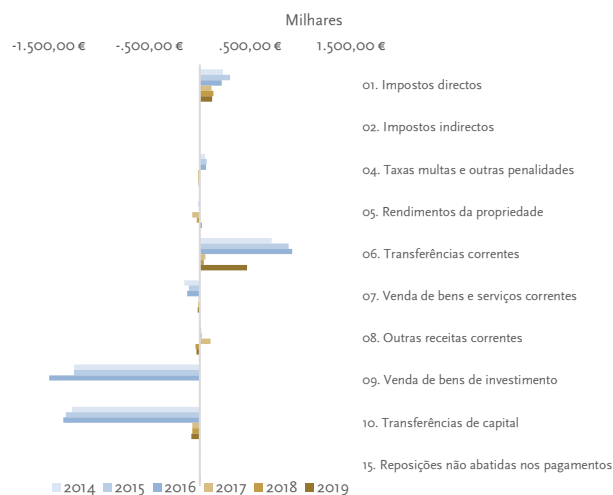


Gráfico 7 – Desvio da receita cobrada face à prevista



Fonte: Elaboração própria | Dados dos PAF e dos mapas de execução orçamental da receita 2014-2019.

215. O incumprimento das metas definidas na receita global executada durante o PRF apresentou um desvio médio anual negativo de M€1,6. Já no decorrer do PAM, verifica-se uma maior proximidade dos valores executados face aos inicialmente previstos, constatando-se um desvio médio anual positivo de m€191²³³ (Gráfico 6).
216. Na análise segmentada dos desvios apurados por classificador económico (Gráfico 7), destaca-se a sobre-estimativa da receita de capital no decorrer do PRF²³⁴. O desvio apurado nas 'transferências de capital' foi parcialmente compensado pelo aumento das 'transferências correntes', à luz do n.º 3 do artigo 31.º do RFALEI²³⁵, que não foi suficiente para obter um valor global positivo, resultando numa sobrevalorização da previsão do total das transferências em cerca de m€500/ano.
217. No decorrer do PRF, entre as rubricas que compõem a receita corrente²³⁶, destaca-se uma superação face ao planeado na arrecadação de 'impostos directos' (desvio médio anual de m€250) e em 'taxas, multas e outras penalidades', (de m€61), que contrabalançaram os desvios negativos na cobrança

²³³ Cf. pareceres do FAM, de 27.12.2017 e 26.10.2018, no âmbito da proposta do orçamento para 2018 e 2019 apresentado pelo MFA: "O PAM do Município de Fornos de Algodres, aprovado no segundo semestre de 2016, teve como base de previsão os cenários macroeconómicos existentes no exercício de 2015. Tendo em conta o contexto económico nacional de 2016 e 2017/2016 até 2018 revisto em alta, traduzida na prestação de contas de 2016/2017 da generalidade dos municípios portugueses, é previsível que as execuções orçamentais para 2018/2019 sejam superiores aos montantes previstos em PAM."

²³⁴ Expressa nos capítulos da receita 'vendas de bens de investimento' e 'transferências de capital'.

²³⁵ No ponto 6.1.6 do PRF, o MFA definia a taxa máxima de 65% para afetação do FEF como receita corrente. Contudo, com a entrada em vigor do RFALEI em 2014, a taxa máxima subiu para 90%.

²³⁶ Expressa pelas rubricas 'Impostos directos' a 'outras receitas correntes'.

de 'venda de bens e serviços correntes' (de m€129/ano). No decorrer do PAM, os desvios positivos na arrecadação de 'impostos diretos' baixaram (para m€126, em média), refletindo o ajustamento (aumento) dos montantes previstos face à execução verificada no PRF (**Anexo**).

218. Por último, o desvio positivo na arrecadação de 'transferências correntes' no ano de 2019 (de m€469) é justificado fundamentalmente pela correção extraordinária efetuada ao FEF nos termos dos n.ºs 1 e 2 do artigo 35.º do RFALEI²³⁷ (§§ 166), registando um impacto significativo na evolução global da receita cobrada.
219. O **Quadro 24** apresenta o resumo e a relação entre as medidas implementadas e as metas orçamentais definidas.

²³⁷ No ano de 2020, a transferência do FEF refletiu a manutenção do recurso ao mecanismo extraordinário de correção, tendo-se apurado uma transferência adicional de m€406.

Quadro 24 – Avaliação da implementação das medidas e alcance das metas da receita

Critério	Medida / Meta	Impacto potencial	PRF			PAM		
			2014	2015	2016	2017	2018	2019
a) Fixação taxa máxima do IMI	Medida		✓	✓	✓	✓	✓	✓
b) Não aplicação de qualquer fator minorativo e aplicação dos fatores majorativos nos impostos municipais	Medida		n.a.	n.a.	n.a.	Parcial	Parcial	Parcial
01 - Impostos diretos 01.02.02 - IMI	Meta	●	✓	✓	✓	✓	✓	✓
c) Fixação taxa máxima da derrama	Medida		✓	✓	✓	✓	✓	✓
01 - Impostos diretos 01.02.05 - Derrama	Meta	●	✓	✓	✓	✓	✓	✓
d) Implementação do novo regulamento de taxas e licenças municipais	Medida		Parcial	Parcial	Parcial	Parcial	Parcial	Parcial
e) Fiscalização e cobrança de taxas, multas e penalidades	Medida		✓	✓	✓	x*	x*	x*
04 - Taxas, multas e outras penalidades	Meta	●	✓	✓	✓	*	*	*
f) Revogação e não concessão de benefícios fiscais e isenções de taxas	Medida					Parcial	Parcial	Parcial
01 - Impostos diretos	Meta	●	n.a.	n.a.	n.a.	✓	✓	✓
04 - Taxas, multas e outras penalidades	Meta	●				*	*	*
g) Atualização anual das taxas e preços	Medida		Parcial	Parcial	Parcial	Parcial	Parcial	Parcial
04 - Taxas, multas e outras penalidades	Meta	●	✓	✓	✓	*	*	*
07 - Venda de bens e serviços correntes	Meta	●	*	*	*	*	*	*
h) Revisão de preços de AA, saneamento de AR e gestão de RU	Medida		x	x	x	x	x	x
07 - Venda de bens e serviços correntes	Meta	●	*	*	*	*	*	*
j) Ajustamento do FEF	Medida		✓	✓	✓	✓	✓	Parcial
06 – Transferências correntes 06.03.01.01 - FEF	Meta	●	✓	✓	✓	✓	✓	✓
k) Participação variável no IRS, à taxa máxima prevista	Medida					✓	✓	✓
06 – Transferências correntes 06.03.01.03- Participação IRS	Meta	●	n.a.	n.a.	n.a.	*	*	*
l) Alienação de património	Medida		x	x	x	n.a.	n.a.	n.a.
m) Utilização de receita gerada com medidas não previstas e/ou especificadas no PAM na redução extraordinária da dívida total	Medida		n.a.	n.a.	n.a.	✓	✓	✓
09 - Venda de bens de investimento	Meta	●	*	*	*	✓	✓	*
Receita global	Meta		*	*	*	✓	✓	✓

Escala de impacto potencial das metas:

1. Baixo ● 2. Médio ● 3. Alto ● 4. Elevado ●

Nota 1: a escala de impacto foi aplicada em duas fases, tendo por base a representatividade da execução média dos respetivos classificadores económicos entre 2014 e 2019: 1. Baixo [0 - 25]; 2. Médio [25 - 50]; 3. Alto [50 - 75]; 4. Elevado [75 - 100]. Numa primeira fase foram consideradas as transferências correntes e de capital, representando estas, no seu conjunto, 74% da execução média global. Na segunda fase, não foram consideradas as transferências para novo apuramento da representatividade das restantes rubricas. No caso específico da rubrica relativa à 'venda de bens de investimento', na avaliação do impacto potencial foi ainda considerada a estimativa da alienação de imóvel no PRF, elevando o seu impacto de 'baixo' para 'elevado' entre 2014 e 2016. Nota 2: Foram desconsideradas da análise as medidas relativas ao incremento de receita resultante de aplicações financeiras e de consolidação orçamental (mapa 3 do PAM) com impacto ≤ €5 000€. Para efeitos de aferição medida/meta, foram também desconsiderados os classificadores económicos que apresentavam uma previsão média ≤ 1% da globalidade da receita estimada (02. impostos indiretos).

* Incumprimento justificado no §130.

220. A fixação das taxas máximas do IMI e da derrama, bem como a não concessão de benefícios fiscais e a não aplicação de fatores minorativos previstos no CIMI, permitiu ao Município alcançar as metas

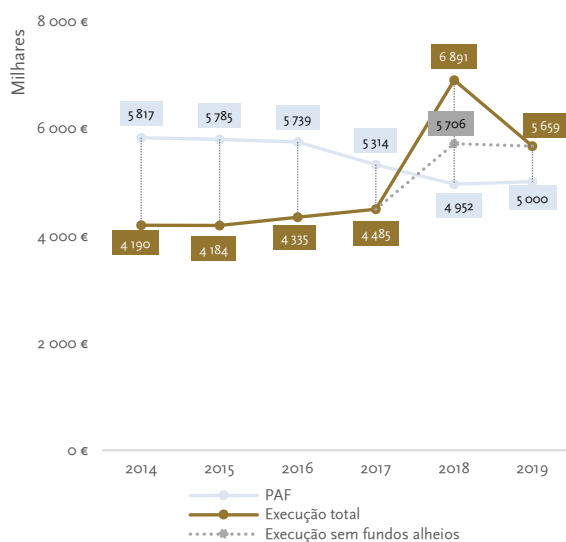
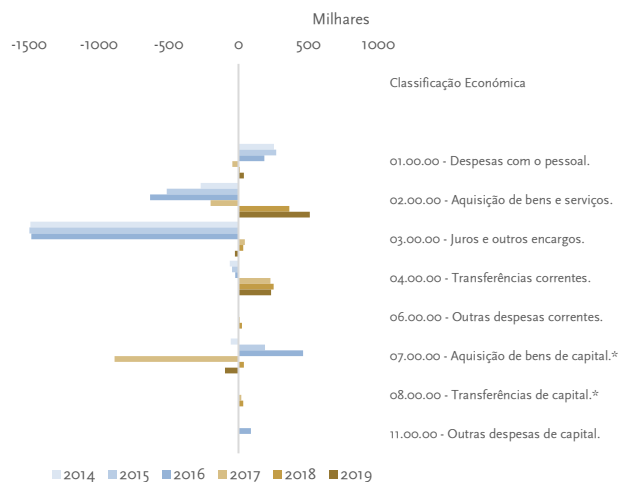
definidas na respetiva rubrica 'impostos diretos', pese embora a não aplicação, entre 2017 e 2019, dos fatores majorativos previstos pelo CIMI (implementação parcial da medida).

221. O Município beneficiou ainda da evolução positiva das 'transferências correntes' do FEF no cumprimento das metas definidas, quer por via da alteração legislativa relativa à afetação do FEF, com a entrada em vigor do RFALEI²³⁸, quer pelos incrementos positivos globais evidenciados no decorrer das execuções orçamentais.
222. Ao nível dos incumprimentos verificados, as metas não alcançadas na área de 'venda de bens e serviços correntes' ocorre em simultâneo com a inobservância da implementação das recomendações da ERSAR no que respeita aos preços a serem cobrados pelo Município nos setores da água, saneamento e resíduos.
223. O incumprimento das metas globais definidas para a receita em sede de PRF foi manifestamente condicionado pela não concretização da alienação prevista do Solar de Vila Ruiva, cujo impacto previsto se revelava significativo face às restantes medidas implementadas: influxo orçamental anual extraordinário de M€1,3 em 2014 e 2015 e de M€1,5 em 2016.
224. Entre as rubricas orçamentais com menor impacto potencial, conclui-se pelo incumprimento dos objetivos estabelecidos na rubrica 'taxas, multas e outras penalidades' a par da não implementação ou acolhimento parcial das medidas previstas nos PAF. Por outro lado, a aplicação da taxa máxima na participação variável no IRS não foi suficiente para alcançar a meta definida.

4.3.2. Despesa

225. A evolução da execução da despesa paga relativamente aos objetivos definidos nos PAF e respetivos desvios, quantificados por classificação económica, são apresentados nos **Gráficos 8 e 9**.

²³⁸ Nos termos do n.º 3 do artigo 31.º do RFALEI.

Gráfico 8 – PAF versus Despesa paga

Gráfico 9 – Desvios da despesa paga por agrupamento


Nota: Os desvios apurados encontram-se deduzidos da utilização de fundos alheios.

*No PRF as despesas de capital não se encontravam desagregadas, tendo-se procedido à afetação de 100% à rubrica 07 – aquisição de bens de capital.

Fonte: Elaboração própria | Dados dos PAF e mapas de execução orçamental da despesa e relatórios de gestão 2014-2019.

226. Os baixos níveis de execução da receita face ao previsto no PRF condicionaram os níveis de execução da despesa, que ficou também muito aquém, com especial reflexo na execução da rubrica 'aquisição de bens e serviços'. Os baixos níveis de execução da rubrica 'juros e outros encargos' devem-se ao desfasamento entre as projeções dos encargos financeiros a que o Município se encontrava vinculado no âmbito do empréstimo do PRF e as condições efetivas do contrato.
227. Com a execução em pleno do PAM, a despesa executada ultrapassou, em média, cerca de m€707 por ano em 2018 e 2019, fundamentada mormente pela despesa executada em 'aquisição de bens e serviços' e 'transferências correntes', tendo esta excedido em média m€438 e m€242, respetivamente, os valores previstos no PAM.
228. Refira-se ainda a tendência de incumprimento dos limites impostos no que concerne à 'despesa com pessoal', sobretudo no decorrer do PRF ao apresentar uma média de mais m€236 face ao previsto no Plano.
229. Os desvios apresentados na rubrica 'aquisição de bens de capital' durante o PRF devem-se, em 2015, à discrepância evidenciada entre os valores previstos no Plano e a receita executada por conta do FEF²³⁹ e, em 2016, a um incremento da despesa que ultrapassou quer o limite estabelecido em plano

²³⁹ O plano previa um valor inferior - m€200 anuais – relativamente ao valor efetivamente arrecadado em sede de FEF para efeitos de despesa de capital Cf. estatuído no Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14.02, a receita de capital cobrada através do classificador económico 'transferências de capital' visa transacionar "os recursos financeiros auferidos sem qualquer contrapartida, destinados ao financiamento de despesas de capital."

(em m€463), quer o valor arrecadado pelo FEF (em m€363). Durante o PAM, destaca-se o desvio negativo ocorrido em 2017 (de m€866).

230. O Quadro 25 apresenta o resumo e relação entre as medidas implementadas e as metas orçamentais definidas:

Quadro 25 – Avaliação da implementação das medidas e alcance das metas da despesa

Critério	Medida / Meta	Impacto potencial	PRF			PAM		
			2014	2015	2016	2017	2018	2019
Redução do n.º de colaboradores	Medida		✓	✓	✓	✓	✓	✓
Limitação de procedimentos concursais para novos vínculos contratuais por tempo indeterminado	Medida		✓	✓	✓	✓	✓	✓
Não renovação de contratos de trabalho a termo 01.01.06	Medida		x*	✓	✓	✓	✓	✓
Redução/monitorização de 'horas extraordinárias' 01.02. 02	Medida		✓	✓	✓	✓	✓	✓
Redução/monitorização de 'ajudas de custo' 01.02.04	Medida		✓	x	✓	✓	x	x
Não adoção de medidas de gestão de tempo de trabalho que conduzam ao aumento da despesa – Contratação CEI	Medida		n.a.	n.a.	n.a.	x	x	x
01 – Despesa com pessoal	Meta	●	x	x	x	✓	x	x
04 – Transferências correntes 04.08 - Família	Meta	●	n.a.	n.a.	n.a.	x	x	x
Instituir medidas de controlo para requisição de peças 02.01.12/14**	Medida		n.a.	n.a.	n.a.	✓	✓	✓
Contenção de 'encargos das instalações' – PAM: iluminação LED e controlo consumo efetivo de água do Município 02.02.01/25**	Medida		✓	✓	✓	x	x	x
Contenção da despesa com a 'conservação de bens' – PAM: controlo nas reparações de automóveis 02.02.03**	Medida		✓	x	✓	x	x	x
Contenção da despesa com 'locações' 02.02.04/06/08	Medida		✓	✓	✓	✓	✓	✓
Contenção da despesa com 'comunicações' 02.02.09	Medida		✓	✓	x	x	x	x
Contenção dos custos de transporte 02.02.10**	Medida		n.a.	n.a.	n.a.	x	x	x
Contenção da despesa com 'deslocações e estadas' 02.02.13	Medida		n.a.	n.a.	n.a.	x	✓	x
Contenção da despesa com 'formação' 02.02.15	Medida		x	✓	x	x	✓	✓
Contenção da despesa com 'publicidade' 02.02.17	Medida		✓	x	✓	x	x	✓
Contenção da despesa com 'assistência técnica' 02.02.19	Medida		x	x	✓	x	x	✓
02 – Aquisição de bens e serviços	Meta	●	✓	✓	✓	✓	x	x
Formulação de critérios objetivos na concessão de apoios e subsídios	Medida		✓	x	x	x	x	x
04 – Transferências correntes 04.07 – Instituições sem fins lucrativos***	Meta	●	✓	✓	✓	x	x	x
Fixação da despesa de investimento ao limite do valor previsto no PAM	Medida		n.a.	n.a.	n.a.	✓	x	✓
07 + 08 + 11 – Aquisição de bens de capital + Transferências de capital + Outras despesas de capital	Meta	●	✓	x	x	✓	x	✓
Despesa global	Meta		✓	✓	✓	✓	x	x

Escala de impacto potencial das metas: 1. Baixo ● 2. Médio ● 3. Alto ● 4. Elevado ●

Nota 1: a escala de impacto foi aplicada tendo por base a representatividade da execução média dos respetivos classificadores económicos entre 2014 e 2019: 1. Baixo [0 - 25]; 2. Médio [25 - 50]; 3. Alto [50 - 75]; 4. Elevado [75 - 100].

Nota 2: Foi desconsiderada a medida relativa à criação de uma 'central de compras', não tendo esta sido implementada e considerando que os pressupostos da sua criação não se verificaram, cf. ponto 5.3 do PRF: os prazos médios de pagamento do município são ≤ a 60 dias (Anexo 13).

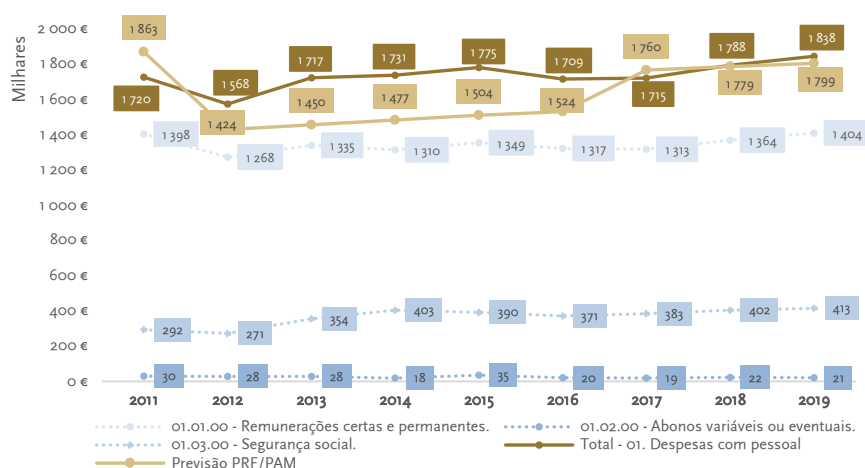
* Incumprimento justificado no § 186.

** No PAM, a avaliação é efetuada tomando por referência os resultados obtidos no Anexo. Na avaliação das restantes medidas com impacto global na 'aquisição de bens e serviços' foi considerada a evolução da execução orçamental ilustrada no Quadro 21.

***No PRF a meta definida foi efetuada ao nível do classificador económico 04 – transferências correntes – instituições sem fins lucrativos. No PAM esta foi desagregada ao nível do classificador económico 04.07 – transferências correntes – instituições sem fins lucrativos.

231. Apenas em 2017 foram cumpridas as metas orçamentais anuais definidas para a rubrica de 'despesas com pessoal', não obstante o cumprimento generalizado das medidas inscritas no Plano no âmbito daquela rubrica.

Gráfico 10 – Evolução da 'despesa com pessoal'



Nota: Não foi considerado o pagamento de 33.583,44€ da rubrica '01.02. abonos variáveis ou eventuais' no ano de 2018 efetuado por conta do empréstimo do FAM, cf. o respetivo contrato.

Fonte: Elaboração própria | Dados dos PAF; mapas de execução orçamental da despesa; e relatórios de gestão 2014-2019.

232. A evolução inscrita no PRF (**Gráfico 10**) pressupunha a redução de 25% da despesa com pessoal a partir de 2012, “devido à necessidade de reformulação e redução da estrutura de custos com pessoal do Município, demasiado elevada em proporção do total da despesa (...). Esta redução esperada será em parte consequência da alteração aguardada das carreiras e regras de aposentação de funcionários do Estado.”²⁴⁰.
233. Aquela previsão não teve correspondência com o orçamento executado, pois em 2012 verificou-se um decréscimo inferior ao previsto, para m€1.568 (face aos m€1.424 do Plano), e em 2013 deu-se um incremento para m€1.717 (com o contributo das rubricas 'remunerações certas e permanentes' e 'segurança social'), nunca baixando dos m€1,7 nos anos seguintes e atingindo m€1.838 em 2019, praticamente o mesmo valor de que se partira em 2011. Note-se que o PAM (2017 em diante) não incorpora a necessidade de uma redução dos custos com pessoal²⁴¹, daí que os desvios verificados na sua vigência sejam menos significativos, embora seja evidente uma tendência de crescimento mais intensa do que a preconizada no Plano.

²⁴⁰ Ponto 5.1 do PRF.

²⁴¹ Pelo contrário, a previsão de 2017 é superior à execução de 2016.

234. A meta estabelecida para a 'aquisição de bens e serviços' foi cumprida durante o PRF (encontrava-se alavancada pela previsão sobrestimada da receita), pese embora a adoção de apenas parte das medidas previstas. Já no decorrer do PAM, os limites definidos foram ultrapassados no biénio 2018-2019, verificando-se o incumprimento de parte das medidas de contenção previstas. Registe-se a dimensão significativa da despesa executada em rubricas de natureza residual.
235. Analisando as rubricas consideradas de menor impacto potencial, verifica-se que a opção gestionária por parte do MFA no recurso mais intensivo aos CEI e as fragilidades identificadas nos critérios estabelecidos na concessão de apoios às instituições sem fins lucrativos ocorrem em simultâneo com o incumprimento global das metas definidas nas respetivas rubricas de 'transferências correntes' (04.07 e 04.08) no período de 2017-2019.

Em sede de contraditório institucional o Presidente da CM refere que *“(...) o MFA cumpriu sempre e com total rigor as normas legais que impuseram a redução de pessoal.”*

De facto, no que diz respeito à redução do número de colaboradores e à limitação no recrutamento, não foi recolhida a evidência de qualquer incumprimento, cf. § 186. Mas, fica demonstrado no presente ponto que as metas da despesa assumidas para a rubrica de 'transferências correntes' foram ultrapassadas, designadamente, pelo acréscimo do número de CEI celebrados pelo Município no período indicado.

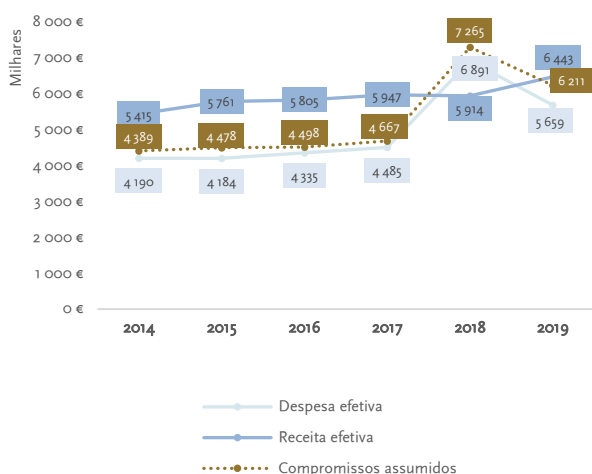
Assim, a alegação suprarreferida não invalida as considerações efetuadas sobre a matéria no relato de auditoria, pelo que se mantém a análise efetuada.

236. Analisando a evolução da despesa de investimento executada pelo MFA, verifica-se a inobservância das metas estabelecidas nos anos de 2015, 2016 e 2018 em relação direta com a violação do limite definido na medida prevista (§ 212).

4.3.3. Execução do orçamento global

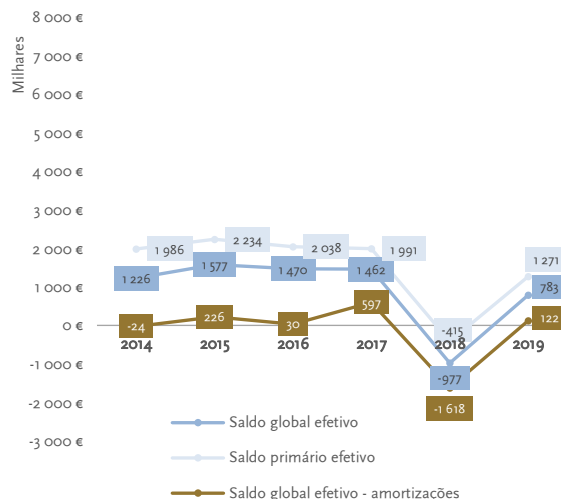
237. A execução dos PAF tinha por objetivo a implementação de medidas indexadas a metas orçamentais que viabilizassem a obtenção de saldos anuais para efeitos de redução do excesso de endividamento, nos termos previstos nos respetivos planos (**Gráficos 11 e 12**).

Gráfico 11 – Receita/despesa efetiva e compromissos assumidos



Nota: os compromissos assumidos não incluem os ativos e passivos financeiros.
Fonte: Elaboração própria | Dados da execução orçamental da prestação de contas de 2014-2019.

Gráfico 12 – Saldos efetivos



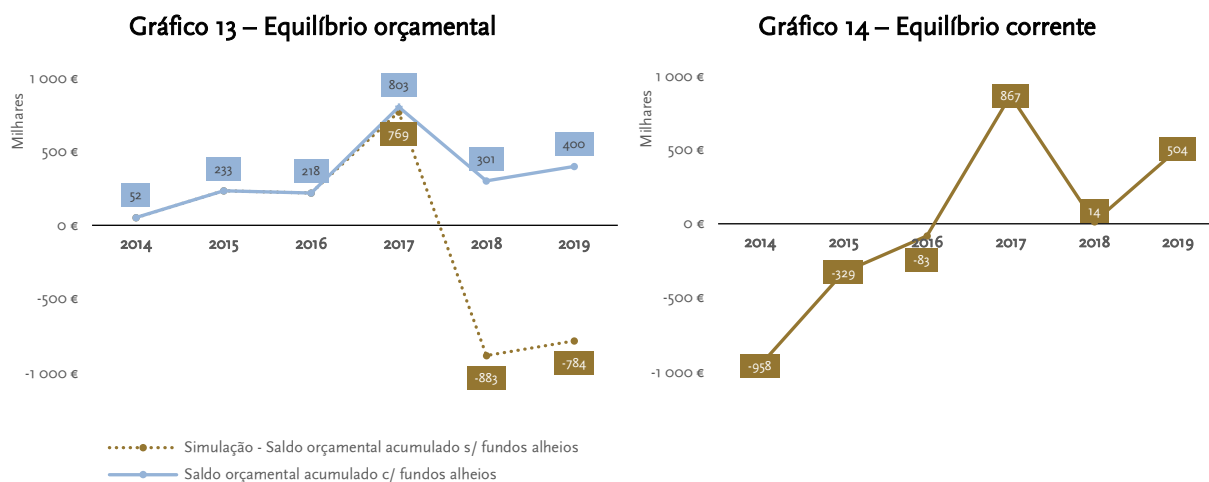
238. A execução global efetiva²⁴² apresentou saldos positivos até ao ano de 2017, situação invertida em 2018 face ao significativo incremento da despesa, traduzida em défices de m€977 e de m€415 no saldo global e no saldo primário²⁴³, respetivamente (**Gráfico 12**). Com a inclusão das amortizações do empréstimo em vigor, destaca-se a incapacidade do MFA de gerar saldo suficiente para a cobertura do serviço da dívida no ano de 2014, no valor de m€24, e a dimensão do défice de 2018, que atingiu M€1,6 (**Gráfico 12**).
239. Verifica-se que a receita efetiva arrecadada permitiu acomodar as obrigações assumidas pelo Município, exceto em 2018, ano em que os compromissos assumidos ascenderam a M€7,3 e a receita foi de apenas M€5,9 (**Gráfico 11**).
240. Perante o exposto, procedeu-se à verificação do cumprimento da regra de equilíbrio orçamental²⁴⁴ (**Gráfico 13**) e da regra de equilíbrio corrente (**Gráfico 14**), previstas nos n.º 1 e 2 do artigo 40.º do RFALEI, que determinam que “os orçamentos das entidades do setor local preveem as receitas necessárias para cobrir todas as despesas” e, sem prejuízo desta, “a receita corrente bruta cobrada

²⁴² A execução global efetiva resulta de receitas e despesas incorridas que alteram definitivamente o património financeiro líquido, não sendo, deste modo, reconhecidos os ativos e passivos financeiros bem como a integração do saldo de gerência em receita.

²⁴³ O saldo global efetivo corresponde à diferença entre a receita efetiva e a despesa efetiva. O saldo primário efetivo corresponde à diferença entre a receita e a despesa primária (despesa antes de juros).

²⁴⁴ Para efeitos de apuramento do equilíbrio orçamental na fase de execução, são apurados os saldos orçamentais totais com a inclusão da receita e da despesa não efetiva, consubstanciando esta na integração dos ativos/passivos financeiros e do saldo de gerência anterior.

deve ser pelo menos igual à despesa corrente acrescida das amortizações médias de empréstimos de médio e longo prazos”²⁴⁵:



Fonte: Elaboração própria | Dados da execução orçamental da prestação de contas e do mapa de empréstimos de 2014-2019.

241. Em conformidade com o ilustrado, verifica-se que o défice de m€24 apresentado em 2014 (**Gráfico 12**) foi financiado através da aplicação do saldo de gerência anterior. Em 2018 foi utilizado o desembolso de M€1,2 do empréstimo do FAM, tratando-se da cobertura de despesa provisionada. Verifica-se, assim, que, se não tivessem sido considerados aqueles montantes no contrato de financiamento celebrado com o FAM (os chamados passivos contingentes), seria inexecutável ao MFA cumprir as suas obrigações em 2018 e em 2019 e, conseqüentemente, cumprir a regra do equilíbrio orçamental (**Gráficos 11 e 13**).
242. Em 2014 e 2015 verifica-se o incumprimento da regra do equilíbrio corrente, com défices de m€958 e m€329, respetivamente. No entanto, a partir de 2016 o Município passa a cumprir o estatuído no n.º 3 do artigo 40.º do RFALEI²⁴⁶, obtendo *superavit* já no decorrer do PAM (**Gráfico 14**).

²⁴⁵ Nos termos do n.º 4 do artigo 40.º do RFALEI, “consideram-se amortizações médias de empréstimos de médio e longo prazos o montante correspondente à divisão do capital utilizado pelo número de anos do contrato, independentemente do seu pagamento efetivo”. Para o efeito, determina o artigo 83.º do RFALEI que “no caso de empréstimos já existentes quando da entrada em vigor da presente lei, considera-se amortizações médias de empréstimos o montante correspondente à divisão do capital em dívida à data da entrada em vigor da presente lei pelo número de anos de vida útil remanescente do contrato”.

²⁴⁶ Cf estatuído, “o resultado verificado pelo apuramento do saldo corrente deduzido das amortizações pode registar, em determinado ano, um valor negativo inferior a 5 /prct. das receitas correntes totais, o qual é obrigatoriamente compensado no exercício seguinte”. Contudo, em 2014 e 2015 os défices obtidos no PRF representam -19% (-958 428,96/4 973 096,14) e -6% (-328 793,36/5 351 705,13), respetivamente, evidenciando o incumprimento do preceituado. Em 2016 o défice representa -2% da receita corrente bruta (-82 658,07/5 385 334,34), tendo o mesmo sido compensado em 2017 ao apresentar um saldo positivo de €866 622. No apuramento do ano de 2017, foi considerado exclusivamente o empréstimo do FAM.

243. Perante o exposto, verifica-se que no conjunto dos anos de 2014 a 2019, ainda que o MFA tenha obtido saldos anuais suficientes para a amortização da dívida (**Gráfico 13**), os *superavits* apenas foram possíveis porque o Município suspendeu os pagamentos relativos ao abastecimento de água e recolha de efluentes às AdZC²⁴⁷ e renegociou o plano de amortização do empréstimo em curso, conforme demonstrado através dos desequilíbrios correntes apurados entre 2014 e 2016 (**Gráfico 14**). Os significativos constrangimentos de sustentabilidade financeira evidenciados entre 2014 e 2016 pelo Município, tornaram manifesta a necessidade de adesão ao FAM.
244. O não cumprimento dos objetivos globais definidos para o PRF, conforme a alínea a) do n.º 1 do artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 38/2008, é suscetível de fazer incorrer os respetivos responsáveis, no caso os membros do órgão executivo que exerceram funções entre 2014 e 2016, uma vez que têm a seu cargo a elaboração e execução das opções do plano e do orçamento anual de acordo com as alíneas c) e d) do n.º 1 do artigo 33.º do RJAL, em eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do disposto nas alíneas b) e d) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC.

Em sede de contraditório pessoal, Rita Silva, Vice-Presidente na altura dos factos, alega que *“Na elaboração do Plano Plurianual de Atividades e Orçamento, compete à Divisão de Administração Geral e Secção de Contabilidade, dar cumprimento ao Plano de Reequilíbrio Financeiro e caso tal não aconteça, comunicar ao executivo municipal o incumprimento e o porquê de se incumprir, e sob ordem de quem, o que não aconteceu.*

Refere também que o Município está sujeito *“(...) à revisão legal das contas por auditor externo, responsável pela certificação legal de contas, sendo-lhe atribuídas (...)”* competências para *“(...) Emitir parecer sobre os documentos de prestação de contas do exercício, nomeadamente sobre a execução orçamental, o balanço e a demonstração de resultados individuais e consolidados e anexos às demonstrações financeiras exigidas por lei ou determinados pela assembleia municipal. (...)”*.

Entende, ainda, que *“(...) Tendo em conta que existia uma deliberação relativa ao Plano de Reequilíbrio que impunha o cumprimento de um conjunto de objetivos, deveria o Presidente da Câmara diligenciar para o seu cumprimento e apresentar documentos que salvaguardassem tal situação.”*

²⁴⁷ Parcialmente, em 2014, e entre 2015 e 2017, na totalidade.

As fundamentações apresentadas não desresponsabilizam os membros do executivo das suas competências nesta matéria, na medida em que, no âmbito das competências de funcionamento determinadas na alínea b) do artigo 39.º do RJAL, compete à CM executar e velar pelo cumprimento das deliberações da AM.

À DAG não foram expressamente atribuídas funções de acompanhamento do PRF cf. explanado no § 287. Por outro lado, a lei não incumbiu expressamente o auditor externo de qualquer emissão de parecer sobre a execução do mesmo Plano. De qualquer forma, ainda que houvesse fixação legal de competências nesta área à DAG e ao auditor externo, tal nunca prejudicaria a obrigatoriedade de exercício, em observância dos princípios da legalidade e da prossecução do interesse público, das competências de todos os membros do executivo, no papel de gestores municipais - atento, de resto, o que ficou referido no precedente § 41 -, tanto mais que, no caso vertente, o PRF se revelava de extrema importância, perante a situação crítica do Município

Face ao exposto, reitera-se que os factos apurados são suscetíveis de constituir eventual responsabilidade financeira sancionatória nos termos descritos no § 244, excetuando o ano de 2014, relativamente ao qual se verifica a ocorrência de prescrição, atento o disposto no n.º 2 do artigo 69.º e nos n.ºs 1 a 3 do artigo 70.º da LOPTC.

5. Endividamento municipal

245. A dívida total de operações orçamentais do Município, incluindo a das entidades relevantes, não pode ultrapassar, em 31 de dezembro de cada ano, 1,5 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores²⁴⁸.
246. Face à situação de rutura financeira apresentada pelo MFA²⁴⁹, os PAF tiveram como principal objetivo a redução do montante em excesso até ao cumprimento do rácio da dívida total, consubstanciando este indicador como medidor de reequilíbrio anual financeiro municipal.

²⁴⁸ Cf. o n.º 1 do artigo 52.º do RFALEI.

²⁴⁹ Cf. o n.º 2 do artigo 61.º do RFALEI.

247. Concorrem para o apuramento da dívida total municipal os empréstimos, os contratos de locação financeira, quaisquer outras formas de endividamento, por iniciativa dos municípios, junto de instituições financeiras e restantes débitos a terceiros decorrentes de operações orçamentais²⁵⁰.
248. De acordo com o RFALEI, os municípios que não cumpram o limite da dívida total devem proceder à redução anual de, pelo menos, 10% desse excesso²⁵¹. Contudo, os contratos de financiamento dos PAF aprovados assumem uma redução inferior. No decorrer do PRF, o Município beneficiava, até 15.04.2015, do período de diferimento de cinco anos do empréstimo concedido²⁵² e o PAM valorizou as especificidades do Município e a continuidade da prestação dos serviços públicos considerados essenciais²⁵³, prevendo reduções do excesso da dívida de 5,03%, 4,19% e 3,56% entre 2017 e 2019.

5.1. Dívida no balanço

249. As contas de ‘fornecedores - faturas em receção e conferência’ constituem um dos agregados que compõe o conjunto das dívidas a pagar no passivo das entidades²⁵⁴, tendo aquelas por finalidade o registo de faturas ou documento equivalente, rececionadas ou não, por não terem chegado à entidade ou não terem sido ainda conferidas²⁵⁵.
250. Por sua vez, a contabilização de passivo na conta ‘acrécimo de custos’ visa registar a “*contrapartida aos custos a reconhecer no próprio exercício, ainda que não tenham documentação vinculativa, cuja despesa só venha a incorrer em exercício(s) posterior(es)*”²⁵⁶, e que, por tal, não integra a dívida total nos termos previstos n.º 2 do artigo 52.º do RFALEI.
251. No que diz respeito às faturas relativas a custos do exercício rececionadas no decorrer do período que medeia entre a data do relato das contas e a data em que as demonstrações financeiras são encerradas pelo órgão executivo, e tendo em vista a “*(...) obtenção de uma imagem verdadeira e apropriada da situação financeira (...) da entidade*”²⁵⁷, a respetiva classificação contabilística deverá

²⁵⁰ Cf. n.º 2 do artigo 52.º do RFALEI. A dívida total de operações orçamentais corresponde ao montante do passivo exigível - dívidas a pagar - do balanço, expurgado das dívidas que não tenham natureza orçamental.

²⁵¹ Cf. alínea a) do n.º 3 do artigo 52.º do RFALEI.

²⁵² Nos termos do n.º 3 do artigo 13.º do Decreto-Lei n.º 38/2008.

²⁵³ Cf. previsto no n.º 3 do artigo 4.º e n.º 6 do artigo 23.º do RJRFM, respetivamente.

²⁵⁴ A rubrica de ‘fornecedores – faturas em receção e conferência’ está prevista no plano de contas do POCAL na conta 228 – para os fornecedores c/c – devendo a mesma ter a respetiva correspondência para os fornecedores de imobilizado, na conta 2618, conforme classificador económico e patrimonial de 2019 divulgado pela DGAL.

²⁵⁵ Cf. ponto 11.3 do POCAL – notas explicativas da classificação orçamental e patrimonial. Pese embora a omissão específica para a contabilização das faturas relativas ao imobilizado, é aplicado o mesmo princípio, nos termos divulgados pela DGAL, conforme classificador económico e patrimonial de 2019.

²⁵⁶ Cf. ponto 11.3 do POCAL. A referida contabilização tem por objetivo a aplicação do princípio da especialização previsto na alínea d) do ponto 3.2. do POCAL.

²⁵⁷ De acordo com o ponto 3.2 do POCAL.

atender à data da emissão da documentação nos seguintes termos: a) faturas emitidas até 31.12.ano n devem ser reconhecidas como ‘fornecedores – faturas em receção e conferência’; b) faturas emitidas a partir de 01.01.ano n+1 são reconhecidas como ‘acréscimo de custos’.

252. Neste âmbito, e na sequência de testes substantivos efetuados para efeitos de apreciação sobre o valor da dívida total apurado²⁵⁸, foram identificadas faturas indevidamente classificadas como ‘acréscimos de custos’ e que reuniam as condições previstas para o seu reconhecimento na dívida em ‘fornecedores – faturas em receção e conferência’ entre 2014 e 2019²⁵⁹ (**Anexo 11 e Anexo 12**).
253. Para além da irregularidade detetada, foram também identificadas faturas desconsideradas no passivo da entidade e que reuniam as condições para o reconhecimento de dívida em ‘fornecedores – faturas em receção e conferência’ nos exercícios de 2014 e 2017 a 2019, subvalorizando o respetivo agregado no balanço da entidade (**Anexos 11 e Anexo 12**).
254. As correções aos saldos do balanço do MFA no período de auditoria decorrentes dos testes substantivos aplicados são sintetizados no **Quadro 26**.

Quadro 26 – Saldos do balanço corrigidos

(em euros)

	2014		2015		2016		2017		2018		2019	
	MFA	Apurado TdC	MFA	Apurado TdC	MFA	Apurado TdC	MFA	Apurado TdC	MFA	Apurado TdC	MFA	Apurado TdC
Fornecedores - receção e conferência	14.148	69.845	94	42.211	41.402	90.359	45	95.081	15.989	147.031	45	146.352
<i>Diferença (€)</i>	55 696		42 117		48 957		95 036		131 042		146 307	
<i>Diferença (%)</i>	394%		44 805%		118%		211 239%		820%		325 200%	
Outros acréscimos de custos	87 962	59 459	89 918	47 801	127 703	78 746	96 431	55 686	181 662	54 827	226 418	89 798
<i>Diferença (%)</i>	-32%		-47%		-38%		-42%		-70%		-60%	
<i>Diferença no passivo (%)</i>	0,06%		0,00%		0,00%		0,13%		0,01%		0,02%	

Fonte: Elaboração própria | Dados dos balancetes do MFA de 2014-2019 e dos resultados dos testes substantivos aplicados (Anexo 12).

255. Pese embora a subvalorização do passivo total seja residual em todo o período (<1%), as irregularidades detetadas no saldo de ‘fornecedores – receção e conferência’ entre 2014 e 2019 resultaram na subvalorização da dívida total divulgada pelo MFA entre m€42 e m€146, nos anos de 2015 e 2019 respetivamente.

²⁵⁸ Os testes aplicados consistiram exclusivamente na verificação da classificação contabilística efetuada pelo Município, não tendo sido analisada a legalidade das despesas em causa.

²⁵⁹ Valor que representa entre 32% a 70% da globalidade do saldo da conta ‘2739 – outros acréscimos de custos’ no período de 2014 e 2019. A irregularidade foi referenciada pela Sociedade de Revisores Oficiais de Contas (SROC) nos Relatórios de Conclusões e Recomendações de Auditoria dos exercícios de 2016 a 2019.

256. Os desvios identificados são extensíveis ao Prazo Médio de Pagamentos (PMP), com um incremento residual entre os 2 e 5 dias face ao apurado pelo MFA. O PMP foi cumprido na generalidade (30-40 dias) exceto no ano de 2014 em que foi apurado um PMP de 47 dias²⁶⁰ (Anexo 13).
257. Esta prática com impacto no cálculo da dívida total do Município e no prazo médio de pagamento é suscetível de configurar responsabilidade financeira de natureza sancionatória, nos termos previstos na alínea d) do n.º 1 do artigo 65º da LOPTC, na sua redação atual, pela violação do ponto 11.3 do POCAL. São eventuais responsáveis pela incorreta contabilização destes montantes os membros do executivo e o Chefe da DAG, como decorre, respetivamente, da alínea i) do n.º 1 do artigo 33.º do RJAL e do disposto nas alíneas a) e g) do n.º 2 do artigo 16.º do ROSMFA.

Em sede de contraditório institucional e pessoal, o Presidente da CM e os responsáveis cujo teor das respetivas alegações é coincidente justificam a ocorrência alegando que *“(…) é necessário que algumas dessas faturas, após a respetiva receção sejam conferidas, reconhecidas, validadas pelos departamentos competentes e classificadas (...) Pois, as últimas facturas que são rececionadas nos últimos dias de cada ano só podem ser conferidas e validadas pelos serviços respectivos nos primeiros dias do mês de Janeiro do ano subsequente a que respeitam. Daí que a classificação não possa ser efetuada na própria rubrica, até por limitações informáticas de fecho, sendo classificadas na transição de um ano para o seguinte como «acrécimo de gastos».* Consideram também que tal prática cumpre o princípio da especialização dos exercícios e não altera o valor da dívida e o passivo do Município.

Admitindo existir *“(…) impacto do reporte da dívida total no cálculo da dívida total, tendo em conta o valor em causa, o mesmo é imaterial e só por si não altera o posicionamento do MFA face aos indicadores da dívida total.”*

O entendimento apresentado não se encontra suportado no normativo aplicável, na medida em que, pese embora exista o reconhecimento das faturas em causa em ‘acrécimo de gastos’ e estejam refletidas no passivo da entidade, não são consideradas para efeitos de apuramento da dívida total.

²⁶⁰ Superação da redução do PMP > 25% no biénio de 2014 (47 dias) e 2015 (15 dias) ao apresentar uma redução de 68%, nos termos do n.º 9 do anexo da Resolução do Conselho de Ministros n.º 34/2008, de 22.02.

Note-se que, cumprindo os critérios para o reconhecimento em ‘faturas em receção e conferência’, estas faturas deixam de se constituir em mero passivo da entidade, devendo passar a ser incluídas para efeitos de apuramento da dívida total, cf. explanado no § 251. O seu reconhecimento altera os valores de endividamento, ao contrário do que foi alegado, pelo que deve existir uma monitorização permanente, tendo em consideração a situação financeira crítica que o Município apresenta.

Assim sendo, a existência de eventuais limitações informáticas não pode dirimir a responsabilidade dos visados, uma vez que aquelas jamais se podem sobrepor à aplicação da lei, com a agravante de que o POCAL se encontra em vigor desde 2002, não sendo razoável a ausência de resolução para o constrangimento identificado.

Em contraditório pessoal, Rita Silva, Vice-Presidente/Vereadora na altura dos factos, alegou desconhecer a irregularidade contabilística *“(...) uma vez que os referidos reconhecimentos são realizados pelos serviços de contabilidade, supervisionados pelo chefe de divisão de administração geral, habilitado para o efeito e sujeitos à revisão legal das contas por auditor externo, responsável pela certificação legal de contas (...)”*, sendo que *“As certificações legais de contas emitidas pelo ROC da Câmara Municipal não apontavam para uma situação desta natureza.(...)”*.

O alegado desconhecimento dos factos não é atendível, pois a competência legal para a elaboração das contas é da CM, cf. já explanado no § 93, a quem se exige o dever de atuar na prossecução do interesse público e da salvaguarda da legalidade financeira. Porém, acresce que, no âmbito das competências do auditor externo, o órgão executivo tomou conhecimento dos factos, dado que foram identificados nos Relatórios de Conclusões e Recomendações de Auditoria dos exercícios de 2016 a 2019, cf. já referenciado na **nota de rodapé n.º 259**.

Na aprovação das contas de 2018 e 2019, aquela responsável informa ainda ter apresentado o voto de vencido devido a um *“(...) conjunto de violações em que se podiam visualizar erros materialmente relevantes que punham em causa a regularidade das demonstrações financeiras (...)”*. Esta justificação não pode ser acolhida, dado que em nenhuma das declarações de voto se encontra expressa a oposição ao registo de faturas de fornecedores no balanço em ‘outros acréscimos de custos’ e que devessem ter sido contabilizadas em ‘faturas em receção e conferência’.

Tudo ponderado, é de relevar a eventual responsabilidade financeira, tendo em consideração o impacto pouco significativo dos desvios apresentados.

5.2. Recálculo da dívida total

258. A propósito do disposto no n.º 1 do artigo 52.º do RFALEI, o Município tomou como limite da dívida total os valores apurados pela DGAL, constantes do SIIAL. Este limite subiu entre 2014 a 2019, em resultado do aumento das receitas correntes, face ao incremento das transferências, a partir de 2013.
259. O **Quadro 27** apresenta os cálculos da dívida total de acordo com as normas legais e princípios de contabilidade aplicáveis.

Quadro 27 – Limite da dívida total e respetiva capacidade de endividamento

(em euros)						
Limite da dívida total	2014	2015	2016	2017	2018	2019
1. Média da receita corrente líquida (a)	4 146 134	4 473 891	4 978 960	5 230 401	5 416 522	5 456 812
2. Limite da dívida total 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
4. Dívida omissa (b)	55 696	42 117	48 957	95 036	131 042	146 307
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
7. Dívida do Município excluindo dívida não orçamental e FAM (3+4-5-6)	30 983 997	29 589 944	28 101 535	27 368 733	27 877 967	27 200 601
8. Dívida de SM, AM E SEL	40 348	7 552	7 329	17 097	39 130	30 075
- 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
9. Dívida Total – Excluindo dívida não orçamental (7+8)	31 024 345	29 597 496	28 108 864	27 385 830	27 917 097	27 230 676
10. Capital excecionado (LOE)						
11. Dívida Total – Excluindo dívida não Orçamental e capital excecionado (9-10)	31 024 345	29 597 496	28 108 864	27 385 830	27 917 097	27 230 676
12. Montante em excesso (9-2) (d)	24 805 144	22 886 660	20 640 424	19 540 229	19 792 314	19 045 458
13. Variação do excesso da dívida % (e)	-5,99	-7,73	-9,81	-5,33	1,29	-3,77
14. Dívida Total/Média da receita (9/1) (e)	7,48	6,62	5,65	5,24	5,15	4,99

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

b) Valores faturados pelos credores, mas não contabilizados pelo Município como dívida (Quadro 26).

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 SIIAL.

e) Não considerando a inclusão da dívida omissa identificada no ponto 4 os indicadores não apresentariam alterações significativas. Por outro lado, sofrem um agravamento substancial quando considerada a dívida reclamada pela AdZC cf. explanado nos §§ 89 a 90.

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

260. Conclui-se que o Município:

- **Não cumpria o limite da dívida total** previsto no ponto n.º 1 do artigo 52º do RFALEI²⁶¹, 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.
- **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 RFALEI²⁶².
- **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.

261. A assistência financeira visava a recuperação financeira do Município, de forma a que este reunisse condições para cumprir com o serviço da dívida e se conformasse ao limite estipulado no n.º 1 do artigo 52º do RFALEI. Entre 2014 a 2019, o Município reduziu a dívida total de operações orçamentais e o montante da dívida em excesso, exceto em 2018, ano em que se verificaram acréscimos de 1,9% e 1,3%, respetivamente.

262. O comportamento de 2018 está relacionado com a utilização de M€1,2 do empréstimo do FAM, para pagamento de dívidas não financeiras decorrentes de sentenças judiciais²⁶³, gerando um impacto significativo na dívida total e na dívida em excesso.

263. Como se constata no **Quadro 28**, existem divergências quanto às entidades consideradas relevantes no apuramento da dívida total e nos montantes a considerar.

²⁶¹ 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.

²⁶² “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.”

²⁶³ Andrades, Lda., Boleto & Pinto, Lda. e Lopes & Irmão, Lda., constantes do Anexo B do contrato de empréstimo para assistência financeira ao MFA.

Quadro 28 – Dívida total - Entidades consideradas relevantes

(em euros)

Entidades	2014				2015				2016			
	MFA	DGAL		TdC	MFA	DGAL		TdC	MFA	DGAL		TdC
		CE	ADT			CE	ADT			CE	ADT	
AMCB	*	4 010		34 248	0	4 010		4 003	1 015	1 335		1 335
ANMP	*	304		599	0	258		234	349	332		290
CESAB	*	2 017		2 889	0	2 017		3 315	2 017	4 175		4 605
CIM-BSE	*	**		2612	*	**		0	*	0		1 099
Total		6 331	6 331	40 348	0	6 285	6.285	7 552	3 382	5 842	5.842	7 329

Entidades	2017				2018				2019			
	MFA	DGAL		TdC	MFA	DGAL		TdC	MFA	DGAL		TdC
		CE	ADT			CE	ADT			CE	ADT	
AMCB	1 015	2 892		2 821	1 015	5 192		5 026	5 192	5 192		3 905
ANMP	230	422		318	0	1 243		377	*	1 152		445
CESAB	2 017	7 150		7 132	0	6 019		5 058	*	0		7 270
CIM-BSE	*	0		6 826	*	0		28 669	*	0		18 455
Total	3 262	10 465	10 465	17 097	1 015	12 454	*** 1 015	39 130	5 192	6 344	5 192	30 075

* No ano de 2014 utilizou os mapas extraídos do SIAL com o contributo para a dívida, e não considerou a CIM-BSE em todo o período por esta não se encontrar no SIAL. Em 2019 também não considerou a ANMP e a CESAB.

** Nos anos de 2014 e 2015 a DGAL não considerou como entidade relevante.

*** De salientar que a DGAL considerou no mapa "Aferição da Dívida Total" a 01.01.2019 o valor de €11.211 (€5.192 + €6.019).

Legenda: CE - Contribuição para o Endividamento Municipal | ADT - Aferição da Dívida Total.

Fonte: Elaboração própria | Dados da DGAL (Cf. mapas Contribuição SM/AM/SEL para o endividamento municipal e Aferição da Dívida Total) e cálculos próprios.

264. O valor da dívida total de operações orçamentais apresentado pelo Município no período em análise não respeita o disposto no artigo 52.º do RFALEI, que determina a inclusão da dívida das entidades previstas no artigo 54.º, consideradas relevantes para efeitos de apuramento do montante da dívida total.
265. O Município justificou-se²⁶⁴ dizendo que: para 2014, utilizou os mapas extraídos do SIAL com o contributo para a dívida; para 2015, não considerou a contribuição das entidades relevantes, por não se encontrar reportada no SIAL; para 2016 a 2018 considerou as entidades ANMP²⁶⁵; AMCB²⁶⁶ e CESAB²⁶⁷, e no ano de 2019 considerou apenas à AMCB, por ser entendimento da DGAL que a ANMP

²⁶⁴ O Chefe da DAG informou que não foram apresentadas contas consolidadas por não se verificar a existência ou presunção de controlo relativamente a qualquer outra entidade (cf. n.º 4 do art.º 75, da Lei n.º 73/2013, de 03.09), dispondo o Município de uma quota reduzida em qualquer das entidades participadas.

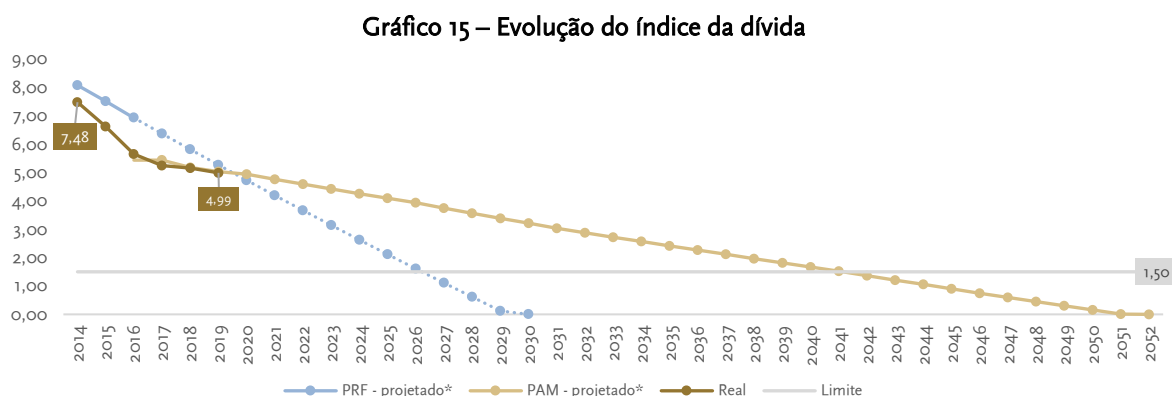
²⁶⁵ A ANMP é uma entidade de direito privado, sem fins lucrativos e que tem como fim geral a promoção, defesa, dignificação e representação do Poder Local. É uma associação participada exclusivamente por municípios e associações de municípios.

²⁶⁶ A AMCB é uma Instituição sem fins lucrativos - Entidade associativa participada exclusivamente por municípios.

²⁶⁷ O CESAB - É uma associação científica e técnica, de direito privado e de interesse público, sem fins lucrativos. Tem por objeto a prestação de serviços de apoio técnico e científico ao desenvolvimento de ações de proteção ambiental, nomeadamente na exploração de sistemas de saneamento básico, realização de análise de águas efluentes, lamas

não se enquadra no artigo 54.º do RFALEI. A CIM-BSE²⁶⁸ não se encontrava no SIAL pelo que nunca foi considerada.

266. A DGAL não teve em consideração o contributo da entidade CIM-BSE, não excluiu o valor das dívidas não orçamentais das respetivas entidades, não considerou o impacto dos empréstimos contraídos pelas entidades relevantes para o apuramento da dívida total e apresentou discrepâncias entre os seus mapas de “Aferição da dívida Total” e de “Contribuição para o Endividamento do Município” nos anos de 2018 e 2019.
267. O **Gráfico 15** apresenta a comparação da evolução da dívida total apurada com as projeções efetuadas nos respetivos PAF através dos planos de amortização.



*A evolução do índice da dívida apresentado tem por base as receitas previstas nos PAF e os planos de amortização dos contratos de empréstimo/assistência financeira submetidos a visto prévio do TdC

Fonte: Elaboração própria | Dados dos PAF e respetivos planos de amortização (não corrigidos); e do apuramento do **Quadro 27**.

268. Entre 2014-2016, o índice da dívida total apresentado pelo MFA revelou-se inferior à estimativa inicial projetada no PRF, o que se justifica pela conjugação dos seguintes fatores: evolução da receita corrente líquida acima do previsto no PRF; não utilização de M€1,00 do montante máximo de M€35 previsto no contrato de empréstimo celebrado com a CGD e o Millennium bcp (§ 57); e redução da TAN, que permitiu ao MFA amortizar o capital em dívida em montantes superiores ao previsto inicialmente²⁶⁹, não obstante a renegociação da dívida a partir de maio de 2015 (§§ 68 a 70).

resíduos, solos e alimentos confeccionados ou naturais, na formação profissional na investigação científica e inovação tecnológica na difusão da informação, isoladamente ou em colaboração com outros organismos, instituições e pessoas coletivas, públicas ou privadas, bem como na fiscalização de obras de saneamento básico.

²⁶⁸ A CIM-BSE é uma pessoa coletiva de direito público de natureza associativa e âmbito territorial de fins múltiplos e visa a realização de interesses comuns aos municípios que a integram. O regime contabilístico utilizado pela entidade é o regime simplificado do POCAL (Comunidade Intermunicipal).

²⁶⁹ O plano de amortização da dívida financeira do PRF foi elaborado tendo por base a EURIBOR a seis meses de 0,977% + *spread* de 2 p.p. Contudo, após a subida da TAN entre 2010 e 2011 que chegou a alcançar 3,736%, entre abril de 2014 e abril de 2017, a TAN reduziu sucessivamente de 2,407%; 2,200%; 2,097%; 2,035%; 1,866%; 1,801%; e 1,759%; conforme informação disponibilizada em <https://pt.global-rates.com/taxa-de-juros/euribor/2011.aspx>.

269. A partir de 2017, inclusive, o valor previsto no plano de amortizações reporta-se à dívida financeira do MFA no momento da minuta do contrato (M€29,5), mas o desembolso do FAM foi reduzido para M€27,5 (§ 76). Por esta razão, o índice da dívida total a 31.12.2017 foi inferior ao previsto no PAM para a mesma data.
270. O plano de amortização previsto desconsidera os impactos dos desembolsos adicionais para fazer face à dívida não financeira no valor global estimado de M€3,2. Neste contexto, o comportamento do índice da dívida em 2018 decorre dos desembolsos efetuados nesse ano para a cobertura de dívida não financeira, no valor global de M€1,2.
271. À luz da análise efetuada nos §§ 75 a 81, importará ao MFA considerar o impacto do desembolso potencial de M€1,8 (financiamento de processos judiciais em tramitação) no cumprimento da meta de reequilíbrio orçamental previsto em 2042, ao qual acrescerão os encargos da moratória do pagamento de capital de que o Município beneficiou, pelo menos, em 2020, conforme analisado na **Parte III**.

6. O desempenho económico-financeiro do Município

272. A sustentabilidade financeira traduz-se na capacidade de uma entidade financiar todos os compromissos, assumidos ou a assumir, com respeito pelas regras do saldo orçamental e da dívida pública²⁷⁰, sendo que, no que à administração local diz respeito, as regras específicas são densificadas no RFALEI. Neste contexto, a apreciação económico-financeira de uma entidade deve assentar num conjunto de indicadores de cariz orçamental, financeiro e económico²⁷¹.
273. Assim, nos termos do RFALEI e perante a situação de rutura financeira evidenciada pelo MFA, a apreciação em causa pressupõe, nomeadamente, a avaliação dos seguintes elementos: assunção de compromissos indexada à arrecadação de receita para o efeito; obtenção cumulativa de saldos

²⁷⁰ Nos termos dos artigos 11.º e 28.º da LEO, aprovada pela Lei n.º 151/2015, de 11.09.

²⁷¹ Releva-se o facto de que o Município apenas passou a dispor de CLC a partir de 2014, com a entrada em vigor do RFALEI. Procedeu-se à consulta das Certificações Legais de Contas (CLC) emitidas pelo ROC entre 2014 e 2019, tendo sido identificadas as seguintes reservas: imóveis sem registo na conservatória de registo predial e outros sem inscrição matricial; e a conta 'partes de capital' inclui desde 2013 o valor de €30 000 de participações sociais, registadas ao custo, nas empresas Terras Serranas e Fornos Vida, representativas, respetivamente, de 15% do capital social de cada uma das sociedades - o suporte documental relativo à constituição das sociedades e do processo de aumento de capital não permite validar aquela rubrica de IF, tendo em conta as dúvidas substanciais acerca da legalidade de atos deliberativos e administrativos conexos. Entre 2014 e 2018, as CLC emitidas identificavam ainda como reserva a não contemplação da universalidade das imobilizações - bens de domínio público - pertencentes ao Município e o respetivo saldo de €3 901 527,41 da conta 51 - Património, de acordo com o previsto no ponto 2.7.3.4 do POCAL. Contudo, a referida reserva não foi emitida em 2019, tendo sido justificado pelo Município "*que pelo menos desde 2013 não houve modificações ao património inicial relativas à identificação de bens do domínio não incluídos no inventário inicial, situação que caso ocorresse também não teria impacto material nas demonstrações financeiras tendo em conta o período decorrido entre o balanço inicial em 2002 com base no POCAL e as amortizações que seriam aplicáveis para a generalidade dos bens imóveis, à data de 31/12/2019.*"

orçamentais globais e saldos correntes deduzidos das amortizações, nulos ou positivos; e a redução anual do montante em excesso do limite da dívida total²⁷².

274. Para efeitos de apreciação sobre a evolução global do desempenho municipal, selecionaram-se um conjunto de indicadores (**Quadro 29**) a partir dos quais se construiu um indicador agregado, seguindo a metodologia que consta do **Anexo 14**²⁷³.

Quadro 29 – Indicadores de desempenho

Indicador		2014	2015	2016	2017	2018	2019
Orçamental	Receita liquidada/Compromissos assumidos	1,23	1,29	1,29	1,29	0,82	1,04
	Saldo global efetivo/(Compromissos assumidos do exercício e não pagos + passivo financeiro)	0,85	0,96	0,92	1,40	-0,96	0,65
	Receita corrente/(Despesa corrente + amortizações médias)	0,84	0,94	0,98	1,19	1,00	1,09
	Índice da dívida total ⁽¹⁾	7,48	6,62	5,65	5,24	5,15	4,99
Financeiro	Liquidez geral (ativo corrente/passivo corrente ⁽²⁾)	0,54	0,87	0,9	1,51	1,09	1,23
	Liquidez imediata corrigida (disponibilidades/dívidas curto prazo ⁽³⁾)	0,14	0,34	0,37	0,95	0,44	0,55
	Prazo Médio de Pagamentos (PMP) (N.º dias PMP ⁽³⁾ /40 dias) ⁽¹⁾	1,18	0,38	0,42	0,33	0,16	0,42
	Ativo/Passivo ⁽²⁾	1,25	1,23	1,21	1,19	1,19	1,17
	Ativo não corrente/Passivo remunerado	1,35	1,34	1,34	1,32	1,28	1,25
Económico	Custos pessoal (% proveitos exploração) ⁽¹⁾	0,33	0,32	0,31	0,30	0,32	0,30
	Custos FSE (% proveitos exploração) ⁽¹⁾	0,25	0,24	0,25	0,23	0,30	0,28
	Transferências e subsídios obtidos (% proveitos exploração) ⁽¹⁾	0,77	0,77	0,77	0,78	0,79	0,80
	Custos de financiamento (% proveitos de exploração) ⁽¹⁾	0,15	0,13	0,11	0,10	0,10	0,08
	EBITDA ⁽⁴⁾ % serviço da dívida	0,95	1,07	1,02	1,5	1,4	1,76
Indicador agregado (homogeneizado) ⁽⁵⁾		-0,41	-0,02	-0,01	0,69	-0,28	0,04

⁽¹⁾ Indicadores de base inversa segundo o critério ‘quanto maior, melhor’.

⁽²⁾ No ativo e no passivo são excluídos os ‘diferimentos’ por não consubstanciarem, em regra, dívidas a receber ou a pagar.

⁽³⁾ Inclusão do ajustamento do saldo de ‘fornecedores – receção e conferência’ entre 2014 e 2019 (§ 254).

⁽⁴⁾ Deduzido de provisões e das transações identificadas como “extraordinárias”.

⁽⁵⁾ Média ponderada dos indicadores homogeneizados. Os indicadores homogeneizados foram obtidos subtraindo, ao indicador simples de um dado ano, a média do indicador simples no período e fazendo a sua divisão pelo desvio padrão do indicador simples no período. Cf. **Anexo 14**.

Fonte: Elaboração própria | Dados da prestação de contas 2014-2019.

275. A análise dos indicadores evidencia que:

²⁷² Cf. os n.ºs 1 e 2 do artigo 40.º e o n.º 1 do artigo 52.º do RFALEI.

²⁷³ Metodologia utilizada pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), cf. ‘*Handbook on constructing composite indicators: methodology and user guide*’ (2008). Procedeu-se à compilação de indicadores considerados mais apropriados face ao objetivo pretendido, tendo-se atribuído a ponderação de 1 a todos os indicadores com exceção das rubricas de “custos com pessoal”, “custos com FSE” e “transferências e subsídios obtidos sobre a globalidade dos proveitos de exploração” aos quais foi atribuída uma ponderação de 1/3 para que, no seu conjunto, perfaçam 1.

- a) **Na componente orçamental**²⁷⁴, o MFA apresentou uma cobertura geral das obrigações assumidas pela receita liquidada (>1), exceto em 2018. Contudo, restringindo a análise à disponibilidade orçamental alcançada no final de cada ano económico, os saldos globais efetivos mostraram-se sempre insuficientes para a cobertura dos compromissos assumidos e não pagos acrescidos das amortizações do empréstimo a decorrer (<1). No tocante ao equilíbrio corrente, evidenciou-se uma melhoria contínua até 2017, ano em que o MFA atinge uma situação de equilíbrio (>1) que, embora menos expressiva, mantém até 2019. O índice da dívida total evidenciou uma redução consistente ao longo de todo o período;
- b) **Na componente financeira**, o rácio de liquidez geral não observou, entre 2014-2016, o equilíbrio financeiro mínimo, algo que se alterou com a entrada em vigor do PAM, em 2017 (>1). Numa ótica mais restritiva, a liquidez imediata corrigida evidenciou, ao longo de todo o período, a insuficiência das disponibilidades para fazer face às dívidas de curto prazo (<1), notando-se uma melhoria no ano de recebimento do empréstimo do FAM. Ainda assim, merece referência o cumprimento do PMP, exceto em 2014 (>1). No período, constatou-se que o peso relativo do passivo é coberto pelo ativo líquido reconhecido contabilisticamente pela entidade (<1) e o aumento da representatividade dos financiamentos obtidos, denunciando o ritmo mais moroso da amortização dos empréstimos face às depreciações aplicadas no investimento realizado pelo Município²⁷⁵.
- c) **Na componente económica**, os custos com pessoal representaram, no período, 30% a 33% dos proveitos de exploração²⁷⁶, enquanto que os custos com 'fornecimentos e serviços externos' ficaram entre os 24% e os 30%. Os gastos de financiamento em proporção dos proveitos de exploração revelaram um sucessivo desagravamento, representando apenas 8% em 2019 (face a 15% em 2014). Fica também evidente o incremento, no último triénio, dos proveitos de 'transferências e subsídios obtidos', que se fixaram nos 80% em 2019. Por fim, a partir de 2014 verificou-se sempre um EBITDA²⁷⁷ superior ao serviço da dívida (>1).

²⁷⁴ Os agregados apresentados não incluem os ativos e passivos financeiros, bem como o saldo de gerência anterior, exceto quando identificado.

²⁷⁵ Nos termos do disposto no artigo 51.º do RFALEI, o propósito primário da contração de empréstimos de médio-longo prazo visa a respetiva aplicação em investimentos.

²⁷⁶ Proveitos de exploração = Vendas e prestações de serviços + Impostos e taxas + Proveitos suplementares + Transferências e subsídios obtidos.

²⁷⁷ O EBITDA procura quantificar os meios libertos na exploração sem influência da área financeira e fiscal, sendo, deste modo, o indicador aproximado do *cash flow* operacional perante divergências pouco significativas entre os recebimentos e os pagamentos operacionais (ótica de fluxos de caixa) relativamente aos proveitos e custos da mesma natureza (ótica económica). O EBITDA deverá superar o serviço da dívida para efeitos da sustentabilidade do mesmo.

276. Em coerência com a leitura que resulta da análise do conjunto dos indicadores simples, o indicador agregado apresentado no **Quadro 29** mostra uma tendência de melhoria do desempenho do Município até 2017, ano de entrada em vigor do PAM. O recurso a desembolsos do FAM no âmbito dos “*passivos contingentes*” teve impacto na quebra verificada em 2018, mas em 2019 o indicador já apresenta uma recuperação relevante, ficando, no entanto, ainda aquém do nível de 2017.

7. O controlo e monitorização da execução dos Planos de Ajustamento Financeiro

277. Os regimes de recuperação financeira preveem a adoção de programas de ajustamento que contêm medidas que visam alcançar o equilíbrio financeiro. Assim, a observância meticulosa dos termos em que o Município se compromete a alcançar esse equilíbrio reveste-se de grande importância. A adoção de um adequado sistema de controlo²⁷⁸ é, pois, decisiva para conseguir atingir os objetivos fixados.

278. O sistema de controlo deve assegurar os procedimentos a serem aplicados e os *outputs* que garantam uma adequada avaliação dos resultados em todo o processo, de forma a assegurar o cumprimento dos critérios de legalidade, economia, eficiência e eficácia dos respetivos programas.

279. Deste modo, a análise do sistema de controlo na execução dos PAF comporta duas dimensões: a reorganização de serviços e a adoção de procedimentos internos pelo MFA e a atuação das diferentes entidades envolvidas na sua operacionalização - DGAL, membros do Governo, auditor externo e FAM.

7.1. Reorganização de serviços e a adoção de procedimentos internos

280. Constatou-se que o MFA não dispunha de unidade/subunidade orgânica com competências e atribuições específicas na área de controlo interno²⁷⁹.

281. A aprovação do primeiro Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas (PGRCIC) ocorreu apenas em 30.05.2017, quando este foi recomendado pelo Conselho da Prevenção da Corrupção desde 01.07.2009. Apesar do PGRCIC ter sido aprovado já no decorrer dos PAF, não é feita qualquer referência específica à sua execução.

²⁷⁸ O conceito de controlo aplicado baseia-se no conceito do Sistema de Controlo (SCI) definido pelo n.º 2 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 166/98, de 25.06: sistema composto por procedimento de verificação, acompanhamento (monitorização), avaliação e informação sobre a legalidade, regularidade e boa gestão, relativamente a atividades, programas, projetos ou operações.

²⁷⁹ Cf. evidenciado no ROSMFA aprovado em AM a 12.12.2012 e publicado no Diário da República n.º 7/2013, Série II, de 10.01.2013.

282. O relatório de execução do PGRIC estava a ser realizado pela primeira vez passados mais de três anos após a sua implementação, quando o mesmo deveria ser elaborado anualmente²⁸⁰.
283. A Norma de Controlo Interno (NCI) foi aprovada pelo órgão executivo em 28.08.2002 e manteve-se sem qualquer alteração até 2019²⁸¹, encontrando-se desatualizada²⁸² face à evolução legislativa verificada no que respeita ao controlo da administração financeira do Estado, mormente, pela aprovação da Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso (LCPA)²⁸³ e do RFALEI. O Município aprovou as Normas de Execução do Orçamento (NEO) entre 2015 a 2019, constituindo-se estas como instrumento de apoio à execução de cada orçamento aprovado²⁸⁴, tendo sido assim incluídas diretrizes para efeitos de cumprimento do POCAL e da LCPA. Contudo, considerando que as disposições em causa ultrapassam o carácter anual dos orçamentos, revelar-se-ia adequada a respetiva integração na NCI.
284. No contexto dos PAF, destacam-se as seguintes omissões na NCI em vigor: procedimentos específicos para efeitos de /alteração/nova proposta de regulamentos ou documentos de outra natureza que salvaguardem a respetiva fundamentação; procedimentos que acautelem o reconhecimento global da dívida total do Município²⁸⁵ com impacto na monitorização da sua evolução; e procedimentos subjacentes à execução da contabilidade de custos.
285. O facto de o Município não dispor do sistema de contabilidade de custos, em violação do disposto no ponto 2.8.3.1 do POCAL²⁸⁶, não permite analisar a maximização da receita em função dos custos subjacentes às taxas e preços aplicados.

²⁸⁰ Cf. alínea d) do n.º 1.1 da Recomendação do Conselho de Prevenção da Corrupção de 01.07.2009. A inobservância identificada foi ponderada no despacho n.º 16/2020 do Presidente da CM, de 03.07.2020, tendo o referido aspeto sido reforçado, bem como a necessidade de se proceder à análise dos riscos e respetivas medidas de prevenção relacionados especificamente com a execução do PAM, sendo possível inferir que tal será considerado na próxima revisão ao PGRIC do MFA.

²⁸¹ Tendo sido solicitadas as respetivas deliberações da CM de alteração à NCI, o MFA remeteu alterações/aprovação ao/do Regulamento da Organização dos Serviços Municipais de Fornos de Algodres de 15.06.1998, 17.05.2006, 06.12.2010 e 29.11.2012.

²⁸² Cf. referenciado pela SROC entre 2014 e 2019.

²⁸³ Aprovada pela Lei n.º 8/2012, de 21.02, e densificada pelo Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21.06.

²⁸⁴ Cf. o disposto na alínea d) do n.º 1 do artigo 46.º do RFALEI.

²⁸⁵ Nomeadamente, omissão de procedimentos de controlo específicos para efeitos de cumprimento do disposto no ponto 11.3 do POCAL no que diz respeito ao registo das faturas na conta patrimonial de 'fornecedores - faturas em receção e conferência' e na contabilização da dívida das entidades relevantes ao abrigo do artigo 54.º do RFALEI, com impacto no apuramento da dívida total.

²⁸⁶ A inobservância foi objeto de Recomendação no âmbito da Verificação Interna de Contas de 2012 e 2013, aprovada em sessão da 2ª Secção do TdC, de 11.01.2018, no sentido de o Município "*concluir a implementação da Contabilidade de Custos, consagrada no ponto 2.8.3.*"

286. Por outro lado, o MFA não dispõe de qualquer instrumento de controlo específico para efeitos de monitorização dos PAF, sendo o acompanhamento efetuado através dos mapas de controlo de execução da receita e da despesa e resumido em relatório de acompanhamento trimestral.
287. A definição de responsabilidades ao nível da estrutura orgânica municipal pelo acompanhamento da execução dos PAF não existiu no PRF e apenas ocorreu cerca de três anos após a entrada em vigor do PAM, quando o despacho n.º 16/2020 do Presidente da CM procedeu à ‘Atribuição de competências para o acompanhamento do PAM’²⁸⁷.

Em sede de contraditório institucional, o Presidente da CM reafirma que, em 03.07.2020 exarou o despacho n.º 16/2020²⁸⁸ “(...) no MFA para segregação de funções que definiu formalmente o nível de responsabilidade entre os diversos responsáveis por forma a atingir os objetivos da execução do PAM.”

7.2. A operacionalização do sistema de controlo

288. O quadro legal relativo ao sistema de controlo aplicável ao PAF no período de auditoria diferia entre os dois planos.
289. No decorrer do PRF, entre 2014 e o 1º trimestre de 2017, o controlo exercido era regulado pelas alíneas b), d) e e) do n.º 1 e pelos n.ºs 2 e 3 do artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 38/2008, em conjugação com o n.º 7 do artigo 86.º do RFALEI, conforme **Quadro 30**.

²⁸⁷ Em síntese, o despacho imputa as seguintes atribuições: a avaliação do cumprimento dos objetivos e medidas é efetuada pela DAG em articulação com o Gabinete de Apoio à Presidência (GAP), o qual fará ligação com a Divisão Técnica Municipal; a avaliação da situação económico-financeira é efetuada pela DAG e comunicada ao GAP; a monitorização do endividamento municipal é realizada pela DAG; a secção de património e aprovisionamento reporta anualmente a situação da contratação pública; os reportes anuais à DGAL e ao FAM são realizados pela DAG. No acompanhamento e controlo dos PAF estão afetos três técnicos (o Chefe de Divisão da DAG, um da Secção de Contabilidade e um da Seção Património e Aprovisionamento) que desenvolvem as seguintes funções: Avaliação do cumprimento dos objetivos e medidas, avaliação da situação económico-financeira e acompanhamento com elaboração de relatórios. As funções de acompanhamento e execução do PAF são distribuídas pelos três técnicos. O Chefe da DGA informou que os procedimentos formalizados no despacho já se encontravam anteriormente instituídos.

²⁸⁸ Atribuição de competências para o acompanhamento do Plano de Ajustamento Municipal (PAM)

Quadro 30 – Sistema de controlo do Plano de Reequilíbrio Financeiro

1º Trimestre	2º Trimestre	3º Trimestre	4º Trimestre	1º Trimestre ano n+1
	i) Relatório 1ºT execução do PRF + execução orçamental e remessa ao Governo.	i) Idem para o 2ºT.	i) Idem para o 3ºT.	i) Idem para o 4ºT; ii) Atualização do PRF + orçamentos plurianuais + mapa demonstrativo do cumprimento dos objetivos do PRF e remessa ao Governo; iii) Redução endividamento em excesso.

Permanentemente:

- a) Comunicar previamente ao membro do Governo com a tutela:
 - i) a contratação de pessoal;
 - ii) a aquisição de bens e serviços e empreitadas de valor superior ao previsto no concurso público.
- b) Obtenção de autorização pelos membros do Governo responsáveis pela área das finanças e das autarquias locais:
 - i) assunção de encargos ou realizar investimentos que não estejam previstos no plano quando os limites definidos sejam ultrapassados.

290. No decorrer do PRF, o Município:

- a) Elaborou relatórios trimestrais de acompanhamento da execução até ao 3.º trimestre de 2016²⁸⁹ que remeteu à DGAL²⁹⁰, com os mapas de execução do orçamento da receita e da despesa;
- b) Não efetuou atualizações ao plano em todo o período;
- c) No que respeita às obrigações permanentes, não foram detetadas irregularidades²⁹¹, exceto nos pedidos de pareceres prévios ao membro do governo responsável pelas autarquias locais relativos à assunção de encargos/investimentos não previstos no PRF, nomeadamente, quando a despesa de investimento ultrapassou os valores de referência no biénio de 2015 e 2016 (§§ 211 e 212).

291. Os relatórios trimestrais do PRF foram elaborados desde 2010 até ao 3.º trimestre de 2016, quando o Município estava a negociar a adesão ao FAM. Contudo, a sua relevância era diminuta uma vez

²⁸⁹ O Chefe da DAG refere: “No ano de 2016 só foram enviados à DGAL relatórios relativos aos primeiros 3 trimestres”. “No ano 2017 e tendo em conta que o financiamento do FAM para pagamento de dívida financeira só teve início a 01.07.2017, foi realizado apenas 1 relatório de acompanhamento.”

²⁹⁰ Constatando-se que os ofícios de envio à DGAL não têm o registo de saída do mesmo, o Chefe da DAG informa que: “os Relatórios eram enviados à Direção Geral das Autarquias Locais, conforme cópia do ofício que acompanha o Relatório”.

²⁹¹ Não procedeu à contratação de pessoal, não sendo aplicável o pedido de parecer prévio ao membro do Governo com a tutela. Não divulgou no Portal Base contratos celebrados entre 2014 e 2017 relativos à aquisição de bens e serviços ou adjudicação de empreitadas de valor superior ao previsto no concurso público, no valor igual ou superior a €75 000 e €150 000, respetivamente, não sendo também aplicável o pedido de parecer prévio ao membro do Governo com a tutela.

que apenas incluíam aspetos qualitativos (cumpre/não cumpre), sendo que os documentos de execução orçamental apensados eram, por si só, manifestamente insuficientes para avaliar os desvios apurados e a adoção de medidas corretivas.

292. O Município alegou nunca ter recebido reporte de aprovação dos relatórios ou comunicação de validação dos mesmos, pese embora a exigência legal de haver um acompanhamento trimestral pelo membro do Governo responsável pela área das autarquias locais, de acordo com o disposto no n.º 1 do artigo 16º do Decreto-Lei n.º 38/2008.
293. O acompanhamento da evolução da dívida total cabia à DGAL na sequência dos reportes anuais efetuados pelo Município. Contudo, não existe evidência de que a DGAL tenha identificado o incumprimento de medidas com impacto nos desvios na redução da dívida entre 2015-2016 e comunicado esse facto às entidades de controlo externo, conforme previsto no n.º 2 do artigo 17.º do Decreto-Lei n.º 38/2008.
294. No que respeita ao PAM, a partir do 1º trimestre de 2017, o controlo exercido é regulamentado pelas disposições constantes dos n.ºs 1, 2, 4, 5 e 8 do artigo 29.º, do n.º 2 do artigo 30.º, do n.º 1 do artigo 31.º e do artigo 32.º, todos do RJRFM, conforme **Quadro 31**.

Quadro 31 – Sistema de controlo do Programa de Ajustamento Financeiro

1º Trimestre	2º Trimestre	3º Trimestre	4º Trimestre	1º Trimestre ano n+1
i) Reporte de monitorização 1ºT à DGAL; ii) Acompanhamento do FAM.	i) Reporte de monitorização 2ºT à DGAL + certificação da SROC; ii) Acompanhamento do FAM.	i) Reporte de monitorização 3ºT à DGAL; ii) Acompanhamento do FAM; iii) Parecer prévio do FAM sobre a proposta do orçamento ano n+1.	i) Reporte de monitorização 4ºT à DGAL + certificação da SROC; ii) Execução anual do PAM em anexo ao relatório de gestão; iii) Remessa do relatório de gestão FAM (prazo 15 dias); iv) Redução dívida total em excesso.	

Permanentemente:

a) Autorização prévia do FAM:

- i) celebração de novos contratos de financiamento de que resulte dívida pública fundada;
- ii) promoção de novas parcerias público-privadas.

b) O FAM disponibiliza às entidades públicas de controlo, por via eletrónica, toda a informação produzida no âmbito da aprovação e acompanhamento dos PAM.

295. No decorrer do PAM, entre 2017 e 2019, o Município:

- a) Enviou anualmente ao FAM as propostas de orçamento, sobre as quais a Direção Executiva emitiu parecer prévio;

- b) Prestou trimestralmente informação à DGAL, conforme as 'Fichas do Município'²⁹² apresentadas, que, por sua vez, é disponibilizada ao FAM para efeitos de acompanhamento. Contudo, não ficou demonstrado o reporte trimestral relativo à execução de medidas de consolidação orçamental, conforme definido no anexo I do PAM²⁹³;
- c) Elaborou relatórios trimestrais de acompanhamento quantificado da execução do PAM em 2019, sendo que, em 2018, com a autorização do FAM²⁹⁴, apenas elaborou um relatório anual e em 2017 produziu e apresentou apenas um relatório de monitorização referente ao 2.º semestre. A SROC certificou os relatórios elaborados no que respeita às informações financeiras definidas pela Comissão Executiva do FAM e no cumprimento dos objetivos do PAM;
- d) Incluiu nos relatórios de gestão um anexo relativo à execução do PAM e enviou o relatório de 2019 ao FAM após a sua aprovação²⁹⁵;
- e) Não celebrou novos contratos de financiamento de que resultasse dívida pública fundada e de parcerias público-privadas.

296. A Direção Executiva do FAM emitiu, anualmente, pareceres prévios²⁹⁶ genericamente positivos, mas com recomendações às propostas de orçamento municipal para os anos de 2018 a 2020²⁹⁷, nos quais se recomendava:

- a) a adoção de medidas que garantissem a efetiva cobrança da receita referente à 'venda de bens e serviços correntes' e 'transferências de capital', e, caso a receita cobrada fosse inferior

²⁹² De acordo com as fichas do Município, referente ao período de 2014 a 2019, é referido por parte da DGAL que foram cumpridos os deveres de informação, não obstante em certos trimestres fazer referência que alguns dos mapas foram entregues depois da data limite.

²⁹³ Cf. anexo I do PAM: dados mensais da execução orçamental (receitas, despesas, saldo primário, saldo efetivo e saldo global); dados trimestrais para a estimativa da conta do Município, em contabilidade patrimonial; dados trimestrais para a estimativa da dívida total, desagregada em dívida direta, financeira e comercial; stock mensal de encargos assumidos e não pagos, detalhados por classificação económica e de acordo com a LCPA; trimestralmente, lista dos principais credores relativamente aos encargos assumidos e não pagos; trimestralmente, lista das dívidas por pagar há mais de 90 dias; mensalmente, atualização do mapa de fundos disponíveis para os 3 meses seguintes; anualmente, dar conhecimento das comunicações legalmente necessárias e previstas na lei e nos termos e para os efeitos previstos no PAM quanto a impostos e outros tributos municipais, nomeadamente à AT; trimestralmente, demonstração quantificada dos impactos resultantes das medidas de consolidação orçamental por comparação aos impactos previstos.

²⁹⁴ De acordo com a declaração do FAM datada 19.08.2020.

²⁹⁵ O Chefe da DAG refere que não foi encontrada evidência do envio dos relatórios de gestão de 2017 e 2018 ao FAM.

²⁹⁶ Os pareceres prévios do FAM sobre as propostas de orçamento do Município foram emitidos no prazo de 30 dias, a contar da data da apresentação das propostas ao FAM e enviado ao PC. De salientar que de acordo com o disposto no n.º 3 do artigo 31º do RJRFM, estes pareceres deveriam ter sido enviados também ao Presidente da AM. Porém, e conforme o disposto no n.º 4 deste mesmo artigo o orçamento municipal é submetido à aprovação da AM quando acompanhado do referido parecer prévio.

²⁹⁷ Ao abrigo do disposto no n.º 1 do artigo 31º do RJRFM.

à receita prevista, que fossem tomadas as medidas de racionalização da despesa na ‘aquisição de bens e serviços’²⁹⁸ e ‘aquisição de bens de capital’²⁹⁹;

- b) Face ao desvio significativo das despesas correntes face ao previsto no PAM, e existindo constrangimentos na cobrança da receita prevista, a tomada de medidas contingentes de reserva orçamental nos agrupamentos ‘aquisição de bens e serviços’ e ‘transferências correntes’³⁰⁰, ou ‘aquisição de bens de capital’³⁰¹, de forma a que fosse garantido o equilíbrio orçamental, atendendo a que não era permitido o aumento do rácio da dívida, conforme o disposto no contrato de assistência financeira.

297. Pese embora os reportes definidos juntos da DGAL, a monitorização do PAM deveria ser efetuada em primeira instância pelos órgãos municipais. Contudo, em 2018, o órgão executivo não elaborou relatórios de acompanhamento trimestral, situação que não se coaduna com os princípios subjacentes ao controlo efetivo e permanente do programa, por forma a que, objetivamente e de forma tempestiva, pudessem ser identificados desvios passíveis de serem corrigidos no decorrer do ano económico em curso para o alcance das metas anuais definidas³⁰².
298. Por outro lado, no âmbito das funções de acompanhamento e transparência cometidas ao FAM, constataram-se significativas dilações de prazo na disponibilização dos relatórios de monitorização elaborados, quer no sítio eletrónico, quer no respetivo envio ao MFA, sendo que, até à presente data, não se encontram ainda publicitados os relatórios trimestrais posteriores a 2018.
299. No que respeita ao cumprimento das obrigações anuais decorrentes do PAM, a avaliação global da Direção Executiva do FAM foi positiva³⁰³, pelo que aprovou os respetivos relatórios anexos aos relatórios de gestão.

²⁹⁸ Para o ano 2020.

²⁹⁹ Para os anos de 2018 e 2019.

³⁰⁰ Para o ano de 2020.

³⁰¹ Para os anos de 2018 e 2019.

³⁰² A referida omissão condicionou a pronúncia da SROC relativamente ao 2.º trimestre de 2018.

³⁰³ Não obstante o FAM ter verificado, no relatório do 4.º trimestre de 2018, desvios na execução do PAM, considera que as metas traçadas para a execução orçamental foram globalmente cumpridas, com especial ênfase para a redução da dívida municipal, sem prejuízo de ser recomendando ao Município que tome medidas de controlo da despesa essencialmente nas rubricas de ‘aquisição de bens e serviços’ e de ‘transferências correntes’.

PARTE III – O PERÍODO PÓS AUDITORIA

1. O impacto da COVID-19

300. As consequências económicas, financeiras e sociais resultantes da COVID-19 suscitaram a adoção de medidas legislativas de carácter excecional e temporário, operadas pela aprovação do Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13.03³⁰⁴, e de outros diplomas relevantes que se lhe seguiram³⁰⁵, tendo por finalidade a prevenção, contenção, mitigação e tratamento da doença, bem como a reposição da normalidade em sequência da mesma.
301. As medidas legislativas aprovadas incidiram, nomeadamente, na criação de medidas excecionais e temporárias de natureza financeira. Nesta matéria, o MFA procedeu à implementação de um conjunto de medidas no decorrer do ano de 2020, na sequência da aprovação do regulamento ‘Programa Fornos – Por Todos Nós [COVID-19]’, e que envolveram apoios financeiros, disponibilização antecipada de verbas e cedência de bens (Quadro 32)³⁰⁶.

Quadro 32 – Execução do ‘Programa Fornos – Por Todos Nós [COVID-19]’ a 31.12.2020

(em euros)

Medidas ⁽¹⁾	Impactos previstos		Execução
	Despesa	Receita	
1. Simplificação e alargamento do âmbito de aplicação e reforço do orçamento do Plano Municipal de Emergência Social	30 000	---	47 000
2. Programa "Uma Escola para Todos" – cedência de portátil e acesso de <i>internet</i> para o ensino à distância	32 000	---	24 594
3. Programa de Apoio Alimentar aos Alunos do AEFA - assegurar o fornecimento das refeições - almoço em dias de escola	25 900	---	18 160
4. Isenção total das tarifas da Água, Saneamento e Resíduos Sólidos Urbanos para as IPSS e empresas do concelho de Fornos de Algodres (abril a junho 2020)	---	6 500	28 894
5. 50% de descontos nas tarifas da água e saneamento para as Juntas de Freguesia e famílias do concelho	---	21 000	
6. Suspensão dos cortes de fornecimento de água e autorização para pagamento em prestações até 6 meses	---	n.i.	Sem impacto
7. Isenção total das seguintes taxas municipais: publicidade; esplanadas e similares; feiras e mercados; e fotocópias/impressões requeridas pelo Agrupamento de Escolas de Fornos de Algodres	---	13 000	Não identificado
8. A simplificação do ‘Programa de Apoio aos Ovinicultores’	22 000	---	21 979
9. Programa de Apoio ao Escoamento do Queijo Serra da Estrela	n.i.	---	Sem impacto
10. Suspensão do pagamento das rendas aos residentes das habitações sociais do município	---	5 000	1 586
11. Simplificação e imediata transferência das verbas dos Acordos de Execução com as Juntas de Freguesia	30 000	---	30.484
12. Isenção do pagamento de rendas comerciais dos estabelecimentos municipais encerrados ou com quebras superiores a 30% no volume de negócios	---	2 500	1 192

³⁰⁴ Início da produção de efeitos a 12.03.2020.

³⁰⁵ Como seja a Lei n.º 4-B/2020, de 06.04, que estabelece o regime excecional de cumprimento das medidas previstas nos PAM e de endividamento das autarquias locais, no âmbito da pandemia da doença Covid-19; e a Lei n.º 6/2020, de 10.04, que estabelece o regime excecional para promover a capacidade de resposta das autarquias locais no âmbito da pandemia da doença COVID-19.

³⁰⁶ Este programa, aprovado por unanimidade pela CM em 29.04.2020, visou a “*proteção dos municípios e das empresas com sede fiscal no concelho, de forma a proteger o emprego e os postos de trabalho, a criar condições para que seja assegurado, na medida do possível, o rendimento das famílias e, bem assim, empresas e outras entidades afetadas pela pandemia.*”. Cf. ata da CM n.º 10/2020, de 29.04.2020.

Medidas ⁽¹⁾	Impactos previstos		Execução
	Despesa	Receita	
13. Programa de apoio às empresas com sede fiscal no concelho em <i>layoff</i> ou com quebras superiores a 30% no volume de negócios	30 000	---	24 575
14. Criação de uma bolsa de colaboradores ao abrigo da medida do IIEFP - Apoio ao Reforço de Emergência de Equipamentos Sociais e de Saúde	15 500	---	Não aplicada
15. Programa de apoio à realização de testes COVID-19	7 500	---	7 400
16. Programa de apoio aos órgãos de comunicação social locais	3 000	---	1 273
17. Simplificação do Programa Bolsas de Estudo para Alunos do Ensino Superior	6 360	---	6 360
18. Programa de apoio às IPSS e AHBVFA de 1ª linha no combate à pandemia COVID-19	32 380	---	32 380
19. Simplificação do 'Programa de Apoio à Natalidade'	2 800	---	6 500
20. Atribuir de imediato o subsídio à AHBVFA	10 000	---	10 000
21. Aquisição de equipamentos de proteção individual	(2)	---	62 500
22. Equipamentos de limpeza urbana + produtos + dispensadores + equipamentos para edifícios de apoio	(2)	---	25 000
23. Aquisição de gel desinfetante	(2)	---	4 200
Total	247 440	48 000	354 076

⁽¹⁾ Os procedimentos de auditoria não recaíram sobre a legalidade das medidas previstas.

⁽²⁾ Medidas não previstas no programa inicial.

Fonte: Elaboração própria | Dados do 'Estudo Económico Fornos por Todos Nós' do MFA; da informação adicional prestada pelo MFA; e do parecer do FAM n.º 208/2020/FAM de 24.04.2020.

302. O impacto global no orçamento municipal das medidas previstas pelo MFA ascendia a cerca de m€295, sendo cerca de m€247 para acomodação da despesa pela reafecção de verbas previstas em rubricas não associadas às medidas propostas e m€48 de redução de receita inicialmente prevista.
303. Contudo, a execução das medidas 11, 17, 19 e 20 traduz-se na antecipação de verbas já previstas no orçamento inicial, pelo que o aumento de despesa previsto pelo Programa cai para m€198 e o impacto global previsto é reduzido para m€246³⁰⁷.
304. O Programa inicial foi submetido a apreciação do FAM no âmbito do procedimento de recuperação financeira municipal³⁰⁸, tendo o mesmo obtido autorização, por despacho de 24.04.2020, com a aceitação expressa da redução de m€48 da receita inicialmente prevista, considerando que esta não colocaria em risco a execução do PAM.
305. A execução das medidas previstas no Programa excedeu o previsto em m€59, atingindo os m€354. Assim, o impacto orçamental das medidas COVID, descontado o valor das medidas já previstas no orçamento inicial, é de m€305.

³⁰⁷ Este valor pode ainda ser inferior, considerando que várias componentes da despesa são elegíveis ao Fundo Social Municipal, cf. o artigo 3.º-A da Lei n.º 4-B/2020, de 06.04.

³⁰⁸ Cf. n.º 1 do artigo 3.º da Lei n.º 4-B/2020, de 06.04.

306. Também no âmbito das medidas excecionais e temporárias de natureza financeira, o Presidente da CM manifestou junto do FAM a intenção de beneficiar da moratória de 12 meses na amortização do capital vincendo até ao final de 2020 relativo ao empréstimo de assistência financeira³⁰⁹.
307. O **Quadro 33** apresenta a evolução do serviço da dívida à luz da moratória concedida à amortização do capital entre abril e dezembro de 2020, por comparação com o plano previsto.

Quadro 33 – Serviço da dívida no ano 2020: plano *versus* execução

	(em euros)	
	Amortização do capital	Juros
Serviço da dívida – Plano [1]	661.696	475.615
Serviço da dívida – Executado [2]	165.424	478.564
Diferença [3] = [2] – [1]	-496.272	2.948

Fonte: Elaboração própria | Dados do plano do serviço da dívida FAM e da informação do MFA.

308. O diferimento da amortização de capital, no valor de m€496, implicou a sua distribuição pelas prestações de capital remanescentes, tendo a moratória utilizada representado um agravamento da despesa com juros (mais €2 948 em 2020). Note-se que o valor da amortização diferida excedeu o valor líquido executado do ‘Programa Fornos – Por Todos Nós [COVID-19]’ em m€191.
309. O **Quadro 34** apresenta os principais resultados orçamentais obtidos pelo MFA em 2020³¹⁰:

Quadro 34 – Indicadores orçamentais no ano de 2020

(em euros)		
Saldo orçamental ⁽¹⁾	Compromissos assumidos e não pagos ⁽²⁾	Equilíbrio corrente
979.180	717.738	592.315

⁽¹⁾ Saldo de operações orçamentais (inclui os ativos e passivos financeiros) resultante de receitas próprias.

⁽²⁾ Compromissos a transitar (684 237€) + Obrigações por pagar (33 501€).

Fonte: Elaboração própria | Dados da prestação de contas de 2020.

310. No ano 2020, o saldo orçamental excedeu o montante de compromissos assumidos e não pagos em m€261 e o equilíbrio corrente ascendeu a m€592, constatando-se assim que o Município reunia condições para proceder a amortizações extraordinárias do capital em dívida³¹¹, nomeadamente utilizando os montantes disponíveis por via da moratória e que não aplicou em apoios sociais, aquisição de equipamentos de saúde e outras medidas de combate aos efeitos da pandemia da COVID-19.

³⁰⁹ Por despacho de 15.05.2020 e ao abrigo do artigo 3.º-C da Lei n.º 4-B/2020, de 06.04, aditado pela Lei n.º 12/2020, de 07.05.

³¹⁰ Os resultados apurados ficaram condicionados à informação disponibilizada pelo MFA à data, considerando que a prestação de contas de 2020 ainda não se encontrava realizada.

³¹¹ À luz do n.º 4 do artigo 35.º do RJRFM.

311. O índice da dívida total de 2020 divulgado pelo Município (4,96) é superior ao projetado pelo FAM (4,94)³¹² e espelha um desvio negativo na trajetória esperada de redução do endividamento que, no entanto, é influenciado pelo efeito das prerrogativas concedidas ao Município no âmbito da resposta à COVID-19.
312. No entanto, a eventual necessidade de recorrer a desembolsos adicionais do empréstimo do FAM enquadrados em “*passivos contingentes*”³¹³ torna a retoma da trajetória de redução prevista no PAM ainda mais decisiva para a sustentabilidade municipal.

2. Perspetivas de médio e longo prazo

313. O Município de Fornos de Algodres reúne um conjunto de características e circunstâncias que devem ser analisadas em termos estratégicos, considerando não só a sustentabilidade das finanças municipais, mas também, e de uma forma integrada, os modelos de desenvolvimento e de coesão territoriais.
314. Deve evidenciar-se que, com os dados atuais e nada mudando de estrutural, o Município demorará até 2044 a reduzir a dívida total para um nível inferior à média da receita corrente líquida cobrada nos últimos três anos, sendo mesmo considerado um município de “risco”³¹⁴, apenas terminará de amortizar o atual empréstimo do FAM em 2052, ou seja, daqui a 30 anos, estando até lá vinculado às obrigações constantes do mesmo. Isto se não surgirem dificuldades adicionais (exógenas ou endógenas) que atrasem o processo de recuperação financeira.
315. Não desvalorizando o impacto e a necessidade de escrutínio das decisões da gestão que conduziram o Município à situação evidenciada, nem pondo em causa a sustentação técnica do Programa de Ajustamento Municipal que, em função da evolução prevista das receitas e despesas municipais, estabeleceu o período de 35 anos para concretizar o ajustamento financeiro, importará avaliar quais os impactos deste processo de ajustamento no desenvolvimento económico e social deste concelho.
316. O Município estará limitado, durante décadas, na sua capacidade de decisão, nomeadamente na definição de uma estratégia de investimento e captação de recursos (por exemplo, pela via de incentivos ou benefícios fiscais para atrair empresas ou fixação de famílias). A excelência da gestão

³¹² O índice projetado consta no Gráfico 15. O índice apurado pelo Município consta no Relatório de Gestão 2020 submetido na prestação de contas ao TdC.

³¹³ Foram utilizados M€1,2 e permanecem por utilizar M€1,8, disponíveis até março de 2022 (§ 78 e 81).

³¹⁴ Note-se que municípios que apresentem um rácio superior a 1 são já considerados em risco, estando abrangidos por um regime de alerta precoce de desvios. Cf. n.º 1 do artigo n.º 56.º da Lei n.º 73/2013.

municipal pode permitir otimizar os recursos disponíveis³¹⁵, mas não inverte a tendência de perda relativa de recursos e rendimentos.

317. Daqui resulta que uma solução que permita combinar finanças municipais saudáveis com um processo de convergência dos territórios que, como o de Fornos de Algodres, combinam os efeitos negativos da interioridade e da carência de recursos, terá de assentar numa estratégia nacional que permita identificar e potenciar eventuais fatores locais de sucesso e criar novos fatores competitivos e novas necessidades que conduzam a um processo sustentado de convergência.
318. A sustentabilidade financeira das autarquias locais como objetivo a prosseguir, não poderá ser isolada de um modelo de desenvolvimento territorial a par de uma efetiva responsabilização dos eleitos locais. Aliás, é necessariamente nesse sentido que se perspetiva o processo de descentralização em curso, atentos os princípios da garantia de qualidade no acesso aos serviços públicos, da coesão territorial e da garantia da universalidade e da igualdade de oportunidades no acesso ao serviço público³¹⁶.
319. De outra forma, o Município de Fornos de Algodres, como muitos outros com características semelhantes, cumprirá o seu papel administrativo e desenvolverá a sua atividade gerindo recursos cada vez mais exíguos (em termos relativos) e prosseguirá a atual trajetória de envelhecimento populacional e desertificação do território.
320. Mas tal sustentabilidade deve, igualmente, ser promovida por recurso à responsabilização dos eleitos locais pelas tomadas de decisão gestionárias que conduzam a situações de endividamento excessivo ou permitam a sua manutenção, mesmo em quadros de ajustamento financeiro.
321. Salieta-se que os municípios endividados com menor capacidade de gerar receitas terão maior dificuldade em corresponder às necessidades dos munícipes e de implementar políticas públicas de relevo, criando-se, dessa forma, um ciclo vicioso de divergência no desenvolvimento dos seus territórios.

³¹⁵ No entanto, é crível que as regiões que apresentam maior carência de recursos sejam aquelas em que, por norma, a gestão municipal também apresenta mais limitações, nomeadamente no recrutamento de técnicos qualificados.

³¹⁶ Consagrados nas alíneas c) e d) do artigo 2.º da Lei n.º 50/2018, de 16.08.

CONCLUSÕES

A presente auditoria analisou o cumprimento dos planos de reequilíbrio orçamental e de assistência financeira pelo Município de Fornos de Algodres, no sentido de verificar em que medida a sua execução tem contribuído para o reequilíbrio financeiro do Município, desde 2014. Desta análise resultaram as seguintes conclusões:

1. Fornos de Algodres manteve-se, na última década e meia, entre os municípios mais endividados de Portugal Continental, situação que justificou, em 2010, o recurso ao Plano de Reequilíbrio Financeiro (PRF) e a sua substituição, em 2017, pelo Programa de Ajustamento Municipal (PAM). Apresentou uma redução da dívida total entre 2014 e 2019, mas manteve-se em incumprimento do limite da dívida total e em situação de rutura financeira (§§ 17, 43, 52, 55, 57, 259, 260).
2. Desde 2010 e ao abrigo de diferentes regimes, o MFA recorreu ao PRF e ao PAM, revelando a persistência de dificuldades na gestão da dívida. No PRF, como contrapartida do empréstimo, no valor máximo de M€35, o Município comprometeu-se a executar o respetivo plano de ajustamento, que tinha um prazo de vinte anos e incluía um período inicial de cinco anos de diferimento da amortização do capital e um conjunto de medidas de contenção da despesa e de aumento da receita (§§ 52, 63).
3. 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 (§§ 172, 190, 223 e 290, 291).
4. Constatou-se, também, o incumprimento das metas previstas para a arrecadação de receita de ‘venda de bens e serviços correntes’ e a inobservância da revisão dos preços de abastecimento de água, saneamento e gestão e resíduos urbanos. Na despesa, verificou-se o incumprimento dos limites relativos à ‘despesa com pessoal’, pese embora a adoção generalizada das medidas previstas no Plano (§§ 144 a 156, 184 a 186, 219, 222, 225, 228, 230 a 233).
5. O Município demonstrou dificuldade em fazer face aos encargos do empréstimo financeiro ainda durante o período de diferimento de amortização de capital, espoletando o início do processo de adesão ao Fundo de Apoio Municipal (FAM), criado pela nova LFL de 2014. As negociações arrastaram-se no tempo, tendo o Presidente da Câmara Municipal promovido a renegociação da dívida do PRF junto da banca, com efeitos partir de 15.04.2015 (§§ 64 a 70).

6. A renegociação da dívida implicou a manutenção do período de diferimento até à conclusão do processo de adesão ao FAM, com reescalamento do capital em dívida e agravamento dos encargos financeiros subjacentes, face ao que estava previsto no contrato visado pelo TdC. A renegociação não foi submetida aos órgãos municipais competentes para decidir nem sujeita a procedimento de fiscalização prévia, infrações suscetíveis de consubstanciar responsabilidade financeira sancionatória (§§ 71 a 73).
7. O PAM celebrado pelo Município, com data de 14.12.2016, e visto do TdC, de 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 (§§ 56 e 57).
8. Assim, 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.
9. 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 (§§ 178, 190, 196 e 295).
10. A 31.12.2019, o Município havia utilizado M€27,5 para liquidar a totalidade da dívida financeira e M€1,2 para saldar dívida com origem em provisões para riscos e encargos. À data, permaneciam em tramitação quatro processos judiciais no valor estimado de M€1,8 (M€1,3 dos quais relativo à Águas do Zêzere e Côa), cujo financiamento através do FAM se encontrava disponível até março de 2022 (§§ 76 a 82).
11. Entre 2015 e 2017, relativamente aos contratos com a Águas do Zêzere e Côa (recolha de efluentes e aquisição de água para abastecimento público), foi decidido suspender os pagamentos na totalidade e só em 2018 foram retomados, face ao aumento de liquidez proporcionado pelo empréstimo do PAM (§§ 82 a 91).
12. Quanto à execução das medidas de reequilíbrio orçamental inscritas no PAM, constatou-se o cumprimento das metas relativas à fixação das taxas máximas dos impostos diretos, pese embora o não acolhimento da aplicação dos respetivos fatores majorativos (§§ 106, 219 e 220).

13. Verificou-se o incumprimento das metas definidas na ‘venda de bens e serviços correntes’ e na rubrica de ‘taxas, multas e outras penalidades’ constatou-se que o Regulamento de Taxas e Licenças Municipais apresentava fragilidades de conceção e atualização, não tendo sido reforçada a fiscalização do seu cumprimento.
14. O incumprimento das metas definidas na receita global executada durante o PRF apresentou um desvio médio anual negativo de M€1,6. Já no decorrer do PAM, verifica-se uma maior proximidade dos valores executados face aos inicialmente previstos, constatando-se um desvio médio anual positivo de m€191 (§§ 215).
15. No que concerne à implementação das medidas de contenção da despesa, destaca-se o incumprimento generalizado dos limites das respetivas rubricas (§§ 186, 193 a 196, 226).
16. Constatou-se o incumprimento global das metas definidas nas rubricas de ‘transferências correntes’, o aumento do recurso a Contratos de Emprego e Inserção para contornar os constrangimentos à contratação de pessoal, bem como fragilidades na formulação dos critérios estabelecidos para a concessão de apoio às instituições sem fins lucrativos. A evolução da despesa de investimento evidencia, em 2018, a inobservância do limite imposto (§§ 201, 212, 226, 230, 236).
17. Com a execução em pleno do PAM, a despesa executada ultrapassou o previsto, em média, cerca de m€707 por ano, em 2018 e 2019, com especial impacto das rubricas ‘aquisição de bens e serviços’ e ‘transferências correntes’, (§§ 215, 226, 226 e 241).
18. Os PAF previam a implementação de medidas indexadas a metas orçamentais que gerassem saldos anuais para utilizar na redução do endividamento. No entanto, os *superávits* obtidos no decorrer do PRF apenas foram possíveis devido à suspensão dos pagamentos relativos ao abastecimento de água e recolha de efluentes e, a partir de 2015, à renegociação do plano de amortização do empréstimo (§§ 241 a 243).
19. O indicador agregado apresentado mostra uma tendência de melhoria do desempenho do Município até 2017, ano de entrada em vigor do PAM. O recurso a desembolsos do FAM no âmbito dos “*passivos contingentes*” teve impacto na quebra verificada em 2018, mas em 2019 o indicador já apresenta uma recuperação relevante, ficando, no entanto, ainda aquém do nível de 2017 (§§ 276).
20. 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 (§§ 287, 290, 291, 297).

21. Relativamente ao sistema de controlo interno do Município, foram identificadas deficiências nos procedimentos, nomeadamente a não implementação da contabilidade de custos (§§ 286).
22. Na ótica do endividamento, releva-se o incumprimento do reconhecimento de faturas na conta de ‘fornecedores – receção e conferência’ e, conseqüentemente, na subvalorização da dívida total.
23. No âmbito da resposta à COVID-19, foi aprovado pelo Município a atribuição de um conjunto de apoios excepcionais e temporários de natureza financeira, a aquisição de equipamentos e consumíveis e o acesso à moratória na amortização do capital em dívida, pelo menos, até ao final do ano de 2020. As medidas foram submetidas a apreciação do FAM, sendo o valor executado, em 2020, inferior às disponibilidades geradas pela adesão à moratória.
24. O não cumprimento dos objetivos definidos no PRF é suscetível de fazer incorrer os respetivos responsáveis em eventual responsabilidade financeira de natureza sancionatória. O mesmo ocorre com um conjunto de outras factuais evidenciadas ao longo do relatório.
25. 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.
26. Assim, a sustentabilidade financeira deste município e de municípios com características similares passará, não só por programas isolados de ajustamento financeiro, mas também, a par de uma responsabilização dos eleitos locais, por um modelo de desenvolvimento que promova a coesão territorial (§§ 315 a 322).

RECOMENDAÇÕES

Tendo em consideração a análise efetuada e as conclusões obtidas, **recomenda-se à Câmara Municipal de Fornos de Algodres e ao seu Presidente**, o seguinte:

1. Diligenciar pela 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.
2. Promover tempestivamente a adoção de medidas, quando se verifique um desfasamento relevante na tendência de ajustamento, de forma a minimizar o risco de o Município incumprir os objetivos definidos.
3. Diligenciar pela implementação da contabilidade de gestão prevista na Norma de Contabilidade Pública 27, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 192/2015, de 11.09, que forneça informação fidedigna no apoio à gestão, na implementação das medidas de reequilíbrio orçamental e também no que respeita à avaliação da execução do Programa de Ajustamento Municipal.
4. Diligenciar no sentido de proceder a uma correta aplicação das normas contabilísticas, nomeadamente:
 - i. desagregar as rubricas orçamentais da despesa relativa a '02.02.20 – outros trabalhos especializados' e '02.02.25.01 – outros serviços', face aos valores avultados que aí são identificados e que se revelam incoerentes com o conceito de rubrica residual, à luz do princípio da transparência previsto no n.º 1 do artigo 7.º da Lei n.º 73/2013, de 03.09.
 - ii. promover as melhores estimativas das provisões ou contas a pagar, nos termos da Norma de Contabilidade Pública 15, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 192/2015 de 11.09, relativamente à execução dos contratos de serviço de recolha de efluentes e de aquisição de água destinada ao abastecimento público celebrados com a atual Águas do Vale do Tejo e salvaguardem a arrecadação de receita própria que permita cobrir a respetiva despesa dos consumos não pagos e que não foram incluídos no contrato com o FAM.
 - iii. contabilizar adequadamente os movimentos das contas de 'fornecedores – faturas em receção e conferência'.

Recomenda-se ao **Fundo de Apoio Municipal**:

5. Proceder 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 o 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.

VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO

O processo foi submetido a vista do Ministério Público, nos termos do n.º 5 do artigo 29.º da LOPTC e do n.º 1 do artigo 136.º do Regulamento do Tribunal de Contas, publicado no Diário da República, 2.ª Série, n.º 33, de 15.02.2018, tendo sido emitido pela Senhora Procuradora-Geral-Adjunta, o Parecer n.º 24/2022, de 11.05, que se transcreve:

“O presente projecto de relatório respeita a uma auditoria que visou a análise da implementação e execução de mecanismos de reequilíbrio orçamental, reestruturação da dívida e assistência financeira pelo Município de Fornos de Algodres (MFA) entre 2014 e 2019.

Vem identificada factualidade susceptível de integrar infrações financeiras de natureza sancionatória como consta, sumariado, do Anexo I.

O Ministério Público procederá, oportunamente, à análise e apreciação mais detalhada da matéria em causa, documentação e demais elementos pertinentes juntos ao processo de auditoria e eventual imputação de responsabilidades (artº 57º da LOPTC).”.

EMOLUMENTOS

São devidos emolumentos nos termos do artigo 2º, e do n.º 1, dos artigos 10º e 11º, do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei nº 66/96, de 31.05, com a redação dada pela Lei nº 139/99, de 28.08, e pela Lei n.º 3-B/2000, de 04.04, no montante global de €17.164,00 (dezassete mil cento e sessenta e quatro euros).

DECISÃO

Os Juízes da 2.^a Secção, em Subsecção, face ao que antecede e nos termos da alínea a) do n.º 2 do artigo 78.º da LOPTC, deliberam:

1. Aprovar o presente Relatório de Auditoria;
2. Relevar a responsabilidade financeira a que se reportam os pontos 4.1.1.2 e 5.1 da Parte II do presente Relatório;
3. Determinar a remessa do presente Relatório:
 - i. Ao Presidente da Câmara Municipal de Fornos de Algodres;
 - ii. Ao Presidente da Assembleia Municipal do Fornos de Algodres, para que proceda à sua divulgação junto dos membros deste órgão municipal;
 - iii. Aos responsáveis notificados em sede de contraditório institucional e pessoal;
 - iv. À Diretora-Geral das Autarquias Locais;
 - v. Ao Presidente da Direção Executiva do FAM;
 - vi. Ao Presidente do Conselho de Administração da ERSAR;E ainda:
 - vii. À Comissão de Administração Pública, Ordenamento do Território e Poder Local da Assembleia da República;
 - viii. Ao Ministro das Finanças;
 - ix. À Ministra da Coesão Territorial.
4. Determinar que o Presidente da Câmara Municipal e ao Presidente da Direção Executiva do FAM comuniquem ao Tribunal, no prazo de 180 dias, as medidas adotadas para acolhimento das recomendações, acompanhadas dos respetivos documentos comprovativos;
5. Remeter este relatório ao Excelentíssimo Senhor Procurador-Geral Adjunto junto deste Tribunal, nos termos do disposto nos artigos 29.º, n.º 4, e 57.º, n.º 1, da LOPTC;
6. Após as notificações nos termos dos pontos anteriores, proceder à respetiva divulgação do presente relatório, incluindo os anexos, na página do Tribunal de Contas na internet, conforme previsto no artigo 9.º, n.º 4, da LOPTC, salvaguardando-se a proteção dos dados pessoais;
7. Fixar os emolumentos a pagar no montante de € 17.164.

Tribunal de Contas, em 17 de maio de 2022.

A Juíza Conselheira Relatora

(Maria dos Anjos de Melo Machado Nunes Capote)

Os Juízes Conselheiros Adjuntos

(António Manuel Fonseca da Silva)

(Ana Margarida Leal Furtado)

ANEXOS

Anexo 2 – Relação dos responsáveis do órgão executivo

Anexo 3 – Mecanismos de apoio financeiro

Anexo 4 – Contratos de reequilíbrio financeiro

Anexo 5 – Contratos de reequilíbrio financeiro ao abrigo do FAM

Anexo 6 – Classificador económico da despesa dos Contratos de Emprego e Inserção

Anexo 7 – Medidas de consolidação orçamental na ‘aquisição de bens e serviços correntes’ de 2017-2019

Anexo 8 – Resultados das medidas de consolidação orçamental na ‘aquisição de bens e serviços correntes’

Anexo 9 – Desvios dos Planos de Ajustamento Financeiro

Anexo 10 – ‘Acréscimos de custo’ incorretamente contabilizados

Anexo 11 – Faturas não contabilizadas no passivo

Anexo 12 – Testes substantivos à contabilização das faturas nas contas 221*|261*|2739

Anexo 13 – Prazo Médio de Pagamentos

Anexo 14 – Apuramento dos valores homogeneizados

Anexo 15 – Extrato da ata da Câmara Municipal e ofícios da renegociação do empréstimo de reequilíbrio

Anexo 16 – Regulamento da Organização dos Serviços Municipais de Fornos de Algodres

Anexo 17 – Delegação de competências no Chefe da Divisão de Administração Geral da Câmara Municipal de Fornos de Algodres

Anexo 18 – Exercício do contraditório

Anexo 2 – Relação dos responsáveis do órgão executivo

Responsáveis	Cargo	Período de responsabilidade
António Manuel Pina Fonseca	Presidente	2014 a 2019
Rita Isabel Almeida Silva	Vice-Presidente/Vereadora	2014 a 2019
Alexandre Filipe Fernandes Lote	Vereador/Vice-Presidente	2014 a 2019
João Carlos Paulo Nunes Felício da Costa	Vereador	2014 a 19.10.2017
José Frenando Almeida Tomás	Vereador	2014 a 19.10.2017
Bruno Henrique Figueiredo Costa	Vereador	20.10.2017 a 2019
Maria Joaquina Santos Fernandes Domingues	Vereadora	20.10.2017 a 2019

Anexo 3 – Mecanismos de apoio financeiro

Natureza	Objetivo	Instrumento	Normativo aplicável
Planos de Ajustamento Financeiro	Apoio aos municípios em desequilíbrio conjuntural ou estrutural	Plano de Saneamento Financeiro;	Lei n.º 2/2007, de 15.01; Decreto-Lei n.º 38/2008, de 07.03; Lei n.º 73/2013, de 03.09.
		Plano de Reequilíbrio Financeiro ⁽¹⁾ /Plano de Ajustamento Municipal.	Lei n.º 2/2007, de 15.01; Decreto-Lei n.º 38/2008, de 07.03; Lei n.º 73/2013, de 03.09; Lei n.º 53/2014, de 25.08.
Programas de regularização de dívidas vencidas	Apoio aos municípios na redução de dívidas vencidas.	Programa Pagar a Tempo e Horas;	Resolução do Conselho de Ministros n.º 34/2008, de 14.02.
		Programa de Recuperação Especial de Dívidas do Estado;	Resolução do Conselho de Ministros n.º 191-A/2008, de 27.11.
		Programa de Apoio à Economia Local.	Lei n.º 43/2012, de 28.08

⁽¹⁾Plano previsto na Lei n.º 2/2007, de 15.01, e substituído pelo Plano de Ajustamento Municipal criado pela Lei n.º 73/2013, de 03.09.

Anexo 4 – Contratos de reequilíbrio financeiro

Condições	Obrigações e sanções
<p>Prazo máximo de 20 anos e carência de 5 anos (n.º 6 do artigo 41.º da Lei n.º 2/2007, de 15.01) e permite aumento do endividamento líquido; Declaração da situação de desequilíbrio estrutural declarada pela AM, sob proposta da CM, acompanhada dos seguintes elementos:</p> <p>a) Análise detalhada da situação financeira (alínea a) do n.º 1 do artigo 9.º); b) Demonstração do esgotamento de todos os mecanismos legais de saneamento (alínea b) do n.º 1 do artigo 9.º); c) Planos e orçamentos plurianuais que perspetivem o impacto das medidas do Plano de Reequilíbrio (alínea c) do n.º 1 do artigo 9.º); d) Elaboração de Plano de Reequilíbrio Financeiro (alínea d) do n.º 1 do artigo 9.º) que inclua:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Descrição da totalidade das dívidas, incluindo dívidas ao SEL (alínea a) do n.º 1 do artigo 11.º); ▪ Documento referente à prestação de contas do último exercício (alínea b) do n.º 1 do artigo 11.º); ▪ Previsão temporal necessária à recuperação financeira e redução do excesso de endividamento (alínea c) do n.º 1 do artigo 11.º); ▪ Medidas de contenção de despesas com pessoal e de despesa corrente (alínea d) e e) do n.º 1 do artigo 11.º); ▪ Fixação da despesa de investimento ao limite do valor da receita de capital do FEF (alínea f) do n.º 1 do artigo 11.º); ▪ Informação de concursos públicos a decorrer (alínea g) do n.º 1 do artigo 11.º); ▪ Lançamento da derrama sobre o lucro tributável no limite de 1,5% (alínea h) do n.º 1 do artigo 11.º); ▪ Definição das taxas máximas sobre impostos municipais, designadamente IMI e IMT (alínea i) do n.º 1 do artigo 11.º); ▪ Fixação de taxas nos termos do artigo 8.º do Regime Jurídico das Taxas das Autarquias Locais, aprovado pela Lei n.º 53-E/2006, de 29 de dezembro, atualizadas, anualmente, de acordo com taxa de inflação verificada nos últimos 12 meses (alínea j) do n.º 1 do artigo 11.º); ▪ Informação sobre processos judiciais e extrajudiciais pendentes com impacto relevante (alínea l) do n.º 1 do artigo 11.º); ▪ Descrição de outras despesas impostas por lei ou contrato (alínea m) do n.º 1 do artigo 11.º); ▪ Previsão de impacto orçamental, por classificação económica, das medidas anteriores (alínea n) do n.º 1 do artigo 11.º); ▪ Outras informações (alínea o) do n.º 1 do artigo 11.º); ▪ Declaração da situação de desequilíbrio estrutural pelo Governo, conforme o artigo 41.º, n.º 3, da Lei 2/2007, verificadas as condições aí previstas. 	<p>Obrigações de cumprimento:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Cumprir o PRF (al. a), n.º 1 artigo 15.º); ▪ Atualizar anualmente os planos e orçamentos plurianuais, com mapa demonstrativo do cumprimento dos objetivos do PRF (al. b), n.º 1 artigo 15.º); ▪ Não contrair novos empréstimos nem assumir encargos para além dos previstos no PRF (al. c), n.º 1 artigo 15.º); ▪ Comunicar previamente ao membro do Governo com a tutela: (i) a contratação de pessoal; (ii) a aquisição de bens e serviços e empreitadas de valor superior ao previsto no concurso público (al. d), n.º 1 artigo 15.º); ▪ Em situações excecionais, pode o município assumir encargos ou realizar investimentos que não estejam previstos no plano, com acompanhamento de medidas adequadas à manutenção do plano, os quais devem ser previamente autorizados pelos membros do Governo responsáveis pela área das finanças e das autarquias locais (n.º 2 e 3 do artigo 15.º); <p>Obrigações de reporte:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Elaborar relatórios trimestrais de execução do plano e de execução orçamental e remetê-los ao Governo (al. e), n.º 1 artigo 15.º). <p>Sanções por incumprimento:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Retenção de 20% do duodécimo das transferências do FEF (n.º 1 artigo 17.º); ▪ Comunicação pela DGAL às entidades de controlo externo para efeito de realização de inspeção extraordinária (n.º 2 artigo 17.º).

Fonte: Disposições do Decreto-Lei n.º 38/2008, 07.03, exceto quando outras sejam indicadas.

Anexo 5 – Contratos de reequilíbrio financeiro ao abrigo do FAM

Medidas	Obrigações e sanções
<p>a) Medidas de Reequilíbrio orçamental (artigo 35.º)</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Participação variável no IRS, à taxa máxima prevista; ▪ Taxa máxima de derrama sobre o lucro tributável e não isento de IRC; ▪ Taxas máximas nos impostos municipais, designadamente o IMI, incluindo a não aplicação de qualquer fator minorativo e a aplicação dos fatores majorativos previstos; ▪ 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; ▪ Fixação dos preços cobrados pelo município nos setores do saneamento, água e resíduos, nos termos definidos nas recomendações da Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos, incluindo a possibilidade de fixação de tarifas sociais; ▪ Identificação e quantificação de novos preços e tributos municipais a lançar, incluindo derramas, taxas e encargos de mais-valia; ▪ Identificação e quantificação do património municipal e serviços a alienar, concessionar ou ceder a exploração, com uma justificação das vantagens económicas para o município – a receita gerada não prevista no PAM deverá ser utilizada para redução extraordinária da dívida; ▪ Identificação e quantificação de segmentos da atividade empresarial local ou de participações locais a reestruturar, alienar ou concessionar, com uma justificação das vantagens económicas para o município - – a receita gerada não prevista no PAM deverá ser utilizada para redução extraordinária da dívida; ▪ Medidas concretas e quantificadas tendentes ao aperfeiçoamento dos processos e do controlo sobre os factos suscetíveis de gerarem a cobrança de taxas e preços municipais, bem como ao nível da aplicação de coimas e da promoção dos processos de execução fiscal a cargo do município; ▪ Medidas concretas e quantificadas tendentes à melhoria e ao equilíbrio dos resultados operacionais das empresas do SEL; ▪ Limitação da despesa corrente, incluindo um plano detalhado e quantificado de redução de custos com pessoal e com a aquisição de bens e serviços; ▪ Medidas de racionalização dos custos com pessoal, incluindo as relativas ao pagamento de trabalho extraordinário e ao desenvolvimento de programas de rescisão por mútuo acordo; ▪ Avaliação da sustentabilidade e eventual renegociação das condições das parcerias público-privadas; ▪ Limites à realização de investimento; <p>b) Medidas de reestruturação de dívida financeira e não financeira (artigo 36.º e 37.º)</p> <p>Caso as medidas anteriores não sejam suficientes, procede-se à integração do PAM de um PRD, do qual fazem parte medidas específicas, calendarizadas e quantificadas que visam:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Alterar a distribuição temporal do serviço da dívida; e ▪ Reduzir a dívida e ou os seus encargos. <p>c) Assistência financeira</p> <p>Natureza subsidiária em relação às anteriores e apenas tem lugar quando as anteriores se revelem insuficientes, e é efetivada pelas seguintes modalidades: empréstimos remunerados e prestação de garantias (artigo 43.º).</p> <p>c.1) Empréstimos remunerados</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Os empréstimos têm um prazo de vencimento adequado aos objetivos previstos no respetivo PAM (n.º 1 do artigo 45.º); ▪ O montante de financiamento é determinado pelo FAM, no âmbito da aprovação do respetivo PAM (n.º 2 do artigo 45.º); 	<p>Obrigações de cumprimento:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Divulgação do PAM aprovado pelo FAM no sítio da internet e todas as deliberações tomadas (n.º 9 do artigo 29.º); ▪ A proposta de orçamento é sujeita a parecer prévio do FAM, o qual incide sobre a conformidade da proposta com as medidas e obrigações nele previstas, a análise de sustentabilidade de médio e longo prazo e a identificação de riscos orçamentais (n.º 1 do artigo 31.º); ▪ Durante o período de vigência do PAM, o município não pode, exceto quando previamente autorizado pelo FAM, celebrar novos contratos de financiamento de que resulte dívida pública fundada e promover novas parcerias público-privadas (artigo 32.º); <p>Obrigações de reporte:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Informação de monitorização do PAM prestada trimestralmente à DGAL, sendo que a informação do 2º e 4º trimestre é acompanhada de certificação de auditor externo, devendo este incidir nomeadamente sobre o grau de cumprimento dos objetivos do PAM (n.º 1 e 2 do artigo 29.º); ▪ Inclusão de anexo ao relatório de gestão relativa à execução do PAM, com fundamentação em caso de apuramento de desvios (n.º 4 do artigo 29.º); ▪ Envio do relatório de gestão ao FAM no prazo de 15 dias após a aprovação (n.º 5 do artigo 29.º); ▪ Durante a vigência do PAM, os municípios devem facultar o acesso direto aos sistemas de informação de apoio à sua contabilidade, através de ferramenta informática regulada nos termos de portaria a aprovar, para o efeito, pelos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da administração local (n.º 8 do artigo 29.º); ▪ O FAM disponibiliza às entidades públicas de controlo, por via eletrónica, toda a informação produzida no âmbito da aprovação e acompanhamento dos PAM (n.º 2 do artigo 30.º). <p>Sanções por incumprimento:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ O incumprimento do PAM constitui facto suscetível de responsabilidade financeira (n.º 4 do artigo 49.º); ▪ O incumprimento é notificado ao TdC e à IGF (n.º 1 do artigo 49.º); ▪ A falta de apresentação do PAM ou do pedido de suspensão nos prazos previstos na lei determina a aplicação, pelo FAM, de uma coima mensal, correspondente a 1% do duodécimo das transferências correntes, até que a situação seja regularizada (n.º 2 do artigo 50.º); ▪ Em caso de atraso no pagamento ao abrigo da presente lei, o FAM aplica juro de mora à taxa legal em vigor (n.º 4 do artigo 50.º); ▪ O incumprimento das obrigações de prestação e reporte de informação, são suscetíveis de gerar a retenção de transferências (n.º 5 e 7 do artigo 50.º); ▪ No que respeita às medidas de assistência financeira, na modalidade de empréstimos remunerados, em caso de incumprimento dos objetivos, procede-se à revisão do PAM, devendo, para o efeito, o município apresentar as razões para o verificado e as medidas necessárias à correção dos desvios (n.º 4 do artigo 47.º); ▪ No que respeita às medidas de assistência financeira, na modalidade de prestação de garantias, as obrigações do FAM mantêm-se inalteradas em caso de eventuais incumprimentos do respetivo PAM (n.º 4 do artigo 48.º).

Anexo 5 – Contratos de reequilíbrio financeiro ao abrigo do FAM

Medidas	Obrigações e sanções
<ul style="list-style-type: none"> ▪ A definição da taxa de remuneração dos empréstimos visa assegurar a cobertura dos custos de financiamento e de atividade do FAM (n.º 3 do artigo 45.º); ▪ O contrato de empréstimo a celebrar entre o FAM e o município constitui parte integrante do PAM (n.º 4 do artigo 45.º); ▪ O montante do empréstimo é desembolsado por tranches (n.º 5 do artigo 45.º); ▪ O prazo máximo de utilização do empréstimo é de 03 anos, sendo, excepcionalmente, prorrogado até 05 anos para pagamentos decorrentes de ações judiciais (n.º 1 e 2 do artigo 46.º); ▪ O início da amortização do empréstimo não pode ser diferido para além de 02 anos (n.º 3 do artigo 46.º); ▪ O desembolso inicial ocorre até 15 dias após a notificação do visto do contrato de empréstimo pelo TdC (n.º 1 do artigo 47.º); ▪ Os desembolsos subsequentes estão sujeitos ao cumprimento dos objetivos trimestrais constantes do PAM (n.º 2 do artigo 47.º). <p>c.2) <u>Prestação de garantias</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Concessão de garantias pelo período do PAM (n.º 1 do artigo 48.º); ▪ Inexistência ou insuficiência de outras garantias (n.º 2 do artigo 48.º); ▪ Pagamento de uma comissão a fixar no contrato (n.º 3 do artigo 48.º). 	

Fonte: Disposições da Lei n.º 53/2014 de 25.08, exceto quando outras sejam indicadas.

Anexo 6 – Classificador económico da despesa dos Contratos de Emprego e Inserção

(em euros)

Ano	Classificador económico			Total 01 + 02 + 04.08	Média anual
	01.Despesas com pessoal	02.Aquisição de bens e serviços	04.08. Transferências correntes - Famílias		
2014	10.259	618	---	10 877	
2015	38.216	2.597	---	40 814	29 242
2016	20.440	---	15.594	36 034	
2017	---	---	182.327	182 327	
2018	---	3.166	145.498	148 664	149 173
2019	---	---	116.527	116 527	
Varição média anual 14-16 e 17-19					119.931

Fonte: Elaboração própria | Dados da lista das ordens de pagamento dos CEI disponibilizada pelo MFA 2014 a 2019.

Anexo 7 – Medidas de consolidação orçamental na ‘aquisição de bens e serviços correntes’ de 2017-2019

Medidas ⁽¹⁾	Informação do MFA ⁽²⁾
Instituir medidas de controlo para a requisição de compra peças.	<i>“O Município cumpriu a medida”.</i>
Instalação de contadores de água nos edifícios municipais e rotundas por forma a controlar os consumos efetivos de água do Município.	<i>“Até final do ano de 2019 foram instalados nos edifícios municipais medidores de caudal (contadores) (...), tendo o Município iniciado a 01.01.2020 a autofaturação do consumo de água”.</i>
Instituir medidas de controlo nas reparações de automóveis.	<i>O Município “não cumpriu a presente medida, devido ao parque automóvel se encontrar obsoleto. No entanto os serviços procuram sempre o melhor preço para a reparação”. “(...) Nos últimos 3 anos foram adquiridas 4 viaturas novas e 2 usadas em bom estado de conservação, procedendo ao abate das viaturas identificadas que geravam mais despesa de reparação e manutenção”.</i>
Redução dos custos de transporte.	<i>“O Município renegociou contratos de transportes escolares no ano de 2015”.</i>
Instalação de iluminação LED.	<i>“(…) o Município instalou em alguns edifícios municipais iluminação LED; identificou na iluminação pública luminárias que não serviam o interesse público”.</i>

⁽¹⁾ Foi desconsiderada a medida relativa ao “controlo mais eficiente dos montantes faturados pela AZC e Resiestrela” perante a não quantificação do impacto no orçamento, conforme evidenciado no PAM. ⁽²⁾ Informação prestada pelo MFA por correio eletrónico em 21.08.2020 e reporte anual da execução do PAM 2017-2019.

Fonte: Elaboração própria | Dados do mapa 3 do PAM e informação do município.

Anexo 8 – Resultados das medidas de consolidação orçamental na ‘aquisição de bens e serviços correntes’

(em euros)

Medidas	Classificador Económico	Poupança estimada 2017-2019	Despesa paga			Poupança efetiva	Grau execução poupança (%)	
			Ano base 2014	2017	2018			2019
Controlo requisição de compra peças.	02.01.12 02.01.14	21 000	28 643	16 526	13 735	16 805	38 862	185%
Controlo consumos efetivos de água do Município.	02.02.01	129 000	367 443	320 564	367 479	401 363	12 922	10%
Instalação de iluminação LED.	02.02.25.02							
Controlo reparações de automóveis.	02.02.03	90 000	67 202	83 355	63 829	49 558	4 864	5%
Redução dos custos de transporte.	02.02.10	21 000	143 838	194 500	148 318	176 326	-87 630	-417%

Nota: A poupança estimada foi apurada pelo somatório dos montantes anuais previstos 2017-2019. | A poupança efetiva foi calculada pelo somatório dos desvios anuais 2017-2019 relativamente ao ano base de 2014. | Avaliação global pelo grau de execução: ≥ 100% Cumprimento; <100% Incumprimento.

Fonte: Elaboração própria | Dados do mapa 3 do PAM. O classificador económico foi identificado nos trabalhos de auditoria.

Anexo 9 – Desvios dos Planos de Ajustamento Financeiro

(em euros)

Receita (R) / Despesa (D)		PRF			PAM		
		2014	2015	2016	2017	2018	2019
R.01 – Impostos diretos	Previsão	437 000	446 000	455 000	537 800	543 716	549 697
	Execução	666 042	745 392	674 285	653 781	680 698	673 868
	Desvio	229 042	299 392	219 285	115 981	136 982	124 171
		52%	67%	48%	22%	25%	23%
Desvio acumulado			747 719	377 134	23%		
			56%				
R.02 – Impostos indiretos	Previsão	2 000	3 000	3 000	5 803	5 867	5 931
	Execução	255	785	1 734	1 543	4 381	5 263
	Desvio	-1 745	-2 215	-1 266	-4 260	-1 486	-668
		-87%	-74%	-42%	-73%	-25%	-11%
Desvio acumulado			-5 227	-6 414	-36%		
			-65%				
R.04 - Taxas, multas e outras penalidades	Previsão	47 000	48 000	49 000	124 101	125 466	126 846
	Execução	100 697	115 874	110 554	107 314	112 353	115 804
	Desvio	53 697	67 874	61 554	-16 787	-13 113	-11 042
		114%	141%	126%	-14%	-10%	-9%
Desvio acumulado			183 125	-40 942	-11%		
			127%				
R.05 - Rendimentos da propriedade	Previsão	227 000	232 000	236 000	263 302	266 198	269 127
	Execução	217 714	217 213	232 662	189 061	237 277	287 515
	Desvio	-9 286	-14 787	-3 338	-74 241	-28 921	18 388
		-4%	-6%	-1%	-28%	-11%	7%
Desvio acumulado			-27 410	-84 773	-11%		
			-4%				
R.06 - Transferências correntes	Previsão	2 858 000	2 916 000	2 974 000	3 874 978	3 917 603	3 960 698
	Execução	3 570 896	3 797 153	3 892 094	3 931 709	3 957 019	4 429 422
	Desvio	712 896	881 153	918 094	56 731	39 416	468 724
		25%	30%	31%	1%	1%	12%
Desvio acumulado			2 512 143	564 871	5%		
			29%				
R.07	Previsão	560 000	571 000	582 000	422 336	426 982	431 678

Anexo 9 – Desvios dos Planos de Ajustamento Financeiro

(em euros)

Receita (R) / Despesa (D)		PRF			PAM		
		2014	2015	2016	2017	2018	2019
	Execução	405 325	460 961	457 595	410 195	412 365	412 262
	Desvio	-154 675	-110 039	-124 405	-12 141	-14 617	-19 416
		-28%	-19%	-21%	-3%	-3%	-4%
	Desvio acumulado			-389 119			-46 174
			-23%			-4%	
R.08 - Outras receitas correntes	Previsão	0	0	0	140 001	141 541	143 098
	Execução	12 168	14 327	16 411	245 503	99 200	109 291
	Desvio	12 168	14 327	16 411	105 502	-42 341	-33 807
		100%	100%	100%	75%	-30%	-24%
			42 906			29 354	
			---			7%	
R.09 - Venda de bens de investimento	Previsão	1 250 000	1 250 000	1 500 000	15	15	15
	Execução	870	14	2 750	1 975	1 000	0
	Desvio	-1 249 130	-1 249 986	-1 497 250	1 960	985	-15
		-100%	-100%	-100%	13067%	6567%	-100%
			-3 996 366			2 930	
			-100%			6511%	
R.10 - Transferências de capital	Previsão	1 704 410	1 738 500	1 773 270	475 379	480 609	485 895
	Execução	433 855	408 434	416 744	401 950	407 763	402 037
	Desvio	-1 270 555	-1 330 066	-1 356 526	-73 429	-72 846	-83 858
		-75%	-77%	-76%	-15%	-15%	-17%
			-3 957 147			-230 133	
			-76%			-16%	
D. 01 – Despesas com pessoal	Previsão	1.477.000	1.504.000	1.524.000	1.759.927	1.779.285	1.798.858
	Execução	1.730.587	1.774.666	1.708.656	1.714.753	1.821.326	1.838.070
	Desvio	253.587	270.666	184.656	-45.174	42.041	39.212
		17%	18%	12%	-3%	2%	2%
			708.909			36.079	
			16%			0,7%	
<i>Execução fundos alheios</i>	0	0	0	0	33.583	0	
D. 02 – Aquisição de bens e serviços	Previsão	1 737 000	1 772 000	1 807 000	1 476 599	1 492 840	1 509 259
	Execução	1 464 868	1 256 927	1 174 407	1 275 857	1 880 182	2 020 328
	Desvio	-272 132	-515 073	-632 593	-200 742	387 342	511 069
		-16%	-29%	-35%	-14%	26%	34%
			-1 419 798			697 669	
			-27%			15,6%	
<i>Execução de fundos alheios</i>	0	0	0	0	22 800	0	
D. 03 – Juros e outros encargos	Previsão	2 252 000	2 155 000	2 052 000	483 000	514 000	513 000
	Execução	760 599	657 293	567 240	529 149	561 901	487 910
	Desvio	-1 491 401	-1 497 707	-1 484 760	46 149	47 901	-25 090
		-66%	-69%	-72%	10%	9%	-5%
			-4 473 868			68 960	
			-69%			4,6%	
<i>Execução de fundos alheios</i>	0	0	0	0	14 898	0	
D.04 – Transferências de despesas	Previsão	141 000	144 000	146 000	117 103	118 391	119 692
	Execução	78 981	97 501	123 064	346 961	369 253	353 210
	Desvio	-62 019	-46 499	-22 936	229 858	250 862	233 518
	-44%	-32%	-16%	196%	212%	195%	

Anexo 9 – Desvios dos Planos de Ajustamento Financeiro

(em euros)

Receita (R) / Despesa (D)	PRF			PAM			
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	
Desvio acumulado			-131 454			714 238	
			-30%			201,1%	
<i>Execução de fundos alheios</i>	0	0	0	0	0	0	
D.06 - Outras despesas correntes	Previsão	10 000	10 000	10 000	10 744	10 862	0 982
	Execução	10 642	8 261	8 775	18 478	35 553	9 048
	Desvio	642	-1 739	-1 225	7 734	24 691	-1 934
		6%	-17%	-12%	72%	227%	-18%
	Desvio acumulado			-2 322			30 490
			-8%			93,6%	
<i>Execução de fundos alheios</i>	0	0	0	0	0	0	
D.07 08 11 - Despesas de capital	Previsão	200 000	200 000	200 000	1 466 450	1 036 534	1 047 935
	Execução	143 865	388 953	752 494	599 601	2 222 349	950 871
	Desvio	-56 135	188 953	552 494	-866 849	1 185 815	-97 064
		-28%	94%	276%	-59%	114%	-9%
	Desvio acumulado			685 312			221 902
			114%			6,2%	
<i>Execução de fundos alheios</i>	0	0	0	0	1 112 865	0	

Nota: Valores previsionais são arredondados de acordo com o constante nos planos.

Fonte: Elaboração própria | Dados dos PAF e mapas de execução orçamental da receita 2014-2019.

Anexo 10 – ‘Acréscimos de custo’ incorretamente contabilizados

(em euros)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
1. Saldo da conta 2739 - outros acréscimos de custos	87.962	89.918	127.703	96.431	181.662	226.418
2. Amostra analisada	74.175	46.085	84.091	62.764	147.597	190.807
3. Representatividade da amostra analisada (%) [2] / [1]	84%	51%	66%	65%	81%	84%
4. Acréscimos incorretamente contabilizados	28.503	42.117	48.957	40.744	126.836	136.620
5. Peso relativo (%) [4] / [1]	32%	47%	38%	42%	70%	60%

Nota: O teste substantivo aplicado incidu sobre o saldo da conta '2739 – outros acréscimos de custos'.

Fonte: Elaboração própria | Dados dos balancetes; extratos da conta 2739; amostra selecionada; e informação fornecida pelo MFA.

Anexo 11 – Faturas não contabilizadas no passivo

(em euros)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
1. Faturas elegíveis - conta 221 Fornecedores c/c	25.263	1.190	20.915	56.978	9.080	9.395
2. Amostra analisada	23.219	724	19.939	54.292	8.592	3.792
3. Amostra (%) [2] / [1]	92%	61%	95%	95%	60%	40%
4. Faturas elegíveis - conta 261 Fornecedores de imobilizado	6.089	0	397	14.417	10.357	19.791
5. Amostra analisada	6.089	0	0	14.417	10.357	19.434
6. Amostra (%) [5] / [4]	100%	0%	0%	100%	100%	98%
7. Faturas não contabilizadas no passivo	27.194	0	0	54 292	4.207	9.687

Nota: as faturas elegíveis consideram a identificação do registo da fatura no ano n com referência ao ano n-1, tendo sido excluídas as faturas cujo registo foi identificado nas contas '2739 - outros acréscimos de custos' e '228 - fornecedores - faturas em receção e conferência' no ano n-1.

Fonte: Elaboração própria | Dados dos balancetes; extratos das contas 221*|228*|261*|2739; e amostra selecionada.

Anexo 12 – Testes substantivos à contabilização das faturas nas contas 221*|261*|2739

2014					
Fornecedor	Fatura			Acréscimo de custo	
	N.º	Data	Valor (€)	Data	Lançamento
EDP	11140000831073	05/12/2014	11,78	30/12/2014	1355
EDP	12140000036632	01/12/2014	15,56	30/12/2014	1355
EDP	u428070000251587	31/12/2014	2.366,28	30/12/2014	1355
EDP	u321102010643364	12/2014	900,67	30/12/2014	1355
EDP	u430070000250980	31/12/2014	5.518,87	30/12/2014	1355
Casa Tonito - D	01/38345/2014	31/12/2014	57,10	30/12/2014	1359
Casa Tonito - D	001/38346/2014	31/12/2014	6,60	30/12/2014	1359
Casa Tonito - D	001/79/2014	31/12/2014	119,32	30/12/2014	1359
Casa Tonito - D	001/38341/2014	31/12/2014	27,57	30/12/2014	1359
Casa Sacramento - Eletricidade e Refrigeração, Lda	2014/495/2014	23/12/2014	377,98	30/12/2014	1359
União de Satão & Aguiar da Beira, Lda	1400283/2014	18/12/2014	4,50	30/12/2014	1359
União de Satão & Aguiar da Beira, Lda	1400282/2014	18/12/2014	5.768,62	30/12/2014	1359
Vodafone	142764890/2014	27/11/2014	39,45	30/12/2014	1359
Vodafone	143948106/2014	27/12/2014	39,45	30/12/2014	1359
Vodafone	143885808/2014	27/12/2014	12,67	30/12/2014	1359
PT Empresas	A582107421/2014	22/12/2014	106,67	30/12/2014	1359
Via Verde	015.446.684/2014	31/12/2014	15,00	30/12/2014	1359
Via Verde	015.599.729/2014	31/12/2014	52,70	30/12/2014	1359
Via Verde	015.747.290/2014	31/12/2014	4,20	30/12/2014	1359
Via Verde	015.153.026/2014	31/12/2014	148,20	30/12/2014	1359
Galp	1100410264/2014	20/12/2014	5.497,61	30/12/2014	1359
CTT	98389020/2014	31/12/2014	205,15	30/12/2014	1359
WSIS	20141/1544/2014	31/12/2014	413,39	30/12/2014	1359
MEO	A579374689/2014	23/11/2014	25,50	30/12/2014	1359
MEO	A579881996/2014	28/11/2014	30,98	30/12/2014	1359
MEO	701373163/2014	02/12/2014	70,55	30/12/2014	1359
MEO	A582391745/2014	25/12/2014	30,75	30/12/2014	1359
MEO	A582719764/2014	28/12/2014	30,99	30/12/2014	1359
Galp	1100410264	21/12/2014	5.497,61	30/12/2014	1395
PT Empresas	A581135216	13/12/2014	21,49	30/12/2014	1397
PT Empresas	701383467	16/12/2014	100,86	30/12/2014	1397
PT Empresas	701373163	02/12/2014	70,55	30/12/2014	1397
PT Empresas	A582719764	28/12/2014	30,99	30/12/2014	1397
PT Empresas	A579981996	28/11/2014	30,99	30/12/2014	1397
PT Empresas	A579374689	23/11/2014	25,50	30/12/2014	1397
PT Empresas	A581436283	16/12/2014	19,11	30/12/2014	1397
PT Empresas	A582107421	22/12/2014	106,67	30/12/2014	1397
PT Empresas	A582107422	22/12/2014	25,50	30/12/2014	1397

2014					
Fornecedor	Fatura			Acréscimo de custo	
	N.º	Data	Valor (€)	Data	Lançamento
PT Empresas	A582107420	22/12/2014	12,29	30/12/2014	1397
PT Empresas	A582391745	25/12/2014	30,75	30/12/2014	1397
PT Empresas	143685808	20/12/2014	12,67	30/12/2014	1397
PT Empresas	142764890	27/11/2014	39,45	30/12/2014	1397
PT Empresas	143946106	27/12/2014	39,45	30/12/2014	1397
PT Empresas	474446279	08/12/2014	293,00	30/12/2014	1397
PT Empresas	474827483	12/12/2014	197,92	30/12/2014	1397
PT Empresas	474698697	12/12/2014	49,99	30/12/2014	1397
			Total	28.502,90	

2014					
Fornecedor	Fatura			Pagamento	
	N.º	Data	valor	Data	OP's
Berrelhas - Empresa Berrelhas de Camionagem, Lda.	FACT.:14/1259/2014	19/11/2014	3.604,00	27/01/2015	71/2015
Berrelhas - Empresa Berrelhas de Camionagem, Lda.	FACT.:14/1258/2014	19/11/2014	3.604,00	16/03/2015	244/2015
RESIESTRELA - Valorização Trat.Resíduos Sólidos,SA	FACT.:5260382588/2014	31/12/2014	5.889,06	13/02/2015	150/2015
Daral-Sociedade Mediação de Seguros, Ldª	FACT.:156393/2014 FACT.:156394/2014 FACT.:156391/2014	21/11/2014	3.692,60	19/01/2015	36/2015
Andrades, Lda - Empr. Electricidade e Telecomunica	FACT.:1/99/2014	22/12/2014	6.088,50	16/02/2015	184/2015
Resopre - Soc. Revendedora de Aparelhos de Precisiã	FACT.:2014/1357/2014	30/06/2014	430,50	26/05/2015	716/2015
WSIS - Tecnologia e Sistemas de Informatica	FACT.:2014A1/1545/2014	31/12/2014	1.331,71	26/02/2015	50/2015
LUIS SOUSA-Comércio e Reparação de Máquinas,Unipes	FACT.:2014/00218/2014	31/12/2014	567,52	16/03/2015	186/2015
LUIS SOUSA-Comércio e Reparação de Máquinas,Unipes	FACT.:2014/00222/2014	31/12/2014	1.672,80	16/03/2015	187/2015
TOPGIM - Material desportivo e Lazer, lda.	FACT.:30232/2014	14/11/2014	312,81	25/05/2015	665/2015
			Total	27.193,50	

2015					
Fornecedor	Fatura			Acréscimo de custo	
	N.º	Data	valor	Data	Lançamento
EDP	u430070000263569	31/12/2015	4.721,49	31/12/2015	171
EDP	u430070000264041	12/2015	2.600,32	31/12/2015	171
Resietrela	5260383177	31/12/2015	6.436,93	31/12/2015	174
Águas Vale do Tejo	4600381205	31/12/2015	18.886,60	31/12/2015	175
Águas Vale do Tejo	4600381221	31/12/2015	7.137,51	31/12/2015	176
Vodafone	001/007940144	27/12/2015	40,82	31/12/2015	178
PT Empresas	A/614271090	31/12/2015	28,70	31/12/2015	178
PT Empresas	A/614271095	31/12/2015	57,75	31/12/2015	178
PT Empresas	A/614271097	31/12/2015	30,99	31/12/2015	178

2015					
Fornecedor	Fatura			Acréscimo de custo	
	N.º	Data	valor	Data	Lançamento
PT Empresas	A/614271096	31/12/2015	43,38	31/12/2015	178
PT Empresas	A/614271094	31/12/2015	19,11	31/12/2015	178
PT Empresas	A/614271092	31/12/2015	55,69	31/12/2015	178
PT Empresas	A/614271089	31/12/2015	19,11	31/12/2015	178
PT Empresas	A/614271091	31/12/2015	158,76	31/12/2015	178
PT Empresas	A/614271087	31/12/2015	30,75	31/12/2015	178
PT Empresas	A/614271093	31/12/2015	21,99	31/12/2015	178
PT Empresas	70/1678667	18/12/2015	100,86	31/12/2015	178
PT Empresas	70/1675794	14/12/2015	98,17	31/12/2015	178
PT Empresas	A/612129091	30/11/2015	87,95	31/12/2015	178
PT Empresas	A/612129083	30/11/2015	48,25	31/12/2015	178
PT Empresas	A/612129087	30/11/2015	301,90	31/12/2015	178
CESAB	2015A1/2015	30/12/2015	132,35	31/12/2015	180
Resopre	2015/03285	31/12/2015	319,80	31/12/2015	180
Via verde	015.107.008/11/2015	30/11/2015	15,90	31/12/2015	180
Via verde	015.740.159/12/2015	31/12/2015	183,75	31/12/2015	180
Via verde	016.104.475/12	31/12/2015	145,45	31/12/2015	180
Via verde	016.345.616/12/2015	31/12/2015	6,30	31/12/2015	180
Via verde	014.894.973/11	31/12/2015	63,00	31/12/2015	180
CTT	98457946	31/12/2015	271,56	31/12/2015	180
Lusitânia, Companhia de Seguros	199294	29/12/2015	52,16	31/12/2015	180
			Total		42.117,30

2016					
Fornecedor	Fatura			Acréscimo de custo	
	N.º	Data	valor	Data	Lançamento
EDP	11160000952232	11/12/2016	7,34	30/12/2016	131
EDP	11160000956155	10/12/2016	1.096,71	30/12/2016	131
EDP	u430070000273921	30/12/2016	4.995,51	30/12/2016	131
EDP	70000274260	12/2016	1.533,72	30/12/2016	131
EDP	70000273600	12/2016	7.405,30	30/12/2016	131
Galp	1100572777	20/12/2016	4.806,64	30/12/2016	137
Resiestrela	5260383675	31/12/2016	5.846,93	30/12/2016	138
PT Empresas	A/629330372	07/08/2016	21,92	30/12/2016	139
PT Empresas	MV/489819338	04/09/2016	38,15	30/12/2016	139
PT Empresas	A/637251865	30/11/2016	44,99	30/12/2016	139
PT Empresas	70/2002627	06/12/2016	667,59	30/12/2016	139
PT Empresas	MV/492733994	04/12/2016	338,14	30/12/2016	139
PT Empresas	A/639265319	31/12/2016	44,99	30/12/2016	139



2016					
Fornecedor	Fatura			Acréscimo de custo	
	N.º	Data	valor	Data	Lançamento
PT Empresas	A/639265317	31/12/2016	0,79	30/12/2016	139
PT Empresas	A/639265316	31/12/2016	30,75	30/12/2016	139
PT Empresas	A/639265321	31/12/2016	72,42	30/12/2016	139
PT Empresas	A/639265320	31/12/2016	158,90	30/12/2016	139
PT Empresas	A/639265318	31/12/2016	19,11	30/12/2016	139
PT Empresas	A/639265325	31/12/2016	66,33	30/12/2016	139
PT Empresas	A/639265324	31/12/2016	63,89	30/12/2016	139
PT Empresas	A/639265323	31/12/2016	19,11	30/12/2016	139
PT Empresas	A/639265326	31/12/2016	30,99	30/12/2016	139
PT Empresas	A/639265322	31/12/2016	22,99	30/12/2016	139
Resopre	FCL-Eo2-2016/3366	30/12/2016	319,80	30/12/2016	142
Uniao de Satao & Aguiar da Beira, Lda	1600361/SO	06/10/2016	395,00	30/12/2016	142
Uniao de Satao & Aguiar da Beira, Lda	1600244	15/12/2016	4.942,60	30/12/2016	142
Uniao de Satao & Aguiar da Beira, Lda	1600241/SR	05/12/2016	11,50	30/12/2016	142
Uniao de Satao & Aguiar da Beira, Lda	1600258/SR	26/12/2016	2,50	30/12/2016	142
Uniao de Satao & Aguiar da Beira, Lda	1600231/SR	21/11/2016	12,50	30/12/2016	142
Via Verde	017.651.619/12/2016	31/12/2016	12,15	30/12/2016	142
Via Verde	017.642.559/12/2016	31/12/2016	5,50	30/12/2016	142
Via Verde	017.361.108/12/2016	31/12/2016	147,70	30/12/2016	142
ANMCB	10/743	29/12/2016	249,12	30/12/2016	142
CTT	1940350	31/12/2016	339,41	30/12/2016	142
Embeiral	2016/1333	23/09/2016	384,99	30/12/2016	142
Marques de Almeida, J. Nunes, V. Simões & Associados-Soc.Revisores	961	21/12/2016	1.476,00	30/12/2016	142
Águas de Lisboa e Vale do Tejo	ZF2 460038/3600	31/12/2016	13.325,16	30/12/2016	150
			Total		48.957,14

2017					
Fornecedor	Fatura			Acréscimo de custo	
	N.º	Data	valor	Data	Lançamento
Galp	1100635077	20/12/2017	5.809,41	29/12/2017	147
Resistrela	5260384186	31/12/2017	6.098,22	29/12/2017	148
Resistrela	2300000236	31/12/2017	265,74	29/12/2017	148
Águas de Lisboa e Vale do Tejo	ZF2 460038/5627	31/12/2017	2.738,21	29/12/2017	149
Águas de Lisboa e Vale do Tejo	NC ZF103 240000/0177	27/12/2017	-137,84	29/12/2017	149
Águas de Lisboa e Vale do Tejo	ZF2 460038/5586	31/12/2017	14.546,42	29/12/2017	150
Águas de Lisboa e Vale do Tejo	ZF113 230000/0762	27/12/2017	149,34	29/12/2017	150
PT Empresas	70/2397198	05/12/2017	70,55	29/12/2017	158
PT Empresas	70/2397200	05/12/2017	667,59	29/12/2017	158



Fornecedor	2017				
	Fatura			Acréscimo de custo	
	N.º	Data	valor	Data	Lançamento
MEO	ZFT 1/1503245722	29/12/2017	102,09	29/12/2017	158
PT Empresas	A/661579133	07/12/2017	22,11	29/12/2017	158
PT Empresas	A/661265193	30/11/2017	31,40	29/12/2017	158
PT Empresas	A/661265190	30/11/2017	19,11	29/12/2017	158
PT Empresas	A/661265191	30/11/2017	65,07	29/12/2017	158
PT Empresas	A/661265188	30/11/2017	72,45	29/12/2017	158
PT Empresas	A/661265192	30/11/2017	64,12	29/12/2017	158
Vodafone	001/035833319	27/11/2017	42,05	29/12/2017	158
Vodafone	001/037063282	27/12/2017	42,05	29/12/2017	158
PT Empresas	70/2403867	11/2017	98,17	29/12/2017	158
PT Empresas	70/2408049	11/2017	100,86	29/12/2017	158
CESAB	2017/A1/2591	28/12/2017	118,33	29/12/2017	175
Pompeu Fotografos	FAC A/127/2017	11/12/2017	202,95	29/12/2017	175
Pompeu Fotografos	FAC A/129/2017	22/12/2017	1.153,13	29/12/2017	175
Pompeu Fotografos	FAC A/130/2017	22/12/2017	1.153,13	29/12/2017	175
Via Verde	017.686.470/11/2017	30/11/2017	127,55	29/12/2017	175
Via Verde	016.939.888/11/2017	30/11/2017	49,80	29/12/2017	175
Via Verde	016.732.152/11/2017	30/11/2017	66,00	29/12/2017	175
Via Verde	016.643.023/11/2017	30/11/2017	4,50	29/12/2017	175
ANMCB	10/1045	29/12/2017	249,12	29/12/2017	175
CIMA	2017FR93/28830	27/12/2017	30,70	29/12/2017	175
Desinfestex - Agro SA	F12/1060	31/12/2017	1.042,84	29/12/2017	175
Marques de Almeida, J. Nunes, V. Simões & Associados- Soc.Revisores	08-887	18/12/2017	1.476,00	29/12/2017	175
EMAG	117/971	09/11/2017	172,69	29/12/2017	175
E	77/2017	02/03/2017	105,00	29/12/2017	175
Carnes Possidónio	P1/272	29/12/2017	291,97	29/12/2017	175
HelpPhone	FAC 1/13240	29/12/2017	310,05	29/12/2017	175
Assisteprint	FAC 1/8035	07/06/2017	643,67	29/12/2017	175
Assisteprint	FAC 1/9400	21/12/2017	643,68	29/12/2017	175
F, Herdeira de Joaquim Capelão Baptista, Lda	4301 FB/915	18/10/2017	296,83	29/12/2017	175
MoviFornos	17/680	29/12/2017	239,00	29/12/2017	175
Rede de Judiarias de Portugal	9/2017	26/05/2017	1.500,00	29/12/2017	175
		Total	40.744,06		

2017					
Fornecedor	Fatura			Pagamento	
	N.º	Data	valor	Data	OP's
EDP - Distribuição, SA	FACT.:070000281758/2017	06/12/2017	1.909,71	22/01/2018	47/2018
EDP - Distribuição, SA	FACT.:070000281884/2017	06/12/2017	52.382,71	22/01/2018	41/2018
			Total	54 292,42	

2018					
Fornecedor	Fatura			Acréscimo de custo	
	N.º	Data	valor	Data	Lançamento
Resiestrela	5260384723	31/12/2018	5.625,43	31/12/2018	148
Águas do Vale do Tejo	ZF2 460038/7212	31/12/2018	14.278,45	31/12/2018	149
Águas do Vale do Tejo	ZF2 460038/7063	30/11/2018	15.943,82	31/12/2018	149
Águas do Vale do Tejo	ZF2 460038/7228	31/12/2018	13.865,84	31/12/2018	150
Galp	1200839853	19/12/2018	4.525,75	31/12/2018	152
Galp	1100691959	20/12/2018	6.503,11	31/12/2018	153
EDP	70000290256	12/2018	55.263,26	31/12/2018	154
EDP	70000290502	12/2018	4.593,11	31/12/2018	154
EDP	70000290731	12/2018	1.032,22	31/12/2018	154
EDP	70000290730	12/2018	1.365,32	31/12/2018	154
CESAB	2018A1/2815	31/12/2018	249,94	31/12/2018	156
AHBVFA	FAC/905357	31/12/2018	318,00	31/12/2018	156
Snack Bar Brasileiro	28446	21/12/2018	56,00	31/12/2018	156
Beiraimagem, Lda	FAC 1/1587	21/12/2018	393,60	31/12/2018	156
Comércio de Vestuário Unipessoal, Lda	FAC M1/17	15/12/2018	120,00	31/12/2018	156
PAVILÉCTRICA, Lda	218/10185	18/12/2018	142,02	31/12/2018	156
PAVILÉCTRICA, Lda	218/10187	18/12/2018	108,98	31/12/2018	156
Invictus - Snack Bar Unipessoal, Lda	6189/18	12/2018	13,20	31/12/2018	156
Invictus - Snack Bar Unipessoal, Lda	6255/18	07/12/2018	13,25	31/12/2018	156
Invictus - Snack Bar Unipessoal, Lda	6416/18	10/12/2018	14,20	31/12/2018	156
Invictus - Snack Bar Unipessoal, Lda	6335/18	08/12/2018	14,20	31/12/2018	156
G	62/2018	28/12/2018	75,00	31/12/2018	156
H	FA 2018/58	30/12/2018	75,00	31/12/2018	156
PT Empresas	MV/507478089	08/06/2018	192,77	31/12/2018	158
PT Empresas	MV/508306270	08/07/2018	182,21	31/12/2018	158
PT Empresas	MV/509132597	08/08/2018	195,22	31/12/2018	158
PT Empresas	MV/511637773	08/11/2018	200,49	31/12/2018	158
PT Empresas	70/2701678	09/08/2018	96,20	31/12/2018	158
PT Empresas	70/2741103	11/09/2018	96,20	31/12/2018	158
PT Empresas	70/2780968	10/10/2018	96,20	31/12/2018	158
PT Empresas	MV/510802201	08/10/2018	194,39	31/12/2018	158
PT Empresas	70/2821131	12/11/2018	96,20	31/12/2018	158

2018					
Fornecedor	Fatura			Acréscimo de custo	
	N.º	Data	valor	Data	Lançamento
PT Empresas	70/2861665	11/12/2018	96,20	31/12/2018	158
PT Empresas	MV/512481286	08/12/2018	186,12	31/12/2018	158
PT Empresas	70/2662663	10/07/2018	96,20	31/12/2018	158
PT Empresas	A/682945114	30/10/2018	19,11	31/12/2018	158
PT Empresas	A/682945116	30/10/2018	19,11	31/12/2018	158
PT Empresas	A/682945119	30/10/2018	30,99	31/12/2018	158
PT Empresas	A/682945120	30/10/2018	44,99	31/12/2018	158
PT Empresas	A/682945115	30/10/2018	64,14	31/12/2018	158
PT Empresas	A/682945113	30/10/2018	22,98	31/12/2018	158
PT Empresas	A/682945118	11/2018	79,21	31/12/2018	158
PT Empresas	A/682945117	11/2018	123,34	31/12/2018	158
PT Empresas	70/2866042	11/2018	113,63	31/12/2018	158
			Total	126.835,60	

2018					
Fornecedor	Fatura			Pagamento	
	N.º	Data	valor	Data	OP's
Marcolino & Filhos,Lda-Construção e Pedreiras	FACT.:0003899/2018	12/2018	4.206,60	28/01/2019	45/2019
			Total	4 206,60	

2019					
Fornecedor	Fatura			Acréscimo de custo	
	N.º	Data	valor	Data	Lançamento
Resiestrela	2000700683	31/12/2019	6.095,30	31/12/2019	77
Águas do Vale do Tejo	ZF2 460038/8863	31/12/2019	24.965,69	31/12/2019	79
Águas do Vale do Tejo	ZF2 460038/8846	31/12/2019	12.520,11	31/12/2019	80
Galp	1100746212	20/12/2019	5.927,62	31/12/2019	81
Galp	1101660267	20/12/2019	4,50	31/12/2019	81
EDP	u321104014763647	11/2019	1.300,30	31/12/2019	104
EDP	11190000505661	29/10/2019	24,12	31/12/2019	104
EDP	14190000792307	06/12/2019	792,66	31/12/2019	104
EDP	14190000770174	01/12/2019	3,88	31/12/2019	104
EDP	14190000749201	21/11/2019	54,54	31/12/2019	104
EDP	14190000770156	01/12/2019	5,80	31/12/2019	104
EDP	NC 141900524477	08/08/2019	-41,17	31/12/2019	104
EDP	NC 11190000571112	04/12/2019	-231,33	31/12/2019	104
EDP	11190000564370	01/12/2019	228,55	31/12/2019	104
EDP	11190000565031	01/12/2019	104,81	31/12/2019	104
EDP	11190000556918	01/12/2019	40,52	31/12/2019	104

Fornecedor	2019				
	Fatura			Acréscimo de custo	
	N.º	Data	valor	Data	Lançamento
EDP	11190000556855	01/12/2019	40,52	31/12/2019	104
EDP	11190000558198	01/12/2019	32,53	31/12/2019	104
EDP	11190000564625	01/12/2019	3,12	31/12/2019	104
EDP	11190000556872	01/12/2019	32,53	31/12/2019	104
EDP	11190000557308	01/12/2019	3,67	31/12/2019	104
EDP	11190000550243	27/11/2019	38,06	31/12/2019	104
EDP	11190000564658	01/12/2019	6,38	31/12/2019	104
EDP	11190000555344	01/12/2019	8,08	31/12/2019	104
EDP	NC 11190000466694	01/10/2019	-40,89	31/12/2019	104
EDP	NC 14190000642799	01/10/2019	-39,00	31/12/2019	104
EDP	14190000705447	01/11/2019	21,78	31/12/2019	104
EDP	14190000779185	01/12/2019	17,51	31/12/2019	104
EDP	14190000710903	01/11/2019	4,45	31/12/2019	104
EDP	NC 14190000643292	01/10/2019	-48,27	31/12/2019	104
EDP	14190000766253	01/12/2019	1,62	31/12/2019	104
EDP	14190000268711	05/2019	30,16	31/12/2019	104
EDP	14190000198631	05/2019	19,22	31/12/2019	104
EDP	14190000292970	05/2019	0,55	31/12/2019	104
EDP	14190000221141	05/2019	0,90	31/12/2019	104
EDP	14190000279568	06/2019	39,46	31/12/2019	104
EDP	14190000310912	06/2019	36,94	31/12/2019	104
EDP	14190000345178	07/2019	38,61	31/12/2019	104
EDP	14190000342142	07/2019	30,85	31/12/2019	104
EDP	14190000371625	07/2019	0,90	31/12/2019	104
EDP	14190000390022	04/2019	0,07	31/12/2019	104
EDP	14190000401841	07/2019	22,30	31/12/2019	104
EDP	14190000401334	04/2019	29,93	31/12/2019	104
EDP	14190000432155	08/2019	38,41	31/12/2019	104
EDP	14190000638684	08/2019	26,64	31/12/2019	104
EDP	14190000572460	08/2019	27,91	31/12/2019	104
EDP	14190000435412	08/2019	22,10	31/12/2019	104
EDP	14190000433386	08/2019	30,72	31/12/2019	104
EDP	14190000455629	08/2019	0,43	31/12/2019	104
EDP	14190000499803	08/2019	87,39	31/12/2019	104
EDP	NC 14190000497184	08/2019	-32,60	31/12/2019	104
EDP	14190000529997	09/2019	1,12	31/12/2019	104
EDP	14190000578140	10/2019	39,72	31/12/2019	104
EDP	14190000646875	10/2019	116,27	31/12/2019	104
EDP	14190000573278	10/2019	32,03	31/12/2019	104

2019					
Fornecedor	Fatura			Acréscimo de custo	
	N.º	Data	valor	Data	Lançamento
EDP	14190000598999	10/2019	0,55	31/12/2019	104
EDP	14190000669092	11/2019	0,55	31/12/2019	104
EDP	11190000505661	11/2019	24,12	31/12/2019	104
EDP	14190000704477	12/2019	27,34	31/12/2019	104
EDP	14190000736020	12/2019	0,76	31/12/2019	104
EDP	14200000100361	12/2019	46,51	31/12/2019	104
EDP	14190000769975	12/2019	27,94	31/12/2019	104
PT Empresas	A/710662061	29/12/2019	46,49	31/12/2019	105
PT Empresas	A/706695706	29/10/2019	22,98	31/12/2019	105
PT Empresas	70/3389496	19/12/2019	113,63	31/12/2019	105
PT Empresas	A/706695711	29/10/2019	14,29	31/12/2019	105
PT Empresas	A/710662060	29/12/2019	30,99	31/12/2019	105
PT Empresas	A/710662055	29/12/2019	30,75	31/12/2019	105
PT Empresas	A/710662058	29/12/2019	55,15	31/12/2019	105
PT Empresas	A/710662059	29/12/2019	49,79	31/12/2019	105
PT Empresas	A/710662057	29/12/2019	22,98	31/12/2019	105
PT Empresas	A/710662062	29/12/2019	38,99	31/12/2019	105
Estrela Geopark	2019A1/50	20/12/2019	63.000,00	31/12/2019	117
CESAB	2019A1/2646	31/12/2019	959,40	31/12/2019	124
AMCB	10/1634	30/12/2019	249,12	31/12/2019	124
CTT	ZFT 0001/5002304682	31/12/2019	540,87	31/12/2019	124
Cima	2019FT93/01707	30/12/2019	31,43	31/12/2019	124
Gasopneu	FAC C/1736	24/12/2019	24,00	31/12/2019	124
Assoc. Bandeira Azul da Europa	FA 2019/2191023	04/12/2019	210,00	31/12/2019	124
Prosegur	R19P63F/0573053	19/12/2019	66,42	31/12/2019	124
Prosegur	R19P63F/0573054	19/12/2019	39,29	31/12/2019	124
Prosegur	R19P63F/0574084	19/12/2019	119,93	31/12/2019	124
Prosegur	R19P63F/0573057	19/12/2019	24,77	31/12/2019	124
Prosegur	R19P63F/0573059	19/12/2019	24,77	31/12/2019	124
Prosegur	R19P63F/0573058	19/12/2019	24,77	31/12/2019	124
Prosegur	R19P63F/0573060	19/12/2019	118,08	31/12/2019	124
Prosegur	R19P63F/0573056	19/12/2019	41,82	31/12/2019	124
Prosegur	R19P63F/0573052	19/12/2019	125,46	31/12/2019	124
Prosegur	R19P63F/0573055	19/12/2019	41,82	31/12/2019	124
Cligeral	22/1485	27/12/2019	393,60	31/12/2019	124
Cligeral	42/1415	27/12/2019	752,24	31/12/2019	124
Ediprinter	19/3234	30/12/2019	335,00	31/12/2019	124
Marques de Almeida ,J.Nunes, V.Simões & Associados-Soc.Revisores	10-1082	17/12/2019	1.476,00	31/12/2019	124
E	140	27/12/2019	170,00	31/12/2019	124

2019					
Fornecedor	Fatura			Acréscimo de custo	
	N.º	Data	valor	Data	Lançamento
Aquimisa	2618/1.2019	31/12/2019	14,61	31/12/2019	124
Helpphone	FAC 1/21427	30/12/2019	417,64	31/12/2019	124
Ambimed	01/396191	31/12/2019	144,76	31/12/2019	124
Rádio Boa Nova	2019/71/2019	15/04/2019	73,80	31/12/2019	124
I	0058/2019	31/12/2019	168,00	31/12/2019	124
Binary Subject	FMW/313527	28/11/2019	209,96	31/12/2019	124
Workview	209 A/9218	26/12/2019	184,50	31/12/2019	124
M. Coutinho Motors	OFC/390/2019	20/12/2019	604,38	31/12/2019	124
Casa Verde, Agricultura e Jardins	2019A1/119	28/11/2019	24,97	31/12/2019	124
Macmel, Lda	FAC SEDE/1207/2019	28/10/2019	243,66	31/12/2019	124
J	1267/2019	16/12/2019	797,50	31/12/2019	124
J	1268/2019	16/12/2019	309,50	31/12/2019	124
L	96/2019	26/12/2019	200,00	31/12/2019	124
M	49/2019	31/12/2019	123,00	31/12/2019	124
M	48/2019	31/12/2019	184,50	31/12/2019	124
Resopre	FCL-Eo2-2019/02418	31/12/2019	3.837,60	31/12/2019	124
Embeiral	2019/1277	30/12/2019	357,66	31/12/2019	124
Garret, SA	2019B1/2502	03/12/2019	5.909,12	31/12/2019	124
HGPeças N	2019/648	26/12/2019	676,50	31/12/2019	124
Via Verde	001.457.723/01/2019	31/01/2019	7,89	31/12/2019	124
Via Verde	021.790.660/12/2019	31/12/2019	142,45	31/12/2019	124
Via Verde	020.863.786/12/2019	31/12/2019	7,80	31/12/2019	124
Via Verde	021.846.585/12/2019	31/12/2019	6,80	31/12/2019	124
Via Verde	021.337.906/12/2019	31/12/2019	122,00	31/12/2019	124
Via Verde	021.206.337/12/2019	31/12/2019	11,25	31/12/2019	124
			Total	136.620,47	

2019					
Fornecedor	Fatura			Pagamento	
	N.º	Data	valor	Data	OP's
Lopes & Irmãos, Lda	FACT.:2019/98/2019	30/12/2019	9.686,97	13/02/2020	256/2020
			Total	9.686,97	

Anexo 13 – Prazo Médio de Pagamentos

(em n.º de dias)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
1. PMP – MFA	6	32	44	45	13	15	9	3	12
2. PMP – Apurado TdC	n.a.	n.a.	n.a.	47	15	17	13	6	17
3. Correção [2]-[1]	n.a.	n.a.	n.a.	2	2	2	4	3	5
4. Variação anual (%)	---	463%	40%	6%	-68%	10%	-21%	-53%	170%

Fonte: DGAL-SIIAL e testes substantivos.

Anexo 14 – Apuramento dos valores homogeneizados

Indicador	Ponderação	2014	2015	2016	2017	2018	2019	
Orçamental	Receita liquidada/Compromissos assumidos	1	0,40	0,74	0,74	0,74	-1,93	-0,68
	Saldo global efetivo/(Compromissos assumidos do exercício e não pagos + passivo financeiro)	1	-1,54	-0,60	-0,21	1,62	-0,04	0,76
	Receita corrente/(Despesa corrente + amortizações médias)	1	0,28	0,43	0,38	1,02	-2,13	0,02
	Índice da dívida total ⁽¹⁾	1	-1,68	-0,96	0,11	0,68	0,80	1,06
Financeiro	Liquidez geral (ativo corrente/passivo corrente ⁽²⁾)	1	-1,59	-0,50	-0,41	1,60	0,22	0,68
	Liquidez imediata corrigida (disponibilidades/dívidas curto prazo ⁽³⁾)	1	-1,31	-0,50	-0,38	1,94	-0,09	0,35
	Prazo Médio de Pagamentos (PMP) (N.º dias PMP ⁽³⁾ /40 dias) ⁽¹⁾	1	-1,24	-0,19	-0,33	0,05	2,05	-0,34
	Ativo/Passivo ⁽²⁾	1	1,61	0,87	0,12	-0,62	-0,62	-1,36
	Ativo não corrente/Passivo remunerado	1	1,01	0,73	0,73	0,18	-0,92	-1,74
Económico	Custos pessoal (% proveitos exploração) ⁽¹⁾	0,33	-1,57	-0,40	-0,22	1,12	-0,31	1,39
	Custos FSE (% proveitos exploração) ⁽¹⁾	0,33	0,45	0,80	0,39	1,09	-1,59	-1,13
	Transferências e subsídios obtidos (% proveitos exploração) ⁽¹⁾	0,33	1,26	0,76	0,76	-0,25	-1,26	-1,26
	Custos de financiamento (% proveitos de exploração) ⁽¹⁾	1	-1,50	-0,87	-0,23	0,35	0,77	1,49
	EBITDA % serviço da dívida	1	-1,14	-0,73	-0,90	0,74	0,40	1,63
Indicador agregado (homogeneizado)			-0,41	-0,02	-0,01	0,69	-0,28	0,04

Fonte: Elaboração própria tendo por base os valores não homogeneizado.

Anexo 15 – Extrato da ata da Câmara Municipal e officios da renegociação do empréstimo de reequilíbrio



MUNICÍPIO DE FORNOS DE ALGODRES
CÂMARA MUNICIPAL

ATA NÚMERO SEIS

**ATA DA REUNIÃO ORDINÁRIA DA CÂMARA MUNICIPAL DE FORNOS DE
ALGODRES REALIZADA NO DIA 26 DE MARÇO DE 2015 - REUNIÃO PÚBLICA
MENSAL**

Aos vinte e seis dias do mês de março de dois mil e quinze, no edifício da sede da Junta de Freguesia de Queiriz, em Queiriz, reuniu a Câmara Municipal de Fornos de Algodres com as presenças de: António Manuel Pina Fonseca, que presidiu, Rita Isabel Almeida Silva, Alexandre Filipe Fernandes Lote, João Carlos Paulo Nunes Felício da Costa e José Fernando Almeida Tomaz, Vereadores. -----
Deu-se início aos trabalhos pelas dez horas e trinta minutos. -----

PERÍODO ANTES DA ORDEM DO DIA -----

Interveio o Senhor Presidente para cumprimentar os Senhores Vereadores presentes, e saudar todos quantos lhes presentearam com a sua presença e que no final o executivo estava aberto a perguntas do público. Informou ainda que, estariam presentes o Chefe de Divisão Técnica Municipal e o Chefe de Divisão de Administração Geral. -----
O Senhor Presidente usou da palavra informando que a Câmara Municipal se encontra a concluir o Programa de Ajustamento Municipal (PAM) para que a assistência financeira prestada pelo Fundo de Apoio Municipal (FAM) na reestruturação da dívida seja efetivada. O Senhor Presidente informou ainda que, solicitou ao sindicato de bancos a manutenção da prestação mensal por um período de 5 meses e até que o PAM se encontre aprovado. Referiu que as negociações não estão a ser fáceis, mas que em breve o processo estará concluído.-----
Interveio o Senhor Vereador José Fernando Almeida Tomaz questionando se o prazo do empréstimo é de 35 anos. -----



MUNICÍPIO DE FORNOS DE ALGODRES

CÂMARA MUNICIPAL

A Senhora Vice-Presidente Rita Isabel Almeida Silva interveio referindo que da fase de negociação resultaram vários cenários e que logo que concluída serão apresentadas a esta Câmara, o melhor cenário que o executivo em funções negociou junto do FAM. -----
Usou da palavra o Senhor Presidente informando que todas as negociações vão no sentido de reduzir a prestação mensal, doutra forma a Câmara Municipal não poderá assegurar os serviços públicos essenciais.-----

O Senhor Vereador José Fernando Almeida Tomaz afirmou que, não tinha ficado muito convencido na última reunião de Câmara com a informação que lhe tinha sido transmitida pelo chefe de Divisão Técnica Municipal - Eng.º Paulo Santos, e que na sua opinião a Câmara não vai conseguir aprovar a revisão do Plano Diretor Municipal (PDM), uma vez que foi informado da ausência de documentos que inviabilizam a referida aprovação, e assim sendo quando afirmara que a revisão do plano estava comprometida tal se devia ao facto de ausências de diligências no sentido de colmatar esta lacuna, e que quando afirmara que “a revisão do plano estava parada” tinha “razão”. -----

Usou da palavra o Senhor Presidente da Câmara informando que a Câmara teve conhecimento pela Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro (CCDRC) que só haveria revisão do PDM se houvesse cartografia atualizada homologada. Apenas nesta fase, a Senhora Eng.ª Zulmira Duarte, da CCDRC, informou que poderia ser usada a cartografia existente, e que Fornos de Algodres tinha a possibilidade de aprovar o PDM até o dia 29 de junho. No que respeita aos dados recentemente enviados, foi opção do Município atualizá-los enviá-los à CCDRC, não tendo sido qualquer imposição desta entidade. -----

O chefe de Divisão Técnica Municipal - Eng.º Paulo Santos solicitou a palavra ao Senhor Presidente da Câmara e informou o Senhor Vereador José Fernando Almeida Tomaz, que a afirmação proferida pelo mesmo não correspondia à verdade, sendo a existência de correspondência entre a CCDRC e o gabinete de arquitetura que está a acompanhar a revisão do plano prova de que a revisão do PDM não está “parada”. -----

Informou, ainda, que a recolha de dados que o Senhor Vereador teve conhecimento trata-se apenas de atualização dos estudos de caracterização que já tinham sido aprovados na segunda reunião da Comissão de Acompanhamento da revisão do PDM de Fornos de Algodres. Esta atualização está a ser feita por iniciativa da Câmara, uma vez que apesar dos prazos serem



MUNICÍPIO DE FORNOS DE ALGODRES
CÂMARA MUNICIPAL

Exmo. Senhor
Caixa Geral de Depósitos, SA
Director da Banca Institucional
Av.ª João XXI
1000-300 Lisboa

Sua Referência	Sua Comunicação	Nossa Referência	Data
		249/CTB/15	26-08-2015

ASSUNTO: Empréstimo a Médio e Longo Prazo n.º 9015.006686.3.91
Pedido de manutenção da prestação

Ex. mo Senhor,

Com o intuito de solucionar os problemas estruturais e de equilíbrio financeiro, deliberou o Município de Fornos de Algodres em reunião do Órgão Executivo de 23.09.2014, aderir ao Fundo de Apoio Municipal, criado pela lei n.º 53/2014, de 25 de Agosto. Nos termos do n.º 2 do artigo 1.º da referida Lei, o regime de recuperação financeira municipal prevê os mecanismos jurídicos e financeiros necessários à adopção de medidas que permitam a um município atingir e respeitar o limite da dívida total previsto no artigo 52.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de Setembro.

Os pressupostos do Plano de Reequilíbrio Financeiro aprovado por este Município a 19.10.2008, que deu origem à contratualização do empréstimo n.º 9015.006686.3.91, mostraram-se insuficientes, devido à situação de crise económica que se instalou no nosso país.

Pelo exposto e de forma a garantir o normal funcionamento dos serviços municipais, vimos solicitar a V/ Ex.ª que a prestação de empréstimo se mantenha inalterada até ao final do presente ano, em virtude do contrato ainda não ter sido visado pelo Fundo de Apoio Municipal.

Com os melhores cumprimentos.

O Presidente da Câmara Municipal

(Dr. António Manuel Pina Fonseca)



MUNICÍPIO DE FORNOS DE ALGODRES
CÂMARA MUNICIPAL

Exmo. Senhor
Millenium BCP, SA
Ao cuidado [REDACTED]
Av. Dr. António José de Almeida, n.º 3
3510-046 Viseu

Sua Referência	Sua Comunicação	Nossa Referência	Data
		250/CTB/15	26-08-2015

ASSUNTO: Empréstimo a Médio e Longo Prazo n.º 9015.006686.3.91
Pedido de manutenção da prestação

Ex. mo Senhor,

Com o intuito de solucionar os problemas estruturais e de equilíbrio financeiro, deliberou o Município de Fornos de Algodres em reunião do Órgão Executivo de 23.09.2014, aderir ao Fundo de Apoio Municipal, criado pela lei n.º 53/2014, de 25 de Agosto. Nos termos do n.º 2 do artigo 1.º da referida Lei, o regime de recuperação financeira municipal prevê os mecanismos jurídicos e financeiros necessários à adopção de medidas que permitam a um município atingir e respeitar o limite da dívida total previsto no artigo 52.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de Setembro.

Os pressupostos do Plano de Reequilíbrio Financeiro aprovado por este Município a 19.10.2008, que deu origem à contratualização do empréstimo n.º 9015.006686.3.91, mostraram-se insuficientes, devido à situação de crise económica que se instalou no nosso país.

Pelo exposto e de forma a garantir o normal funcionamento dos serviços municipais, vimos solicitar a V/ Ex.ª que a prestação de empréstimo se mantenha inalterada até ao final do presente ano, em virtude do contrato ainda não ter sido visado pelo Fundo de Apoio Municipal.

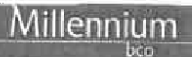
Com os melhores cumprimentos.

O Presidente da Câmara Municipal

(Dr. António Manuel Pina Fonseca)



**FORNOS
ALGODRES**
MUNICIPIO



Data: 29/10/15

Registo: 2008

DESPACHO

Vice-Presidente	
Vereador	
Divisão Administração Geral	X
Divisão Técnica Municipal	
Serviço Municipal de Veterinária	
GAP	

Exmo. Senhor Presidente
Câmara Municipal de Fornos de Algodres

Estrada Nacional, 16

6370-148 FORNOS DE ALGODRES

Paços do Município 20/10/2015
Presidente da Câmara Municipal
249/CTB/15

DATA
2015/08/26

Nº REFERÊNCIA
841/15 - DBI

DATA
2015-09-25

Assunto: **OPERAÇÃO DE REEQUILÍBRIO FINANCEIRO**
Proc. nº 9015/007236/791

Exmo. Sr. Presidente,

Vimos por este meio, informar V. Exa. de que, atentos os motivos invocados no ofício supra mencionado, os Bancos, Caixa Geral de Depósitos e Millennium BCP autorizaram, na pendência da concretização do Plano de Recuperação Financeira a aprovar em sede da adesão ao FAM, a prorrogação do período de diferimento do empréstimo de Reequilíbrio Financeiro por mais 6 meses (a contar de 16/10/2015).

Assim, neste período, mantém-se o valor das prestações, ou seja, uma entrega mensal correspondente a 1/12 do valor anual de € 2.000.000,00, assim como as demais condições contratuais.

1.666.666,67

Com os nossos cumprimentos,

MILLENNIUM BCP

CAIXA GERAL DE DEPÓSITOS SA



Exmo. Senhor Presidente
Câmara Municipal de Fornos de Algodres

Estrada Nacional, 16

6370-148 FORNOS DE ALGODRES

S/ REFERÊNCIA
110/CTB/15

DATA
2015/04/23

N/ REFERÊNCIA
504/15 - DBI

DATA
2015-05-18

Assunto: **OPERAÇÃO DE REEQUILÍBRIO FINANCEIRO**
Proc. nº 9015/007236/791

Exmo. Sr. Presidente,

Vimos por este meio, informar V. Exa. de que, atentos os motivos invocados no ofício supra mencionado, os Bancos, Caixa Geral de Depósitos e Millennium BCP autorizaram, a título excecional, e na pendência da concretização do Plano de Recuperação Financeira a aprovar em sede da adesão ao FAM, a prorrogação do período de diferimento do empréstimo de Reequilíbrio Financeiro por mais 6 meses (a contar de 16/04/2015).

Assim, neste período, mantém-se o valor das prestações que vigoraram nos últimos 3 anos do referido período, ou seja, uma entrega mensal correspondente a 1/12 do valor anual de € 2.000.000,00, assim como as demais condições contratuais.

Com os nossos cumprimentos,

MILLENNIUM BCP

CAIXA GERAL DE DEPÓSITOS SA



Data: 04/06/15
Registo: 1021

DESPACHO

Vice-Presidente
Vereador
Divisão Administração Geral
Divisão Técnica Municipal
Serviço Municipal de Veterinária
GAP

Pagos do Município 4/6/2015
Presidente da Câmara Municipal



MUNICÍPIO DE FORNOS DE ALGODRES
CÂMARA MUNICIPAL

Exmo. Senhor
Caixa Geral de Depósitos, SA
Director da Banca Institucional
Av.ª João XXI
1000-300 Lisboa

Sua Referência	Sua Comunicação	Nossa Referência	Data
		91/2016	02-03-2016

ASSUNTO: Empréstimo a Médio e Longo Prazo n.º 9015.006686.3.91
Pedido de manutenção da prestação

Ex. mo Senhor,

Com o intuito de solucionar os problemas estruturais e de equilíbrio financeiro, deliberou o Município de Fornos de Algodres em reunião do Órgão Executivo de 23.09.2014, aderir ao Fundo de Apoio Municipal, criado pela lei n.º 53/2014, de 25 de Agosto. Nos termos do n.º 2 do artigo 1.º da referida Lei, o regime de recuperação financeira municipal prevê os mecanismos jurídicos e financeiros necessários à adopção de medidas que permitam a um município atingir e respeitar o limite da dívida total previsto no artigo 52.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de Setembro.

O Plano de Ajustamento Municipal entregue à Direção Executiva do Fundo de Apoio Municipal, foi aprovado em reunião do Órgão Executivo a 12.01.2016, e no Órgão Deliberativo a 29.02.2016, aguardando-se a emissão do Parecer do Tribunal de Contas sobre o referido documento.

Sendo uma preocupação do Executivo garantir o normal funcionamento dos serviços municipais, vimos solicitar a V. Ex.ª que a prestação de empréstimo se mantenha inalterada até que o PAM seja visado pelo Tribunal de Contas.

Com os melhores cumprimentos.

O Presidente da Câmara Municipal

(Dr. António Manuel Pina Fonseca)



MUNICÍPIO DE FORNOS DE ALGODRES
CÂMARA MUNICIPAL

Exmo. Senhor
Millenium BCP, SA
Ao cuidado de [REDACTED]
Av. Dr. António José de Almeida, n.º 3
3510-046 Viseu

Sua Referência	Sua Comunicação	Nossa Referência	Data
		92/2016	02-03-2016

ASSUNTO: Empréstimo a Médio e Longo Prazo n.º 9015.006686.3.91
Pedido de manutenção da prestação

Ex. mo Senhor,

Com o intuito de solucionar os problemas estruturais e de equilíbrio financeiro, deliberou o Município de Fornos de Algodres em reunião do Órgão Executivo de 23.09.2014, aderir ao Fundo de Apoio Municipal, criado pela lei n.º 53/2014, de 25 de Agosto. Nos termos do n.º 2 do artigo 1.º da referida Lei, o regime de recuperação financeira municipal prevê os mecanismos jurídicos e financeiros necessários à adopção de medidas que permitam a um município atingir e respeitar o limite da dívida total previsto no artigo 52.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de Setembro.

O Plano de Ajustamento Municipal entregue à Direção Executiva do Fundo de Apoio Municipal, foi aprovado em reunião do Órgão Executivo a 12.01.2016, e no Órgão Deliberativo a 29.02.2016, aguardando-se a emissão do Parecer do Tribunal de Contas sobre o referido documento.

Sendo uma preocupação do Executivo garantir o normal funcionamento dos serviços municipais, vimos solicitar a V. Ex.ª que a prestação de empréstimo se mantenha inalterada até que o PAM seja visado pelo Tribunal de Contas.

Com os melhores cumprimentos.

O Presidente da Câmara Municipal

(Dr. António Manuel Pina Fonseca)

Anexo 16 – Regulamento da Organização dos Serviços Municipais de Fornos de Algodres

REGULAMENTO DA ORGANIZAÇÃO DOS SERVIÇOS MUNICIPAIS DE FORNOS DE ALGODRES

Nota Justificativa

Os princípios norteadores de uma organização municipal, tal como hoje a conhecemos e definimos, assentam na unidade e eficácia da ação, na aproximação aos cidadãos, na desburocratização da racionalização de meios e na eficiência na afetação de recursos públicos, na constante melhoria quantitativa e qualitativa do serviço prestado, potenciando, em todas as circunstâncias, a garantia da participação dos cidadãos.

Se todos estes objetivos se apresentam consolidados e subjazem ao funcionamento das autarquias locais, o mesmo não poderá dizer-se no que toca ao modelo de estrutura orgânica que sustenta esta atividade, a qual, em função da dinâmica das prioridades e necessidades de atuação, de alterações do quadro legal enformador, entre outros, deve ser adaptado e reestruturado.

A publicação da Lei Número 49/2012, de 29 de agosto, que procede a adaptação à administração local da Lei nº 2/2004, de 15 de janeiro, alterada pelas Leis nºs 51/2005, de 30 de agosto, 64-A/2008, de 31 de dezembro, 3-B/2010, de 28 de abril e 64/2011, de 22 de dezembro, que aprova o estatuto do pessoal dirigente dos serviços e organismos da administração central, regional e local do Estado, veio determinar a redução dos cargos dirigentes e do número de unidades orgânicas na administração local o que, conseqüentemente, terá de originar a redistribuição de funções e a reestruturação dos Serviços.

Assim, conforme determina o artigo 25º, número 1, da Lei Número 49/2012, de 29 de agosto, e no uso do poder regulamentar conferido às autarquias locais pelo art. 241º da Constituição da República Portuguesa, ao abrigo e nos termos do disposto no art. 64º, alínea a), da Lei nº 169/99, de 18 de setembro, com as alterações introduzidas pela Lei nº 5-A/2002, de 11 de janeiro e pela Lei nº 67/2007, de 31 de dezembro, e ainda no Decreto-Lei nº 305/2009, de 23 de outubro, adapta-se o Regulamento da Organização dos Serviços Municipais de Fornos de Algodres às normas legais referidas, submetendo-se tais alterações à aprovação dos órgãos autárquicos.

CAPITULO I

OBJETIVOS E PRINCÍPIOS DE FUNCIONAMENTO DOS SERVIÇOS

Artigo 1º

Objetivos

A estrutura orgânica da Câmara Municipal de Fornos de Algodres é um instrumento de gestão destinado a prosseguir as suas atribuições com eficiência e eficácia, contribuindo para o desenvolvimento económico e social do Município e a melhoria da qualidade de vida dos munícipes.

Artigo 2º

Princípios de Funcionamento dos Serviços

No desenvolvimento das suas atividades os órgãos autárquicos e os serviços têm em consideração os princípios constantes do Código do Procedimento Administrativo, designadamente os seguintes:

- a) Da legalidade, que se traduzirá no respeito à lei e ao direito;
- b) Da prossecução do interesse público, que levará a dar prioridade aos interesses dos cidadãos em geral, sem violar os interesses e direitos das pessoas que a lei protege;
- c) Da justiça, que se concretizará em tratamento justo dos cidadãos pelos serviços e agentes do município;
- d) Da desburocratização e eficácia, que levará ao aumento da produtividade dos meios utilizados pelo município, sem prejuízo da qualidade dos bens e serviços produzidos;
- e) Da fundamentação dos atos administrativos, que se traduzirá na enunciação dos fundamentos de facto e de direito das deliberações e decisões, nas situações que a lei prevê;
- f) Da publicidade das deliberações dos órgãos e despachos individuais, quando destinados a ter eficácia externa;
- g) Da boa fé, assente no pressuposto de que os trabalhadores do Município e os munícipes devem agir e relacionar-se segundo as regras da boa fé.

CAPÍTULO II

ESTRUTURA DOS SERVIÇOS

Artigo 3º

Organização Interna dos Serviços

A organização dos serviços obedece à estrutura interna hierarquizada, constituída por unidades orgânicas nucleares e flexíveis, e por subunidades orgânicas, organizadas da seguinte forma:

1 – Estrutura Flexível: A estrutura flexível é composta por unidades orgânicas flexíveis dirigidas por dirigentes intermédios de 2º grau (chefe de divisão municipal), constituindo uma componente variável da organização dos serviços municipais, que visa assegurar a sua permanente adequação às necessidades de funcionamento e de optimização dos recursos, cujas competências, de âmbito operativo e instrumental, integradas numa mesma área funcional, se traduzem fundamentalmente em unidades técnicas de organização e execução definidas pela Câmara Municipal.

2 – Subunidades Orgânicas: No âmbito das unidades orgânicas, quando se trate predominantemente de funções de natureza executiva de aplicação de métodos e processos, com base em diretivas bem definidas e instruções gerais, nas áreas comuns e instrumentais e nos vários domínios de atuação dos órgãos e serviços, podem ser criadas

por despacho do Presidente da Câmara, dentro dos limites estabelecidos pela Assembleia Municipal, subunidades orgânicas coordenadas por um coordenador técnico.

3- Gabinetes: unidades orgânicas de apoio a unidades orgânicas flexíveis, de natureza técnica e administrativa;

4 - Órgãos consultivos e de apoio a órgãos municipais, previstos em Leis específicas, diretamente dependentes da Presidência da Câmara.

Artigo 4º

Composição da Estrutura

1. A Estrutura integra os seguintes órgãos e serviços:

1.1 Órgãos Consultivos e de Apoio Previstos em Leis Específicas:

- a) Gabinete de Apoio Pessoal ao Presidente;
- b) Serviço Municipal de Proteção Civil;
- c) Conselho Municipal de Educação;
- d) Conselho Local de Ação Social;
- e) Conselho Municipal de Segurança;
- f) Comissão de Proteção de Crianças e Jovens;
- g) Comissão Municipal de Defesa da Floresta;
- h) Conselho Cinegético Municipal;
- i) Serviço Municipal de Veterinário.

1.2 Unidades Orgânicas Flexíveis

- a) Divisão de Administração Geral
- b) Divisão Técnica Municipal

2. As Unidades orgânicas flexíveis referidas no número anterior dividem-se em subunidades orgânicas e gabinetes, nos seguintes termos:

2.1 A Divisão de Administração Geral compreende:

- a) Secção de Contabilidade;
- b) Secção de Património e Aprovisionamento;
- c) Secção de Pessoal;
- d) Secção de Taxas, Licenças, Expediente Geral, Arquivo e Documentação;
- e) Tesouraria;
- f) Secção de Ação Social e Saúde;
- g) Secção de Educação, Bibliotecas, Cultura e Turismo;
- h) Gabinete de Informática.

2.2 A Divisão Técnica Municipal compreende:

- a) Secção de Obras Particulares, Planeamento e Gestão do Solo;
- b) Secção de Obras Municipais, Ambiente e Serviços Urbanos;

- c) Secção de Armazéns, Oficinas e Parques de Viaturas;
- d) Gabinete de Apoio à Floresta;
- e) Gabinete de Apoio ao Ovinicultor;
- f) Gabinete de Estudos e Desenvolvimento Municipal;
- g) Gabinete Técnico de Desenhos e Projetos;
- h) Gabinete de Desporto e Tempos Livres;

Artigo 5º

Organograma

O organograma da estrutura consta do Anexo I.

CAPITULO III

COMPÊTENCIAS COMUNS

Artigo 6º

Competências Comuns dos Titulares de Direção e Chefia dos Serviços

Aos dirigentes e responsáveis pelas unidades da estrutura de serviços compete, em especial:

- a) Elaborar e submeter à aprovação superior instruções, regulamentos e normas que forem julgados necessários ao exercício da sua atividade, bem como propor medidas de políticas adequadas, no âmbito de cada serviço;
- b) Colaborar na elaboração dos instrumentos de gestão previsional e de prestação de contas, nomeadamente o orçamento, o plano anual e plurianual de investimentos e de atividades, o relatório anual de atividades e as contas de gerência, bem como elaborar relatórios periódicos previstos em regulamentos ou quando solicitados;
- c) Planear, programar e controlar as atividades dos serviços subordinados;
- d) Coordenar a atividade das unidades dependentes de cada um dos serviços e assegurar a correta execução das tarefas dentro dos prazos previstos;
- e) Promover uma direção participada pelos funcionários e sempre que possível orientada para objetivos quantificados;
- f) Assistir, sempre que for determinado, às reuniões da Assembleia Municipal, Câmara Municipal e órgãos consultivos para prestarem informações eu lhe forem pedidas;
- g) Preparar os processos que careçam de deliberação da Câmara Municipal ou de despacho do Presidente ou Vereadores com poderes delegados;
- h) Promover e assegurar a execução das deliberações da Câmara Municipal e despachos do Presidente e dos Vereadores com poderes delegados;
- i) Assegurar a informação necessária intra serviços com vista ao seu bom funcionamento;

- j) Preparar indicadores de gestão que permitam a avaliação da eficácia dos serviços;
- k) Promover o arquivo dos documentos e processos, após a sua conclusão;
- l) Zelar pelo bom estado de conservação do património que lhe tenha sido afeto em articulação com o setor de património;
- m) Preparar, quando disso incumbidos, estudos e análises acerca de assuntos que careçam de deliberação de Câmara;
- n) Zelar pela assiduidade do pessoal, em conformidade com as normas legais vigentes;
- o) Dar cumprimento dos procedimentos administrativos no âmbito do Código do Procedimento Administrativo, aprovado pelo Decreto-Lei 442/91, de 15 de novembro, alterado e republicado pelo Decreto-Lei n.º 6/96 de 31 de janeiro, ou de outros diplomas legais que vieram a ser posteriormente publicados e aplicáveis às autarquias locais;
- p) Verificar o cumprimento dos regulamentos e normas de controlo interno, tendo em conta a organização dos serviços a que pertencem;
- q) Assegurar outras funções e tarefas que lhe sejam incumbidas superiormente e se encontrem inseridas no âmbito das suas funções.

CAPITULO IV

ATRIBUIÇÕES E COMPOSIÇÃO DOS ÓRGÃOS E SERVIÇOS

Órgãos Consultivos e de Apoio Previstos em Leis Específicas

Artigo 7.º

Gabinete de Apoio Pessoal ao Presidente

1. São atribuições do gabinete de apoio pessoal ao Presidente da Câmara Municipal:
 - a) Assessorar o Presidente no domínio do secretariado;
 - b) Recolher indicadores de gestão dos serviços e apresentá-los ao Presidente;
 - c) Acompanhar as candidaturas aos fundos comunitários e avaliar a execução das atividades e procedimentos subsequentes;
 - d) Estabelecer a articulação com a Assembleia Municipal;
 - e) Estabelecer a articulação com as freguesias e propor as formas de cooperação julgadas convenientes;
 - f) Dar execução às instruções que lhe forem transmitidas.

Artigo 8º

Serviço Municipal de Proteção Civil

1. São atribuições do Serviço Municipal de Proteção Civil:
 - a) Articular a sua atividade com o Serviço Nacional de Proteção Civil, Bombeiros, Policia, Serviços de Saúde e outras entidades que possam reforçar a proteção;
 - b) Fazer o levantamento de situações com potencial de risco;
 - c) Promover ações de informação dos munícipes;
 - d) Promover a reintegração social das pessoas sinistradas, em colaboração com a Divisão de Intervenção Social e outras entidades.
2. O serviço é superiormente dirigido pelo Presidente da Câmara Municipal, podendo ser coadjuvado por um técnico por ele designado.
3. O serviço disporá de regulamento aprovado pela Assembleia Municipal por proposta da Câmara Municipal.

Artigo 9º

Conselho Municipal de Educação

1. O Conselho Municipal de Educação, é uma instância de coordenação e consulta a nível municipal, da política educativa.
2. O Conselho tem atribuições, competências e composição definidas no Decreto-Lei nº7/2003, de 15 de janeiro.
3. O conselho local de Educação, presidido pelo Presidente da Câmara Municipal, é apoiado pela Divisão de Intervenção Social, em termos de funcionamento e apoio logístico.

Artigo 10º

Conselho Local de Ação Social

1. O Conselho Local de Ação Social, previsto na Resolução de Conselho de Ministros nº 197/97 de 18 de novembro, tem atribuições de alargamento e dinamização da rede social pública, cooperativa e particular, de entreatuda e solidariedade social, através de ações específicas indicadas na referida resolução e de outras que achar possíveis e necessárias.
2. O Conselho Local de Ação Social, presidido pelo Presidente da Câmara Municipal ou seu delegado, é apoiado, em termos de funcionamento e apoio logístico pela Divisão de Intervenção Social.

Artigo 11º

Conselho Municipal de Segurança

1. O conselho Municipal de Segurança é um órgão de âmbito municipal previsto na Lei nº 33/98, de 18 de julho, que tem a ver com a situação de segurança na área do Município e com as medidas necessárias para prevenir ou resolver problemas de marginalidade e segurança dos cidadãos.
2. O conselho, presidido pelo Presidente da Câmara Municipal, dispõe de um regulamento aprovado pela Assembleia Municipal, com parecer prévio emitido pelo Conselho.
3. O Conselho é apoiado no seu funcionamento e em termos logísticos pela Divisão Administrativa Geral.

Artigo 12º

Comissão de Proteção de Crianças e Jovens

1. A Comissão de Proteção de Crianças e Jovens é constituída nos termos da Lei nº 147/99 de 1 de Setembro, tendo por objeto a proteção de crianças e jovens em perigo, por forma a garantir o seu bem estar e desenvolvimento integral.
2. A Comissão é apoiada no seu funcionamento pela Divisão de Administração Geral.

Artigo 13º

Comissão Municipal de Defesa da Floresta

1. A Comissão Municipal de Defesa da Floresta Contra Incêndios, criada pela Lei nº 14/2004, de 8 de maio, presidida pelo Presidente da Câmara Municipal ou seu representante, tem por missão coordenar, a nível local, as ações de defesa da floresta contra incêndios.
2. A Comissão terá apoio técnico e administrativo prestado pelo serviço municipal de proteção civil.

Artigo 14º

Conselho Cinegético Municipal

1. O Conselho Cinegético Municipal é um órgão consultivo que tem a seu cargo o acompanhamento da definição da política cinegética do concelho.

2. São atribuições do Conselho Municipal Cinegético:

- a) Elaborar ou pronunciar-se, em cada época venatória sobre propostas, nomeadamente quanto a espécies, locais e processos de caça, em terrenos cinegéticos não ordenados;
- b) Procurar que o fomento cinegético e o exercício da caça, bem como a conservação da fauna, contribuam para o desenvolvimento local.

Artigo 15º

Serviço Municipal de Veterinário

Ao Serviço Municipal de Veterinário compete:

- a) Fazer a administração do canil e gatil municipais;
- b) Promover a execução de medidas de profilaxia animal e melhoramento zootécnico;
- c) Colaborar com a Junta Nacional dos produtos Pecuários no diagnóstico da situação sanitária animal, bem como nas respetivas campanhas de vacinação;
- d) Assegurar a inspeção sanitária sobre a qualidade e higiene dos produtos para consumo.

Promover as ações sanitárias previstas na lei, nomeadamente as consignadas no artigo 153º do Código Administrativo.

CAPITULO V

UNIDADE ORGÂNICAS FLEXÍVEIS

SECÇÃO I

Artigo 16º

Divisão de Administração Geral

2. Compete à Divisão de Administração Geral o seguinte:

- a) Assegurar a execução de todas as tarefas que se insiram nos domínios da administração dos recursos humanos, financeiros e patrimoniais, de acordo com as disposições legais aplicáveis, normas internas estabelecidas e critérios de boa gestão;
- b) Propor e colaborar na execução de medidas tendentes ao aperfeiçoamento organizacional e à racionalização de recursos e coordenar a interligação entre os vários sistemas de informação;

- c) Organizar e dar sequência aos processos que afectem a dimensão ou a natureza do património da autarquia, quando não existam subunidades orgânicas com essa finalidade;
- d) Dinamizar e coordenar, com colaboração dos setores operativos, as atividades conducentes à elaboração do orçamento e as grandes opções do plano, procedendo aos trabalhos de coordenação e análise de elementos de informação, previsão e classificação de receitas e despesas;
- e) Coordenar as atividades e operações conducentes à elaboração dos mapas de execução do plano plurianual de investimentos, do orçamento e dos documentos de prestação de contas;
- f) Preparar as modificações orçamentais, nos termos em que forem definidos;
- g) Centralizar e coordenar a escrituração e as diversas operações relativas à contabilidade do município;
- h) Promover a execução de, pelo menos, quatro conferências anuais e aleatórias aos valores à guarda do tesoureiro, para além das que se encontrem definidas por lei ou regulamento;
- i) Acompanhar o movimento de valores e comprovar, mensalmente, o saldo das diversas contas bancárias;
- j) Assegurar a cobrança das licenças, taxas e impostos;
- k) Assegurar o processamento das despesas;
- l) Proceder à arrecadação de receitas e efectuar os pagamentos autorizados;
- m) Gerir a tesouraria, propondo as medidas mais convenientes para a segurança e rentabilização dos valores entregues à sua guarda;
- n) Promover os registos contabilísticos referentes aos atos que provoquem modificação quantitativa ou qualitativa do património;
- o) Colocar e manter em funcionamento processo de compras idóneo, que assegure a defesa dos legítimos interesses do município e respeite os preceitos legais aplicáveis;
- p) Efectuar conferências periódicas ao armazém e apresentar superiormente o relatório de ocorrências;
- q) Executar as tarefas inerentes ao recebimento, classificação e registo, distribuição, expedição e arquivo de todo o expediente;
- r) Assegurar a gestão e manutenção das instalações afetas;
- s) Assegurar a gestão de fiscalização e contenciosos, no sentido de promover o respeito pelos diplomas legais e regulamentos municipais em vigor;
- t) Assegurar as funções de notário privativo e de responsável pelo serviço de execuções fiscais e administrativas;
- u) Emitir as certidões requeridas nos termos das leis, regulamentos e despachos;
- v) Articular a atividade das diversas unidades orgânicas, definindo a circulação documental e assegurando o conhecimento administrativo.

Artigo 17º

Secção de Contabilidade

Compete à Secção de Contabilidade:

- a) Colaborar na elaboração do Plano Plurianual de Atividades e Orçamento, coligindo todos os elementos necessários para esse fim e proceder à apresentação dos mesmos;
- b) Acompanhar a execução dos documentos referidos na alínea a), introduzindo as modificações que se imponham ou sejam recomendadas;
- c) Promover os registos inerentes à execução orçamental, do plano plurianual de investimentos e do plano de atividades municipal;
- d) Receber do Setor de Aprovisionamento, informações de necessidade de realização de despesa para cabimento e classificação económica de despesa, para posterior autorização por parte de quem é competente;
- e) Proceder à cabimentação e ao compromisso de verbas disponíveis em matéria de realização de despesas;
- f) Proceder ao débito de documentos ao tesoureiro, para a cobrança de receitas virtuais;
- g) Garantir que os registos contabilísticos se façam atempadamente;
- h) Receber as requisições externas para o respetivo compromisso de dotação orçamental;
- i) Receber faturas, encontrando-se em anexo as respetivas requisições externas e guias de remessa, devidamente conferidas;
- j) Após a recepção de faturas, providencia o seu envio ao Setor de Património para conferência dos bens a inserir no inventário de património municipal, sendo colocado na respetiva fatura o carimbo « visto pelo Património a .../.../... » e assinatura do responsável;
- k) Após conferência do Património, a Secção de Contabilidade procede ao registo das faturas movimentando as devidas contas;
- l) Submeter a autorização superior os pagamentos a efetuar e emitir ordens de pagamento;
- m) Coligir os elementos necessários e elaborar guias de pagamento das obrigações fiscais e demais operações de tesouraria;
- n) Proceder à conferência diária dos balancetes da tesouraria e dos documentos de despesa remetidos pela mesma;
- o) Escriturar os livros e demais documentos e fichas de contabilização de receitas e despesas de acordo com as normas legais;
- p) Manter atualizadas as contas correntes dos empreiteiros e fornecedores/clientes, contribuintes e utentes;
- q) Conferir as guias de receita emitidas pelos vários serviços e sua escrituração/registo;
- r) Promover a verificação permanente do movimento de fundos de tesouraria e de documentos de receita e despesa;
- s) Proceder à liquidação e controle das receitas provenientes de outras entidades, designadamente os fundos transferidos do Orçamento de Estado e impostos locais;
- t) Proceder e controlar a liquidação da venda de bens e serviços e da utilização de equipamentos municipais, que não sejam liquidados por outros serviços;

- u) Proceder e liquidar juros e outros empréstimos;
- v) Emitir cheques ou ordens de transferência para pagamentos devidamente autorizados (simultâneo à emissão da ordem de pagamento);
- w) Elaborar os documentos de prestação de contas, nomeadamente o balanço, a demonstração de resultados, mapas de execução orçamental, anexos às demonstrações financeiras, fluxos de caixa e o relatório de gestão, coligindo todos os elementos necessários para esse fim, observando o preceituado no Decreto-Lei nº54-A/99, de 22 de Fevereiro, e submetê-los à aprovação do órgão executivo;
- x) Enviar ao Tribunal de Contas os documentos de prestação de contas, devidamente aprovados, bem como cópias destes e dos documentos provisionais e outras entidades;

Artigo 18º

Secção de Património e de Aprovisionamento

Compete à Secção de Património e de Aprovisionamento:

- a) Organizar e manter atualizado o inventário e cadastro dos bens do município, incluindo baldios, prédios urbanos e outros imóveis;
- b) Proceder ao registo de todos os bens, designadamente obras de arte, mobiliário e equipamentos existentes nos serviços ou cedidos pela Câmara Municipal a outros organismos do Estado;
- c) Promover a inscrição nas matrizes prediais e na conservatória do registo predial de todos os bens próprios imobiliários do município e obtenção de certidões;
- d) Propor ações no sentido da utilização de meios informáticos no registo e gestão do património;
- e) Executar todo o expediente relacionado com a alienação de bens imóveis e móveis;
- f) Proceder à identificação, codificação, registo e controlo de movimentação de todos os bens patrimoniais do município;
- g) Controlar os seguros e apresentar as propostas para a sua reformulação;
- h) Assegurar a gestão e controlo do património, incluindo a coordenação do processamento das folhas de carga, entrega dum exemplar das mesmas ao serviço ou setor a quem os bens estão afetos, para afixação, bem como a implementação de controlos sistemáticos entre as folhas de carga, as fichas e os mapas de inventário;
- i) Desenvolver e acompanhar todos os processos de inventariação, aquisição, transferência, abate, permuta ou alienação de bens móveis ou imóveis da Câmara Municipal de Fornos de Algodres, atentas as regras estabelecidas pelo POCAL e demais legislação aplicável;
- j) Proceder à inventariação do bem no programa de gestão de património;
- k) Proceder à classificação do bem inventariado de acordo com o código de classificação estipulado em regulamento;
- l) Emitir e colar a etiqueta identificativa no bem;
- m) Emissão dos documentos abaixo indicados:

- 1) Ficha de identificação do bem;
 - 2) Folha de carga;
 - 3) Mapas de inventário (mapas síntese de todos os bens inventariados);
 - 4) Conta patrimonial;
- n) Coordenar o processo de alienação dos bens que sejam classificados de dispensáveis, atendendo aos aspetos legais que envolvem a alienação dos bens do Estado;
- o) Verificando-se furtos, roubos ou incêndios, o Serviço de Património deverá elaborar um relatório onde constem os bens, número de inventário e os respetivos valores. O Serviço de Património, segundo instruções superiores, deverá proceder à participação às autoridades competentes;
- p) Proceder ao tratamento Contabilístico de:
- 1) Abates;
 - 2) Valorização;
 - 3) Desvalorização;
 - 4) Amortizações;
 - 5) Reavaliações;
- q) Proceder a conferências físicas, coordenar as verificações periódicas e parciais, de acordo com as necessidades do serviço e em cumprimento do plano anual de acompanhamento e controlo que deve propor ao órgão executivo;
- r) Proceder à conferência contabilística dos dados do património com a contabilidade, efetuando as respetivas retificações;
- s) Elaborar mapas forais de fecho de ano;
- t) Controlar o imobilizado em curso;
- u) Manter atualizado o cadastro e inventário dos imóveis e veículos do município;
- v) Atualizar os ficheiros que contém os bens a incluir na apólice de seguros patrimoniais, para posterior envio a seguradora;
- w) Organizar todo o processo de seguros e registo de propriedade dos veículos;
- x) Manter atualizados os seguros dos bens móveis e imóveis que a lei obriga a segurar, entre outros;
- y) Zelar pelo fornecimento de material necessário à elaboração do processo de inventariação;
- z) Colaborar e cooperar com todos os serviços municipais, recolher e analisar os contributos que visem um melhor desempenho do serviço;
- aa) Concretizar as orientações superiormente definidas.
- bb) Centralizar e uniformizar a aquisição de bens e serviços necessários ao desenvolvimento das atividades;
- cc) Proceder com eficiência e economia de meios, devendo privilegiar-se a celebração de contratos de fornecimento contínuos para aquisição de bens de consumo permanente;
- dd) Receber informações internas, de propostas de aquisição, com o respetivo parecer favorável do responsável da unidade orgânica para

elaboração de requisição de compra com indicação do valor da despesa inerente e posterior envio para o Serviço de Contabilidade para verificação de cabimento;

- ee) Após a receção da informação de cabimento e respetiva autorização superior de despesa, desencadear o procedimento adequado, de acordo com a natureza e valor previsível no Decreto-Lei nº 197/99, de 8 de Junho, quando são recebidas as solicitações;
- ff) Promover à consulta, receção, análise e relatório as propostas apresentadas pelos fornecedores e prestadores de serviços;
- gg) Submeter a despacho superior os relatórios contendo intenções de adjudicação e proceder à subsequente audiência dos interessados;
- hh) Comunicar os atos de adjudicação a todos os interessados:
- ii) Proceder à emissão de requisição externa que submete a compromisso junto da Secção de Contabilidade;
- jj) Expedir as requisições externas ou notas de encomenda para os seus destinatários (entidades fornecedoras) e enviar cópia para o armazém ou para o serviço onde os bens serão entregues;
- kk) Receber cópia da guia de remessa, enviada pelo respetivo serviço requisitante, e aquando da receção da fatura enviá-la, conjuntamente com cópia da guia de remessa e requisição externa, à Secção de Contabilidade, providenciando fotocópias destes documentos que ficaram anexos aos respetivos processos de despesa existentes no Sector de Aprovisionamento;
- ll) Verificar a existência de faturas rececionadas com mais de uma via, caso este facto venha a ocorrer deverá ser posto na cópia, de forma clara e evidente, o carimbo de «duplicado»;
- mm) Manter atualizada a base de dados de materiais e fornecedores;
- nn) Colaborar na elaboração do plano plurianual de atividades e orçamento, coligindo todos os elementos necessários para esse fim e proceder à apresentação dos mesmos;
- oo) Manter com o Setor do Armazém uma articulada troca de informações sobre a situação dos processos de aquisição, receção de materiais e eventuais necessidades de renovação de stocks;
- pp) Controlar os prazos de entrega de bens, avisando os fornecedores em caso de atraso na entrega de bens e serviços;
- qq) Exercer as demais funções que lhe forem cometidas por despacho do Presidente da Câmara Municipal.

Artigo 19º

Secção de Pessoal

Compete à Secção de Pessoal:

- a) Organizar os procedimentos administrativos relativos ao recrutamento, provimento, transferência, promoção e cessação de funções do pessoal;
- b) Lavrar contratos de pessoal de acordo com a legislação em vigor;
- △ c) Instruir todos os processos de inscrição e aposentação dos trabalhadores na ADSE, Caixa Geral de Aposentações, e outras instituições, bem

como os processos de abono de família e outras prestações complementares;

- d) Elaborar listas de antiguidade;
- e) Comunicar ao serviço processador de vencimentos e remunerações complementares as alterações verificadas;
- f) Assegurar e manter organizado o cadastro do pessoal, bem como o registo e controlo de assiduidade;
- g) Participar na gestão dos serviços sociais dos trabalhadores da Câmara Municipal, se for solicitado;
- h) Processar os vencimentos e outros abonos do pessoal e elaborar os mapas e relações dos respectivos descontos;
- i) Promover a classificação de serviço dos trabalhadores;
- j) Proceder ao registo e controlo de assiduidade;
- k) Organizar e manter actualizado o seguro pessoal, bem como desenvolver os procedimentos administrativos decorrentes de acidentes de trabalho;
- l) Gerir o mapa de pessoal e elaborar anualmente o balanço social;
- m) Assegurar o expediente e relativo a faltas e licenças por doença e outros tipos de licença;
- n) Executar outros trabalhos, mapas, estatísticas ou informações sobre serviços próprios da Secção;
- o) Assegurar o acolhimento e o atendimento do pessoal em matéria de recursos humanos;
- p) Recolher e tratar a legislação sobre recursos humanos e manter informados os dirigentes e os trabalhadores;
- q) Prestar apoio aos júris dos concursos e dar andamento aos respetivos processos;
- r) Apoiar técnica e administrativamente o processo de avaliação de desempenho dos trabalhadores, bem como o processo de indigitação e eleição da comissão paritária;
- s) Exercer as demais funções que lhe forem cometidas por lei, deliberação ou decisão;

Artigo 20º

Secção de Taxas, Licenças, Expediente Geral, Arquivo e Documentação

Compete à Secção de Taxas, Licenças, Expediente Geral, Arquivo e Documentação:

- a) Liquidar taxas, licenças e demais rendimentos do município, passar e registar as respetivas licenças e guias de receita;
- b) Expedir avisos e editais para pagamento de licenças, taxas e outros rendimentos, não especialmente cometidos a outras secções;
- c) Passar guias de cobrança de rendas de propriedades e outros prédios municipais;
- d) Fiscalizar o cumprimento das posturas e regulamentos respeitantes à cobrança de impostos e rendimentos municipais, dirigindo o trabalho dos agentes de fiscalização;

- e) Emitir licenças de publicidade, ocupação da via pública e, de um modo geral, todas as licenças que envolvam uso especial do domínio público;
- f) Emitir licenças de uso e porte de arma de caça e recreio;
- g) Organizar o registo de ciclomotores, e emitir as respectivas licenças;
- h) Organizar os processos para a concessão de carta de caçador;
- i) Executar o expediente referente a licenças de uso e porte de arma de defesa, de simples detenção de arma e transferência de armas;
- j) Emitir cartões de vendedores ambulantes feirantes e organizar os respetivos processos;
- k) Manter atualizados os registos relativos a inumação, exumação, transladação e perpetuidade de sepultura e organizar processos de aquisição de terrenos para sepulturas perpétuas e jazigos mantendo atualizado o respetivo registo;
- l) Elaborar os contratos de fornecimento de água e organizar os respetivos processos;
- m) Elaborar e manter atualizado o ficheiro de consumidores;
- n) Rececionar os pedidos de execução dos ramais de águas e esgotos e elaborar a respetiva faturação em conformidade com a informação do chefe;
- o) Atender os pedidos de ligação e corte de água e encaminhá-los para o serviço operacional competente;
- p) Testar e enviar os dados necessários ao processamento automático dos recibos de água;

- q) Assegurar o atendimento dos munícipes, dar andamento às suas reclamações e requerimentos que digam respeito ao serviço desenvolvido nessa área;
- r) Coordenar a execução de tarefas inerentes à leitura e cobrança dos consumos de água;
- s) Fazer a recepção dos recibos de água não cobrados e elaborar a respetiva relação de débito à tesouraria;
- t) Lançar a taxa de saneamento;
- u) Proceder à anulação dos recibos processados indevidamente;
- v) Coordenar as atividades de leitura e cobrança geral e especial, de fiscalização e cortes por ausência de pagamento dos recibos;
- w) Remeter à Divisão de Obras Municipais, Ambiente e Serviços Urbanos, as informações necessárias à intervenção para correção de anomalias detetadas na operação da leitura;
- x) Executar as tarefas inerentes a recepção, classificação, distribuição e expedição de correspondência e outros documentos, dentro dos prazos respetivos;
- y) Apoiar os órgãos do município e organizar as atas das reuniões;
- z) Promover a divulgação pelos serviços das normas internas e demais diretivas de carácter genérico;
- aa) Superintender e assegurar o serviço de telefones, da portaria e da limpeza das instalações;
- bb) Superintender e assegurar o serviço de reprografia;
- cc) Promover a elaboração do recenseamento;
- dd) Registrar e arquivar avisos, editais, anúncios, posturas, regulamentos e ordens de serviço;

- ee) Executar os serviços relacionados com o notariado privativo;
- ff) Executar os serviços administrativos de carácter geral não específicos de outras secções ou setores que não disponham de apoio administrativo próprio;
- gg) Assegurar os procedimentos processuais em matéria de contra-ordenações, coimas e execuções fiscais;
- hh) Atender o público e encaminhá-lo para os serviços adequados, quando for caso disso;
- ii) Escriturar e manter em ordem os livros próprios da Secção;
- jj) Passar atestados e certidões quando autorizado;
- kk) Organizar o recenseamento militar e assegurar o expediente respeitante a assuntos militares;
- ll) Assegurar os procedimentos processuais relativos ao recenseamento eleitoral e dar apoio nos processos de preparação de atos eleitorais.
- mm) Superintender no arquivo geral do município e propor a adopção de planos adequados de arquivo;
- nn) Arquivar, depois de catalogados, todos os documentos, livros e processos que lhe sejam remetidos pelos diversos apoios do município;
- oo) Propor, logo que decorridos os prazos estipulados por lei, a inutilização dos documentos.
- pp) Executar tudo o mais que lhe for superiormente determinado.

Artigo 21º

Tesouraria

Compete à Tesouraria:

- a) Promover a arrecadação de receitas virtuais e eventuais e pagamentos de despesas, nos termos legais e regulamentares e no respeito das instruções de serviço;
- b) Entregar aos contribuintes, com o respetivo recibo, os documentos de cobrança;
- c) Liquidar juros devidos e juros moratórios relativos à arrecadação de receitas;
- d) Proceder à guarda de valores monetários (dinheiro, depósitos bancários, garantias, cauções etc);
- e) Proceder ao depósito, em instituições bancárias, de valores monetários excedentes em tesouraria;
- f) Controlar as contas bancárias do município;
- g) Movimentar, em conjunto com o presidente da Câmara Municipal ou vereador com competência delegada para o efeito, os fundos depositados em instituições bancárias;
- h) Manter devidamente escriturados os documentos de tesouraria, cumpridas as disposições legais e regulamentares sobre a matéria;
- i) Elaborar os diários de tesouraria e resumos diários remetendo-os à contabilidade com os respectivos documentos de receita e despesa;

- j) Elaborar balancetes diários e mensais de tesouraria e balanços mensais de tesouraria;
- k) Efetuar os pagamentos de ordens de pagamento, depois de cumpridas as condições necessárias à sua efetivação nos termos legais;
- l) Exercer as demais funções que lhe forem cometidas por despacho do Presidente da Câmara.

Artigo 22º

Secção de Ação Social e Saúde

À Secção de Ação Social e Saúde compete:

- a) Desenvolver a sua atividades nas áreas da educação, ação social, saúde, turismo, desporto e cultura, propondo superiormente as políticas que achar convenientes;
- b) Apoiar os Conselhos de Educação, Ação Social e Proteção de Crianças e Jovens;
- c) Propor superiormente, as parcerias com outras entidades da administração central e da sociedade civil que concorram para a sinergia da ação social a desenvolver;
- d) Atuar preventivamente relativamente aos males que afetam a sociedade, designadamente a exclusão social;
- e) Constituir grupos de trabalho integrado para a resolução global de problemas individuais ou grupais;
- f) Integrar as novas atribuições que forem transferidas para o Município pela Administração Central;
- g) Recolher indicadores periódicos de gestão para serem integrados no sistema de controlo de gestão municipal;
- h) Dar particular atenção e dirigir ações a grupos necessitados de serviços sociais especializados, designadamente à juventude, terceira idade, toxicodependentes, cidadãos portadores de deficiência, minorias socialmente desintegradas ou violentadas e à família;
- i) Estimar necessidades de habitação social, definir critérios para a sua atribuição e preparar programas de informação para os seus residentes;
- j) Propor a atribuição de apoio à recuperação da habitação degradada, de acordo com o Regulamento Municipal, criado para o efeito;
- k) Acompanhar as iniciativas tendentes a garantir a igualdade de direitos e de oportunidades aos cidadãos;
- l) Colaborar em programas de parceria com outras entidades, nomeadamente, os que forem definidos pela Administração Central;
- m) Detetar carências de saúde da população e propor e aplicar as medidas convenientes, em parceria com os serviços da administração do Estado;
- n) Colaborar com os Serviços de Saúde no diagnóstico da situação sanitária, bem como nas respetivas campanhas de prevenção e profilaxia;
- o) Apoiar o Conselho Local de Ação Social e a Comissão de Proteção de Crianças e Jovens;

- p) Efetuar parcerias com Instituições de solidariedade social e serviços públicos;
- q) Recorrer aos fundos de apoio nacionais e comunitários;

Artigo 23º

Secção de Educação, Bibliotecas, Cultura e Turismo

À Secção de Educação, Bibliotecas, Cultura e Turismo, compete:

- a) Dinamizar e apoiar as componentes do sistema educativo ao nível do Município que sejam atribuição da autarquia;
- b) Integrar as atribuições e competências que na área da educação venham a ser transferidas para o Município no processo de descentralização;
- c) Assegurar os transportes escolares;
- d) Garantir o alojamento aos alunos como alternativa ao transporte escolar;
- e) Assegurar a ação social escolar, designadamente no âmbito alimentar nos termos do programa do Ministério da Educação;
- f) Lançar ações de alfabetização da população adulta;
- g) Conhecer os casos de insucesso escolar e a sua causalidade;
- h) Apoiar o Conselho Municipal de Educação e participar na aplicação da Carta Educativa;
- i) Assegurar e dirigir a biblioteca municipal e promover hábitos de leitura dos munícipes;
- j) Apoiar as iniciativas editoriais da Câmara;
- k) Dirigir a Ludoteca municipal;
- l) Programar e apoiar medidas da prática da educação física e desporto;
- m) Promover e apoiar as realizações desportivas;
- n) Estimular a constituição de associações desportivas;
- o) Promover a conservação e gerir os equipamentos desportivos;
- p) Mobilizar a juventude para a prática do desporto;
- q) Promover o estabelecimento de protocolos de cooperação com o Ministério da Cultura e outras entidades com objetivos afins;
- r) Fomentar a elaboração de publicações sobre a autarquia;
- s) Promover o teatro e a música popular;
- t) Organizar, em cooperação com as freguesias, atividades tradicionais para ocupação dos tempos livres;
- u) Fomentar a divulgação interna e externa das potencialidades turísticas do Município;
- v) Assumir e desenvolver as atribuições que em matéria de turismo venham a ser transferidas para o município;
- w) Promover a defesa do património cultural e arqueológico o município.

Artigo 24º

Gabinete de Informática

Compete ao Gabinete de Informática:

- a) Assegurar o funcionamento e manutenção dos equipamentos e sistemas informáticos e de telecomunicações necessários às atividades do Município;
- b) Executar as tarefas de recolha e tratamento automático de informação das aplicações e rotinas que sejam implementadas nos equipamentos atribuídos;
- c) Programar e controlar os circuitos de informação destinada ao tratamento automático dentro do serviço e nas suas relações com os utilizadores, em ordem a executarem-se as tarefas de acordo com as condições e prazos estabelecidos;
- d) Assegurar a execução dos procedimentos destinados a permitir adequada manutenção e protecção dos arquivos e ficheiros, qualquer que seja o seu suporte;
- e) Manter permanentemente atualizada toda a informação relativa a procedimentos da sua responsabilidade;
- f) Manter o software de exploração em condições operacionais;
- g) Zelar pelas condições de funcionamento dos equipamentos, executar os procedimentos de manutenção e controlar a execução daqueles que competirem a entidades externas;
- h) Dar apoio à formação interna na área informática;
- i) Executar todas as demais tarefas relacionadas com o serviço.

SECÇÃO II

Artigo 25º

Divisão Técnica Municipal

1. À Divisão Técnica Municipal compete, em especial, os seguintes:
 - a) Planear e acompanhar a política municipal de desenvolvimento e ordenamento do território;
 - b) Garantir o regime jurídico do urbanismo e da edificação;
 - c) Elaborar os estudos e regulamentos necessários à melhoria da área urbana;
 - d) Elaborar planos municipais de ordenamento do território;
 - e) Tomar as medidas necessárias à defesa do ambiente, designadamente no âmbito da poluição atmosférica, sonora, do solo e dos recursos aquíferos;
 - f) Dar execução à prestação de serviços públicos nos domínios do abastecimento de água, do saneamento, de higiene e limpeza, rede viária, trânsito, iluminação pública, feiras, mercados e cemitérios;
 - g) Realizar por administração direta as obras municipais e acompanhar e fiscalizar as realizadas por empreitada;
 - h) Fazer a gestão do parque de máquinas, oficinas e armazém.

Artigo 26º

Secção de Obras Particulares, Planejamento e Gestão do Solo

À Secção de Obras Particulares, Planejamento e Gestão do Solo compete em especial:

- a) Appreciar os projetos de obras de construção, ampliação ou alteração de edificações, de acordo com as disposições legais e regulamentos aplicáveis;
- b) Proceder às medições e cálculos para efeito de pagamento das taxas de obras;
- c) Instruir pedidos de utilização de edifícios ou suas frações;
- d) Dar parecer sobre pedidos de licenciamento de estabelecimentos indústrias ou outros;
- e) Proceder às vistorias necessárias à emissão das licenças;
- f) Emitir alvarás de loteamento e licenças de construção e de utilização de edifícios;
- g) Elaborar autos de posse administrativa;
- h) Aplicar as taxas de urbanização e outras previstas na Tabela de Taxas e Licenças da Câmara Municipal;
- i) Promover ou colaborar em estudos ou projetos de fomento da habitação, divulgando-os aos munícipes;
- j) Manter atualizadas as informações necessárias à elaboração ou alteração dos instrumentos de gestão do território;
- k) Acompanhar a execução do plano diretor Municipal (PDM) e propor a correção do modelo quando necessário;
- l) Elaborar os Planos Municipais de Ordenamento do Território (PMOT);
- m) Appreciar e dar parecer sobre os projetos de loteamento urbano;
- n) Elaborar os estudos necessários à melhoria da área urbana, designadamente quanto a planos de requalificação urbana e dos núcleos habitacionais;
- o) Propor a aprovação ou alteração das posturas ou regulamentos relativos à gestão urbanística;
- p) Emitir parecer sobre a demolição de prédios e ocupação da via pública;
- q) Desenvolver os estudos e tarefas que no âmbito do urbanismo forem solicitados.
- r) Efetuar os demais procedimentos que lhe sejam determinados.

Artigo 27º

Secção de Obras Municipais, Ambiente e Serviços Urbanos

À Secção de Obras Municipais, Ambiente e Serviços Urbanos compete:

- a) Desenvolver, através dos seus próprios meios, os projetos que lhe forem solicitados no âmbito das suas atribuições;

- b) Executar, por administração direta, as obras que lhe forem solicitadas;
- c) Preparar os cadernos de encargos para lançamento dos concursos de empreitada e fornecimento de bens ou serviços necessários aos seus objetivos;
- d) Fiscalizar a execução de empreitadas e fornecimento de serviços;
- e) Executar as tarefas que, no âmbito da sua competência, lhe forem solicitadas.
- f) Explorar, operar e manter o sistema de abastecimento de água nas suas componentes de captação, tratamento, elevação, armazenamento, condução e distribuição aos consumidores;
- g) Assegurar a ligação, retirada e substituição de contadores;
- h) Colaborar nas vistorias às redes privadas de abastecimento de água;
- i) Garantir o controlo periódico e a qualidade das águas de consumo e das piscinas públicas, cumprindo a legislação em vigor;
- j) Executar a reparação, remodelação e manutenção das redes municipais de coletores de esgotos de águas pluviais e residuais;
- k) Fazer o tratamento de águas residuais e a verificação sistemática da sua qualidade, introduzindo com oportunidade as correções necessárias e cumprimento a legislação em vigor.
- l) Limpeza de espaços públicos;
- m) Limpeza dos recintos de exposições, certames, eventos culturais, cívicos, desportivos e outros, quando essa limpeza não seja da responsabilidade dos respetivos organizadores;
- n) Recolha, transporte e deposição de resíduos sólidos, incluindo lixo grosso, ramagens e entulhos;
- o) A remoção de viaturas e outros equipamentos ou materiais que prejudiquem a estética, a higiene ou a utilização de espaços públicos, depois de cumpridos os procedimentos legais;
- p) A remoção de areias e outros materiais depositados na via pública por ação dos elementos naturais;
- q) O controlo de infestantes nos passeios, arruamentos e áreas urbanas;
- r) As desinfecções e desinfestações que forem determinadas por motivos de saúde pública;
- s) A manutenção e limpeza de contentores, papeleiras e outros equipamentos utilizados;
- t) A manutenção e limpeza de instalações sanitárias públicas;
- u) A colaboração com os serviços de Saúde e outras entidades, na promoção de campanhas de sensibilização dos cidadãos para a higiene e limpeza dos espaços públicos.
- v) Proceder à reparação e manutenção da rede viária do município, orientando e fiscalizando os trabalhos das brigadas de conservação de estradas e caminhos municipais;
- w) Proceder à implantação da sinalização do trânsito, bem como ordenar o estacionamento de veículos automóveis nas vias públicas;
- x) Controlar a iluminação pública, velando pela sua conservação e eficiência.
- y) Organizar as feiras e mercados sob jurisdição municipal;
- z) Estudar e propor medidas de utilização de espaços para feiras com comodidade para os utilizadores;

- aa) Gerir o espaço do cemitério e fazer a identificação das sepulturas e jazigos, bem como proceder aos registos obrigatórios;
- bb) Manter a limpeza do cemitério;
- cc) Prestar serviços aos cidadãos, nos termos do que está regulamentado.

Artigo 28º

Secção de Armazéns, Oficinas e Parque de Viaturas

À Secção de Armazéns, Oficinas e Parque de Viaturas compete:

- a) Administrar o armazém e fazer periodicamente o inventário dos bens existentes, conforme orientações recebidas da Divisão de Administração Geral;
- b) Fazer gestão operacional da oficina de forma a minimizar custos e responder com oportunidade às solicitações que lhe forem feitas;
- c) Registrar e fornecer os elementos necessários ao cálculo de custos de produção;
- d) Centralizar e atualizar o registo de todas as viaturas municipais e outros equipamentos móveis;
- e) Fazer a gestão dos combustíveis e outros bens consumíveis;
- f) Supervisionar a utilização e recolha das viaturas e propor a sua remoção, quando necessária;
- g) Elaborar e manter atualizado o cadastro de cada máquina ou viatura.

Artigo 29º

Gabinete de Apoio à Floresta

Ao Gabinete de Apoio à Floresta compete:

- a) Prestar assessoria técnica aos munícipes na divulgação e aplicação dos instrumentos financeiros de apoio à iniciativa privada, procedendo à elaboração de projetos;
- b) Promover e acompanhar campanhas de sensibilização de proteção à floresta;
- c) Elaborar estudos temáticos relacionados com a floresta nas áreas de inventariação;
- d) Emitir pareceres dentro das competências técnicas legalmente estabelecidas;
- e) Apoiar as juntas de freguesia do município na gestão e ordenamento das áreas florestais sobre a sua alçada;
- f) Propor e executar medidas que levem à constituição de espaços florestais economicamente rentáveis;
- g) Gerir os jardins e espaços verdes do município;
- h) Criar viveiros para arborização dos parques, jardins e praças públicas, bem como proceder à sanidade vegetal;

- i) Dinamizar a Comissão Municipal de Defesa da Floresta.

Artigo 30º

Gabinete de Apoio ao Ovinicultor

Ao Gabinete de Apoio ao Ovinicultor compete:

- a) Prestar assessoria técnica aos munícipes na divulgação e aplicação dos instrumentos financeiros de apoio à iniciativa privada, procedendo à elaboração de projetos;
- b) Efetuar o aconselhamento técnico dos particulares nas operações de intervenção produtiva, designadamente no domínio da olivicultura;
- c) Emitir pareceres dentro das competências técnicas legalmente estabelecidas;
- d) Promover e acompanhar campanhas de divulgação do queijo da serra;
- e) Desenvolver iniciativas de apoio e proteção dos ovinicultores;
- f) Promover a qualidade zootécnica de ovinos e caprinos.

Artigo 31º

Gabinete de Estudos e Desenvolvimento Municipal

Ao Gabinete de Estudos e Desenvolvimento Municipal compete:

- a) Realizar estudos estratégicos ou operacionais de natureza económica ou social com interesse para o Município;
- b) Desenvolver projetos com recurso a fontes de financiamento nacionais ou comunitários;
- c) Implantar a recolha de indicadores de gestão que levem à criação de um sistema de controlo de gestão municipal;
- d) Colaborar com os diversos serviços municipais.

Paragrafo Único: A convite do Presidente da Câmara, poderão dar colaboração ao Gabinete entidades locais ou nacionais de reconhecida competência em assuntos de interesse para a Câmara.

Artigo 32º

Gabinete Técnico de Desenho e Projetos

Ao Gabinete Técnico de Desenho e Projetos compete:

- a) Proceder ao registo dos solos integrados no património municipal;
- b) Registar as designações toponímicas em colaboração com outros serviços municipais e definir os números de polícia;
- c) Prestar serviços técnicos de topografia, desenho e reprodução especializada destes aos serviços municipais que não integrem técnicos ou equipamentos dessas especialidades e deles necessitem;
- d) Organizar e manter atualizado o arquivo de catálogos técnicos, desenhos e projetos municipais;
- e) Fornecer plantas de localização, levantamentos aerofotogramétricos e cópias de projetos em arquivo;
- f) Promover a criação e desenvolvimento do sistema de informação geográfica municipal;
- g) Disponibilizar a informação registada no sistema aos serviços municipais que dela careçam, segundo procedimentos aprovados;
- h) Promover com regularidade a atualização de cartas topográficas e de cadastro;
- i) Fiscalizar as obras particulares e zelar pelo cumprimento das leis e regulamentos no âmbito da gestão do território.

Artigo 33º

Gabinete de Desporto e Tempos Livres

Ao Gabinete de Desporto e Tempos Livres compete:

- a) Fomentar a divulgação interna e externa das potencialidades turísticas do Município;
- b) Assumir e desenvolver as atribuições que em matéria de Turismo venham a ser transferidas para o município;
- c) Programar e apoiar medidas da prática da educação física e desporto;
- d) Promover e apoiar as realizações desportivas;
- e) Estimular a constituição de associações desportivas;
- f) Promover a conservação e gerir os equipamentos desportivos;
- g) Mobilizar a juventude para a prática do desporto;
- h) Promover o estabelecimento de protocolos de cooperação com o Ministério da Cultura e outras entidades com objectivos afins;
- i) Fomentar a elaboração de publicações sobre a autarquia;
- j) Promover o teatro e a música popular;
- k) Organizar, em cooperação com as freguesias, actividades tradicionais para ocupação dos tempos livres;
- l) Promover a defesa do património cultural e arqueológico do município.

CAPITULO VI

MAPA DE PESSOAL

Artigo 34º

Mapa de Pessoal

O Mapa de Pessoal é elaborado e apresentado nos termos da Lei.

Artigo 35º

Regime de Substituição e de Acumulação

1. A indicação dos substitutos dos cargos de chefia dos serviços, na ausência dos seus titulares, é da competência do Presidente da Câmara.
2. Compete também ao Presidente da Câmara determinar que duas ou mais unidades da estrutura orgânica sejam chefiadas pelo mesmo agente em regime de acumulação.

CAPITULO VII

DISPOSIÇÕES FINAIS

Artigo 36º

Dúvidas e Omissões

As dúvidas e omissões serão resolvidas por deliberação da Câmara Municipal.

Artigo 37º

Entrada em vigor

A estrutura orgânica e o respetivo regulamento, bem como o quadro de pessoal, entram em vigor após aprovação da Assembleia Municipal e publicação, por extrato, no Diário da República, ficando revogadas todas as anteriores deliberações sobre a matéria.

APROVAÇÃO DOS ORGÃOS AUTÁRQUICOS

CÂMARA MUNICIPAL

REUNIÃO DE 29/11/2012

ASSEMBLEIA MUNICIPAL

SESSÃO DE 12/12/2012/

Anexo 17 – Delegação de competências no Chefe da Divisão de Administração Geral da Câmara Municipal de Fornos de Algodres



A

DESPACHO N.º 16

No exercício dos poderes que me são próprios, nos termos e ao abrigo do disposto nos artigos 35.º e 38.º da Lei nº 75/2013, de 12 de setembro, delego no chefe de divisão abaixo designado as competências *infra*, a fim de poder gerir e orientar os assuntos a seguir mencionados, no âmbito da unidade orgânica materialmente competente, nos termos seguintes:

1. No Chefe de Divisão de Administração Geral da Câmara Municipal de Fornos de Algodres, [REDACTED] no Insito do artigo 38.º, nº 1 da Lei 75/2013 de 12 de setembro, delego as seguintes competências, no âmbito da atividade da respetiva Divisão, para:

- a) Representar o município em juízo e fora dele (nos termos da alínea a), do nº1, do artigo 35.º da Lei 75/2013, de 12 de setembro por remissão do nº1 do artigo 38.º do mesmo diploma);
- b) Executar as deliberações da câmara municipal e coordenar a respetiva atividade (nos termos da alínea b), do nº1, do artigo 35.º da Lei 75/2013, de 12 de setembro por remissão do nº1 do artigo 38.º do mesmo diploma);
- c) Dar cumprimento às deliberações da assembleia municipal, sempre que para a sua execução seja necessária a intervenção da câmara municipal (nos termos da alínea c), do nº1, do artigo 35.º da Lei 75/2013, de 12 de setembro por remissão do nº1 do artigo 38.º do mesmo diploma);
- d) Autorizar a realização das despesas orçamentadas até ao limite estipulado por lei ou por delegação da câmara municipal, com a exceção das referidas no n.º 2 do artigo 30.º (nos termos da alínea g), do nº1, do artigo 35.º da Lei 75/2013, de 12 de setembro por remissão do nº1 do artigo 38.º do mesmo diploma);
- e) Autorizar o pagamento das despesas realizadas (nos termos da alínea h), do nº1, do artigo 35.º da Lei 75/2013, de 12 de setembro por remissão do nº1 do artigo 38.º do mesmo diploma);
- f) Enviar ao Tribunal de Contas os documentos que devam ser submetidos à sua apreciação, sem prejuízo do disposto na alínea ww) do n.º 1 do artigo 33.º (nos termos da alínea k), do nº1, do artigo 35.º da Lei 75/2013, de 12 de setembro por remissão do nº1 do artigo 38.º do mesmo diploma);
- g) Dirigir, em articulação com os organismos da administração pública com competência no domínio da proteção civil, o serviço municipal de proteção civil, tendo em vista o cumprimento dos planos de emergência e programas estabelecidos e a coordenação das atividades a desenvolver naquele âmbito, designadamente em operações de socorro e assistência na iminência ou ocorrência de



f

- acidente grave ou catástrofe (nos termos da alínea v), do nº1, do artigo 35.º da Lei 75/2013, de 12 de setembro por remissão do nº1 do artigo 38.º do mesmo diploma);
- h) Gerir os recursos humanos dos estabelecimentos de educação (nos termos da alínea d), do nº2, do artigo 35.º da Lei 75/2013, de 12 de setembro por remissão do nº1 do artigo 38.º do mesmo diploma);
 - i) Outorgar contratos em representação do município (nos termos da alínea f), do nº2, do artigo 35.º da Lei 75/2013, de 12 de setembro por remissão do nº1 do artigo 38.º do mesmo diploma);
 - j) Praticar os atos necessários à administração corrente do património do município e à sua conservação (nos termos da alínea h), do nº2, do artigo 35.º da Lei 75/2013, de 12 de setembro por remissão do nº1 do artigo 38.º do mesmo diploma);
 - k) Proceder aos registos prediais do património imobiliário do município, bem como a registos de qualquer outra natureza (nos termos da alínea i), do nº2, do artigo 35.º da Lei 75/2013, de 12 de setembro por remissão do nº1 do artigo 38.º do mesmo diploma);
 - l) Conceder licenças policiais ou fiscais, nos termos da lei, regulamentos e posturas (nos termos da alínea m), do nº2, do artigo 35.º da Lei 75/2013, de 12 de setembro por remissão do nº1 do artigo 38.º do mesmo diploma);
 - m) Conceder terrenos, nos cemitérios propriedade do município, para jazigos, mausoléus e sepulturas perpétuas (nos termos da alínea p), do nº2, do artigo 35.º da Lei 75/2013, de 12 de setembro por remissão do nº1 do artigo 38.º do mesmo diploma).

2. No âmbito da gestão e direção dos recursos humanos da Divisão, delego, ainda, no Chefe de Divisão de Administração Geral as seguintes competências:

- a) Aprovar e alterar o mapa de férias e restantes decisões relativas a férias, sem prejuízo pelo regular funcionamento do serviço e da salvaguarda do interesse público (nos termos da alínea a), do nº2, do artigo 38.º da Lei 75/2013, de 12 de setembro);
- b) Justificar faltas (nos termos da alínea b), do nº2, do artigo 38.º da Lei 75/2013, de 12 de setembro);
- c) Conceder licenças sem remuneração ou sem vencimento até ao prazo máximo de um ano (nos termos da alínea c), do nº2, do artigo 38.º da Lei 75/2013, de 12 de setembro);
- d) Homologar a avaliação de desempenho dos trabalhadores, nos casos em que o delegado ou subdelegado não tenha sido o notador (nos termos da alínea d), do nº2, do artigo 38.º da Lei 75/2013, de 12 de setembro);
- e) Decidir em matéria de organização e horário de trabalho, tendo em conta as orientações superiormente fixadas (nos termos da alínea e), do nº2, do artigo 38.º da Lei 75/2013, de 12 de setembro);



- f) Autorizar a prestação de trabalho extraordinário (nos termos da alínea f), do nº2, do artigo 38.º da Lei 75/2013, de 12 de setembro);
- g) Assinar contratos de trabalho em funções públicas (nos termos da alínea g), do nº2, do artigo 38.º da Lei 75/2013, de 12 de setembro);
- h) Homologar a avaliação do período experimental (nos termos da alínea h), do nº2, do artigo 38.º da Lei 75/2013, de 12 de setembro);
- i) Praticar os atos relativos à aposentação dos trabalhadores (nos termos da alínea i), do nº2, do artigo 38.º da Lei 75/2013, de 12 de setembro);
- j) Praticar os atos respeitantes ao regime de segurança social, incluindo os relativos a acidentes em serviço e acidentes de trabalho (nos termos da alínea j), do nº2, do artigo 38.º da Lei 75/2013, de 12 de setembro);

3. Ao abrigo e nos termos do nº3 do artigo 38º da Lei 75/2013 de 12 de setembro delego ainda no Chefe de Divisão da Administração Geral as seguintes competências:

- a) Autorizar a realização e o pagamento de despesas em cumprimento de contratos de adesão cuja celebração tenha sido autorizada e com cabimento no orçamento em vigor (nos termos da alínea a), do nº3, do artigo 38.º da Lei 75/2013, de 12 de setembro);
- b) Autorizar a realização de despesas até ao limite estabelecido por lei (nos termos da alínea b), do nº3, do artigo 38.º da Lei 75/2013, de 12 de setembro);
- c) Autorizar o registo de inscrição de técnicos (nos termos da alínea c), do nº3, do artigo 38.º da Lei 75/2013, de 12 de setembro);
- d) Autorizar termos de abertura e encerramento em livros sujeitos a essa formalidade, designadamente livros de obra (nos termos da alínea d), do nº3, do artigo 38.º da Lei 75/2013, de 12 de setembro);
- e) Autorizar a restituição aos interessados de documentos juntos a processos (nos termos da alínea e), do nº3, do artigo 38.º da Lei 75/2013, de 12 de setembro);
- f) Autorizar a passagem de termos de identidade, idoneidade e justificação administrativa (nos termos da alínea f), do nº3, do artigo 38.º da Lei 75/2013, de 12 de setembro);
- g) Autorizar a passagem de certidões ou fotocópias autenticadas aos interessados, relativas a processos ou documentos constantes de processos arquivados e que careçam de despacho ou deliberação dos eleitos locais (nos termos da alínea g), do nº3, do artigo 38.º da Lei 75/2013, de 12 de setembro);



**FORNOS DE
ALGODRES**
MUNICÍPIO

- h) Emitir alvarás exigidos por lei na sequência da decisão ou deliberação que confirmam esse direito (nos termos da alínea h), do nº3, do artigo 38.º da Lei 75/2013, de 12 de setembro);
- i) Conceder licenças de ocupação da via pública por motivo de obras (nos termos da alínea i), do nº3, do artigo 38.º da Lei 75/2013, de 12 de setembro);
- j) Autorizar a renovação de licenças que dependa unicamente do cumprimento de formalidades burocráticas ou similares pelos interessados (nos termos da alínea j), do nº3, do artigo 38.º da Lei 75/2013, de 12 de setembro);
- k) Emitir o cartão de vendedor ambulante (nos termos da alínea k), do nº3, do artigo 38.º da Lei 75/2013, de 12 de setembro);
- l) Determinar a instrução de processos de contraordenação e designar o respetivo instrutor (nos termos da alínea l), do nº3, do artigo 38.º da Lei 75/2013, de 12 de setembro);
- m) Praticar outros atos e formalidades de caráter instrumental necessários ao exercício da competência decisória do delegante ou subdelegante (nos termos da alínea m), do nº3, do artigo 38.º da Lei 75/2013, de 12 de setembro).

4. O Chefe de Divisão de Administração Geral da Câmara Municipal de Fornos de Algodres, **Américo de Oliveira Domingues**, fica obrigado a respeitar e a cumprir o princípio da informação relativamente às atividades desenvolvidas.

5. Deve ser sempre assegurada a submissão a despacho dos assuntos que dependam da resolução/decisão do executivo, de forma devidamente instruída e fundamentada.

6. No exercício das competências delegadas deve ser sempre mencionada essa qualidade, em cumprimento do artigo 48.º do Código do Procedimento Administrativo.

7. Proceda-se à publicação deste despacho em Edital, com a devida licitação por todo o Concelho, da forma e nos lugares do costume, e de acordo com o previsto no n.º 2 do artigo 47.º do Código do Procedimento Administrativo.

Fornos de Algodres, 20 de outubro de 2017

O Presidente da Câmara Municipal

Anexo 18 – Exercício do contraditório

 **BELCHIOR &
ASSOCIADOS, RL**

Tribunal de Contas

Proc. n.º 2019/238/A9/650

1

**RESPOSTA DO
MUNICÍPIO DE FORNOS DE ALGODRES**

ao

Projecto de Relatório na Auditoria

efectuada no processo

**CONTROLO DO
PLANO DE AJUSTAMENTO FINANCEIRO DAS AUTARQUIAS LOCAIS**

Exmo Senhor

Director Geral do Tribunal de Contas

I - Preâmbulo

Preambularmente é necessário referir que, nos termos do artigo 57.º, n.º 1, da Lei n.º 73/2013, de 3 de Setembro, os municípios que ultrapassem o limite da dívida total previsto no artigo 52.º da mesma lei, recorrem aos seguintes mecanismos de recuperação financeira:

- a) Saneamento financeiro;
- b) Recuperação financeira.

Em conformidade com o n.º 2 do mesmo artigo 57.º, «a adesão aos mecanismos de recuperação financeira é facultativa ou obrigatória consoante o nível de desequilíbrio financeiro verificado a 31 de Dezembro de cada ano».

1

De acordo com o artigo 61.º da Lei n.º 73/2013, o município é obrigado a aderir ao procedimento de recuperação financeira municipal sempre que se encontre em situação de ruptura financeira.

A situação de ruptura financeira municipal considera-se verificada sempre que a dívida total prevista no artigo 52.º da Lei n.º 73/2013 seja superior, em 31 de Dezembro de cada ano, a 3 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos últimos três exercícios.

O processo de recuperação financeira determina o recurso ao FAM, regulado pela Lei n.º 53/2014, de 25 de agosto.

O FAM, pessoa coletiva de direito público, tem como órgãos a direção executiva, a comissão de acompanhamento e o fiscal único.

Compete à direção executiva acompanhar os municípios que adiram ao FAM na preparação dos respetivos programas de ajustamento municipal e, após audição da comissão de acompanhamento, aprovar os PAMs.

Já no que respeita à Direção-Geral das Autarquias Locais compete-lhe assegurar «o apoio técnico, administrativo e logístico indispensável ao bom funcionamento do FAM» (artigos 7.º, 9.º, alíneas c) e m), e 14.º, da Lei n.º 53/2014).

A proposta de PAM a apresentar ao FAM pelos municípios endividados é acompanhada de certificação de um auditor externo, o qual terá que tomar posição expressa sobre o seu conteúdo, em especial no que respeita à sustentabilidade, às variáveis subjacentes às estimativas realizadas e à exequibilidade dos objetivos de redução de dívida (artigo 27.º da Lei n.º 53/2014).

A recuperação financeira realiza-se através de contrato celebrado entre o FAM e o Município, denominado programa de ajustamento municipal (PAM), que deve conter um conjunto de medidas específicas e quantificadas com vista à diminuição programada da dívida até ao limite do legalmente admissível (cfr. artigo 23.º, n.º 5, da Lei n.º 53/2014), com base nos seguintes mecanismos:

- a) Reequilíbrio orçamental, que inclui, nomeadamente, medidas de:
 - i) Redução e racionalização da despesa corrente e do capital;
 - ii) Maximização da receita própria;
 - iii) Existência de instrumentos de controlo interno.
- b) Reestruturação da dívida financeira e não financeira;
- c) Assistência financeira.

As medidas incluídas no PAM têm em conta os impactos orçamentais e a assunção das dívidas decorrentes dos processos de dissolução de empresas locais que estejam nas circunstâncias previstas no n.º 1 do artigo 62.º da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, e da

internalização das respetivas atividades pelo município (n.º 7 do artigo 23.º da Lei n.º 53/2014).

Quanto à reestruturação financeira, estão abrangidas quaisquer dívidas municipais, independentemente da sua maturidade ou qualificação, e, ainda, as dívidas que o município venha a assumir no âmbito de processos de dissolução de empresas locais, que estejam nas circunstâncias previstas no n.º 1 do artigo 62.º da Lei n.º 50/2012, de 31 de Agosto (artigo 37.º da Lei n.º 53/2014).

3

A elaboração da lista com a relação global dos créditos objeto de reestruturação, a identificação dos credores e os termos das alterações acordadas, bem como a quantificação da redução da dívida, constituem elementos obrigatórios do plano de reestruturação de dívida que é parte integrante do PAM (artigo 41.º da Lei n.º 53/2014).

O n.º 4 do artigo 41.º da Lei n.º 53/2014 estabelece, especificamente, que «o montante de cada tranche do empréstimo [quando se está no âmbito da assistência financeira] é afeto aos credores tendo em conta o peso da redução da dívida de cada um sobre o montante da respetiva dívida inicial, na soma dessas percentagens de redução».

A assistência financeira prestada pelo FAM tem natureza subsidiária em relação às medidas de reequilíbrio orçamental e de reestruturação financeira e apenas tem lugar quando aquelas existam e sejam insuficientes para a recuperação financeira do município (artigo 43.º da Lei n.º 53/2014).

A subsidiariedade da assistência financeira, por via dos empréstimos ou da prestação de garantias, é inequívoca, quando se proíbe que as mesmas medidas sejam utilizadas para suporte financeiro que vá além das dívidas que estejam

Como ficou referido no projecto de relatório o Município de Fornos de Algodres apresentou um Plano de reequilíbrio Financeiro em 2008.

Tendo por objetivo a consolidação de dívidas financeiras e não financeiras, em 2010 o Município celebrou um contrato de empréstimo no montante máximo de M€35 com um prazo global de vinte anos, acompanhado de um conjunto de medidas de reequilíbrio orçamental, que obteve o visto do Tribunal de Contas em 15.04.2010.

Uma vez que o MFA estava situação de rutura financeira o que foi declarado em 30.09.2008 ao abrigo da LFL em vigor (artº 41º nº 2 da Lei nº2/2007, de 15.01).

Mercê do que o MFA celebrou um contrato de empréstimo no montante máximo de M€35 com um prazo global de vinte anos.

Em 31.12.2013, o MFA continuava a apresentar um rácio de dívida que correspondia a uma dívida aproximadamente de 7,5 vezes superior à média das receitas correntes líquidas

cobradas nos três exercícios anteriores, incluídas no PAM (artigo 44.º, n.º 2, da Lei n.º 53/2014).

O Município de Fornos de Algodres encontrava-se em situação de ruptura financeira em 2015, decorrente da impossibilidade de incumprimento do PRF aprovado em 2011. Como tal, estava obrigado a aderir ao procedimento de recuperação financeira, que determina o recurso ao FAM.

4

Esse pregresso Plano de Reequilíbrio Financeiro teve como suporte um financiamento junto de instituições de crédito a médio e longo prazo, no valor total de 34,4 M€.

Esse plano de saneamento financeiro foi totalmente desastroso para a autarquia, uma vez que não conseguiu reverter a situação de ruptura financeira que a afectava desde 2008.

Foi neste contexto que, após a publicação do Regime Jurídico da Recuperação Financeira, aprovado pela Lei n.º 53/2014, de 25 de Agosto, o Município de Fornos de Algodres, após ter aderido ao Fundo de Apoio Municipal, apresentou adesão de um Programa de Ajustamento Municipal, mediante contrato administrativo que celebrou em 2016.

Em face da entrada em vigor desse RFALEI e do RJRFM, o Município encontrava-se em posição de adesão ao FAM (art.º 61.º do RFALEI), tendo declarado novamente a situação de ruptura financeira, em 23.09.2014, para efeitos de negociação.

Assim e em 2015, o Município apresentou ao FAM uma proposta de Programa de ajustamento municipal (PAM) que contemplava a adoção do mecanismo de reequilíbrio orçamental e o recurso ao mecanismo de assistência financeira através de empréstimo remunerado, com um prazo de ajustamento de trinta e cinco anos, tendo sido aprovado pela Direção Executiva do FAM em 18.10.2016 e pelos órgãos autárquicos do MFA em novembro de 2016.

Mercê desse contrato o FAM celebrou com a autarquia um Empréstimo de Médio e Longo prazo, no âmbito da concedida assistência financeira, até ao valor de 32 620 056,73 euros.

Tal contrato visava a liquidação de dívidas de natureza financeira e passivos contingentes de, respetivamente, 29 459 414,27 euros e 3 160 642,46 euros.

O que se revelou extremamente benéfico para a autarquia, uma vez que com o pagamento da dívida anteriormente existente junto das instituições de crédito, ocorreu uma diminuição drástica com o serviço da dívida, ao nível dos juros e outros encargos.

Sucedem que o projecto de relatório confunde as questões de facto inerentes ao inicial Plano de Reequilíbrio Financeiro com as situações de facto que motivaram a elaboração do PAM.

4

**BELCHIOR &
ASSOCIADOS, RL**

Vejamos as críticas que o projecto de Relatório imputa ao MFA:

5

II– O contrato de empréstimo do PRF.

Refere o projecto de Relatório que na sequência do contrato de reequilíbrio financeiro celebrado a 26.02.2010 com a Caixa Geral de Depósitos (CGD) e com o Millennium bcp (Mbc) até ao máximo de M€35, o MFA utilizou M€34 para as seguintes finalidades: M€12,5 para consolidação da totalidade da dívida financeira existente e o valor de M€21,5 para pagamentos de dívida não financeira.

Ora, precisamente porque o anterior PRF não se mostrou exequível é que após a entrada em vigor do RFALEI (que ocorreu em 01.01.2014) é que a Câmara Municipal de Fornos de Algodres deliberou, por unanimidade, em 23.09.2014⁷³, reconhecer a situação de rutura financeira e manifestar interesse em estabelecer negociações para aceder ao FAM, as quais duraram mais de dois anos (até dezembro de 2016).

No decurso dessas negociações terminou em 15.04.2015 o período de diferimento de amortização do capital do empréstimo financeiro do PRF.

Por esse motivo o MFA solicitou às instituições de crédito a manutenção da prestação do empréstimo sem alterações.

Mercê dessa solicitação o BCP e a CGD aceitaram a prorrogação daquelas condições por períodos sucessivos até à conclusão do processo do FAM.

Ora, refere o projecto de relatório que a renegociação efetivada transferiu para os anos subsequentes o pagamento do capital em dívida, o que levou a um agravamento da despesa com os juros face aos termos contratados inicialmente, no valor global de €24 644.

Refere, ainda, o projecto de relatório que as alterações efetivadas entre 2015 e 2017 resultaram em modificações das condições gerais e objetivas do contrato visado pelo Tribunal de Contas em 15.04.2010 - através do reescalonamento do plano de amortização do capital em dívida com agravamento dos encargos financeiros -, pelo que, à luz do disposto na alínea f) do n.º 1 do artigo 25.º do Regime Jurídico das Autarquias Locais (RJAL) , e nas alíneas a) e d) do n.º 1 do artigo 46.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC)⁸⁰ o contrato modificado estaria sujeito a aprovação da AM e respetivo envio ao TdC para fiscalização prévia.

5

Assim, teria ocorrido despesa acrescida com os encargos da dívida que assim seriam ilegais.

Afigura-se ao MFA que esse entendimento não tem suporte factual nem normativo.

Vejamos:

Contra o que consta do projecto de relatório, por um lado, essa alteração de prestações devida pelo contrato de empréstimo já estava autorizada pela Assembleia Municipal, aquando da celebração do contrato de empréstimo autorização essa que se manteve válida e eficaz após a alteração de algumas cláusulas do contrato.

Com efeito, o artigo 25.º da Lei 75/2013 sob a epígrafe “Competências de apreciação e fiscalização” refere no seu n.º 1 alínea f) que compete à assembleia municipal, sob proposta da câmara municipal autorizar a contratação de empréstimos.

Ora, a autorização para empréstimo já fora concedida. E essa autorização não consiste na aprovação de todas as cláusulas do contrato mas apenas confere autorização à Câmara Municipal para contratar o empréstimo.

Deste modo a autorização conferida pela Assembleia Municipal para a contratação do empréstimo não ficou alterada nem adulterada pela renegociação das datas das prestações, nem no diferimento dos prazos de pagamento das mesmas. Tal renegociação consiste simplesmente num acordo de pagamento nos termos do contrato, tal como poderia acontecer com qualquer outro fornecedor de bens e serviços.

Por outro lado, o visto conferido manteve-se cumprido com a renegociação, uma vez que as condições essenciais contratuais não foram alteradas.

Com efeito, não se pode falar em acréscimo de despesa para os anos subsequentes, uma vez que, se os juros deixaram de ser pagos nos prazos inicialmente acordados, ocorreu um protelamento temporal ou diferimento cronológico na execução dessa despesa, o que não constitui aumento da mesma.

Na verdade, se o município deixou de pagar os juros remuneratórios de capital no prazo inicialmente contratado e se acordou com o credor o seu pagamento diferido, tal facto não implica aumento de despesa.

Apenas se limitou a diferir o seu pagamento.

Deste modo, o valor de 24.622 € referidos no & 60 do projecto de relatório foi compensado pela poupança do serviço da dívida. De facto, este processo tem de ser analisado no seu todo, uma vez que o empréstimo de reequilíbrio assinado ao abrigo do PRF tinha, no final de 2016, uma taxa de juro de 2,02% enquanto o empréstimo de assistência financeira contratualizado

**BELCHIOR &
ASSOCIADOS, RL**

com o FAM e que visou reestruturar o primeiro, tinha à data uma taxa de juro de 1,75%. Nestes termos, a poupança decorrente desta operação de reestruturação foi de cerca de 0,5M€ conforme identificado pela Direcção Executiva do FAM, no ponto 52 do relatório que serviu de base à aprovação do PAM.

Este serviço da dívida e reembolso de capital corresponde a 50% do orçamento da autarquia.

Ocorreu uma poupança da taxa de 1,25% incidentes sobre 28.000.000 € de capital mutuado.

Além disso, essa alteração dos prazos contratuais ocorreu mediante prévia reunião e concordância com a Direcção do FAM.

Acresce ainda que essa renegociação ocorreu em pleno estado de necessidade.

Uma vez que o MFA não tinha capacidade nem meios financeiros para pagar o serviço da dívida.

Com efeito, o orçamento de 2015 não permitia que o MFA pagasse mais nenhum compromisso, para além do serviço da dívida.

Assim, o MFA não conseguiria pagar os vencimentos dos funcionários, facturas de água, electricidade, combustível.

Apoditicamente, o MFA não tinha capacidade financeira para pagar o serviço da dívida contraída perante as referidas instituições de crédito, sob pena de ter que encerrar a sua normal actividade autárquica e exercer as suas atribuições legais.

○ que é demonstrado pela simples análise do orçamento de 2015:

Exemplificando:

○ saldo orçamental em 01/01/2015 era de 52.409,38 euros e no final de 2015 era de 233.177,10 euros.

E não fosse a redução de liquidação de passivos financeiros que no orçamento inicial de 2015 era de 1.755.369 euros e na execução de 1.350.477,87 euros, não teria havido condições financeiras para a gestão corrente indispensável do Município, designadamente vencimentos e despesas inadiáveis.

Mercê da contratação do PAM o 1º reembolso da dívida bancária anteriormente contraída ocorreu em 15.05.2017, no montante de 27.521.447,26 €.

Sendo as medidas constantes do PRF insuficientes para reduzir o endividamento até ao limite previsto no n.º 1 do artigo 52.º da Lei n.º 73/2013, o Município adoptou medidas de

7

7

 BELCHIOR &
ASSOCIADOS, RL

reestruturação financeira que envolveram a negociação de dívidas financeiras, enquanto preparava a elaboração do PAM, após a publicação da Lei nº 53/2014.

Por outro lado, o valor de 12.000.000 € atribuído ao imóvel onde está instalado o hotel é claramente exagerado, e inexequível pelo que nem foi considerados nos orçamentos anuais.

E, como se dirá subsequentemente, o MFA não pôde alienar o hotel uma vez que este está onerado com contrato de concessão/comodato ao INATEL, que terminará apenas em 31.12.2021.

8

III– Alienação de património - venda do imóvel destinado a hotel -

O projecto de relatório refere no parágrafo 161 a 169 que o MFA se comprometeu a alienar património, o que não fez.

Refere que o PRF previa a execução de receitas desta natureza a partir de 2014, designadamente pela alienação de “(...) um hotel situado num edifício histórico, propriedade do município, no montante de 12.000.000€, com pagamentos faseados”, cujos influxos orçamentais estavam previstos até 2023.

Sucedeu que, se é verdade que essa obrigação de venda estava efectivamente prevista no PRF (Programa de Reequilíbrio Financeiro), a verdade é que tal já não aconteceu no PAM (Programa de Assistência Municipal).

Ora, o PAM sucedeu ao PRF, que ficou consumado com a aprovação do PAM.

Com efeito, a aprovação do PAM substituiu e aprovou o antecedente PRF, o qual se extinguiu, por consunção pelo PAM.

Pois ocorreu a contracção de novos empréstimos bancários, por via dos quais foram amortizados e pagos os anteriores contratos de mútuo bancários que se encontravam vigentes no decurso da vigência do PRF.

O Município de Fornos de Algodres encontrava-se em situação de ruptura financeira em 2015.

8

**BELCHIOR &
ASSOCIADOS, RL**

Mas no PAM não se encontra prevista a alienação do imóvel destinado a hotel e identificado no & 169º do projecto de relatório.

Essa alienação encontrava-se apenas prevista no PRF, o qual, como se disse se extinguiu e ficou consumado pela aprovação do PAM. De facto, ao contrário do que aconteceu no PRF, aprovado e validado por várias instituições, o PAM, por opção do Executivo camarário e da Direção do FAM, não contemplou essa hipotética alienação considerada inverosímil, garantindo assim uma maior possibilidade de execução efetiva do PAM, o que tem acontecido com assinalável sucesso.

9

Neste contexto, não se encontrava prevista a execução de receitas por essa via de alienação de património.

Se é certo que o PRF previa a partir de 2014 a execução de receitas pela alienação de “(...) um hotel situado num edifício histórico, propriedade do município, no montante de 12.000.000€, com pagamentos faseados”, cujos influxos orçamentais estavam previstos até 2023, verdade é que tal compromisso não foi assumido no PAM.

Precisamente pelo facto de essa alienação ser inviável pelas seguintes razões:

Em primeiro lugar pelo facto de o Solar de Vila Ruiva da Quinta de Vila Ruiva, sito no concelho de Fornos de Algodres, ter sido cedido gratuitamente ao INATEL por um prazo de vinte anos (até 04.05.2022), mediante protocolo celebrado em 04.05.2002.

Em segundo lugar, a avaliação do imóvel, é largamente inflacionada e desinserida da realidade.

Com efeito, o PRF foi elaborado em 2008, antes da crise do sub-prime criada pela falência dos grandes bancos americanos (Lehman Brothers e outros). Mercê disso, o PRF assentava os seus pressupostos em factos ocorridos anteriormente à eclosão dessa crise financeira. Em terceiro lugar, o valor da avaliação é meramente arbitrário e não existe qualquer avaliação, interna nem externa efectuada ao imóvel.

Dizer-se que o imóvel vale 12.000.000 € é o mesmo que poder dizer-se que vale 100.000.000 €, pois não existe nenhum critério sério nem nenhuma entidade ou perito avaliador, minimamente credíveis, que tenha aventado valor ao imóvel. Pode-se inferir que o valor referido foi acomodado pelos órgãos autárquicos para preencher um valor em aberto no PRF.

Em quarto lugar o INATEL foi abordado para o efeito, não tendo manifestado o mínimo interesse na aquisição do imóvel, em referência.

Mas todo este processo e organização do PRF foi elaborado pelo executivo anterior (mandato 2009-2013).

9

IV - Consignação do aumento de receita proveniente do FEF e do IRS

O projecto de relatório invoca o facto de o Município não ter observado as disposições previstas no artº 98º da Lei nº 82-B/2014 (LOE) relativas à redução do endividamento.

10

Com efeito, essa LOE para 2015 previa a consignação do aumento da receita entre 2014 e 2015, proveniente do FEF e da participação variável do IRS, numa das seguintes finalidades:

- i) capitalização do FAM;
- ii) pagamento de dívidas a fornecedores registadas no Sistema Integrado de Informação das Autarquias Locais (SIAL) a 30.08.2014;
- iii) redução do endividamento de médio e longo prazo do município.

Sucedo que:

O MFA beneficiou de um acréscimo global de receita de IRS e do FEF de M €192 entre 2014 e 2015, tendo aplicado cerca de M €46 na capitalização do FAM. Mas é criticado pelo facto de não ter procedido à afetação do valor remanescente – cerca de M €146 – aos fins preconizados na LOE de 2015.

Desde já se deve adiantar que nessa data não existiam dívidas a fornecedores registadas no SIAL por parte do MFA.

As dívidas existentes eram apenas as que decorriam dos contratos de mútuo bancário.

Além disso, a verdade é que neste período - 1º semestre de 2015 - estavam a decorrer as negociações com as instituições de crédito, por via das quais foi acordada a moratória no pagamento das prestações contratuais. O que sucedeu, por aconselhamento da Direcção do próprio FAM e pelas razões sobreditamente explicitadas, pelo que não era lógica a afetação desse aumento da receita à redução do endividamento de médio e longo prazo.

Mesmo assim, do quadro 18 do projecto de relatório infere-se que ocorreu transferência em duodécimos, sendo certo que já no 2º semestre de 2015 estava prevista a transferência de cerca de metade do acréscimo global de receita. (caro DR – esta sua nota fará sentido para concluir para a eventual prescrição das situações ocorridas no 1º semestre de 2015)

V- Impostos municipais

Fixação das taxas máximas dos impostos municipais

O projecto de relatório imputa ao MFA o facto de ter incorrido em incumprimento da alínea i) do n.º 1 do artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 38/2008 e na alínea c) do n.º 1 do artigo 35.º do RJRFM que atribuem ao MFA o dever de fixação das taxas máximas sobre impostos municipais, designadamente do Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI).

11

Refere o projecto de relatório que nos termos da alínea c) do n.º 1 do artigo 112.º do Código do Imposto Municipal sobre Imóveis (CIMI), nos anos de 2014 a 2015, a taxa de IMI para os prédios urbanos poderia ser fixada entre 0,3% e os 0,5%. A taxa máxima viria a ser alterada a partir do ano de 2016, fixando-se em 0,45%.

Refere, ainda tal projecto de relato que, com a redução da taxa máxima de 0,5% para 0,45% em 2016, foi prevista a possibilidade de fixação da taxa de 0,5% pelos municípios abrangidos pelo PAM, com fundamento na sua indispensabilidade para cumprir os objetivos definidos no programa.

Por outro lado, diz o mesmo projecto de relatório que o artigo 35.º-A do RJRFM possibilitou, a partir de 2018, a dispensa da fixação da taxa máxima de IMI perante a demonstração de capacidade de satisfação integral por parte do MFA dos encargos decorrentes do PAM.

Ora, neste particular aspecto, o projecto de relatório incorre em erro nos pressupostos de facto.

Com efeito, na revisão do FAM a proposta para majoração do IMI para prédios devolutos **só está prevista para 2022!!!**.

Na Linha 10 do **Formulário I - Listagem das Medidas de Reequilíbrio Orçamental do PAM está expressamente prevista a** calendarização proposta para aplicação da Majoração do IMI a prédios devolutos.

Sendo certo que a arrecadação dessa receita só está prevista para 2022.

Deste modo, a crítica quer o projecto de relatório faz a esta parte da execução do PAM é desajustada da realidade, uma vez que tal majoração dos impostos municipais só ocorrerá a partir de 2022, de acordo com o próprio PAM.

De qualquer modo o MFA está a encetar os procedimentos adequados a implementar esta medida, não obstante não se saber quem são os proprietários da maior parte dos prédios degradados e inexistirem na atarquia peritos avaliadores credenciados para o efeito.

Além disto, a verdade é que o próprio projecto de relatório reconhece no & 212 que a fixação das taxas máximas do IMI e da derrama, bem como a não aplicação de benefícios fiscais e de factores minorativos previstos no CIMI, permitiu ao Município alcançar as metas definidas na respetiva rubrica “impostos diretos”, pese embora a não aplicação, entre 2017 e 2019, dos factores majorativos previstos pelo CIMI (implementação parcial da medida).

O que significa que, mesmo sem esses factores majorativos - que só deverão ser aplicados a partir de 2022 - , o MFA cumpriu e alcançou as metas definidas na respetiva rubrica.

Não obstante, importa ter presente critérios de boa gestão dos dinheiros públicos, quando nos debruçamos sobre esta matéria. De facto, para concretização da aplicação de fatores majorativos ao IMI é necessário desenvolver previamente um trabalho exaustivo de identificação dos imóveis e de conhecimento de várias informações atualizadas relativas aos respetivos cadastrais, tarefas normalmente levadas a cabo por equipas de solicitadores, que manifestamente o MFA não possui.

Como tal, seria necessário contratar serviços externos para desenvolver estas tarefas, o que, face ao reduzido valor patrimonial dos imóveis deste concelho, eminentemente rural e de baixa densidade, os custos seriam necessariamente superiores aos benefícios provenientes das referidas majorações, questão que não pode deixar de ser ponderada, sobretudo num município em recuperação financeira.

Consequentemente, naquele ano, o Município ultrapassou a alocação máxima das transferências provenientes do FEF para receita corrente constante do n.º 3 do artigo 31.º do RFALEI.

Acresce , ainda, que no & 108, o projecto de relato refere que em 2019, o MFA obteve mais M €302 do FEF por via do previsto nos n.ºs 1 e 2 do artigo 35.º do RFALEI125, que alocou à receita corrente municipal. Tratando-se de uma receita extraordinária, deveria ter sido considerada como transferência de capital, como disposto no n.º 4 do artigo 35.º do RFALEI.

Consequentemente, naquele ano, o Município ultrapassou a alocação máxima das transferências provenientes do FEF para receita corrente constante do n.º 3 do artigo 31.º do RFALEI.

Trata-se de uma forma de tratamento contabilístico diverso do que entende o projecto de relato, mas sem consequência na implementação e execução das metas previstas no PAM .

VI – Endividamento municipal

- 5.1. Dívida no balanço -

O projecto de relatório sob os §§ 241 a 250 critica a forma de contabilização das facturas de credores do município.

13

Refere o projeto de relatório que no que diz respeito às faturas relativas a custos do exercício rececionadas no decorrer do período que medeia entre a data do relato das contas e a data em que as demonstrações financeiras são encerradas pelo órgão executivo, a respetiva classificação contabilística deverá atender à data da emissão da documentação nos seguintes termos: a) faturas emitidas até 31.12.ano n devem ser reconhecidas como “fornecedores – faturas em receção e conferência”; b) faturas emitidas a partir de 01.01.ano n+1 são reconhecidas como ‘acrécimo de custos’.

Critica a auditoria o facto de terem sido identificadas faturas indevidamente classificadas como “acrécimos de custos” e que reuniam as condições previstas para o seu reconhecimento na dívida em “fornecedores – faturas em receção e conferência “ entre 2014 e 2019.

Sucede que, aquando da passagem de ano, as facturas de fornecedores recepcionadas deveriam ser classificadas como dívidas a fornecedores.

Todavia é necessário que algumas dessas faturas, após a respectiva recepção sejam conferidas, reconhecidas, validadas pelos departamentos competentes e classificadas, operações estas que demoram, no mínimo, 5 dias, período este até identificado como recomendado pelo SATA POCAL.

Estas operações nem sempre são compatíveis com a correcta classificação de tais facturas (com conferência e validação os valores) nas rubricas próprias até 31 de Dezembro de cada ano.

Pois as últimas facturas que são recepcionadas nos últimos dias de cada ano só podem ser conferidas e validadas pelos serviços respectivos nos primeiros dias do mês de Janeiro do ano subsequente a que respeitam. Daí que a classificação não possa ser efetuada na própria rubrica, até por limitações informáticas de fecho, sendo classificadas na transição de um ano para o seguinte como “acrécimo de gastos”.

Tal tratamento contabilístico cumpre o princípio da especialização dos exercícios e a sua contabilização é feita em acréscimo de gastos e cumpre as revisões do PAM.

 BELCHIOR &
ASSOCIADOS, RL

Deste modo, essa classificação não afecta e não altera o valor da dívida e o passivo do MFA, sem prejuízo de que no reporte da dívida total à DGAL a mesma pudesse ser efetuada.

Assim, esta classificação é irrelevante para a apresentação da dívida exigível e do total do passivo no Balanço.

14

Contudo, existindo impacto do reporte da dívida total no cálculo da dívida total, tendo em conta o valor absoluto em causa, o mesmo é imaterial e só por si não altera o posicionamento do MFA face aos indicadores de dívida total. Ou seja, dado que o MFA já se encontra acima do linear da dívida total e como tal inserida no processo de reestruturação, o eventual acréscimo deste valor não altera em nada esse posicionamento.

O que, aliás, é reconhecido pelo próprio projecto de relatório no & 47.

VII – Tarifários

O projecto de relato analisa nos && 149 e segs a questão do tarifário do preço dos serviços de Abastecimento de Água (AA), saneamento de Águas Residuais (AR) e gestão de Resíduos Urbanos (RU).

Nos termos da alínea k) do n.º 2 do artigo 23.º do RJAL, compete aos municípios assegurar a provisão de serviços municipais de AA, de AR e de RU nos termos definidos pelas recomendações da Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos (ERSAR), conforme previsto na alínea e) do n.º 1 do artigo 35.º do RJRFM.

Com efeito, a Lei das Finanças Locais aprovada pela Lei n. 73/2013, de 3 de Setembro, estabelece que as tarifas municipais, relativas à prestação dos serviços de abastecimento de água, saneamento de águas residuais e gestão de resíduos urbanos estão sujeitas ao parecer da entidade reguladora, no que respeita à sua conformidade com as disposições legais e regulamentares em vigor.

Para o efeito, as entidades gestoras de sistemas municipais, que operam sem contrato, devem submeter à ERSAR informação anual relativa à “Formação de tarifários” do ano seguinte.

E a verdade é que no que respeita à fixação dos preços, é mister esclarecer que a ERSAR vem dando parecer favorável à fixação das tarifas após 2011.

Por outro lado, a não actualização dos preços decorre do litígio que opõe o MFA (e outros municípios) à Águas de Lisboa e Vale do Tejo e que vai explicitado subsequentemente.

VIII - A questão da facturação à Sociedade de Águas-do Zêzere e Côa (actualmente designada Águas de Lisboa e Vale do Tejo)

- Suspensão dos pagamentos da aquisição de água à Águas do Zêzere e Côa -

15

A Sociedade de Águas-do Zêzere e Côa (agora Águas de Lisboa e Vale do Tejo), reclama uma dívida do Município. No entanto o Município continua sem reconhecer a totalidade desse Passivo, existindo várias acções judiciais pendentes entre a empresa Águas do Zêzere e Côa, SA (AZC) (agora Águas de Lisboa e Vale do Tejo) e os municípios integrantes do sistema Multimunicipal, designadamente, o MFA..

Desde já se deve clarificar que correu termos, no Tribunal Administrativo e Fiscal de Castelo Branco sob o nº 450/17 BECTB, acção judicial administrativa instaurada pelo MFA contra **Águas de Lisboa e Vale do Tejo** na qual se peticiona o decretamento da nulidade do Contrato de Concessão celebrado entre essa sociedade e o Estado Português referente ao Sistema Multimunicipal em que o Município está integrado e, em consequência dessa, nulidade dos contratos celebrados entre a **Águas de Lisboa e Vale do Tejo** e o MFA, relativos ao Fornecimento de Tratamento de Efluentes, e ao de Abastecimento de Água e o de Valorização de Infraestruturas.

Nessa acção judicial foi proferido despacho que remeteu as partes para o Tribunal arbitral.

IX – Duas acções arbitrais

1ª Acção arbitral

Mercê desse despacho foi instaurada acção arbitral contra **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA**, pelos municípios aderentes aos sistemas de abastecimento de água e de distribuição de efluentes.

O MFA foi chamado a essa acção arbitral na qualidade de interveniente principal.

Nesta acção arbitral é peticionada a NULIDADE DO CONTRATO DE CONCESSÃO previsto no DL nº 121/2000, nomeadamente no seu art. 8º, celebrado entre o Estado Português, e os municípios aderentes, uma vez que o referido contrato que foi submetido a aprovação dos órgãos deliberativos dos municípios não tem o mesmo teor do contrato original assinado pelo Ministro do Ambiente.

15

Como se disse, nesta acção arbitral o MFA foi chamado a intervir nela na qualidade de intervenção principal.

16

O Sistema (Sistema Multimunicipal de Abastecimento de Água e de Saneamento do Alto Zêzere e Cóa) foi criado "para captação, tratamento e distribuição de água para consumo público e para recolha, tratamento e rejeição de efluentes dos municípios de Almeida, Belmonte, Covilhã, Figueira de Castelo Rodrigo, Fundão, Guarda, Manteigas, Meda, Penamacor, Pinhel e Sabugal" (cf. Art.º 1.º do DL n.º 121/2000) e posteriormente foi alargado aos Municípios de Aguiar da Beira, Celorico da Beira, Fornos de Algodres, Gouveia, Oliveira do Hospital e Seia (cf. despacho proferido em 22.09.2003 pelo Ministro das Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente e publicado no DR, II Série, com o n.º 18133/2003.

Ficou, assim, definido por lei o âmbito geográfico do Sistema correspondendo ao território dos Municípios discriminados no artigo precedente, e ficou igualmente definido com o mesmo âmbito o objeto (exclusivo) da sociedade concessionária.

Para a criação e execução inicial do Sistema, foi, em 15.09.2000, celebrado entre o Estado Português e a sociedade AdZ, o contrato de concessão previsto no DL n.º 121/2000.

Posteriormente, e na medida em que por imperativo legal integraram o Sistema, cada um dos Municípios aderentes celebrou com a AdZ três contratos que são iguais: um contrato de recolha de efluentes, um contrato de fornecimento de água e um contrato de valorização das infra-estruturas municipais existentes em cada um dos respetivos concelhos e a integrar na concessão.

Contudo, porque não existe despacho fundamentado para, nos termos previstos no art. 2.º, n.º 3 do DL n.º 379/93, de 05.11, autorizar a saída do Município da Covilhã, nem havia condições político-administrativas para emitir tal despacho, foi criado o estratagema seguinte:

Ficcionando-se a existência de um despacho a autorizar a saída do Município da Covilhã do Sistema na vertente do abastecimento de água e a saída de 21 das 31 freguesias da Covilhã do Sistema na vertente do tratamento de efluentes, para além de não haver qualquer exclusão quanto ao referido âmbito subjetivo, também não se verifica qualquer exclusão quanto ao âmbito objetivo do Sistema que, como resulta dos Decretos-Lei n.ºs 379/93, 319/94, 162/96 e 121/2000, compreende o abastecimento de água para consumo público e a recolha, tratamento e rejeição de efluentes, tudo na área geográfica dos Municípios atrás identificados.

Ao arrepio daquilo que consta do próprio contrato de concessão que reproduz na íntegra a definição do Sistema constante do art. 1º do DL n.º 121/2000 (cf. cláusula 1ª, ponto 1), o expediente de “Projeto Global” é usado pelos contraentes para excluir da gestão do Sistema:

- A totalidade da área geográfica referente ao concelho da Covilhã no que concerne à captação, tratamento e distribuição de água para consumo público, e;
- No que se reporta à recolha, tratamento e rejeição de efluentes, a área correspondente às restantes freguesias para além das 10 do município da Covilhã (Sra. da Conceição, S. Martinho, Sra. Maria, S. Pedro, Cantar Galo, Vila do Carvalho, Canhoso, Teixoso, Tortosendo e Boidobra).

17

O Município da Covilhã, apesar de integrar o Sistema por imperativo legal, foi "retirado" da concessão totalmente quanto à vertente da captação, tratamento e distribuição de água para consumo público, e parcialmente no que alude ao vector do tratamento e rejeição de efluentes, no qual a concessão apenas contemplou as já mencionadas e identificadas freguesias do seu concelho.

Pelo que, ao excluir da concessão o Município da Covilhã nos termos já referidos, o contrato de concessão violou o disposto no art.º 1º do DL n.º 121/2000, o que determina a sua nulidade, nulidade que expressamente aqui se invoca e alega para todos os devidos e legais efeitos.

Concluir que se O Município da Covilhã saiu, inviabiliza de todo a sugestão do projeto de relatório de que o MFA tivesse aplicado as tarifas com a consideração de que o Município da Covilhã estivesse no sistema.

2ª Acção arbitral

Além disso, o MFA instaurou uma outra acção arbitral(juntamente com os demais municípios aderentes contra a **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA..**

Com efeito,

Com a publicação do Decreto-lei 94/2015 de 29 de Maio, foi criado o Sistema Multimunicipal de Abastecimento de Água e de Saneamento de Lisboa e Vale do Tejo, bem como, foi constituída a sociedade Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA, a quem foi atribuída a concessão da exploração e da gestão do Sistema Multimunicipal de Abastecimento de Água e de Saneamento de Lisboa e Vale do Tejo.

Ainda nos termos do referido Decreto-lei (art.º 2º) o Sistema Multimunicipal de Abastecimento de Água e de Saneamento de Lisboa e Vale do Tejo, no qual foi, para além

 BELCHIOR &
ASSOCIADOS, RL

de outro integrado nos termos da alínea b) do n.º 2 do referido artigo o Sistema Multimunicipal de Abastecimento de Água e de Saneamento do Alto Zêzere e Côa, criado pelo Decreto-lei 121/2000 de 4 de Julho, alterado pelo Decreto-lei 185/2000, de 10 de Agosto, sistema que era administrado pela sociedade Águas do Zêzere e Côa, SA.

18

Nos termos do n.º 2 do art.º 4.º do referido Decreto-lei foi transferido para a sociedade Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA, o património global da sociedade Águas do Zêzere e Côa, SA entre outras, sucedendo a sociedade Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA, nos termos do n.º 3 do mesmo artigo, em todos os direitos e obrigações daquela, que foi extinta sem necessidade de liquidação, incluindo na titularidade de quaisquer autorizações, licenças e concessões relativas a utilização de recursos hídricos e ao exercício de actividades acessórias ou complementares e nas respectivas posições em todos os contratos vigentes, designadamente, contratos de trabalho, contratos de cedência de pessoal, contratos de prestação de serviços, contratos celebrados com a EPAL, SA, contratos de financiamento, contratos relativos à atribuição de fundos europeus, contratos de cedência e de aquisição de infraestruturas, contratos de operação e manutenção de infraestruturas, contratos de gestão dos sistemas municipais que hajam sido celebrados por essas sociedades ao abrigo do Decreto-lei 90/2009, de 9 de Abril, e, sem prejuízo do disposto no artigo 19.º, quaisquer contratos de fornecimento e de recolha celebrados.

Nos termos do ponto 4 do mesmo artigo, a constituição da sociedade e a extinção das concessionárias dos sistemas extintos, bem como a sucessão legal determinada nos números anteriores, não carecem de qualquer formalidade e são plenamente eficazes e oponíveis a terceiros, adquirindo a sociedade personalidade jurídica e existindo como tal a partir da data da entrada em vigor do presente Decreto-lei, independentemente do registo. Assim, a presente ação é intentada contra a sociedade supra identificada.

É neste contexto que é mister prestar os seguintes esclarecimentos:

1. Em 29.10.1993 foi publicado o Decreto-lei n.º 372/93 que alterou a Lei n.º 46/77, a lei da delimitação de sectores.
2. O DL n.º 379/93 (alterado pelo DL n.º 439-A/99, pelo DL n.º 264/2001, e pelo DL n.º 14/2002) fixou o regime legal da gestão e exploração dos sistemas multimunicipais e municipais para captação, tratamento e distribuição de água para consumo humano, que, em abstracto, criou.
3. Em 4.7.2000, foi publicado o DL n.º 121/2000 que criou o Sistema Multimunicipal de Abastecimento de Água e de Saneamento do Alto Zêzere e Côa, e criou a sociedade **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA**.



4. Nos termos do disposto no artº 1º do referido DL, o Sistema tinha como objectivo a captação, tratamento e distribuição de água para consumo público e a recolha, tratamento e rejeição de efluentes de Municípios aderentes a esse sistema, designadamente o MFA.
5. Ao abrigo do disposto no referido DL nº 121/2000, o Estado Português, como concedente, celebrou com a **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA**, como concessionária, um contrato de concessão, em que no nº 1 do seu artigo primeiro se consignava: *“O concedente atribui à concessionária, em regime de exclusivo, a concessão da exploração e gestão, as quais abrange a concepção, a construção das obras e equipamentos, bem como a sua exploração, reparação, renovação e manutenção, nos termos da cláusula vigésima terceira, do sistema multimunicipal de abastecimento de água e de saneamento do Alto Zêzere para captação, tratamento e distribuição de água para consumo público e para recolha, tratamento e rejeição de efluentes dos municípios de Almeida, Belmonte, Covilhã, Figueira de Castelo Rodrigo, Fundão, Guarda, Manteigas, Meda, Penamacor, Pinhel e Sabugal, que foi criado pelo artigo primeiro do decreto-lei nº 121/2000 de 4 de Julho, (adiante designado por sistema).”*
6. Mas no nº 2 dessa cláusula primeira desse contrato de concessão, consignava-se: *“O sistema terá a configuração constante do projecto global constituído pelo Anexo 1 sem prejuízo do disposto no número seguinte.”*
7. Verificado o Anexo 1, constata-se que o mesmo abre com o seguinte texto: *“O Sistema Multimunicipal de Abastecimento de Água e Saneamento do Alto Zêzere e Còa, engloba os municípios de Almeida, Belmonte, Covilhã (apenas em saneamento, nas freguesias de Senhora da Conceição, São Martinho, Santa Maria, São Pedro, Cantar Galo, Vila do Carvalho, Camboso, Teixoso, Tortasendo e Boidobra), Figueira de Castelo Rodrigo, Fundão, Guarda, Manteigas, Meda, Penamacor, Pinhel e Sabugal.”*
8. A razão de ser do número 2 da cláusula primeira do referido contrato de Concessão, bem como o texto do Anexo 1, sabem hoje os municípios aderentes, teve a ver com o facto de a **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** e o Estado português tentarem contornar o facto de o Município da Covilhã, apesar do referido no preâmbulo do DL nº 121/2000 (*“Considerando a anuência dos municípios envolvidos a esta solução, manifestada pelos órgãos competentes para o efeito.”*) se recusar a celebrar com a Ré os contratos para que o abastecimento de água e a recolha e tratamento de efluentes ao e no concelho da Covilhã se pudessem concretizar.
9. O MFA tem litígio contra a **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** assente em três situações, a saber:
 - A) desequilíbrio económico-financeiro do contrato de concessão após a saída do município da Covilhã do sistema;
 - B) deficiente medição da água fornecida
 - C) e inaceitável medição de efluentes.

10. Um dos fundamentos do litígio que opõe o MFA à referida empresa radica no desequilíbrio económico-financeiro do contrato.
11. A razão de ser e o racional económico do Sistema resultava e era o seguinte:
- A região geográfica dos concelhos que, de acordo com o DL n.º 121/2000, definia a área geográfica do Sistema não tinha um verdadeiro sistema centralizado de captação, tratamento e distribuição de água em alta, bem como, essencialmente, não tinha um sistema centralizado, organizado de recolha e tratamento de efluentes, para que os mesmos, depois de tal, pudessem ser, sem riscos ambientais, lançados no domínio hídrico;
 - A região, de acordo com os estudos elaborados pela COBE, SA, tinha, pela sua pequena dispersão geográfica e pelo facto de ter na sua área uma cidade com a dimensão da Covilhã, o número suficiente de pessoas para a auto-sustentação do Sistema;
 - Deste modo, foi criado, um esquema que passava pela constituição de uma sociedade, em que os Municípios utilizadores poderiam ser sócios – todos, à excepção da Covilhã, aceitaram sê-lo – sociedade a quem o Estado Português concederia a referida concessão, e que, por sua vez, a concessionária procederia às obras e trabalhos necessários para a realização do seu fim e, através de contratos (de Abastecimento de Água em Alta para Consumo Humano, de tratamento de Efluentes, de valorização das Infra-estruturas dos municípios a transmitir em uso ou em propriedade, à **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA**) a celebrar com os utilizadores – até ao momento somente os Municípios –, receberia o montante investido, a remuneração desse capital, bem como os montantes necessários para pagar aos credores da sociedade;
 - O contrato de concessão entre o Estado Português e a **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA**, bem como os contratos de abastecimento de água e de recolha e tratamento de efluentes a celebrar entre esta e os municípios aderentes referidos no DL n.º 121/2000, foram assinados a 15 de Setembro de 2000, na cidade da Guarda;
 - Ou seja, desde o dia 4 de Julho de 2000 até ao dia 15 de Setembro de 2000, houve uma alteração substancial para o equilíbrio do Sistema – à Covilhã que, pelo DL n.º 121/2000, estava (e está) integrada neste, era permitido não assinar os contratos, como se o DL n.º 121/2000 pudesse ser alterado pela vontade da **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA**, pois aos municípios nada foi solicitado sobre essa “efectiva saída”, nem a mesma foi autorizada por quem de direito.
12. A **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** nada fez para obrigar o Município da Covilhã a cumprir com o disposto no DL n.º 121/2000.
13. Em 30 de Novembro de 2004 foi proferido pelo Ministro do Ambiente e do Ordenamento do Território, o despacho n.º 17/MAOT/2004, pelo qual o Município da Covilhã era autorizado a sair do Sistema Multimunicipal na vertente de saneamento, despacho que nunca foi publicado no Diário da República.

14. O Município da Covilhã tem cerca de 100.000 pessoas e cerca de 50.000 vivem concentradas na cidade da Covilhã.
15. Este núcleo habitacional representava e representa 40% do Sistema e tinha a enorme vantagem de ter as pessoas fisicamente próximas – é público e notório que é mais barato abastecer ou tratar efluentes de uma população concentrada do que prestar esses serviços à mesma população se esta estiver geograficamente dispersa, sendo que o custo de instalação aumenta conforme aumenta a área da dispersão e numa proporção geométrica.
16. O comportamento da **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** que foi o de não obrigar o município da Covilhã a cumprir com o DL n.º 121/2000, tendo até ao invés tudo feito para que nada pudesse incomodar o incumprimento de tal Município – para além do mais, abdicou da construção da barragem das Cortes – permitindo que o município da Covilhã pusesse em causa o exclusivo do Sistema (e da própria **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA**) na exploração e captação de água para abastecimento em alta.
17. Este comportamento obrigou a alterar, pelo menos no que diz respeito ao abastecimento de água ao Fundão e a Belmonte, os pontos de abastecimento – que era a barragem de Cortes e que passou a ser a barragem da Meimosa – o que obrigou à destruição da conduta – que tinha menos de 5 anos de uso – de abastecimento do Fundão e à sua substituição por outra com maior diâmetro.
18. A aceitação que o município da Covilhã pudesse, ainda que contra o disposto na lei (DL n.º 121/2000), não integrar o Sistema causou, face ao racional económico em que tinha sido construído um enorme desequilíbrio.
19. Para tentar colmatar esse desequilíbrio o Estado Português e a **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** decidiram alargar o âmbito geográfico do Sistema – o Sistema passou a incluir as áreas geográficas dos concelhos de Aguiar da Beira, Celorico da Beira, Fornos de Algodres, Gouveia, Oliveira do Hospital e Seia – alargamento concretizado pelo despacho n.º 18133/2003 de 13 de Setembro de 2003, proferido pelo então Ministro das Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente, o Sr. Dr. Amílcar Augusto Contel Martins Theias, publicado na II série do Diário da República, n.º 219, de 22.9.2003.
20. De realçar que, mesmo neste alargamento de âmbito, manteve-se a referência à área geográfica do concelho da Covilhã, como fazendo parte do Sistema, sem qualquer restrição.
21. As áreas geográficas dos concelhos que foram integrados no Sistema, eram áreas com poucas infra-estruturas, quer no que diz respeito ao abastecimento de água em

alta, ou pelo menos sem infra-estruturas capazes de cumprir os parâmetros legais, no que diz respeito ao tratamento de efluentes e seu lançamento no meio hídrico, a que acrescia o facto de que a população, ainda que em idêntico número de pessoas, se encontrava dispersa, como é público e notório, o que implica a construção de inúmeras redes.

22

22. Por outro lado ainda, como também é público e notório, os habitantes das zonas rurais são muito menos consumidores de água da rede pública do que os consumidores urbanos.
23. Toda esta situação, a que se adiciona o facto de, em diversos locais da área geográfica do Sistema as opções técnicas, tomadas pela **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** serem, pelo menos, discutíveis, criou tensões no relacionamento entre os municípios aderentes e a **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA**,
24. Outro dos fundamentos do litígio radica na deficiente medição da água fornecida e na inaceitável medição de efluentes.
25. Efectivamente, os instrumentos de medição que a **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** utiliza para fazer as medições dos caudais de água que diz fornecer, e dos caudais dos efluentes que diz tratar não foram calibrados aquando da sua instalação nos pontos de entrega, nem foram aferidos ou verificados periodicamente.
26. Por outro lado esses instrumentos de medição, caudalímetros, não estão colocados nos sítios onde deviam estar, i.e., à saída dos depósitos de água em alta, estando sim colocados à entrada dos mesmos.
27. Ora, a propriedade, ou pelo menos a detenção e ou utilização dos depósitos de água em alta, foram transmitidos para a **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA**, que ao invés do que é sua obrigação, não os tem mantido e conservado, tendo eles inúmeras perdas.
28. A **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** não se incomoda com essas perdas dado as mesmas serem contabilizadas como gastos dos municípios aderentes, o que não corresponde à verdade.
29. A **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** recusa-se a colocar os caudalímetros à saída dos depósitos de alta – o preciso lugar em que começa a rede em baixa e, logo, a responsabilidade dos municípios aderentes.
30. Por outro lado, a **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** instalou diversas estações de tratamento de efluentes em zonas e leitos de cheia de ribeiros e cursos hídricos.

31. A esses factos acresce, no que respeita aos efluentes, que os municípios aderentes não têm rede autónoma/separativa para a água da chuva, a denominada rede pluvial.
32. Esse facto, que é público e notório, era, obviamente, do conhecimento da sociedade que produziu os estudos com base nos quais foi elaborado o *project finance*, a concessão e o seu equilíbrio financeiro, que não o levou em conta.
33. A água das chuvas nunca foi contabilizada como água a tratar, limitando-se os estudos a prever da água fornecida o montante previsível de efluentes criados em todos e cada um dos municípios aderentes.
34. Nem os municípios aderentes nem a **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** equacionaram tal problemática – a da inexistência de rede pluvial, com a consequente recolha das águas pluviais pela rede normal – como se de efluentes se tratasse.
35. Esta situação criou o absurdo de – tendo em conta as medições da **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** – a quantidade de efluentes tratados ser sempre superior à quantidade de água vendida pelos municípios aderentes na rede baixa, e também superior à água que a **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** diz ter fornecido, sendo esse valor bem mais alto, como facilmente se percebe (atento período de chuva), durante o inverno.
36. A lógica deste Sistema foi reproduzida noutras regiões e zonas do País.
37. Também foram criados sistemas multimunicipais de abastecimento e tratamento que tinham como accionista principal uma sociedade detida maioritariamente pela Águas de Portugal, SA, como acontece com a **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA**, participando os municípios utilizadores no capital social.
38. Em contratos celebrados entre a **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** e municípios aderentes (nomeadamente nos de valorização das infra-estruturas municipais celebrados com os primitivos membros do Sistema), chegou-se mesmo a colocar uma cláusula com o seguinte teor: “O valor a atribuir a cada órgão foi efectuado de acordo com a Portaria nº 1040/2001 do Ministério das Finanças, publicada no Diário da República nº 199 de 28 de Agosto, que estabelece os coeficientes de desvalorização da moeda aplicados à alienação de bens, bem como as regras gerais já utilizadas por outras empresas do grupo Águas de Portugal em outros processos, conduzidos com outros Municípios de modo idêntico.”
39. Por outro lado, atento a esta questão, o município de Castelo Branco e os demais municípios que fazem parte do sistema multimunicipal de abastecimento de água e tratamento de efluentes gerido pela sociedade Águas do Centro, SA, sociedade integrada, tal como a **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA**, no grupo Águas de Portugal, SA (grupo AdP), negociaram o estabelecimento de um factor de correcção

para o tratamento de efluentes de molde a evitar que a sociedade gestora desse sistema receba pelo tratamento de águas pluviais.

40. Assim, no sistema gerido pela sociedade Águas do Centro, SA, sociedade integrada, tal como a **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA**, no grupo AdP, e que abrange, para além de outras, a área geográfica do concelho de Castelo Branco, foi acordado que à medição a elaborar pela sociedade gestora, seria retirado uma quantia de 20% desse valor, compensando assim o montante das águas pluviais, que já não seria pago.
41. Quando se aperceberam destas questões, e das injustiças que as mesmas criavam – com verdadeiros empobrecimentos ilícitos dos municípios aderentes em virtude dos enriquecimentos sem causa da **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** - e das negociações que tinham sido obtidas entre Castelo Branco, os municípios sócios deste e a Águas do Centro SA, para obviar a tal resultado, os municípios aderentes encetaram sérias negociações com a **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** para obtenção de uma solução de consenso.
42. As questões supra elencadas causaram nos municípios aderentes, utilizadores do Sistema, o fundado receio de lhes estar a ser cobrado valores que não correspondiam à realidade.
43. No dia 17.1.2012, depois de diversas conversas com diversos membros de diversos municípios aderentes, teve lugar em Fornos de Algodres, uma reunião entre os municípios aderentes e a **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** para discutir essas questões, reunião essa que, aliás, foi solicitada pelo próprio Conselho de Administração da sociedade **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA**.
44. Nessa reunião estiveram presentes o então Presidente do Conselho de Administração da **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA**, Sr. Eng. [REDACTED], bem como outros dois administradores da **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA**, um dos quais era o Sr. Dr. [REDACTED]; em representação dos Municípios, a reunião contou com a presença, entre outros, do então Presidente da Câmara Municipal de Pinhel ([REDACTED]), do então Presidente da Câmara Municipal de Belmonte ([REDACTED]), do então Presidente da Câmara Municipal de Almeida ([REDACTED]), do então Presidente da Câmara Municipal de Penamacor ([REDACTED]), do então Vice-Presidente da Câmara Municipal de Gouveia ([REDACTED]), bem como ainda dos Srs. Drs. [REDACTED], à data respectivamente Vereadores das Câmaras Municipais da Guarda e de Seia.
45. Nessa reunião foram abordadas duas questões referidas bem como a influência que tais medidas tinham no custo do abastecimento de água em alta e nos serviços de

tratamento de efluentes principais, para além de causarem uma enorme incerteza nos valores alegadamente fornecidos tendo em conta o estado dos aparelhos de medição, o local da sua instalação, a sua não verificação e a inclusão das águas pluviais na medição dessas quantidades.

46. No que se refere à segunda questão invocou-se, para além do mais, a impossibilidade física das quantidades de efluentes tratados ser superior à quantidade de água medida no mesmo período temporal, como retratam facturas emitidas pela **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** e remetidas aos municípios aderentes .
47. Concordando com os argumentos invocados pelos municípios aderentes e depois de debatida estas questões, a **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** que cobrava àqueles por metro cúbico de água fornecida o montante de 0,6309 €, avançou com a possibilidade de passar a cobrar o montante de 0,50 €/m³.
48. Bem como, propôs ainda a **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** que em vez dos 0,6974€/m³ que cobrava de tratamento de efluente passaria a cobrar 0,55€/m³ e só sobre uma percentagem da quantidade de efluentes medidos.
49. Mais acrescentou a **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** que esta proposta era uma forma equilibrada de alcançar um valor que reflectisse a realidade dos fornecimentos efectuados e a questão das águas pluviais. Com vista a fechar definitivamente as questões avançadas na reunião de Fornos de Algodres e a superar algumas dificuldades práticas e até jurídicas que, entretanto, se colocaram, em 8.3.2012 teve lugar uma nova reunião, desta feita em Celorico da Beira, na qual estiveram presentes representantes do grupo Águas de Portugal, SA – a accionista maioritária da **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** - nomeadamente dois membros do Conselho de Administração recém nomeados – em Fevereiro do mesmo ano – um dos quais o Sr. Dr. ██████████, os quais foram acompanhados ainda por técnicos da AdP (desconhecem os municípios aderentes os seus nome concretos) representantes da **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA**, nomeadamente membros do seu Conselho de Administração e, ainda, representantes dos municípios aderentes.
50. Em face do exposto, os municípios aderentes começaram, então a proceder ao pagamento das facturas nos termos estabelecidos nas várias reuniões, apesar de nas mesmas não vir qualquer referência às reduções acordadas.
51. Num primeiro momento, houve pagamentos que foram feitos tendo por base os termos do acordo celebrado em Fornos de Algodres, e;
52. Mais tarde, facturas houve que foram pagas de acordo com as condições estabelecidas em Celorico da Beira e, depois, corrigidas na referida Assembleia Geral da **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA**.

53. Outras facturas foram devolvidas por municípios aderentes à **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** para que fossem corrigidas nos termos acordados e para posteriormente serem pagas.
54. Posteriormente, a **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** remeteu aos municípios aderentes o documento que ficara de obter do seu jurista.
55. Foi com estranheza que os municípios aderentes detectaram que a **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** pretendia alterar substancialmente os termos do acordo a que se chegara.
56. A **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** queria transformar um acordo que partia do reconhecimento que os seus contadores não são calibrados nem aferidos, e não estarão colocados nos melhores locais – o que origina que as suas medições possam não ser certas – e do reconhecimento que a rede pluvial não existe autonomizada e a água das chuvas entra nas condutas, como se fosse efluente num mero pagamento em prestações, tendo o Sr. Dr. Paulo Fernandes, ilustre advogado da **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** (não confundir com o actual Sr. Presidente da Câmara Municipal do Fundão), elaborado comunicação, que a **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** enviou aos municípios aderentes, na qual se refere que nada obsta ao pagamento em prestações.
57. Por não concordar com esse entendimento que em nada correspondia ao acordo firmado em Celorico da Beira, os municípios aderentes remeteram à **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** uma carta a que esta nunca respondeu.
58. Aliás, em consonância com a posição que vieram a adoptar – através da referida comunicação do advogado que põe em causa o acordo firmado –, a determinada altura, nomeadamente em posteriores Assembleias Gerais da **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA**, esta começou a querer “dar o dito por não dito” e a “fugir do assunto” sempre que era interpelada sobre o mesmo, até que acabou por, pasme-se, negar a existência das reuniões e do acordo.
59. Em conformidade com esses comportamentos, a **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** não cumpre o acordado, pois não emite as facturas nos termos estabelecidos, nomeadamente procedendo à redução das quantidades medidas para depois aplicar a tarifa;
60. A **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** continua a facturar aos municípios aderentes a totalidade das quantidades medidas, quantidades essas que expressamente reconheceu serem superiores aos consumos reais.
61. Os municípios aderentes comunicaram à então Sra. Ministra da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território, em reunião que a mesma teve em

22.7.2012 com os, à data, representantes dos Municípios de Belmonte, Almeida, Manteigas e Guarda, e na qual lhe entregaram o documento elaborado e assinado por todos os então Presidentes das Câmaras Municipais dos Municípios utilizadores do Sistema, em que a reafirmaram o acordo e a necessidade do seu cumprimento por parte da **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA**.

62. Posteriormente, os municípios aderentes comunicaram aos anterior e actual Ministros do Ambiente, o comportamento da **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA**.
63. A **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** e os municípios aderentes reconheceram expressamente que não tinham consignado nos contratos de abastecimento de água e de recolha e tratamento de efluentes que celebraram, as questões relacionadas com a calibração dos caudalímetros no momento da sua instalação, e a sua aferição e verificação periódicas, bem como reconheceram que não estabeleceram normas para o local de colocação dos mesmos.
64. Mais reconheceram **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** e municípios aderentes que, no contrato de recolha e tratamento de efluentes, não foi tido em conta o facto de os Municípios não terem rede separativa de águas pluviais, o que implica que as águas pluviais são recolhidas na canalização que conduz os efluentes à estação de tratamento e que as águas pluviais são contadas como se de efluente se tratasse.
65. Ao consignarem no contrato, que as partes denominaram de Valorização, a cláusula que se reproduziu no artigo 36º desta p.i. , as partes quiseram fixar, quanto a essa matéria, um critério de integração.
66. A **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** e municípios aderentes reconheceram que estas situações traziam incertezas à execução dos contratos e implicam um enriquecimento ilícito da **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** e um empobrecimento sem justa causa dos municípios aderentes.
67. Por outro lado, a **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** expressamente reconheceu que outra sociedade do Grupo AdP – a **Águas do Centro, SA** – tivera em conta o facto de não haver rede separativa e estabelecera, com os Municípios utilizadores do seu (dela **Águas do Centro, SA**) sistema, uma redução da quantidade de efluente medido no valor de 80%.
68. **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** e municípios aderentes ao terem fixado (ainda que verbalmente) que os contratos tinham lacunas e que as mesmas deviam ser corrigidas reduzindo a quantidade de fornecimento de água medida em 79,25% e a quantidade de efluentes tratados em 80% do valor da água fornecida com a correcção referida, determinaram as regras que, no entender de uma e outros, deviam

 BELCHIOR &
ASSOCIADOS, RL

ser as indicadas para a integração dos contratos que celebraram e que reconheceram serem lacunosos.

69. Aliás, a solução encontrada por **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** e municípios aderentes teve em conta, para lacuna do contrato de recolha e tratamento de efluentes, a mesma solução que a sociedade Águas do Centro, SA acordara com os Municípios integradores do seu sistema, dando assim cumprimento à cláusula constante do contrato de valorização de infra-estruturas e fixara, no que concerne à lacuna referente ao contrato de abastecimento de água, a solução que a colmatava.
70. Nessa acção o MFA peticiona a condenação da **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** a :

28

« a.reconhecer que a Demandada e os Demandantes alteraram os contratos que celebraram fazendo que a. a quantidade de água medida pela Demandada não é a efectivamente fornecida por esta, entendendo-se que a quantidade efectivamente fornecida é de 79,25% da medição;

b. a quantidade de efluentes tratados pela Demandada não são os efectivamente tratados por esta, entendendo-se que a quantidade efectivamente tratada é de 80% da medição de água efectivamente fornecida (79,25% da água medida como fornecida).

II

Subsidiariamente, no caso de assim não se entender, sempre deve a demandada ser condenada a reconhecer 1. Que os contratos celebrados entre a Demandada e os Demandantes no que concerne ao abastecimento de água em alta e à recolha e tratamento de efluentes, têm lacunas que cumpre colmatar; lacunas que são as que se referem no texto da presente acção;

2. Que essas lacunas devem ser preenchidas nos seguintes termos:

a. No que concerne ao tratamento de efluentes nos termos da cláusula integradora a que na p.i. se alude, devendo a lacuna no que concerne ao abastecimento de água ser colmatada nos termos infra;

Subsidiariamente, caso se entenda não haver cláusula integradora, ou esta não ser aplicável, as lacunas no que que concerne ao tratamento de efluentes e ao abastecimento de águas deverão ser colmatadas, condenando-se a Demandada a reconhecer:

1. Que Demandada e Demandantes, por acordo verbal, decidiram que essas lacunas deviam ser colmatadas nos seguintes termos:

a. Corrigindo-se a quantidade de água medida pela Demandada, entendendo-se que a quantidade efectivamente fornecida é de 79,25% da medição;

b. Corrigindo-se a quantidade de efluentes tratados pela Demandada, entendendo-se que a quantidade efectivamente tratada é de 80% da medição de água efectivamente fornecida (79,25% da água medida como fornecida).

2- Que o acordo referido no ponto precedente deste pedido é válido e oponível à Demandada pelos Demandantes;

III

2. **Subsidiariamente**, reconhecido que os contratos são lacunosos, nos termos referidos, e que devem ser integrados e não se entenda aplicar a referida cláusula, nem se reconhecendo o acordo celebrado para colmatar tais lacunas, deve, então, a Demandada ser condenada a ver (os dois aspectos lacunosos

referidos) integrados, usando os critérios da lei, nos seguintes termos:
a) Corrigindo-se a quantidade de água medida pela Demandada, entendendo-se que a quantidade efectivamente fornecida é de 79,25% da medição;

b) Corrigindo-se a quantidade de efluentes tratados pela Demandada, entendendo-se que a quantidade efectivamente tratada é de 80% da medição de água efectivamente fornecida (79,25% da água medida como fornecida).

IV

Numa ou noutra das opções indicadas, deve ainda a Demandada ser condenada a corrigir, nos termos referidos, todas as facturas emitidas aos Demandantes desde o início dos contratos, quer no que concerne ao abastecimento de água, quer no que concerne ao tratamento de efluentes;

V

Deve ainda a Demandada ser condenada no pagamento das custas da presente acção.».

É neste contexto que não pode o MFA efectuar o pagamento das facturas emitidas pela referida empresa

Até porque em reunião, entretanto, havida entre a AZC e os Municípios, na qual esteve presente o Senhor Presidente do Conselho de Administração das Águas de Portugal, ficou acordado que o valor das faturas que aquela sociedade viesse a emitir referente aos serviços de abastecimento de água e tratamento de efluentes não seria o montante que os Municípios pagariam.

Esse acordo resultou, por um lado, da manifestação por parte dos Municípios da impossibilidade de, com os atuais mecanismos de medição, se poder ter a certeza quanto à quantidade efetiva de água fornecida e/ou à quantia de efluente tratado e por outro de no

efluente, alegadamente, tratado estarem incluídas as águas pluviais e, por vezes, até as do sistema hídrico.

Em abono do alegado pelos Municípios e acordado, estava a impossibilidade física de o volume, quantidade e montante dos efluentes tratados ser superior ao volume de água alegadamente fornecida.

Por esse motivo ficou acordado que enquanto não forem implementados os mecanismos que permitam assegurar a certeza da medição do volume de água fornecida e, a quantidade de verdadeiro efluente tratado, o valor da fatura não seria pago pelo seu valor facial.

Assim, até à regularização definitiva da situação mencionada, ou até decisão arbitral, o que até ao momento não ocorreu, foi combinado que o fornecimento de água em alta seria pago ao valor de 0,50 Euros por metro cúbico e o serviço de tratamento de efluentes seria pago ao valor de 0,55 Euros relativo a 80% dos metros cúbicos de água fornecida ou valor da fatura se inferior, pois tais valores corresponderiam à realidade física do que se prevê como tendo sido efetivamente fornecido.

O Município de Fornos de Algodres procedeu, até final de 2012, regularmente ao pagamento dos valores devidos, conforme esse acordo estabelecido.

Acontece que, apesar de esse acordo ter sido celebrado entre o Conselho de Administração da AZC, os senhores Presidentes da Câmara dos Municípios utilizadores do Sistema, na presença dos Senhores Presidentes das Câmaras dos Municípios utilizadores do Sistema, na presença do senhor Presidente da Águas de Portugal, SA, a AZC nega a sua existência.

Em consequência desta posição os Municípios que integram o sistema multimunicipal deixaram de pagar as faturas emitidas a partir de janeiro de 2013, um vez que considera não estarem bem emitidas, procedendo à sua devolução e solicitando a respetiva correção à AZC, o que não tem vindo a acontecer.

Entretanto, em agosto de 2013, analisou este município os valores faturados e pagos ou em dívida desde o início de 2008 (momento a partir do qual se entendeu que: a) foi mais notória a impossibilidade de, com os mecanismos de medição existentes, se poder ter certeza quanto à quantidade de efetiva de água fornecida e/ou quantidade de efluentes tratada, b) A tarifa de água ultrapassou os 0,50 € e a de saneamento os 0,55€). Entendendo que entre 2008 e 2010 foram pagos valores superiores aos efetivamente devidos, existindo contudo valores em dívida relativos a 2011. Assim, nessa altura procedeu-se ao cálculo dos valores devidos e a haver, tendo sido paga a diferença.

Considerando o Município que com esse pagamento saldou todos as dívidas à AZC até final de 2013.

**BELCHIOR &
ASSOCIADOS, RL**

Como já foi referido o Município continua a aguardar o envio das faturas corrigidas para poder proceder o seu pagamento.

Nota: é precisamente por este motivo que os valores faturados pela AZC não podem constar do passivo exigível, por inexistência de faturas aceites, válidas e exigíveis, mas ainda assim o MFA com respeito ao princípio da prudência sempre considerou no seu balanço em conta de provisões o registo deste passivo contingente.

Aliás tem existido por parte do Município o cuidado de que o passivo de provisões esteja completamente ajustado àquilo que é divulgado nas contas da AZC, incluindo juros contestáveis, o qual passará a passivo exigível quando e se tal for determinado pelo Tribunal Arbitral, ou a sua reversão em caso de decisão favorável ao MFA.

Isto aconteceu na pendência e não obstante as acções arbitrais e diversas outras acções instauradas pela empresa referida pelo não pagamento de diversas faturas, bem como conversações com o senhor Ministro do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia, com o objetivo de resolução do diferendo existente.

Neste contexto, o MFA não pode assumir e muito menos pagar os tarifários reclamados pela Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA.

Sob pena de causar grave prejuízo ao seu património.

E de penalizar a gestão das suas despesas, bem como de penalizar os munícipes e consumidores sobre os quais recairá o preço de custo d água em alta bem como do tratamento dos resíduos.

X – As conclusões

Nas conclusões do projecto de relatório é feita referência à inexistência de segregação de funções bem como ao alegado incumprimento das metas constantes nas rubricas “transferências correntes”.

Ora, quanto a estas questões é mister referir que:

Por um lado, o MFA cumpriu sempre e com total rigor as normas legais que impuseram a redução de pessoal.

 BELCHIOR &
ASSOCIADOS, RL

Por outro lado, o Presidente da Câmara Municipal exarou um despacho no MFA para segregação de funções que definiu formalmente o nível de responsabilidades entre os diversos responsáveis por forma a atingir os objectivos da execução do PAM.

32

Termos em que deve ser atendida a posição expressa no MFA no presente contraditório e ser reformulado o projecto de relatório em consonância com as observações aqui enunciadas concluindo-se pela ausência de ilegalidades praticadas.

Requer:

Se digne V^a Ex^a requisitar ao Ministro das Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente o **original do contrato** de concessão previsto no DL n^o 121/2000, nomeadamente no seu art. 8^o, celebrado entre o Estado Português, e os municípios aderentes..

Junta procuração e 4 documentos

O advogado,

Tribunal de Contas

Proc. n.º 2019/238/A9/650

1

RESPOSTA DO

Presidente da Câmara Municipal

ANTÓNIO MANUEL PINA FONSECA

ao

Projecto de Relatório na Auditoria

efectuada no processo

CONTROLO DO

PLANO DE AJUSTAMENTO FINANCEIRO DAS AUTARQUIAS LOCAIS

Exmo Senhor

Director Geral do Tribunal de Contas

I - Preâmbulo

Preambularmente é necessário referir que, nos termos do artigo 57.º, n.º 1, da Lei n.º 73/2013, de 3 de Setembro, os municípios que ultrapassem o limite da dívida total previsto no artigo 52.º da mesma lei, recorrem aos seguintes mecanismos de recuperação financeira:

- a) Saneamento financeiro;
- b) Recuperação financeira.

Em conformidade com o n.º 2 do mesmo artigo 57.º, «a adesão aos mecanismos de recuperação financeira é facultativa ou obrigatória consoante o nível de desequilíbrio financeiro verificado a 31 de Dezembro de cada ano».

1

De acordo com o artigo 61.º da Lei n.º 73/2013, o município é obrigado a aderir ao procedimento de recuperação financeira municipal sempre que se encontre em situação de ruptura financeira.

2

A situação de ruptura financeira municipal considera-se verificada sempre que a dívida total prevista no artigo 52.º da Lei n.º 73/2013 seja superior, em 31 de Dezembro de cada ano, a 3 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos últimos três exercícios.

O processo de recuperação financeira determina o recurso ao FAM, regulado pela Lei n.º 53/2014, de 25 de agosto.

O FAM, pessoa coletiva de direito público, tem como órgãos a direção executiva, a comissão de acompanhamento e o fiscal único.

Compete à direção executiva acompanhar os municípios que adiram ao FAM na preparação dos respetivos programas de ajustamento municipal e, após audição da comissão de acompanhamento, aprovar os PAMs.

Já no que respeita à Direção-Geral das Autarquias Locais compete-lhe assegurar «o apoio técnico, administrativo e logístico indispensável ao bom funcionamento do FAM» (artigos 7.º, 9.º, alíneas c) e m), e 14.º, da Lei n.º 53/2014).

A proposta de PAM a apresentar ao FAM pelos municípios endividados é acompanhada de certificação de um auditor externo, o qual terá que tomar posição expressa sobre o seu conteúdo, em especial no que respeita à sustentabilidade, às variáveis subjacentes às estimativas realizadas e à exequibilidade dos objetivos de redução de dívida (artigo 27.º da Lei n.º 53/2014).

A recuperação financeira realiza-se através de contrato celebrado entre o FAM e o Município, denominado programa de ajustamento municipal (PAM), que deve conter um conjunto de medidas específicas e quantificadas com vista à diminuição programada da dívida até ao limite do legalmente admissível (cfr. artigo 23.º, n.º 5, da Lei n.º 53/2014), com base nos seguintes mecanismos:

- a) Reequilíbrio orçamental, que inclui, nomeadamente, medidas de:
 - i) Redução e racionalização da despesa corrente e do capital;
 - ii) Maximização da receita própria;
 - iii) Existência de instrumentos de controlo interno.
- b) Reestruturação da dívida financeira e não financeira;
- c) Assistência financeira.

As medidas incluídas no PAM têm em conta os impactos orçamentais e a assunção das dívidas decorrentes dos processos de dissolução de empresas locais que estejam nas circunstâncias previstas no n.º 1 do artigo 62.º da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, e da internalização das respetivas atividades pelo município (n.º 7 do artigo 23.º da Lei n.º 53/2014).

3

Quanto à reestruturação financeira, estão abrangidas quaisquer dívidas municipais, independentemente da sua maturidade ou qualificação, e, ainda, as dívidas que o município venha a assumir no âmbito de processos de dissolução de empresas locais, que estejam nas circunstâncias previstas no n.º 1 do artigo 62.º da Lei n.º 50/2012, de 31 de Agosto (artigo 37.º da Lei n.º 53/2014).

A elaboração da lista com a relação global dos créditos objeto de reestruturação, a identificação dos credores e os termos das alterações acordadas, bem como a quantificação da redução da dívida, constituem elementos obrigatórios do plano de reestruturação de dívida que é parte integrante do PAM (artigo 41.º da Lei n.º 53/2014).

O n.º 4 do artigo 41.º da Lei n.º 53/2014 estabelece, especificamente, que «o montante de cada tranche do empréstimo [quando se está no âmbito da assistência financeira] é afeto aos credores tendo em conta o peso da redução da dívida de cada um sobre o montante da respetiva dívida inicial, na soma dessas percentagens de redução».

A assistência financeira prestada pelo FAM tem natureza subsidiária em relação às medidas de reequilíbrio orçamental e de reestruturação financeira e apenas tem lugar quando aquelas existam e sejam insuficientes para a recuperação financeira do município (artigo 43.º da Lei n.º 53/2014).

A subsidiariedade da assistência financeira, por via dos empréstimos ou da prestação de garantias, é inequívoca, quando se proíbe que as mesmas medidas sejam utilizadas para suporte financeiro que vá além das dívidas que estejam

Como ficou referido no projecto de relatório o Município de Fornos de Algodres apresentou um Plano de reequilíbrio Financeiro em 2008.

Tendo por objetivo a consolidação de dívidas financeiras e não financeiras, em 2010 o Município celebrou um contrato de empréstimo no montante máximo de M€35 com um prazo global de vinte anos, acompanhado de um conjunto de medidas de reequilíbrio orçamental, que obteve o visto do Tribunal de Contas em 15.04.2010.

Uma vez que o MFA estava situação de rutura financeira o que foi declarado em 30.09.2008 ao abrigo da LFL em vigor (artº 41º nº 2 da Lei nº2/2007, de 15.01).

Mercê do que o MFA celebrou um contrato de empréstimo no montante máximo de M€35 com um prazo global de vinte anos.

Em 31.12.2013, o MFA continuava a apresentar um rácio de dívida que correspondia a uma dívida aproximadamente de 7,5 vezes superior à média das receitas correntes líquidas cobradas nos três exercícios anteriores, incluídas no PAM (artigo 44.º, n.º 2, da Lei n.º 53/2014).

O Município de Fornos de Algodres encontrava-se em situação de ruptura financeira em 2015, decorrente da impossibilidade de incumprimento do PRF aprovado em 2011. Como tal, estava obrigado a aderir ao procedimento de recuperação financeira, que determina o recurso ao FAM.

Esse progresso Plano de Reequilíbrio Financeiro teve como suporte um financiamento junto de instituições de crédito a médio e longo prazo, no valor total de 34,4 M€.

Esse plano de saneamento financeiro foi totalmente desastroso para a autarquia, uma vez que não conseguiu reverter a situação de ruptura financeira que a afectava desde 2008.

Foi neste contexto que, após a publicação do Regime Jurídico da Recuperação Financeira, aprovado pela Lei n.º 53/2014, de 25 de Agosto, o Município de Fornos de Algodres, após ter aderido ao Fundo de Apoio Municipal, apresentou adesão de um Programa de Ajustamento Municipal, mediante contrato administrativo que celebrou em 2016.

Em face da entrada em vigor desse RFALEI e do RJRFM, o Município encontrava-se em posição de adesão ao FAM (art.º 61.º do RFALEI), tendo declarado novamente a situação de ruptura financeira, em 23.09.2014, para efeitos de negociação.

Assim e em 2015, o Município apresentou ao FAM uma proposta de Programa de ajustamento municipal (PAM) que contemplava a adoção do mecanismo de reequilíbrio orçamental e o recurso ao mecanismo de assistência financeira através de empréstimo remunerado, com um prazo de ajustamento de trinta e cinco anos, tendo sido aprovado pela Direção Executiva do FAM em 18.10.2016 e pelos órgãos autárquicos do MFA em novembro de 2016.

Mercê desse contrato o FAM celebrou com a autarquia um Empréstimo de Médio e Longo prazo, no âmbito da concedida assistência financeira, até ao valor de 32 620 056,73 euros.

Tal contrato visava a liquidação de dívidas de natureza financeira e passivos contingentes de, respetivamente, 29 459 414,27 euros e 3 160 642,46 euros.

O que se revelou extremamente benéfico para a autarquia, uma vez que com o pagamento da dívida anteriormente existente junto das instituições de crédito, ocorreu uma diminuição drástica com o serviço da dívida, ao nível dos juros e outros encargos.

Sucede que o projecto de relatório confunde as questões de facto inerentes ao inicial Plano de Reequilíbrio Financeiro com as situações de facto que motivaram a elaboração do PAM.

Vejamos as críticas que o projecto de Relatório imputa ao MFA:

II– O contrato de empréstimo do PRF.

Refere o projecto de Relatório que na sequência do contrato de reequilíbrio financeiro celebrado a 26.02.2010 com a Caixa Geral de Depósitos (CGD) e com o Millennium bcp (Mbc) até ao máximo de M€35, o MFA utilizou M€34 para as seguintes finalidades: M€12,5 para consolidação da totalidade da dívida financeira existente e o valor de M€21,5 para pagamentos de dívida não financeira.

Ora, precisamente porque o anterior PRF não se mostrou exequível é que após a entrada em vigor do RFALEI (que ocorreu em 01.01.2014) é que a Câmara Municipal de Fornos de Algodres deliberou, por unanimidade, em 23.09.2014, reconhecer a situação de rutura financeira e manifestar interesse em estabelecer negociações para aceder ao FAM, as quais duraram mais de dois anos (até dezembro de 2016).

No decurso dessas negociações terminou em 15.04.2015 o período de diferimento de amortização do capital do empréstimo financeiro do PRF.

Por esse motivo o MFA solicitou às instituições de crédito a manutenção da prestação do empréstimo sem alterações.

Mercê dessa solicitação o BCP e a CGD aceitaram a prorrogação daquelas condições por períodos sucessivos até à conclusão do processo do FAM.

Ora, refere o projecto de relatório que a renegociação efetivada transferiu para os anos subsequentes o pagamento do capital em dívida, o que levou a um agravamento da despesa com os juros face aos termos contratados inicialmente, no valor global de €24 644.

Refere, ainda, o projecto de relatório que as alterações efetivadas entre 2015 e 2017 resultaram em modificações das condições gerais e objetivas do contrato visado pelo

Tribunal de Contas em 15.04.2010 - através do reescalonamento do plano de amortização do capital em dívida com agravamento dos encargos financeiros -, pelo que, à luz do disposto na alínea f) do n.º 1 do artigo 25.º do Regime Jurídico das Autarquias Locais (RJAL), e nas alíneas a) e d) do n.º 1 do artigo 46.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC)⁸⁰ o contrato modificado estaria sujeito a aprovação da AM e respetivo envio ao TdC para fiscalização prévia.

6

Assim, teria ocorrido despesa acrescida com os encargos da dívida que assim seriam ilegais.

Afigura-se ao MFA que esse entendimento não tem suporte factual nem normativo.

Vejamos:

Contra o que consta do projecto de relatório, por um lado, essa alteração de prestações devida pelo contrato de empréstimo já estava autorizada pela Assembleia Municipal, aquando da celebração do contrato de empréstimo autorização essa que se manteve válida e eficaz após a alteração de algumas cláusulas do contrato.

Com efeito, o artigo 25.º da Lei 75/2013 sob a epígrafe “Competências de apreciação e fiscalização” refere no seu n.º 1 alínea f) que compete à assembleia municipal, sob proposta da câmara municipal autorizar a contratação de empréstimos.

Ora, a autorização para empréstimo já fora concedida. E essa autorização não consiste na aprovação de todas as cláusulas do contrato mas apenas confere autorização à Câmara Municipal para contratar o empréstimo.

Deste modo a autorização conferida pela Assembleia Municipal para a contratação do empréstimo não ficou alterada nem adulterada pela renegociação das datas das prestações, nem no diferimento dos prazos de pagamento das mesmas. Tal renegociação consiste simplesmente num acordo de pagamento nos termos do contrato, tal como poderia acontecer com qualquer outro fornecedor de bens e serviços.

Por outro lado, o visto conferido manteve-se cumprido com a renegociação, uma vez que as condições essenciais contratuais não foram alteradas.

Com efeito, não se pode falar em acréscimo de despesa para os anos subsequentes, uma vez que, se os juros deixaram de ser pagos nos prazos inicialmente acordados, ocorreu um protelamento temporal ou diferimento cronológico na execução dessa despesa, o que não constitui aumento da mesma.

 **BELCHIOR &
ASSOCIADOS, RL**

Na verdade, se o município deixou de pagar os juros remuneratórios de capital no prazo inicialmente contratado e se acordou com o credor o seu pagamento diferido, tal facto não implica aumento de despesa.

7

Apenas se limitou a diferir o seu pagamento.

Deste modo, o valor de 24.622 € referidos no & 60 do projecto de relatório foi compensado pela poupança do serviço da dívida. De facto, este processo tem de ser analisado no seu todo, uma vez que o empréstimo de reequilíbrio assinado ao abrigo do PRF tinha, no final de 2016, uma taxa de juro de 2,02% enquanto o empréstimo de assistência financeira contratualizado com o FAM e que visou reestruturar o primeiro, tinha à data uma taxa de juro de 1,75%. Nestes termos, a poupança decorrente desta operação de reestruturação foi de cerca de 0,5M€ conforme identificado pela Direcção Executiva do FAM, no ponto 52 do relatório que serviu de base à aprovação do FAM.

Este serviço da dívida e reembolso de capital corresponde a 50% do orçamento da autarquia.

Ocorreu uma poupança da taxa de 1,25% incidentes sobre 28.000.000 € de capital mutuado.

Além disso, essa alteração dos prazos contratuais ocorreu mediante prévia reunião e concordância com a Direcção do FAM.

Acresce ainda que essa renegociação ocorreu em pleno estado de necessidade.

Uma vez que o MFA não tinha capacidade nem meios financeiros para pagar o serviço da dívida.

Com efeito, o orçamento de 2015 não permitia que o MFA pagasse mais nenhum compromisso, para além do serviço da dívida.

Assim, o MFA não conseguia pagar os vencimentos dos funcionários, facturas de água, electricidade, combustível.

Apoditicamente, o MFA não tinha capacidade financeira para pagar o serviço da dívida contraída perante as referidas instituições de crédito, sob pena de ter que encerrar a sua normal actividade autárquica e exercer as suas atribuições legais.

○ que é demonstrado pela simples análise do orçamento de 2015:

Exemplificando:

○ saldo orçamental em 01/01/2015 era de 52.409,38 euros e no final de 2015 era de 233.177,10 euros.

7

E não fosse a redução de liquidação de passivos financeiros que no orçamento inicial de 2015 era de 1.755.369 euros e na execução de 1.350.477,87 euros, não teria havido condições financeiras para a gestão corrente indispensável do Município, designadamente vencimentos e despesas inadiáveis.

Mercê da contratação do PAM o 1º reembolso da dívida bancária anteriormente contraída ocorreu em 15.05.2017, no montante de 27.521.447,26 €.

Sendo as medidas constantes do PRF insuficientes para reduzir o endividamento até ao limite previsto no n.º 1 do artigo 52.º da Lei n.º 73/2013, o Município adoptou medidas de reestruturação financeira que envolveram a negociação de dívidas financeiras, enquanto preparava a elaboração do PAM, após a publicação da Lei n.º 53/2014.

Por outro lado, o valor de 12.000.000 € atribuído ao imóvel onde está instalado o hotel é claramente exagerado, e inexequível pelo que nem foi considerados nos orçamentos anuais.

E, como se dirá subsequentemente, o MFA não pôde alienar o hotel uma vez que este está onerado com contrato de concessão/comodato ao INATEL, que terminará apenas em 31.12.2021.

III– Alienação de património - venda do imóvel destinado a hotel -

O projecto de relatório refere no parágrafo 161 a 169 que o MFA se comprometeu a alienar património, o que não fez.

Refere que o PRF previa a execução de receitas desta natureza a partir de 2014, designadamente pela alienação de “(...) um hotel situado num edifício histórico, propriedade do município, no montante de 12.000.000€, com pagamentos faseados”, cujos influxos orçamentais estavam previstos até 2023.

Sucede que, se é verdade que essa obrigação de venda estava efectivamente prevista no PRF (Programa de Reequilíbrio Financeiro), a verdade é que tal já não aconteceu no PAM (Programa de Assistência Municipal).

Ora, o PAM sucedeu ao PRF, que ficou consumado com a aprovação do PAM.

**BELCHIOR &
ASSOCIADOS, RL**

Com efeito, a aprovação do PAM substituiu e aprovou o antecedente PRF, o qual se extinguiu, por consunção pelo PAM.

Pois ocorreu a contratação de novos empréstimos bancários, por via dos quais foram amortizados e pagos os anteriores contratos de mútuo bancários que se encontravam vigentes no decurso da vigência do PRF.

O Município de Fornos de Algodres encontrava-se em situação de ruptura financeira em 2015.

Mas no PAM não se encontra prevista a alienação do imóvel destinado a hotel e identificado no & 169º do projecto de relatório.

Essa alienação encontrava-se apenas prevista no PRF, o qual, como se disse se extinguiu e ficou consumado pela aprovação do PAM. De facto, ao contrário do que aconteceu no PRF, aprovado e validado por várias instituições, o PAM, por opção do Executivo camarário e da Direção do FAM, não contemplou essa hipotética alienação considerada inverosímil, garantindo assim uma maior possibilidade de execução efetiva do PAM, o que tem acontecido com assinalável sucesso.

Neste contexto, não se encontrava prevista a execução de receitas por essa via de alienação de património.

Se é certo que o PRF previa a partir de 2014 a execução de receitas pela alienação de “(...) um hotel situado num edifício histórico, propriedade do município, no montante de 12.000.000€, com pagamentos faseados”, cujos influxos orçamentais estavam previstos até 2023, verdade é que tal compromisso não foi assumido no PAM.

Precisamente pelo facto de essa alienação ser inviável pelas seguintes razões:

Em primeiro lugar pelo facto de o Solar de Vila Ruiva da Quinta de Vila Ruiva, sito no concelho de Fornos de Algodres, ter sido cedido gratuitamente ao INATEL por um prazo de vinte anos (até 04.05.2022), mediante protocolo celebrado em 04.05.2002.

Em segundo lugar, a avaliação do imóvel, é largamente inflacionada e desinserida da realidade.

Com efeito, o PRF foi elaborado em 2008, antes da crise do sub-prime criada pela falência dos grandes bancos americanos (Lehman Brothers e outros). Mercê disso, o PRF assentava os seus pressupostos em factos ocorridos anteriormente à eclosão dessa crise financeira. Em terceiro lugar, o valor da avaliação é meramente arbitrário e não existe qualquer avaliação, interna nem externa efectuada ao imóvel.

9

Dizer-se que o imóvel vale 12.000.000 € é o mesmo que poder dizer-se que vale 100.000.000 €, pois não existe nenhum critério sério nem nenhuma entidade ou perito avaliador, minimamente credíveis, que tenha aventado valor ao imóvel. Pode-se inferir que o valor referido foi acomodado pelos órgãos autárquicos para preencher um valor em aberto no PRF.

10

Em quarto lugar o INATEL foi abordado para o efeito, não tendo manifestado o mínimo interesse na aquisição do imóvel, em referência.

Mas todo este processo e organização do PRF foi elaborado pelo executivo anterior (mandato 2009-2013).

IV - Consignação do aumento de receita proveniente do FEF e do IRS

O projecto de relatório invoca o facto de o Município não ter observado as disposições previstas no artº 98º da Lei nº 82-B/2014 (LOE) relativas à redução do endividamento.

Com efeito, essa LOE para 2015 previa a consignação do aumento da receita entre 2014 e 2015, proveniente do FEF e da participação variável do IRS, numa das seguintes finalidades:

- i) capitalização do FAM;
- ii) pagamento de dívidas a fornecedores registadas no Sistema Integrado de Informação das Autarquias Locais (SIAL) a 30.08.2014;
- iii) redução do endividamento de médio e longo prazo do município.

Sucedem que:

O MFA beneficiou de um acréscimo global de receita de IRS e do FEF de M €192 entre 2014 e 2015, tendo aplicado cerca de M €46 na capitalização do FAM. Mas é criticado pelo facto de não ter procedido à afetação do valor remanescente – cerca de M €146 – aos fins preconizados na LOE de 2015.

Desde já se deve adiantar que nessa data não existiam dívidas a fornecedores registadas no SIAL por parte do MFA.

As dívidas existentes eram apenas as que decorriam dos contratos de mútuo bancário.

Além disso, a verdade é que neste período - 1º semestre de 2015 - estavam a decorrer as negociações com as instituições de crédito, por via das quais foi acordada a moratória no pagamento das prestações contratuais. O que sucedeu, por aconselhamento da Direcção do próprio FAM e pelas razões sobreditamente explicitadas, pelo que não era lógica a afetação desse aumento da receita à redução do endividamento de médio e longo prazo.

Mesmo assim, do quadro 18 do projecto de relatório infere-se que ocorreu transferência em duodécimos, sendo certo que já no 2º semestre de 2015 estava prevista a transferência de cerca de metade do acréscimo global de receita. (caro DR – esta sua nota fará sentido para concluir para a eventual prescrição das situações ocorridas no 1º semestre de 2015)

11

V- Impostos municipais

Fixação das taxas máximas dos impostos municipais

O projecto de relatório imputa ao MFA o facto de ter incorrido em incumprimento da alínea i) do n.º 1 do artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 38/2008 e na alínea c) do n.º 1 do artigo 35.º do RJRFM que atribuem ao MFA o dever de fixação das taxas máximas sobre impostos municipais, designadamente do Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI).

Refere o projecto de relatório que nos termos da alínea c) do n.º 1 do artigo 112.º do Código do Imposto Municipal sobre Imóveis (CIMI), nos anos de 2014 a 2015, a taxa de IMI para os prédios urbanos poderia ser fixada entre 0,3% e os 0,5%. A taxa máxima viria a ser alterada a partir do ano de 2016, fixando-se em 0,45%.

Refere, ainda tal projecto de relato que, com a redução da taxa máxima de 0,5% para 0,45% em 2016, foi prevista a possibilidade de fixação da taxa de 0,5% pelos municípios abrangidos pelo PAM, com fundamento na sua indispensabilidade para cumprir os objetivos definidos no programa.

Por outro lado, diz o mesmo projecto de relatório que o artigo 35.º-A do RJRFM possibilitou, a partir de 2018, a dispensa da fixação da taxa máxima de IMI perante a demonstração de capacidade de satisfação integral por parte do MFA dos encargos decorrentes do PAM.

Ora, neste particular aspecto, o projecto de relatório incorre em erro nos pressupostos de facto.

Com efeito, na revisão do FAM a proposta para majoração do IMI para prédios devolutos **só está prevista para 2022!!!**.

Na Linha 10 do **Formulário I - Listagem das Medidas de Reequilíbrio Orçamental do PAM está expressamente prevista a** calendarização proposta para aplicação da Majoração do IMI a prédios devolutos.

12

Sendo certo que a arrecadação dessa receita só está prevista para 2022.

Deste modo, a crítica quer o projecto de relatório faz a esta parte da execução do PAM é desajustada da realidade, uma vez que tal majoração dos impostos municipais só ocorrerá a partir de 2022, de acordo com o próprio PAM.

De qualquer modo o MFA está a encetar os procedimentos adequados a implementar esta medida, não obstante não se saber quem são os proprietários da maior parte dos prédios degradados e inexistirem na autarquia peritos avaliadores credenciados para o efeito.

Além disto, a verdade é que o próprio projecto de relatório reconhece no & 212 que a fixação das taxas máximas do IMI e da derrama, bem como a não aplicação de benefícios fiscais e de factores minorativos previstos no CIMI, permitiu ao Município alcançar as metas definidas na respetiva rubrica “impostos diretos”, pese embora a não aplicação, entre 2017 e 2019, dos factores majorativos previstos pelo CIMI (implementação parcial da medida).

O que significa que, mesmo sem esses factores majorativos - que só deverão ser aplicados a partir de 2022 - , o MFA cumpriu e alcançou as metas definidas na respetiva rubrica.

Não obstante, importa ter presente critérios de boa gestão dos dinheiros públicos, quando nos debruçamos sobre esta matéria. De facto, para concretização da aplicação de factores majorativos ao IMI é necessário desenvolver previamente um trabalho exaustivo de identificação dos imóveis e de conhecimento de várias informações atualizadas relativas aos respetivos cadastrais, tarefas normalmente levadas a cabo por equipas de solicitadores, que manifestamente o MFA não possui.

Como tal, seria necessário contratar serviços externos para desenvolver estas tarefas, o que, face ao reduzido valor patrimonial dos imóveis deste concelho, eminentemente rural e de baixa densidade, os custos seriam necessariamente superiores aos benefícios provenientes das referidas majorações, questão que não pode deixar de ser ponderada, sobretudo num município em recuperação financeira.

Consequentemente, naquele ano, o Município ultrapassou a alocação máxima das transferências provenientes do FEF para receita corrente constante do n.º 3 do artigo 31.º do RFALEI.

Acresce , ainda, que no & 108, o projecto de relato refere que em 2019, o MFA obteve mais M €302 do FEF por via do previsto nos n.ºs 1 e 2 do artigo 35.º do RFALEI125, que alocou à receita corrente municipal. Tratando-se de uma receita extraordinária, deveria ter sido

12

considerada como transferência de capital, como disposto no n.º 4 do artigo 35.º do RFALEI.

Consequentemente, naquele ano, o Município ultrapassou a alocação máxima das transferências provenientes do FEF para receita corrente constante do n.º 3 do artigo 31.º do RFALEI.

Trata-se de uma forma de tratamento contabilístico diverso do que entende o projecto de relato, mas sem consequência na implementação e execução das metas previstas no PAM.

13

VI – Endividamento municipal

- 5.1. Dívida no balanço -

O projecto de relatório sob os §§ 241 a 250 critica a forma de contabilização das facturas de credores do município.

Refere o projeto de relatório que no que diz respeito às faturas relativas a custos do exercício rececionadas no decorrer do período que medeia entre a data do relato das contas e a data em que as demonstrações financeiras são encerradas pelo órgão executivo, a respetiva classificação contabilística deverá atender à data da emissão da documentação nos seguintes termos: a) faturas emitidas até 31.12.ano n devem ser reconhecidas como “fornecedores – faturas em receção e conferência”; b) faturas emitidas a partir de 01.01.ano n+1 são reconhecidas como ‘acrécimo de custos’.

Critica a auditoria o facto de terem sido identificadas faturas indevidamente classificadas como “acrécimos de custos” e que reuniam as condições previstas para o seu reconhecimento na dívida em “fornecedores – faturas em receção e conferência “ entre 2014 e 2019.

Sucedem que, aquando da passagem de ano, as facturas de fornecedores rececionadas deveriam ser classificadas como dívidas a fornecedores.

Todavia é necessário que algumas dessas faturas, após a respectiva recepção sejam conferidas, reconhecidas, validadas pelos departamentos competentes e classificadas, operações estas que demoram, no mínimo, 5 dias, período este até identificado como recomendado pelo SATA POCAL.

14

Estas operações nem sempre são compatíveis com a correcta classificação de tais facturas (com conferência e validação os valores) nas rubricas próprias até 31 de Dezembro de cada ano.

Pois as últimas facturas que são recepcionadas nos últimos dias de cada ano só podem ser conferidas e validadas pelos serviços respectivos nos primeiros dias do mês de Janeiro do ano subsequente a que respeitam. Daí que a classificação não possa ser efetuada na própria rubrica, até por limitações informáticas de fecho, sendo classificadas na transição de um ano para o seguinte como “acrécimo de gastos”.

Tal tratamento contabilístico cumpre o princípio da especialização dos exercícios e a sua contabilização é feita em acréscimo de gastos e cumpre as revisões do PAM.

Deste modo, essa classificação não afecta e não altera o valor da dívida e o passivo do MFA, sem prejuízo de que no reporte da dívida total à DGAL a mesma pudesse ser efetuada.

Assim, esta classificação é irrelevante para a apresentação da dívida exigível e do total do passivo no Balanço.

Contudo, existindo impacto do reporte da dívida total no cálculo da dívida total, tendo em conta o valor absoluto em causa, o mesmo é imaterial e só por si não altera o posicionamento do MFA face aos indicadores de dívida total. Ou seja, dado que o MFA já se encontra acima do linear da dívida total e como tal inserida no processo de reestruturação, o eventual acréscimo deste valor não altera em nada esse posicionamento.

○ que, aliás, é reconhecido pelo próprio projecto de relatório no & 47 .

VII – Tarifários

○ projecto de relato analisa nos && 149 e segs a questão do tarifário do preço dos serviços de Abastecimento de Água (AA), saneamento de Águas Residuais (AR) e gestão de Resíduos Urbanos (RU).

Nos termos da alínea k) do n.º 2 do artigo 23.º do RJAL, compete aos municípios assegurar a provisão de serviços municipais de AA, de AR e de RU nos termos definidos pelas recomendações da Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos (ERSAR), conforme previsto na alínea e) do n.º 1 do artigo 35.º do RJRFM.

15

Com efeito, a Lei das Finanças Locais aprovada pela Lei n. 73/2013, de 3 de Setembro, estabelece que as tarifas municipais, relativas à prestação dos serviços de abastecimento de água, saneamento de águas residuais e gestão de resíduos urbanos estão sujeitas ao parecer da entidade reguladora, no que respeita à sua conformidade com as disposições legais e regulamentares em vigor.

Para o efeito, as entidades gestoras de sistemas municipais, que operam sem contrato, devem submeter à ERSAR informação anual relativa à “Formação de tarifários” do ano seguinte.

E a verdade é que no que respeita à fixação dos preços, é mister esclarecer que a ERSAR vem dando parecer favorável à fixação das tarifas após 2011.

Por outro lado, a não actualização dos preços decorre do litígio que opõe o MFA (e outros municípios) à Águas de Lisboa e Vale do Tejo e que vai explicitado subsequentemente.

VIII - A questão da facturação à Sociedade de Águas-do Zêzere e Côa (actualmente designada Águas de Lisboa e Vale do Tejo)

- Suspensão dos pagamentos da aquisição de água à Águas do Zêzere e Côa -

A Sociedade de Águas-do Zêzere e Côa (agora Águas de Lisboa e Vale do Tejo), reclama uma dívida do Município. No entanto o Município continua sem reconhecer a totalidade desse Passivo, existindo várias acções judiciais pendentes entre a empresa Águas do Zêzere e Côa, SA (AZC) (agora Águas de Lisboa e Vale do Tejo) e os municípios integrantes do sistema Multimunicipal, designadamente, o MFA.

Desde já se deve clarificar que correu termos, no Tribunal Administrativo e Fiscal de Castelo Branco sob o n.º 450/17 BECTB, acção judicial administrativa instaurada pelo MFA contra **Águas de Lisboa e Vale do Tejo** na qual se peticiona o decretamento da nulidade do Contrato de Concessão celebrado entre essa sociedade e o Estado Português referente ao Sistema Multimunicipal em que o Município está integrado e, em consequência dessa, nulidade dos contratos celebrados entre a **Águas de Lisboa e Vale do Tejo** e o MFA,

15

 **BELCHIOR &
ASSOCIADOS, RL**

relativos ao Fornecimento de Tratamento de Efluentes, e ao de Abastecimento de Água e o de Valorização de Infraestruturas.

16

Nessa acção judicial foi proferido despacho que remeteu as partes para o Tribunal arbitral.

IX – Duas acções arbitrais

1ª Acção arbitral

Mercê desse despacho foi instaurada acção arbitral contra **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA.** pelos municípios aderentes aos sistemas de abastecimento de água e de distribuição de efluentes.

○ MFA foi chamado a essa acção arbitral na qualidade de interveniente principal.

Nesta acção arbitral é peticionada a NULIDADE DO CONTRATO DE CONCESSÃO previsto no DL n.º 121/2000, nomeadamente no seu art. 8.º, celebrado entre o Estado Português, e os municípios aderentes, uma vez que o referido contrato que foi submetido a aprovação dos órgãos deliberativos dos municípios não tem o mesmo teor do contrato original assinado pelo Ministro do Ambiente.

Como se disse, nesta acção arbitral o MFA foi chamado a intervir nela na qualidade de intervenção principal.

○ Sistema (Sistema Multimunicipal de Abastecimento de Água e de Saneamento do Alto Zêzere e Côa) foi criado "para captação, tratamento e distribuição de água para consumo público e para recolha, tratamento e rejeição de efluentes dos municípios de Almeida, Belmonte, Covilhã, Figueira de Castelo Rodrigo, Fundão, Guarda, Manteigas, Meda, Penamacor, Pinhel e Sabugal" (cf. Art.º 1.º do DL n.º 121/2000) e posteriormente foi alargado aos Municípios de Aguiar da Beira, Celorico da Beira, Fornos de Algodres, Gouveia, Oliveira do Hospital e Seia (cf. despacho proferido em 22.09.2003 pelo Ministro das Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente e publicado no DR, II Série, com o n.º 18133/2003.

Ficou, assim, definido por lei o âmbito geográfico do Sistema correspondendo ao território dos Municípios discriminados no artigo precedente, e ficou igualmente definido com o mesmo âmbito o objeto (exclusivo) da sociedade concessionária.

16

Para a criação e execução inicial do Sistema, foi, em 15.09.2000, celebrado entre o Estado Português e a sociedade AdZ, o contrato de concessão previsto no DL n° 121/2000.

17

Posteriormente, e na medida em que por imperativo legal integraram o Sistema, cada um dos Municípios aderentes celebrou com a AdZ três contratos que são iguais: um contrato de recolha de efluentes, um contrato de fornecimento de água e um contrato de valorização das infra-estruturas municipais existentes em cada um dos respetivos concelhos e a integrar na concessão.

Contudo, porque não existe despacho fundamentado para, nos termos previstos no art. 2º, n° 3 do DL n° 379/93, de 05.11, autorizar a saída do Município da Covilhã, nem havia condições político-administrativas para emitir tal despacho, foi criado o estratagema seguinte:

Ficcionando-se a existência de um despacho a autorizar a saída do Município da Covilhã do Sistema na vertente do abastecimento de água e a saída de 21 das 31 freguesias da Covilhã do Sistema na vertente do tratamento de efluentes, para além de não haver qualquer exclusão quanto ao referido âmbito subjetivo, também não se verifica qualquer exclusão quanto ao âmbito objetivo do Sistema que, como resulta dos Decretos-Lei n°s 379/93, 319/94, 162/96 e 121/2000, compreende o abastecimento de água para consumo público e a recolha, tratamento e rejeição de efluentes, tudo na área geográfica dos Municípios atrás identificados.

Ao arrepio daquilo que consta do próprio contrato de concessão que reproduz na íntegra a definição do Sistema constante do art. 1º do DL n° 121/2000 (cf. cláusula 1ª, ponto 1), o expediente de “Projeto Global” é usado pelos contraentes para excluir da gestão do Sistema:

- A totalidade da área geográfica referente ao concelho da Covilhã no que concerne à captação, tratamento e distribuição de água para consumo público, e;
- No que se reporta à recolha, tratamento e rejeição de efluentes, a área correspondente às restantes freguesias para além das 10 do município da Covilhã (Sra. da Conceição, S. Martinho, Sra. Maria, S. Pedro, Cantar Galo, Vila do Carvalho, Canhoso, Teixoso, Tortosendo e Boidobra).

O Município da Covilhã, apesar de integrar o Sistema por imperativo legal, foi "retirado" da concessão totalmente quanto à vertente da captação, tratamento e distribuição de água para consumo público, e parcialmente no que alude ao vector do tratamento e rejeição de

efluentes, no qual a concessão apenas contemplou as já mencionadas e identificadas freguesias do seu concelho.

Pelo que, ao excluir da concessão o Município da Covilhã nos termos já referidos, o contrato de concessão violou o disposto no art.º 1.º do DL n.º 121/2000, o que determina a sua nulidade, nulidade que expressamente aqui se invoca e alega para todos os devidos e legais efeitos.

Concluir que se o Município da Covilhã saiu, inviabiliza de todo a sugestão do projeto de relatório de que o MFA tivesse aplicado as tarifas com a consideração de que o Município da Covilhã estivesse no sistema.

2.ª Acção arbitral

Além disso, o MFA instaurou uma outra acção arbitral(juntamente com os demais municípios aderentes contra a **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA..**

Com efeito,

Com a publicação do Decreto-lei 94/2015 de 29 de Maio, foi criado o Sistema Multimunicipal de Abastecimento de Água e de Saneamento de Lisboa e Vale do Tejo, bem como, foi constituída a sociedade Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA, a quem foi atribuída a concessão da exploração e da gestão do Sistema Multimunicipal de Abastecimento de Água e de Saneamento de Lisboa e Vale do Tejo.

Ainda nos termos do referido Decreto-lei (art.º 2.º) o Sistema Multimunicipal de Abastecimento de Água e de Saneamento de Lisboa e Vale do Tejo, no qual foi, para além de outro integrado nos termos da alínea b) do n.º 2 do referido artigo o Sistema Multimunicipal de Abastecimento de Água e de Saneamento do Alto Zêzere e Còa, criado pelo Decreto-lei 121/2000 de 4 de Julho, alterado pelo Decreto-lei 185/2000, de 10 de Agosto, sistema que era administrado pela sociedade Águas do Zêzere e Còa, SA.

Nos termos do n.º 2 do art.º 4.º do referido Decreto-lei foi transferido para a sociedade Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA, o património global da sociedade Águas do Zêzere e Còa, SA entre outras, sucedendo a sociedade Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA, nos termos do n.º 3 do mesmo artigo, em todos os direitos e obrigações daquela, que foi extinta sem necessidade de liquidação, incluindo na titularidade de quaisquer autorizações, licenças e concessões relativas a utilização de recursos hídricos e ao exercício de actividades acessórias ou complementares e nas respectivas posições em todos os contratos vigentes, designadamente, contratos de trabalho, contratos de cedência de pessoal, contratos de prestação de serviços, contratos celebrados com a EPAL, SA, contratos de financiamento, contratos relativos à atribuição de fundos europeus, contratos de cedência e de aquisição de

infraestruturas, contratos de operação e manutenção de infraestruturas, contratos de gestão dos sistemas municipais que hajam sido celebrados por essas sociedades ao abrigo do Decreto-lei 90/2009, de 9 de Abril, e, sem prejuízo do disposto no artigo 19.º, quaisquer contratos de fornecimento e de recolha celebrados.

19

Nos termos do ponto 4 do mesmo artigo, a constituição da sociedade e a extinção das concessionárias dos sistemas extintos, bem como a sucessão legal determinada nos números anteriores, não carecem de qualquer formalidade e são plenamente eficazes e oponíveis a terceiros, adquirindo a sociedade personalidade jurídica e existindo como tal a partir da data da entrada em vigor do presente Decreto-lei, independentemente do registo. Assim, a presente ação é intentada contra a sociedade supra identificada.

É neste contexto que é mister prestar os seguintes esclarecimentos:

1. Em 29.10.1993 foi publicado o Decreto-lei n.º 372/93 que alterou a Lei n.º 46/77, a lei da delimitação de sectores.
2. O DL n.º 379/93 (alterado pelo DL n.º 439-A/99, pelo DL n.º 264/2001, e pelo DL n.º 14/2002) fixou o regime legal da gestão e exploração dos sistemas multimunicipais e municipais para captação, tratamento e distribuição de água para consumo humano, que, em abstracto, criou.
3. Em 4.7.2000, foi publicado o DL n.º 121/2000 que criou o Sistema Multimunicipal de Abastecimento de Água e de Saneamento do Alto Zêzere e Côa, e criou a sociedade **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA**.
4. Nos termos do disposto no art.º 1.º do referido DL, o Sistema tinha como objectivo a captação, tratamento e distribuição de água para consumo público e a recolha, tratamento e rejeição de efluentes de Municípios aderentes a esse sistema, designadamente o MFA.
5. Ao abrigo do disposto no referido DL n.º 121/2000, o Estado Português, como concedente, celebrou com a **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA**, como concessionária, um contrato de concessão, em que no n.º 1 do seu artigo primeiro se consignava: *“O concedente atribui à concessionária, em regime de exclusivo, a concessão da exploração e gestão, as quais abrangem a concepção, a construção das obras e equipamentos, bem como a sua exploração, reparação, renovação e manutenção, nos termos da cláusula vigésima terceira, do sistema multimunicipal de abastecimento de água e de saneamento do Alto Zêzere para captação, tratamento e distribuição de água para consumo público e para recolha, tratamento e rejeição de efluentes dos municípios de Almeida, Belmonte, Covilhã, Figueira de Castelo Rodrigo, Fundão,*

Guarda, Manteigas, Meda, Penamacor, Pimbel e Sabugal, que foi criado pelo artigo primeiro do decreto-lei n.º 121/2000 de 4 de Julho, (adiante designado por sistema)."

20

6. Mas no n.º 2 dessa cláusula primeira desse contrato de concessão, consignava-se: "O sistema terá a configuração constante do projecto global constituído pelo Anexo 1 sem prejuízo do disposto no número seguinte."
7. Verificado o Anexo 1, constata-se que o mesmo abre com o seguinte texto: "O Sistema Multimunicipal de Abastecimento de Água e Saneamento do Alto Zêzere e Côa, engloba os municípios de Almeida, Belmonte, Covilhã (apenas em saneamento, nas freguesias de Senhora da Conceição, São Martinho, Santa Maria, São Pedro, Cantar Galo, Vila do Carvalho, Canboso, Teixoso, Tortasendo e Boidobra), Figueira de Castelo Rodrigo, Fundão, Guarda, manteigas, Meda, Penamacor, Pimbel e Sabugal."
8. A razão de ser do número 2 da cláusula primeira do referido contrato de Concessão, bem como o texto do Anexo 1, sabem hoje os municípios aderentes, teve a ver com o facto de a **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** e o Estado português tentarem contornar o facto de o Município da Covilhã, apesar do referido no preâmbulo do DL n.º 121/2000 ("Considerando a anuência dos municípios envolvidos a esta solução, manifestada pelos órgãos competentes para o efeito;") se recusar a celebrar com a Ré os contratos para que o abastecimento de água e a recolha e tratamento de efluentes ao e no concelho da Covilhã se pudessem concretizar.
9. O MFA tem litígio contra a **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** assente em três situações, a saber:
 - A) desequilíbrio económico-financeiro do contrato de concessão após a saída do município da Covilhã do sistema;
 - B) deficiente medição da água fornecida
 - C) e inaceitável medição de efluentes.
10. Um dos fundamentos do litígio que opõe o MFA à referida empresa radica no desequilíbrio económico-financeiro do contrato.
11. A razão de ser e o racional económico do Sistema resultava e era o seguinte:
 - a. A região geográfica dos concelhos que, de acordo com o DL n.º 121/2000, definia a área geográfica do Sistema não tinha um verdadeiro sistema centralizado de captação, tratamento e distribuição de água em alta, bem como, essencialmente, não tinha um sistema centralizado, organizado de recolha e tratamento de efluentes, para que os mesmos, depois de tal, pudessem ser, sem riscos ambientais, lançados no domínio hídrico;

b. A região, de acordo com os estudos elaborados pela COBE, SA, tinha, pela sua pequena dispersão geográfica e pelo facto de ter na sua área uma cidade com a dimensão da Covilhã, o número suficiente de pessoas para a auto-sustentação do Sistema;

c. Deste modo, foi criado, um esquema que passava pela constituição de uma sociedade, em que os Municípios utilizadores poderiam ser sócios – todos, à excepção da Covilhã, aceitaram sê-lo – sociedade a quem o Estado Português concederia a referida concessão, e que, por sua vez, a concessionária procederia às obras e trabalhos necessários para a realização do seu fim e, através de contratos (de Abastecimento de Água em Alta para Consumo Humano, de tratamento de Efluentes, de valorização das Infra-estruturas dos municípios a transmitir em uso ou em propriedade, à **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA**) a celebrar com os utilizadores – até ao momento somente os Municípios –, receberia o montante investido, a remuneração desse capital, bem como os montantes necessários para pagar aos credores da sociedade;

d. O contrato de concessão entre o Estado Português e a **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA**, bem como os contratos de abastecimento de água e de recolha e tratamento de efluentes a celebrar entre esta e os municípios aderentes referidos no DL n.º 121/2000, foram assinados a 15 de Setembro de 2000, na cidade da Guarda;

e. Ou seja, desde o dia 4 de Julho de 2000 até ao dia 15 de Setembro de 2000, houve uma alteração substancial para o equilíbrio do Sistema – à Covilhã que, pelo DL n.º 121/2000, estava (e está) integrada neste, era permitido não assinar os contratos, como se o DL n.º 121/2000 pudesse ser alterado pela vontade da **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA**, pois aos municípios nada foi solicitado sobre essa “efectiva saída”, nem a mesma foi autorizada por quem de direito.

12. A **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** nada fez para obrigar o Município da Covilhã a cumprir com o disposto no DL n.º 121/2000.
13. Em 30 de Novembro de 2004 foi proferido pelo Ministro do Ambiente e do Ordenamento do Território, o despacho n.º 17/MAOT/2004, pelo qual o Município da Covilhã era autorizado a sair do Sistema Multimunicipal na vertente de saneamento, despacho que nunca foi publicado no Diário da República.
14. O Município da Covilhã tem cerca de 100.000 pessoas e cerca de 50.000 vivem concentradas na cidade da Covilhã.
15. Este núcleo habitacional representava e representa 40% do Sistema e tinha a enorme vantagem de ter as pessoas fisicamente próximas – é público e notório que é mais barato abastecer ou tratar efluentes de uma população concentrada do que prestar esses serviços à mesma população se esta estiver geograficamente dispersa, sendo

que o custo de instalação aumenta conforme aumenta a área da dispersão e numa proporção geométrica.

22

16. O comportamento da **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** que foi o de não obrigar o município da Covilhã a cumprir com o DL n.º 121/2000, tendo até ao invés tudo feito para que nada pudesse incomodar o incumprimento de tal Município – para além do mais, abdicou da construção da barragem das Cortes – permitindo que o município da Covilhã pusesse em causa o exclusivo do Sistema (e da própria **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA**) na exploração e captação de água para abastecimento em alta.
17. Este comportamento obrigou a alterar, pelo menos no que diz respeito ao abastecimento de água ao Fundão e a Belmonte, os pontos de abastecimento – que era a barragem de Cortes e que passou a ser a barragem da Meimoa – o que obrigou à destruição da conduta – que tinha menos de 5 anos de uso – de abastecimento do Fundão e à sua substituição por outra com maior diâmetro.
18. A aceitação que o município da Covilhã pudesse, ainda que contra o disposto na lei (DL n.º 121/2000), não integrar o Sistema causou, face ao racional económico em que tinha sido construído um enorme desequilíbrio.
19. Para tentar colmatar esse desequilíbrio o Estado Português e a **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** decidiram alargar o âmbito geográfico do Sistema – o Sistema passou a incluir as áreas geográficas dos concelhos de Aguiar da Beira, Celorico da Beira, Fornos de Algodres, Gouveia, Oliveira do Hospital e Seia – alargamento concretizado pelo despacho n.º 18133/2003 de 13 de Setembro de 2003, proferido pelo então Ministro das Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente, o Sr. Dr. Amílcar Augusto Contel Martins Theias, publicado na II série do Diário da República, n.º 219, de 22.9.2003.
20. De realçar que, mesmo neste alargamento de âmbito, manteve-se a referência à área geográfica do concelho da Covilhã, como fazendo parte do Sistema, sem qualquer restrição.
21. As áreas geográficas dos concelhos que foram integrados no Sistema, eram áreas com poucas infra-estruturas, quer no que diz respeito ao abastecimento de água em alta, ou pelo menos sem infra-estruturas capazes de cumprir os parâmetros legais, no que diz respeito ao tratamento de efluentes e seu lançamento no meio hídrico, a que acrescia o facto de que a população, ainda que em idêntico número de pessoas, se encontrava dispersa, como é público e notório, o que implica a construção de inúmeras redes.

22. Por outro lado ainda, como também é público e notório, os habitantes das zonas rurais são muito menos consumidores de água da rede pública do que os consumidores urbanos.
23. Toda esta situação, a que se adiciona o facto de, em diversos locais da área geográfica do Sistema as opções técnicas, tomadas pela **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** serem, pelo menos, discutíveis, criou tensões no relacionamento entre os municípios aderentes e a **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA**,
24. Outro dos fundamentos do litígio radica na deficiente medição da água fornecida e na inaceitável medição de efluentes.
25. Efectivamente, os instrumentos de medição que a **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** utiliza para fazer as medições dos caudais de água que diz fornecer, e dos caudais dos efluentes que diz tratar não foram calibrados aquando da sua instalação nos pontos de entrega, nem foram aferidos ou verificados periodicamente.
26. Por outro lado esses instrumentos de medição, caudalímetros, não estão colocados nos sítios onde deviam estar, i.e., à saída dos depósitos de água em alta, estando sim colocados à entrada dos mesmos.
27. Ora, a propriedade, ou pelo menos a detenção e ou utilização dos depósitos de água em alta, foram transmitidos para a **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA**, que ao invés do que é sua obrigação, não os tem mantido e conservado, tendo eles inúmeras perdas.
28. A **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** não se incomoda com essas perdas dado as mesmas serem contabilizadas como gastos dos municípios aderentes, o que não corresponde à verdade.
29. A **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** recusa-se a colocar os caudalímetros à saída dos depósitos de alta – o preciso lugar em que começa a rede em baixa e, logo, a responsabilidade dos municípios aderentes.
30. Por outro lado, a **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** instalou diversas estações de tratamento de efluentes em zonas e leitos de cheia de ribeiros e cursos hídricos.
31. A esses factos acresce, no que respeita aos efluentes, que os municípios aderentes não têm rede autónoma/separativa para a água da chuva, a denominada rede pluvial.

32. Esse facto, que é público e notório, era, obviamente, do conhecimento da sociedade que produziu os estudos com base nos quais foi elaborado o *project finance*, a concessão e o seu equilíbrio financeiro, que não o levou em conta.
33. A água das chuvas nunca foi contabilizada como água a tratar, limitando-se os estudos a prever da água fornecida o montante previsível de efluentes criados em todos e cada um dos municípios aderentes.
34. Nem os municípios aderentes nem a **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** equacionaram tal problemática – a da inexistência de rede pluvial, com a consequente recolha das águas pluviais pela rede normal – como se de efluentes se tratasse.
35. Esta situação criou o absurdo de – tendo em conta as medições da **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** – a quantidade de efluentes tratados ser sempre superior à quantidade de água vendida pelos municípios aderentes na rede baixa, e também superior à água que a **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** diz ter fornecido, sendo esse valor bem mais alto, como facilmente se percebe (atento período de chuva), durante o inverno.
36. A lógica deste Sistema foi reproduzida noutras regiões e zonas do País.
37. Também foram criados sistemas multimunicipais de abastecimento e tratamento que tinham como accionista principal uma sociedade detida maioritariamente pela Águas de Portugal, SA, como acontece com a **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA**, participando os municípios utilizadores no capital social.
38. Em contratos celebrados entre a **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** e municípios aderentes (nomeadamente nos de valorização das infra-estruturas municipais celebrados com os primitivos membros do Sistema), chegou-se mesmo a colocar uma cláusula com o seguinte teor: “O valor a atribuir a cada órgão foi efectuado de acordo com a Portaria nº 1040/2001 do Ministério das Finanças, publicada no Diário da República nº 199 de 28 de Agosto, que estabelece os coeficientes de desvalorização da moeda aplicados à alienação de bens, bem como as regras gerais já utilizadas por outras empresas do grupo Águas de Portugal em outros processos, conduzidos com outros Municípios de modo idêntico.”
39. Por outro lado, atento a esta questão, o município de Castelo Branco e os demais municípios que fazem parte do sistema multimunicipal de abastecimento de água e tratamento de efluentes gerido pela sociedade Águas do Centro, SA, sociedade integrada, tal como a **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA**, no grupo Águas de Portugal, SA (grupo AdP), negociaram o estabelecimento de um factor de correcção para o tratamento de efluentes de molde a evitar que a sociedade gestora desse sistema receba pelo tratamento de águas pluviais.

40. Assim, no sistema gerido pela sociedade Águas do Centro, SA, sociedade integrada, tal como a **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA**, no grupo AdP, e que abrange, para além de outras, a área geográfica do concelho de Castelo Branco, foi acordado que à medição a elaborar pela sociedade gestora, seria retirado uma quantia de 20% desse valor, compensando assim o montante das águas pluviais, que já não seria pago.
41. Quando se aperceberam destas questões, e das injustiças que as mesmas criavam – com verdadeiros empobrecimentos ilícitos dos municípios aderentes em virtude dos enriquecimentos sem causa da **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** - e das negociações que tinham sido obtidas entre Castelo Branco, os municípios sócios deste e a Águas do Centro SA, para obviar a tal resultado, os municípios aderentes encetaram sérias negociações com a **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** para obtenção de uma solução de consenso.
42. As questões supra elencadas causaram nos municípios aderentes, utilizadores do Sistema, o fundado receio de lhes estar a ser cobrado valores que não correspondiam à realidade.
43. No dia 17.1.2012, depois de diversas conversas com diversos membros de diversos municípios aderentes, teve lugar em Fornos de Algodres, uma reunião entre os municípios aderentes e a **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** para discutir essas questões, reunião essa que, aliás, foi solicitada pelo próprio Conselho de Administração da sociedade **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA**.
44. Nessa reunião estiveram presentes o então Presidente do Conselho de Administração da **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA**, Sr. Eng. [REDACTED], bem como outros dois administradores da **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA**, um dos quais era o Sr. Dr. [REDACTED] e; em representação dos Municípios, a reunião contou com a presença, entre outros, do então Presidente da Câmara Municipal de Pinhel ([REDACTED]), do então Presidente da Câmara Municipal de Belmonte ([REDACTED]), do então Presidente da Câmara Municipal de Almeida ([REDACTED]), do então Presidente da Câmara Municipal de Penamacor ([REDACTED]), do então Vice-Presidente da Câmara Municipal de Gouveia ([REDACTED]), bem como ainda dos Srs. Drs. [REDACTED], à data respectivamente Vereadores das Câmaras Municipais da Guarda e de Seia.
45. Nessa reunião foram abordadas duas questões referidas bem como a influência que tais medidas tinham no custo do abastecimento de água em alta e nos serviços de

tratamento de efluentes principais, para além de causarem uma enorme incerteza nos valores alegadamente fornecidos tendo em conta o estado dos aparelhos de medição, o local da sua instalação, a sua não verificação e a inclusão das águas pluviais na medição dessas quantidades.

46. No que se refere à segunda questão invocou-se, para além do mais, a impossibilidade física das quantidades de efluentes tratados ser superior à quantidade de água medida no mesmo período temporal, como retratam facturas emitidas pela **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** e remetidas aos municípios aderentes .
47. Concordando com os argumentos invocados pelos municípios aderentes e depois de debatida estas questões, a **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** que cobrava àqueles por metro cúbico de água fornecida o montante de 0,6309 €, avançou com a possibilidade de passar a cobrar o montante de 0,50 €/m³.
48. Bem como, propôs ainda a **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** que em vez dos 0,6974€/m³ que cobrava de tratamento de efluente passaria a cobrar 0,55€/m³ e só sobre uma percentagem da quantidade de efluentes medidos.
49. Mais acrescentou a **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** que esta proposta era uma forma equilibrada de alcançar um valor que reflectisse a realidade dos fornecimentos efectuados e a questão das águas pluviais.Com vista a fechar definitivamente as questões avançadas na reunião de Fornos de Algodres e a superar algumas dificuldades práticas e até jurídicas que, entretanto, se colocaram, em 8.3.2012 teve lugar uma nova reunião, desta feita em Celorico da Beira, na qual estiveram presentes representantes do grupo Águas de Portugal, SA – a accionista maioritária da **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** - nomeadamente dois membros do Conselho de Administração recém nomeados – em Fevereiro do mesmo ano – um dos quais o Sr. Dr. [REDACTED], os quais foram acompanhados ainda por técnicos da AdP (desconhecem os municípios aderentes os seus nomes concretos) representantes da **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA**, nomeadamente membros do seu Conselho de Administração e, ainda, representantes dos municípios aderentes.
50. Em face do exposto, os municípios aderentes começaram, então a proceder ao pagamento das facturas nos termos estabelecidos nas várias reuniões, apesar de nas mesmas não vir qualquer referência às reduções acordadas.
51. Num primeiro momento, houve pagamentos que foram feitos tendo por base os termos do acordo celebrado em Fornos de Algodres, e;

52. Mais tarde, facturas houve que foram pagas de acordo com as condições estabelecidas em Celorico da Beira e, depois, corrigidas na referida Assembleia Geral da **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA**.
53. Outras facturas foram devolvidas por municípios aderentes à **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** para que fossem corrigidas nos termos acordados e para posteriormente serem pagas.
54. Posteriormente, a **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** remeteu aos municípios aderentes o documento que ficara de obter do seu jurista.
55. Foi com estranheza que os municípios aderentes detectaram que a **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** pretendia alterar substancialmente os termos do acordo a que se chegara.
56. A **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** queria transformar um acordo que partia do reconhecimento que os seus contadores não são calibrados nem aferidos, e não estarão colocados nos melhores locais – o que origina que as suas medições possam não ser certas – e do reconhecimento que a rede pluvial não existe autonomizada e a água das chuvas entra nas condutas, como se fosse efluente num mero pagamento em prestações, tendo o Sr. Dr. ██████████, ilustre advogado da **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** (não confundir com o actual Sr. Presidente da Câmara Municipal do Fundão), elaborado comunicação, que a **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** enviou aos municípios aderentes, na qual se refere que nada obsta ao pagamento em prestações.
57. Por não concordar com esse entendimento que em nada correspondia ao acordo firmado em Celorico da Beira, os municípios aderentes remeteram à **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** uma carta a que esta nunca respondeu.
58. Aliás, em consonância com a posição que vieram a adoptar – através da referida comunicação do advogado que põe em causa o acordo firmado -, a determinada altura, nomeadamente em posteriores Assembleias Gerais da **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA**, esta começou a querer “dar o dito por não dito” e a “fugir do assunto” sempre que era interpelada sobre o mesmo, até que acabou por, pasme-se, negar a existência das reuniões e do acordo.
59. Em conformidade com esses comportamentos, a **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** não cumpre o acordado, pois não emite as facturas nos termos estabelecidos, nomeadamente procedendo à redução das quantidades medidas para depois aplicar a tarifa;

60. A **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** continua a facturar aos municípios aderentes a totalidade das quantidades medidas, quantidades essas que expressamente reconheceu serem superiores aos consumos reais.
61. Os municípios aderentes comunicaram à então Sra. Ministra da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território, em reunião que a mesma teve em 22.7.2012 com os, à data, representantes dos Municípios de Belmonte, Almeida, Manteigas e Guarda, e na qual lhe entregaram o documento elaborado e assinado por todos os então Presidentes das Câmaras Municipais dos Municípios utilizadores do Sistema, em que a reafirmaram o acordo e a necessidade do seu cumprimento por parte da **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA**.
62. Posteriormente, os municípios aderentes comunicaram aos anterior e actual Ministros do Ambiente, o comportamento da **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA**.
63. A **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** e os municípios aderentes reconheceram expressamente que não tinham consignado nos contratos de abastecimento de água e de recolha e tratamento de efluentes que celebraram, as questões relacionadas com a calibração dos caudalímetros no momento da sua instalação, e a sua aferição e verificação periódicas, bem como reconheceram que não estabeleceram normas para o local de colocação dos mesmos.
64. Mais reconheceram **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** e municípios aderentes que, no contrato de recolha e tratamento de efluentes, não foi tido em conta o facto de os Municípios não terem rede separativa de águas pluviais, o que implica que as águas pluviais são recolhidas na canalização que conduz os efluentes à estação de tratamento e que as águas pluviais são contadas como se de efluente se tratasse.
65. Ao consignarem no contrato, que as partes denominaram de Valorização, a cláusula que se reproduziu no artigo 36º desta p.i. , as partes quiseram fixar, quanto a essa matéria, um critério de integração.
66. A **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** e municípios aderentes reconheceram que estas situações traziam incertezas à execução dos contratos e implicam um enriquecimento ilícito da **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** e um empobrecimento sem justa causa dos municípios aderentes.
67. Por outro lado, a **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** expressamente reconheceu que outra sociedade do Grupo AdP – a Águas do Centro, SA – tivera em conta o facto de não haver rede separativa e estabelecera, com os Municípios utilizadores do

seu (dela Águas do Centro, SA) sistema, uma redução da quantidade de efluente medido no valor de 80%.

29

68. **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** e municípios aderentes ao terem fixado (ainda que verbalmente) que os contratos tinham lacunas e que as mesmas deviam ser corrigidas reduzindo a quantidade de fornecimento de água medida em 79,25% e a quantidade de efluentes tratados em 80% do valor da água fornecida com a correção referida, determinaram as regras que, no entender de uma e outros, deviam ser as indicadas para a integração dos contratos que celebraram e que reconheceram serem lacunosos.
69. Aliás, a solução encontrada por **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** e municípios aderentes teve em conta, para lacuna do contrato de recolha e tratamento de efluentes, a mesma solução que a sociedade Águas do Centro, SA acordara com os Municípios integradores do seu sistema, dando assim cumprimento à cláusula constante do contrato de valorização de infra-estruturas e fixara, no que concerne à lacuna referente ao contrato de abastecimento de água, a solução que a colmatava.
70. Nessa acção o MFA peticiona a condenação da **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** a :

« a reconhecer que a Demandada e os Demandantes alteraram os contratos que celebraram fazendo que a. a quantidade de água medida pela Demandada não é a efectivamente fornecida por esta, entendendo-se que a quantidade efectivamente fornecida é de 79,25% da medição;

b. a quantidade de efluentes tratados pela Demandada não são os efectivamente tratados por esta, entendendo-se que a quantidade efectivamente tratada é de 80% da medição de água efectivamente fornecida (79,25% da água medida como fornecida).

II

Subsidiariamente, no caso de assim não se entender, sempre deve a demandada ser condenada a reconhecer 1. Que os contratos celebrados entre a Demandada e os Demandantes no que concerne ao abastecimento de água em alta e à recolha e tratamento de efluentes, têm lacunas que cumpre colmatar; lacunas que são as que se referem no texto da presente acção;

2. Que essas lacunas devem ser preenchidas nos seguintes termos:

a. No que concerne ao tratamento de efluentes nos termos da cláusula integradora a que na p.i. se alude, devendo a lacuna no que concerne ao abastecimento de água ser colmatada nos termos infra;

Subsidiariamente, caso se entenda não haver cláusula integradora, ou esta não ser aplicável, as lacunas no que que concerne ao tratamento de efluentes e ao abastecimento de águas deverão ser colmatadas, condenando-se a Demandada a reconhecer:

1. Que Demandada e Demandantes, por acordo verbal, decidiram que essas lacunas deviam ser colmatadas nos seguintes termos:

a. Corrigindo-se a quantidade de água medida pela Demandada, entendendo-se que a quantidade efectivamente fornecida é de 79,25% da medição;

b. Corrigindo-se a quantidade de efluentes tratados pela Demandada, entendendo-se que a quantidade efectivamente tratada é de 80% da medição de água efectivamente fornecida (79,25% da água medida como fornecida).

2- Que o acordo referido no ponto precedente deste pedido é válido e oponível à Demandada pelos Demandantes;

III

2. **Subsidiariamente**, reconhecido que os contratos são lacunosos, nos termos referidos, e que devem ser integrados e não se entenda aplicar a referida cláusula, nem se reconhecendo o acordo celebrado para colmatar tais lacunas, deve, então, a Demandada ser condenada a ver (os dois aspectos lacunosos

referidos) integrados, usando os critérios da lei, nos seguintes termos:

a) Corrigindo-se a quantidade de água medida pela Demandada, entendendo-se que a quantidade efectivamente fornecida é de 79,25% da medição;

b) Corrigindo-se a quantidade de efluentes tratados pela Demandada, entendendo-se que a quantidade efectivamente tratada é de 80% da medição de água efectivamente fornecida (79,25% da água medida como fornecida).

IV

Numa ou noutra das opções indicadas, deve ainda a Demandada ser condenada a corrigir, nos termos referidos, todas as facturas emitidas aos Demandantes desde o início dos contratos, quer no que concerne ao abastecimento de água, quer no que concerne ao tratamento de efluentes;

V

Deve ainda a Demandada ser condenada no pagamento das custas da presente acção.»

**BELCHIOR &
ASSOCIADOS, RL**

É neste contexto que não pode o MFA efectuar o pagamento das facturas emitidas pela referida empresa

31

Até porque em reunião, entretanto, havida entre a AZC e os Municípios, na qual esteve presente o Senhor Presidente do Conselho de Administração das Águas de Portugal, ficou acordado que o valor das faturas que aquela sociedade viesse a emitir referente aos serviços de abastecimento de água e tratamento de efluentes não seria o montante que os Municípios pagariam.

Esse acordo resultou, por um lado, da manifestação por parte dos Municípios da impossibilidade de, com os atuais mecanismos de medição, se poder ter a certeza quanto à quantidade efetiva de água fornecida e/ou à quantia de efluente tratado e por outro de no efluente, alegadamente, tratado estarem incluídas as águas pluviais e, por vezes, até as do sistema hídrico.

Em abono do alegado pelos Municípios e acordado, estava a impossibilidade física de o volume, quantidade e montante dos efluentes tratados ser superior ao volume de água alegadamente fornecida.

Por esse motivo ficou acordado que enquanto não forem implementados os mecanismos que permitam assegurar a certeza da medição do volume de água fornecida e, a quantidade de verdadeiro efluente tratado, o valor da fatura não seria pago pelo seu valor facial.

Assim, até à regularização definitiva da situação mencionada, ou até decisão arbitral, o que até ao momento não ocorreu, foi combinado que o fornecimento de água em alta seria pago ao valor de 0,50 Euros por metro cúbico e o serviço de tratamento de efluentes seria pago ao valor de 0,55 Euros relativo a 80% dos metros cúbicos de água fornecida ou valor da fatura se inferior, pois tais valores corresponderiam à realidade física do que se prevê como tendo sido efetivamente fornecido.

O Município de Fornos de Algodres procedeu, até final de 2012, regularmente ao pagamento dos valores devidos, conforme esse acordo estabelecido.

Acontece que, apesar de esse acordo ter sido celebrado entre o Conselho de Administração da AZC, os senhores Presidentes da Câmara dos Municípios utilizadores do Sistema, na presença dos Senhores Presidentes das Câmaras dos Municípios utilizadores do Sistema, na presença do senhor Presidente da Águas de Portugal, SA, a AZC nega a sua existência.

Em consequência desta posição os Municípios que integram o sistema multimunicipal deixaram de pagar as faturas emitidas a partir de janeiro de 2013, um vez que considera não estarem bem emitidas, procedendo à sua devolução e solicitando a respetiva correção à AZC, o que não tem vindo a acontecer.

31

Entretanto, em agosto de 2013, analisou este município os valores faturados e pagos ou em dívida desde o início de 2008 (momento a partir do qual se entendeu que: a) foi mais notória a impossibilidade de, com os mecanismos de medição existentes, se poder ter certeza quanto à quantidade de efetiva de água fornecida e/ou quantidade de efluentes tratada, b) A tarifa de água ultrapassou os 0,50 € e a de saneamento os 0,55€). Entendendo que entre 2008 e 2010 foram pagos valores superiores aos efetivamente devidos, existindo contudo valores em dívida relativos a 2011. Assim, nessa altura procedeu-se ao cálculo dos valores devidos e a haver, tendo sido paga a diferença.

32

Considerando o Município que com esse pagamento saldou todas as dívidas à AZC até final de 2013.

Como já foi referido o Município continua a aguardar o envio das faturas corrigidas para poder proceder o seu pagamento.

Nota: é precisamente por este motivo que os valores faturados pela AZC não podem constar do passivo exigível, por inexistência de faturas aceites, válidas e exigíveis, mas ainda assim o MFA com respeito ao princípio da prudência sempre considerou no seu balanço em conta de provisões o registo deste passivo contingente.

Aliás tem existido por parte do Município o cuidado de que o passivo de provisões esteja completamente ajustado àquilo que é divulgado nas contas da AZC, incluindo juros contestáveis, o qual passará a passivo exigível quando e se tal for determinado pelo Tribunal Arbitral, ou a sua reversão em caso de decisão favorável ao MFA.

Isto aconteceu na pendência e não obstante as acções arbitrais e diversas outras acções instauradas pela empresa referida pelo não pagamento de diversas faturas, bem como conversações com o senhor Ministro do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia, com o objetivo de resolução do diferendo existente.

Neste contexto, o MFA não pode assumir e muito menos pagar os tarifários reclamados pela Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA.

Sob pena de causar grave prejuízo ao seu património.

E de penalizar a gestão das suas despesas, bem como de penalizar os munícipes e consumidores sobre os quais recairá o preço de custo da água em alta bem como do tratamento dos resíduos.

33

X - A intervenção do Respondente

A intervenção do aqui Respondente abrange tão somente e apenas os actos por si praticados enquanto decisor autárquico (deliberações colectivas em que participou), que são actos administrativos definitivos que gerem despesa e encargos financeiros.

O Respondente iniciou funções como Presidente da Câmara Municipal em Outubro de 2013.

Mas todo este processo e organização do PRF foi elaborado pelo executivo anterior (mandato 2009-2013).

Nessa data estava em execução o PRF, o qual estava sendo incumprido pelo MFA, uma vez que as receitas cobradas não eram suficientes para o pagamento dos salários dos funcionários, despesas correntes de água, luz, transportes, etc.

Por esse motivo e logo após a publicação do Dec Lei 53/2014 o Respondente tomou a iniciativa de aderir à elaboração do PAM junto da Direcção do FAM.

Assim e em 2015, o Município apresentou ao FAM uma proposta de Programa de ajustamento municipal (PAM) que contemplava a adoção do mecanismo de reequilíbrio orçamental e o recurso ao mecanismo de assistência financeira através de empréstimo remunerado, com um prazo de ajustamento de trinta e cinco anos.

Essa proposta foi aprovada pela Direcção Executiva do FAM em 18.10.2016 e pelos órgãos autárquicos do MFA em Novembro de 2016.

Mercê desse contrato o FAM celebrou com a autarquia um Empréstimo de Médio e Longo prazo, no âmbito da concedida assistência financeira, até ao valor de 32 620 056,73 euros.

Tal contrato visava a liquidação de dívidas de natureza financeira e passivos contingentes de, respetivamente, 29 459 414,27 euros e 3 160 642,46 euros.

O que se revelou extremamente benéfico para a autarquia, uma vez que com o pagamento da dívida anteriormente existente junto das instituições de crédito, ocorreu uma diminuição drástica com o serviço da dívida, ao nível dos juros e outros encargos.

 **BELCHIOR &
ASSOCIADOS, RL**

Assim, o Respondente não é responsável pelos actos praticados pelos órgãos autárquicos anteriores à sua investidura.

Respondente agiu na convicção de que não estava a inobservar os preceitos legais referidos no projecto de relatório..

Nem agiu de forma deliberada e consciente, com o intuito de não cumprir os preceitos legais em causa.

Município de Fornos de Algodres é uma autarquia do interior com poucos técnicos qualificados no seu quadro de pessoal que tenham preparação específica para as tarefas de gestão, tendo escassez de meios humanos e materiais.

Não era possível ao Respondente ter actuado de outro modo.

Termos em que deve ser atendida a posição expressa no MFA no presente contraditório e ser reformulado o projecto de relatório em consonância com as observações aqui enunciadas concluindo-se pela ausência de ilegalidades praticadas.

Junta procuração.

advogado,

34

Ex.mo Sr. Diretor Geral
TRIBUNAL DE CONTAS
Departamento de Auditoria IX
Dr.ª Helena Fernandes | AUDITOR-COORDENADOR

Assunto: Contraditório pessoal – Auditoria à execução de Planos de Ajustamento Financeiro das Autarquias Locais – Município de Fornos de Algodres - Proc. nº10/2020-Audit-2.ª Secção - DA IX.1.

Nos termos do disposto no artigo 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, na redação introduzida pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto sou a exercer o meu Contraditório pessoal – Auditoria à execução de Planos de Ajustamento Financeiro das Autarquias Locais – Município de Fornos de Algodres - Proc. nº10/2020-Audit-2.ª Secção - DA IX.1. [Registo de saída: 43336/2021 – DAIX.

Para o efeito e tendo em conta os números de ordem constantes do Anexo I – Eventuais infrações Financeiras sou a exercer o meu contraditório Pessoal:

1 - §§ 67-69 - Renegociação do contrato de empréstimo reequilíbrio financeiro com a Caixa Geral de Depósitos (CGD) e o Millenium bcp (Mbcp) introduzindo alterações que se traduzem numa modificação das condições gerais e objetivas do contrato visado, e que, por isso estava sujeito a autorização da Assembleia Municipal e à fiscalização prévia do TdC, procedimento este não verificado e que torna a despesa acrescida com os encargos da dívida como ilegal – efeitos entre 15.04.2015 a 15.05.2017.

Na reunião do dia 16 de março de 2015, conforme consta da ata número 6 que passo a citar:

“O Senhor Presidente informou ainda que, solicitou ao sindicato de bancos a manutenção da prestação mensal por um período de 5 meses e até que o PAM se encontre aprovado. Referiu que as negociações não estão a ser fáceis, mas que em breve o processo estará concluído...”

Como podemos verificar o Senhor Presidente da Câmara Municipal – António Fonseca, informou em sede de reunião de Câmara, que solicitou “...a manutenção da prestação mensal por um período de 5 meses...”. Não sabendo sequer se essa informação correspondia à verdade, uma

vez que não havia qualquer suporte documental em sede de convocatória de reunião de câmara, a referida afirmação teria o valor que tinha e não passaria de uma afirmação inócua.

Muito surpreendida fiquei com o relato apresentado por esse Tribunal, nomeadamente no anexo 15 - Extrato da ata da Câmara Municipal e ofícios da renegociação do empréstimo de reequilíbrio, onde consta um conjunto de ofícios que se reportam à referida negociação, aos quais nunca tive acesso e conforme se pode verificar, a referida correspondência teve exclusivamente 2 intervenientes – Presidente da Câmara e Chefe de Administração Geral.

Nas eventuais responsabilidades atribuídas nesta matéria, aos membros da Câmara Municipal esse Tribunal, remete para alínea ccc) do n.º 1 do artigo 33.º da lei 75/2013 de 12/09 - *Apresentar propostas à assembleia municipal sobre matérias da competência desta*. Tendo em conta que:

- i Compete à assembleia municipal, sob proposta da câmara municipal autorizar a contratação de empréstimos (alínea f) do n.º 1 do artigo 25.º da lei 75/2013 de 12/09);
- ii O pedido de autorização à assembleia municipal para a contração de empréstimos é obrigatoriamente acompanhado de informação sobre as condições praticadas em, pelo menos, três instituições autorizadas por lei a conceder crédito, bem como de mapa demonstrativo da capacidade de endividamento do município (n.º 5 do artigo 49.º da lei 73/2013 de 3/09);
- iii Nos termos da alínea o) do n.º 1 do art.º 35.º da lei 75/2013 de 12/09, compete ao Presidente da Câmara Estabelecer e distribuir a ordem do dia das reuniões;
- iv Só podem ser objeto de deliberação os assuntos incluídos na ordem do dia da sessão ou reunião (n.º 1 do art.º 50.º da lei 75/2013 de 12/09)

Sou a informar que desconhecendo a referida renegociação do contrato de empréstimo e, nunca em qualquer ordem do dia no período 2014-2017, havendo qualquer proposta de deliberação para o efeito, tornava-se impossível dar cumprimento ao estabelecido na alínea ccc) do n.º 1 do artigo 33.º da lei 75/2013 de 12/09 - *Apresentar propostas à assembleia municipal sobre matérias da competência desta*. Ou seja, desconhecendo-se uma irregularidade, reveste-se de muita dificuldade de atuar sobre ela.

Além de que, é meu entendimento que na esfera das competências do Presidente da Câmara nos termos da alínea p) do n.º 1 do art.º 35.º da lei 75/2013 de 12/09, compete-lhe, além abrir e encerrar as reuniões, dirigir os trabalhos e assegurar o cumprimento da lei e a regularidade das deliberações.

2 - §§ 71 a 86 - Suspensão do pagamento integral da faturação dos serviços prestados de recolha de efluentes e aquisição de água destinada ao abastecimento público à empresa Águas do Zêzere e Côa (AdZC) 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 – efeitos de 2015 a 2017.

Para o efeito de contraditório, sou a informar que desconhecia que os *“reconhecimentos 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 – efeitos de 2015 a 2017”*, uma vez que os referidos reconhecimentos são realizados pelos serviços de contabilidade, supervisionados pelo chefe de divisão de administração geral, habilitado para o efeito e sujeitos à revisão legal das contas por auditor externo, responsável pela certificação legal de contas, sendo-lhe atribuídas nos termos do n.º 2 do artigo 77.º da lei 73/2013 de 03/09, as competências a seguir elencadas:

- a) Verificar a regularidade dos livros, registos contabilísticos e documentos que lhes servem de suporte;
- b) Participar aos órgãos municipais competentes as irregularidades, bem como os factos que considere reveladores de graves dificuldades na prossecução do plano plurianual de investimentos do município;
- c) Proceder à verificação dos valores patrimoniais do município, ou por ele recebidos em garantia, depósito ou outro título;
- d) Remeter semestralmente aos órgãos executivo e deliberativo da entidade informação sobre a respetiva situação económica e financeira;
- e) Emitir parecer sobre os documentos de prestação de contas do exercício, nomeadamente sobre a execução orçamental, o balanço e a demonstração de resultados individuais e consolidados e anexos às demonstrações financeiras exigidas por lei ou determinados pela assembleia municipal.

Competindo-lhe ainda nos termos do n.º 4 do art.º 77.º da lei 73/2013 de 03/09 pronunciar-se sobre quaisquer outras situações determinadas por lei, designadamente sobre os planos de recuperação financeira, antes da sua aprovação nos termos da lei.

Por sua vez, o artigo 41.º de Estatuto da Ordem dos Revisores Oficiais de Contas, constituem atos próprios e exclusivos dos revisores oficiais de contas e das sociedades de revisores oficiais

de contas os praticados no exercício das seguintes funções de interesse público, nomeadamente a auditoria às contas, que comporta, nos termos do art.º 42.º do referido Estatuto, exames e outros serviços relacionados com as contas de empresas ou de outras entidades efetuados de acordo com as normas de auditoria em vigor, compreendendo, a revisão legal das contas.

Assim sendo e tendo em conta as eventuais responsabilidades atribuídas nesta matéria, aos membros da Câmara Municipal esse Tribunal, remete para alínea i) do n.º 1 do artigo 33.º da lei 75/2013 de 12/09 - *Elaborar e aprovar a norma de controlo interno, bem como o inventário dos bens, direitos e obrigações patrimoniais do município e respetiva avaliação e ainda os documentos de prestação de contas, a submeter à apreciação e votação da assembleia municipal*, sou a informar que:

- i As certificações legais de contas emitidas pelo ROC da Câmara Municipal não apontavam para uma situação desta natureza e se passou o controlo de auditor que tem a competência de verificar a regularidade dos livros, registos contabilísticos e documentos que lhes servem de suporte, muito menos eu teria como verificar um incumprimento desta natureza. Tratam-se efetivamente de operações de fim de exercício e estranhamente não foram devidamente reconhecidas e não foram detetadas por quem o deveria fazer que não serei eu.

- ii No que diz respeito à Norma de Controlo interno, compete à Câmara Municipal elaborar e aprovar a norma de controlo interno. Durante o período em questão, vigorava a Norma de Controlo Interno existente em anteriores mandatos que para o efeito se anexa sendo parte integrante deste contraditório, logo havia um normativo em vigor. Não obstante, de alínea j) do art.º 35.º que remete para as competências do Presidente da Câmara – *“Submeter a norma de controlo interno, bem como o inventário dos bens, direitos e obrigações patrimoniais do município e respetiva avaliação, e ainda os documentos de prestação de contas, à aprovação da câmara municipal e à apreciação e votação da assembleia municipal...”*

Não obstante também de nos termos do Regulamento Interno da Câmara Municipal de Fornos de Algodres no seu art.º 17.º se encontrar determinado as competências do setor da Contabilidade:

“...e) Proceder à cabimentação e ao compromisso de verbas disponíveis em matéria de realização de despesas;

- f) Proceder ao débito de documentos ao tesoureiro, para a cobrança de receitas virtuais;*
- g) Garantir que os registos contabilísticos se façam atempadamente;*
- Escriturar os livros e demais documentos e fichas de contabilização de receitas e despesas de acordo com as normas legais;*
- w) Elaborar os documentos de prestação de contas, nomeadamente o balanço, a demonstração de resultados, mapas de execução orçamental, anexos às demonstrações financeiras, fluxos de caixa e o relatório de gestão, coligindo todos os elementos necessários para esse fim, observando o preceituado no Decreto-Lei nº54-A/99, de 22 de Fevereiro, e submetê-los à aprovação do órgão executivo;*
- x) Enviar ao Tribunal de Contas os documentos de prestação de contas, devidamente aprovados, bem como cópias destes e dos documentos provisionais e outras entidades;...”*

Face ao exposto, concluo os factos susceptíveis de integrar infrações financeiras constantes neste número de ordem, saem da minha esfera de responsabilidade.

3 - §§ 97 a 101 O Município não deliberou em 2017 e 2018 a aplicação de fatores majorativos à cobrança do Imposto Municipal sobre Imóveis, nos termos previstos no artigo 112.º, n.ºs 6, 8 e 9, do Decreto-Lei n.º 287/2003, de 12.11 – efeitos nos anos de 2018 e 2019.

Relativamente a esta proposta de votação que consta das Atas de 26/07/2017 e 03/08/2018:

2) Definição das taxas máximas sobre os impostos municipais, designadamente o imposto municipal sobre imóveis (IMI) e o imposto municipal sobre as transmissões onerosas de imóveis (IMT), nos termos previstos pela respetiva legislação;

Pelo que a votação que por mim foi feita, teve em conta o cumprimento do preceituado na legislação em vigor que era alínea c) do n.º 1 do art.º 35.º da Lei 53/2014 de 25.08. Caso não tenha sido dado cumprimento à deliberação da Câmara Municipal, é meu entendimento que, compete ao Presidente da Câmara executar as deliberações da câmara municipal e coordenar a respetiva atividade, conforme o preceituado na alínea b) do n.º 1 do art.º 35.º da Lei 75/2013 de 12.09. Deste modo, foram fixadas as taxas máximas nos termos previstos pela respetiva legislação em vigor, pelo que a definição do valor deveria ir ao encontro da deliberação realizada pela Câmara Municipal.

Assim sendo e tendo em conta as eventuais responsabilidades atribuídas nesta matéria, aos membros da Câmara Municipal esse Tribunal, que remetem para alínea ccc) do n.º 1 do artigo 33.º da lei 75/2013 de 12/09 Competência da Câmara Municipal - *Apresentar propostas à assembleia municipal sobre matérias da competência desta* e c) do n.º 1 do art.º 25.º da lei 75/2013 de 12.09 - Competência da Assembleia Municipal - *Deliberar em matéria de exercício dos poderes tributários do município*, sou a contrapor:

- i Nos termos da alínea o) do n.º 1 do art.º 35.º da lei 75/2013 de 12/09, compete ao Presidente da Câmara Estabelecer e distribuir a ordem do dia das reuniões;
- ii Só podem ser objeto de deliberação os assuntos incluídos na ordem do dia da sessão ou reunião (n.º 1 do art.º 50.º da lei 75/2013 de 12/09).
- iii Além de que,
 - a. Nos termos da alínea b) do n.º 2 do art.º 77.º da lei 73/2013 de 03.09 são competências do Revisor Oficial de Contas, participar aos órgãos municipais competentes as irregularidades detetadas, que não se verificou. Tendo em conta que, as certificações legais de contas emitidas pelo ROC da Câmara Municipal não apontavam para uma situação desta natureza e se passou o controlo de auditor, muito menos eu teria como verificar um incumprimento desta natureza.
 - b. A deliberação desta proposta de votação que consta das Atas de 26/07/2017 e 03/08/2018 remetia para o cumprimento das disposições legais no que diz respeito à fixação das taxas máximas nos termos previstos pela respetiva legislação em vigor, caso isso não se tenha verificado foge da esfera da minha responsabilidade enquanto Vereadora/Vice-Presidente, uma vez que é meu entendimento que resulta das competências do Presidente da Câmara nos termos da alínea p) do n.º 1 do art.º 35.º da lei 75/2013 de 12/09, além abrir e encerrar as reuniões, dirigir os trabalhos e **assegurar o cumprimento da lei e a regularidade das deliberações.**

Face ao exposto, concluo os factos susceptíveis de integrar infrações financeiras constantes neste número de ordem, saem da minha esfera de responsabilidade.

4 - §§ 120 a 124; 143 a 158 - Aplicação de coeficientes nas atividades de exploração de sistemas municipais de abastecimento de água, saneamento de águas residuais e gestão de resíduos sólidos – efeitos nos anos de 2014 e 2019.

Para o efeito de contraditório, sou a informar que no dia 9 de dezembro de 2019, reuniu a Câmara Municipal de Fornos de Algodres, conforme Ata 34 que é parte integrante deste documento, e continha a proposta de votação de um conjunto de regulamentos que violavam claramente a lei, nomeadamente no que se refere, à criação das taxas municipais associadas, não refere a indicação da base de incidência objectiva e subjectiva, o valor ou a fórmula de cálculo do valor das taxas a cobrar, a fundamentação económico-financeira relativa ao valor das taxas, designadamente os custos directos e indirectos, os encargos financeiros, amortizações e futuros investimentos realizados ou a realizar pela autarquia local, a admissibilidade do pagamento em prestações, o que nos termos do n.º 2, do artigo 8.º do Regime Geral das Taxas das Autarquias Locais, deveria conter obrigatoriamente, sob pena de nulidade. Face a estas propostas de cariz irregular, **votei vencido, conforme podem verificar na ata 34 do ano 2019 que se anexa e é parte integrante deste contraditório.**

Mais, no dia 22 de junho de 2020 comuniquei o sucedido a esse Tribunal de Contas em sede de prestação de contas, conforme cópia de trocas de e-mail que se anexam, além de um conjunto de irregularidades detetadas aquando da aprovação da Prestação de Contas relativa ao ano 2019.

Assim sendo e tendo em conta as eventuais responsabilidades atribuídas nesta matéria, aos membros da Câmara Municipal esse Tribunal, que remetem para alínea e) do n.º 1 do artigo 33.º da lei 75/2013 de 12/09 Competência da Câmara Municipal - *Fixar os preços da prestação de serviços ao público pelos serviços municipais ou municipalizados, sem prejuízo, quando for caso disso, das competências legais das entidades reguladoras*, sou a contrapor:

O art.º 58 da Lei 75/2013 de 12 de setembro determina que:

1 - Os membros do órgão podem fazer constar da ata o seu voto de vencido e as respetivas razões justificativas.

2 - Quando se trate de pareceres a emitir para outras entidades, as deliberações são sempre acompanhadas das declarações de voto apresentadas.

3 - O registo na ata do voto de vencido exclui o eleito da responsabilidade que eventualmente resulte da deliberação.

Face ao exposto, concludo os factos susceptíveis de integrar infrações financeiras constantes neste número de ordem, saem da minha esfera de responsabilidade, conforme Declarações de Voto Vencido e ata que se anexa.

5 - §§ 149 a 155; 159 e 160 - 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 - efeitos nos anos de 2016 e 2019.

Relativamente a esta proposta de votação que consta das Atas de 25/08/2015, 23/08/2016, 26/07/2017 e 03/08/2018:

3) Fixação de taxas nos termos do artigo 8.º do Regime Jurídico das Taxas das Autarquias Locais, aprovado pela Lei n.º 53-E/2006, de 29 de dezembro, atualizadas, anualmente, de acordo com taxa de inflação verificada nos últimos 12 meses;

Pelo que a votação que por mim foi feita, teve em conta o cumprimento do preceituado na legislação em vigor que era alínea e) do n.º 1 do art.º 33.º da Lei 75/2013 de 12.09. Caso não tenha sido dado cumprimento à deliberação da Câmara Municipal, é meu entendimento que, compete ao Presidente da Câmara executar as deliberações da câmara municipal e coordenar a respetiva atividade, conforme o preceituado na alínea b) do n.º 1 do art.º 35.º da Lei 75/2013 de 12.09. Deste modo, foi proposta a *Fixação de taxas nos termos do artigo 8.º do Regime Jurídico das Taxas das Autarquias Locais, aprovado pela Lei n.º 53-E/2006, de 29 de dezembro, atualizadas, anualmente, de acordo com taxa de inflação verificada nos últimos 12 meses*, pelo que a definição do valor deveria ir ao encontro da deliberação realizada pela Câmara Municipal.

Assim sendo e tendo em conta as eventuais responsabilidades atribuídas nesta matéria, aos membros da Câmara Municipal esse Tribunal, que remetem para alínea e) do n.º 1 do artigo 33.º da lei 75/2013 de 12/09 Competência da Câmara Municipal - *Fixar os preços da prestação de serviços ao público pelos serviços municipais ou municipalizados, sem prejuízo, quando for caso disso, das competências legais das entidades reguladoras*, sou a contrapor:

- i Nos termos da alínea o) do n.º 1 do art.º 35.º da lei 75/2013 de 12/09, compete ao Presidente da Câmara estabelecer e distribuir a ordem do dia das reuniões;

- ii Só podem ser objeto de deliberação os assuntos incluídos na ordem do dia da sessão ou reunião (n.º 1 do art.º 50.º da lei 75/2013 de 12/09).
- iii Além de que, nos termos da alínea b) do n.º 2 do art.º 77.º da lei 73/2013 de 03.09 são competências do Revisor Oficial de Contas, participar aos órgãos municipais competentes as irregularidades detetadas, que não se verificou. Tendo em conta que, as certificações legais de contas emitidas pelo ROC da Câmara Municipal não apontavam para uma situação desta natureza e se passou o controlo de auditor, muito menos eu teria como verificar um incumprimento desta natureza.
- iv A deliberação desta proposta de votação que consta das Atas de 25/08/2015, 23/08/2016, 26/07/2017 e 03/08/2018 remetia para o cumprimento das disposições legais no que diz respeito *Fixação de taxas nos termos do artigo 8.º do Regime Jurídico das Taxas das Autarquias Locais, aprovado pela Lei n.º 53-E/2006, de 29 de dezembro, atualizadas, anualmente, de acordo com taxa de inflação verificada nos últimos 12 meses*, uma vez que é meu entendimento que resulta das competências do Presidente da Câmara nos termos da alínea p) do n.º 1 do art.º 35.º da lei 75/2013 de 12/09, além abrir e encerrar as reuniões, dirigir os trabalhos e **assegurar o cumprimento da lei e a regularidade das deliberações.**

Face ao exposto, concluo os factos susceptíveis de integrar infrações financeiras constantes neste número de ordem, saem da minha esfera de responsabilidade.

7 - §§ 241 a 250 - Registo no balanço em ‘outros acréscimos de custos’ – conta patrimonial 2739 - faturas de fornecedores que deveriam ter sido contabilizadas em ‘faturas em receção e conferência’ – conta patrimonial 228/2618. Foram ainda identificadas faturas desconsideradas no passivo do Município entre 2017 a 2019 e que deveriam ter sido registadas na conta patrimonial ‘faturas em receção e conferência’ – conta patrimonial 228/2618. As irregularidades detetadas impactaram no apuramento da dívida total e no prazo médio de pagamentos nos termos da Lei n.º 73/2013, de 03.09, artigo 52.º, n.º 2, e do n.º 9 do anexo da Resolução do Conselho de Ministros n.º 34/2008, de 22.02, entre 2014 e 2019.

Para o efeito de contraditório, sou a informar que desconhecia que os “*Registo no balanço em ‘outros acréscimos de custos’ – conta patrimonial 2739 - faturas de fornecedores que deveriam ter sido contabilizadas em ‘faturas em receção e conferência’ – conta patrimonial 228/2618. Foram ainda identificadas faturas desconsideradas no passivo do Município entre 2017 a 2019 e que deveriam ter sido registadas na conta patrimonial ‘faturas em receção e conferência’ –*

conta patrimonial 228/2618", uma vez que os referidos reconhecimentos são realizados pelos serviços de contabilidade, supervisionados pelo chefe de divisão de administração geral, habilitado para o efeito e sujeitos à revisão legal das contas por auditor externo, responsável pela certificação legal de contas, sendo-lhe atribuídas nos termos do n.º 2 do artigo 77.º da lei 73/2013 de 03/09, as competências a seguir elencadas:

- a) Verificar a regularidade dos livros, registos contabilísticos e documentos que lhes servem de suporte;
- b) Participar aos órgãos municipais competentes as irregularidades, bem como os factos que considere reveladores de graves dificuldades na prossecução do plano plurianual de investimentos do município;
- c) Proceder à verificação dos valores patrimoniais do município, ou por ele recebidos em garantia, depósito ou outro título;
- d) Remeter semestralmente aos órgãos executivo e deliberativo da entidade informação sobre a respetiva situação económica e financeira;
- e) Emitir parecer sobre os documentos de prestação de contas do exercício, nomeadamente sobre a execução orçamental, o balanço e a demonstração de resultados individuais e consolidados e anexos às demonstrações financeiras exigidas por lei ou determinados pela assembleia municipal.

Competindo-lhe ainda nos termos do n.º 4 do art.º 77.º da lei 73/2013 de 03/09 pronunciar-se sobre quaisquer outras situações determinadas por lei, designadamente sobre os planos de recuperação financeira, antes da sua aprovação nos termos da lei.

Por sua vez, o artigo 41.º de Estatuto da Ordem dos Revisores Oficiais de Contas, constituem atos próprios e exclusivos dos revisores oficiais de contas e das sociedades de revisores oficiais de contas os praticados no exercício das seguintes funções de interesse público, nomeadamente a auditoria às contas, que comporta, nos termos do art.º 42.º do referido Estatuto, exames e outros serviços relacionados com as contas de empresas ou de outras entidades efetuados de acordo com as normas de auditoria em vigor, compreendendo, a revisão legal das contas.

Não obstante de nos termos do Regulamento Interno da Câmara Municipal de Fornos de Algodres no seu art.º 17.º se encontrar determinado as competências do setor da Contabilidade:

"...e) Proceder à cabimentação e ao compromisso de verbas disponíveis em matéria de realização de despesas;

f) Proceder ao débito de documentos ao tesoureiro, para a cobrança de receitas virtuais;

- g) Garantir que os registros contábilísticos se façam atempadamente;*
- o) Escriturar os livros e demais documentos e fichas de contabilização de receitas e despesas de acordo com as normas legais;*
- w) **Elaborar os documentos de prestação de contas**, nomeadamente o balanço, a demonstração de resultados, mapas de execução orçamental, anexos às demonstrações financeiras, fluxos de caixa e o relatório de gestão, coligindo todos os elementos necessários para esse fim, observando o preceituado no Decreto-Lei nº54-A/99, de 22 de Fevereiro, e submetê-los à aprovação do órgão executivo;*
- x) **Enviar ao Tribunal de Contas os documentos de prestação de contas**, devidamente aprovados, bem como cópias destes e dos documentos provisionais e outras entidades;...”*

Assim sendo e tendo em conta as eventuais responsabilidades atribuídas nesta matéria, aos membros da Câmara Municipal esse Tribunal, remete para alínea i) do n.º 1 do artigo 33.º da lei 75/2013 de 12/09 - *Elaborar e aprovar a norma de controlo interno, bem como o inventário dos bens, direitos e obrigações patrimoniais do município e respetiva avaliação e ainda os documentos de prestação de contas, a submeter à apreciação e votação da assembleia municipal*, sou a informar que:

- i As certificações legais de contas emitidas pelo ROC da Câmara Municipal não apontavam para uma situação desta natureza e se passou o controlo de auditor que tem a competência de verificar a regularidade dos livros, registos contábilísticos e documentos que lhes servem de suporte, muito menos eu teria como verificar um incumprimento desta natureza. Tratam-se efetivamente de operações de fim de exercício e estranhamente não foram devidamente reconhecidas e não foram detetadas por quem o deveria fazer que não serei eu.
- ii No que diz respeito à Norma de Controlo interno, compete à Câmara Municipal elaborar e aprovar a norma de controlo interno. Durante o período em questão, vigorava a Norma de Controlo Interno existente em anteriores mandatos que para o efeito se anexa sendo parte integrante deste contraditório, logo havia um normativo em vigor. Não obstante, de alínea j) do art.º 35.º que remete para as competências do Presidente da Câmara – *“Submeter a norma de controlo interno, bem como o inventário dos bens, direitos e obrigações patrimoniais do município e respetiva avaliação, e ainda os*

documentos de prestação de contas, à aprovação da câmara municipal e à apreciação e votação da assembleia municipal...“

- iii Relativamente às Atas de 17/04/2019 e 18/06/2020 (são parte integrante deste contraditório) a prestação de contas relativas aos exercícios de 2018 e 2019, já remetiam para um conjunto de violações em que se podiam visualizar erros materialmente relevantes que punham em causa a regularidade das demonstrações financeiras, tal levou à apresentação de votos vencido que se anexam e que o Sr. Presidente da Câmara Municipal resolveu não colocar na ata de 17/04/2019, contudo recebeu-o e assinou o seu recebimento, conforme podem verificar no anexo a este relatório do qual é parte integrante.
- iv No dia 22/06/2020 comuniquei e enviei ao Tribunal de Contas, Declaração de Voto Vencido relativa à Prestação de Contas do Exercício 2019, onde elencava todos os incumprimentos detetados, conforme podem verificar no anexo a este relatório do qual é parte integrante.

Face ao exposto, concluo os factos susceptíveis de integrar infrações financeiras constantes neste número de ordem, saem da minha esfera de responsabilidade.

8 - §§ 57 a 60, 206 a 216, 218, 234 a 236 - Incumprimento dos objetivos globais do Plano de Reequilíbrio Financeiro entre 2014 e 2016.

Para o efeito de contraditório, sou a informar que:

1. Nos termos do **preâmbulo da Norma de Controlo Interno** da Câmara Municipal de Fornos de Algodres, que se encontrava em vigor à data dos factos reportados:

“O Controlo Interno administrativo inclui o Plano Plurianual de Investimentos, o Plano de Atividades Relevantes e os procedimentos e registos que se relacionam com os processos de decisão e que conduzem à autorização das despesas pelo Presidente da Câmara ou por quem detenha competências delegadas. Tal autorização é o ponto de partida para o Controlo Interno contabilístico sobre as despesas.

O Controlo Interno contabilístico, compreende o Plano Plurianual de Investimento, o Plano de Atividades Relevantes, os registos e os procedimentos que se relacionam com a salvaguarda dos activos e com a confiança que inspiram os registos contabilísticos de modo que, consequentemente, proporcionem uma razoável certeza de que:

a) As despesas são executadas de acordo com a autorização de quem tem competência para decidir, contratar e escolher o procedimento nos termos do Decreto de Lei Nº 197/99 de 18 de Junho;

b) As transações são registadas de modo a permitirem a prestação de demonstrações financeiras em conformidade com os princípios da Contabilidade geralmente aceites e os princípios orçamentais e a manterem o controlo sobre os activos;

c) O acesso aos activos é apenas permitido nos termos da lei;

d) Os registos contabilísticos dos activos são periodicamente comparados com esses mesmos activos sendo tomadas acções apropriadas sempre que se encontrem quaisquer diferenças.”

2. Nos termos da alínea e) do art.º 16.º do **Regulamento Interno da Câmara Municipal de Fornos de Algodres**, são competências da Divisão de Administração Geral

e) Coordenar as atividades e operações conducentes à elaboração dos mapas de execução do plano plurianual de investimentos, do orçamento e dos documentos de prestação de contas;

3. Não obstante de nos termos do Regulamento Interno da Câmara Municipal de Fornos de Algodres no seu art.º 17.º se encontrar determinado as competências do setor da Contabilidade:

a) Colaborar na elaboração do Plano Plurianual de Atividades e Orçamento, coligindo todos os elementos necessários para esse fim e proceder à apresentação dos mesmos;

*w) **Elaborar os documentos de prestação de contas, nomeadamente o balanço, a demonstração de resultados, mapas de execução orçamental, anexos às demonstrações financeiras, fluxos de caixa e o relatório de gestão, coligindo todos os elementos necessários para esse fim, observando o preceituado no Decreto-Lei nº54-A/99, de 22 de fevereiro, e submetê-los à aprovação do órgão executivo;***

Na elaboração do Plano Plurianual de Atividades e Orçamento, compete à Divisão de Administração Geral e Secção de Contabilidade, dar cumprimento ao Plano de Reequilíbrio Financeiro e caso tal não aconteça, comunicar ao executivo municipal o incumprimento e o porquê de se incumprir, e sob ordem de quem, o que não aconteceu.

Por sua vez e em virtude da Câmara Municipal estar sujeita à revisão legal das contas por auditor externo, responsável pela certificação legal de contas, sendo-lhe atribuídas nos termos do n.º 2 do artigo 77.º da lei 73/2013 de 03/09, as competências a seguir elencadas:

e) Emitir parecer sobre os documentos de prestação de contas do exercício, nomeadamente sobre a execução orçamental, o balanço e a demonstração de resultados individuais e consolidados e anexos às demonstrações financeiras exigidas por lei ou determinados pela assembleia municipal.

Assim sendo e tendo em conta as eventuais responsabilidades atribuídas nesta matéria, aos membros da Câmara Municipal esse Tribunal, remete para alínea c) e d) do n.º 1 do artigo 33.º da lei 75/2013 de 12/09 - *Elaborar e submeter a aprovação da assembleia municipal as opções do plano e a proposta do orçamento, assim como as respetivas revisões e executar as opções do plano e orçamento, assim como aprovar as suas alterações*, sou a informar que:

- i Na elaboração do Plano Plurianual de Atividades e Orçamento, compete à Divisão de Administração Geral e Secção de Contabilidade, dar cumprimento ao Plano de Reequilíbrio Financeiro e caso tal não aconteça, comunicar ao executivo municipal o incumprimento e o porquê de se incumprir, e sob ordem de quem, o que não aconteceu.
- ii Resulta das competências do Presidente da Câmara nos termos da alínea p) do n.º 1 do art.º 35.º da lei 75/2013 de 12/09, além abrir e encerrar as reuniões, dirigir os trabalhos e **assegurar o cumprimento da lei e a regularidade das deliberações**. Tendo em conta que existia uma deliberação relativa ao Plano de Reequilíbrio que impunha o cumprimento de um conjunto de objetivos, deveria o Presidente da Câmara diligenciar para o seu cumprimento e apresentar documentos que salvaguardassem tal situação.
- iii Nos termos da alínea o) do n.º 1 do art.º 35.º da lei 75/2013 de 12/09, compete ao Presidente da Câmara Estabelecer e distribuir a ordem do dia das reuniões;
- iv Só podem ser objeto de deliberação os assuntos incluídos na ordem do dia da sessão ou reunião (n.º 1 do art.º 50.º da lei 75/2013 de 12/09) que quando apresentados, parte-se do princípio que vão ao encontro da lei e dos regulamentos em vigor, conforme o preceituado na lei.

Face ao exposto, concluo os factos susceptíveis de integrar infrações financeiras constantes neste número de ordem, saem da minha esfera de responsabilidade.

É tudo quanto me cumpre informar.

Fornos de Algodres 14 de dezembro de 2021

Com os melhores cumprimentos,
A Ex-Vereadora

Anexos:

Ponto 1:

Anexo 15 - Ata_6_dia_25_Marco_2015 – Câmara Municipal

Ata_23_dia_23_setembro_2014 – Câmara Municipal

Ponto 2:

Ata-10_2018

Norma de Controlo Interno - Fornos de Algodres

Ponto 3:

Regulamento Interno

Ponto 4:

Ata-34_2019 - Câmara Municipal

Ata_28-fevereiro-2020 – Assembleia Municipal

Ponto 5:

Ata-19_2016 - Câmara Municipal

Ata-19_2017 - Câmara Municipal

ata_19_dia_25_agosto_2015 - Câmara Municipal

Ponto 7:

Ata-9_2016 - Câmara Municipal

Ata-9_2017 – Câmara Municipal

Ata-10_2018 - Câmara Municipal

Ata-11_2019 – Câmara Municipal

Declaração de Voto Vencido relativa - Ata 11_2019

Ata-15_2020 – Câmara Municipal

Envio ao TContas em 2020 Declaração de Voto relativa à Prestação de Contas 2019

Envio ao TContas em 2021 Declaração de Voto relativa à Prestação de Contas 2020

Tribunal de Contas

Proc. n.º 2019/238/A9/650

1

RESPOSTA DO

vereador ALEXANDRE FILIPE FERNANDES LOTE

ao

Projecto de Relatório na Auditoria

efectuada no processo

CONTROLO DO

PLANO DE AJUSTAMENTO FINANCEIRO DAS AUTARQUIAS LOCAIS

Exmo Senhor

Director Geral do Tribunal de Contas

I - Preâmbulo

Preambularmente é necessário referir que, nos termos do artigo 57.º, n.º 1, da Lei n.º 73/2013, de 3 de Setembro, os municípios que ultrapassem o limite da dívida total previsto no artigo 52.º da mesma lei, recorrem aos seguintes mecanismos de recuperação financeira:

- a) Saneamento financeiro;
- b) Recuperação financeira.

Em conformidade com o n.º 2 do mesmo artigo 57.º, «a adesão aos mecanismos de recuperação financeira é facultativa ou obrigatória consoante o nível de desequilíbrio financeiro verificado a 31 de Dezembro de cada ano».

De acordo com o artigo 61.º da Lei n.º 73/2013, o município é obrigado a aderir ao procedimento de recuperação financeira municipal sempre que se encontre em situação de ruptura financeira.

A situação de ruptura financeira municipal considera-se verificada sempre que a dívida total prevista no artigo 52.º da Lei n.º 73/2013 seja superior, em 31 de Dezembro de cada ano, a 3 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos últimos três exercícios.

O processo de recuperação financeira determina o recurso ao FAM, regulado pela Lei n.º 53/2014, de 25 de agosto.

O FAM, pessoa coletiva de direito público, tem como órgãos a direção executiva, a comissão de acompanhamento e o fiscal único.

Compete à direção executiva acompanhar os municípios que adiram ao FAM na preparação dos respetivos programas de ajustamento municipal e, após audição da comissão de acompanhamento, aprovar os PAMs.

Já no que respeita à Direção-Geral das Autarquias Locais compete-lhe assegurar «o apoio técnico, administrativo e logístico indispensável ao bom funcionamento do FAM» (artigos 7.º, 9.º, alíneas c) e m), e 14.º, da Lei n.º 53/2014).

A proposta de PAM a apresentar ao FAM pelos municípios endividados é acompanhada de certificação de um auditor externo, o qual terá que tomar posição expressa sobre o seu conteúdo, em especial no que respeita à sustentabilidade, às variáveis subjacentes às estimativas realizadas e à exequibilidade dos objetivos de redução de dívida (artigo 27.º da Lei n.º 53/2014).

A recuperação financeira realiza-se através de contrato celebrado entre o FAM e o Município, denominado programa de ajustamento municipal (PAM), que deve conter um conjunto de medidas específicas e quantificadas com vista à diminuição programada da dívida até ao limite do legalmente admissível (cfr. artigo 23.º, n.º 5, da Lei n.º 53/2014), com base nos seguintes mecanismos:

- a) Reequilíbrio orçamental, que inclui, nomeadamente, medidas de:
 - i) Redução e racionalização da despesa corrente e do capital;
 - ii) Maximização da receita própria;
 - iii) Existência de instrumentos de controlo interno.
- b) Reestruturação da dívida financeira e não financeira;
- c) Assistência financeira.

As medidas incluídas no PAM têm em conta os impactos orçamentais e a assunção das dívidas decorrentes dos processos de dissolução de empresas locais que estejam nas circunstâncias previstas no n.º 1 do artigo 62.º da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, e da internalização das respetivas atividades pelo município (n.º 7 do artigo 23.º da Lei n.º 53/2014).

Quanto à reestruturação financeira, estão abrangidas quaisquer dívidas municipais, independentemente da sua maturidade ou qualificação, e, ainda, as dívidas que o município venha a assumir no âmbito de processos de dissolução de empresas locais, que estejam nas circunstâncias previstas no n.º 1 do artigo 62.º da Lei n.º 50/2012, de 31 de Agosto (artigo 37.º da Lei n.º 53/2014).

3

A elaboração da lista com a relação global dos créditos objeto de reestruturação, a identificação dos credores e os termos das alterações acordadas, bem como a quantificação da redução da dívida, constituem elementos obrigatórios do plano de reestruturação de dívida que é parte integrante do PAM (artigo 41.º da Lei n.º 53/2014).

O n.º 4 do artigo 41.º da Lei n.º 53/2014 estabelece, especificamente, que «o montante de cada tranche do empréstimo [quando se está no âmbito da assistência financeira] é afeto aos credores tendo em conta o peso da redução da dívida de cada um sobre o montante da respetiva dívida inicial, na soma dessas percentagens de redução».

A assistência financeira prestada pelo FAM tem natureza subsidiária em relação às medidas de reequilíbrio orçamental e de reestruturação financeira e apenas tem lugar quando aquelas existam e sejam insuficientes para a recuperação financeira do município (artigo 43.º da Lei n.º 53/2014).

A subsidiariedade da assistência financeira, por via dos empréstimos ou da prestação de garantias, é inequívoca, quando se proíbe que as mesmas medidas sejam utilizadas para suporte financeiro que vá além das dívidas que estejam

Como ficou referido no projecto de relatório o Município de Fornos de Algodres apresentou um Plano de reequilíbrio Financeiro em 2008.

Tendo por objetivo a consolidação de dívidas financeiras e não financeiras, em 2010 o Município celebrou um contrato de empréstimo no montante máximo de M€35 com um prazo global de vinte anos, acompanhado de um conjunto de medidas de reequilíbrio orçamental, que obteve o visto do Tribunal de Contas em 15.04.2010.

Uma vez que o MFA estava situação de rutura financeira o que foi declarado em 30.09.2008 ao abrigo da LFL em vigor (artº 41º nº 2 da Lei nº2/2007, de 15.01).

Mercê do que o MFA celebrou um contrato de empréstimo no montante máximo de M€35 com um prazo global de vinte anos.

Em 31.12.2013, o MFA continuava a apresentar um rácio de dívida que correspondia a uma dívida aproximadamente de 7,5 vezes superior à média das receitas correntes líquidas cobradas nos três exercícios anteriores, incluídas no PAM (artigo 44.º, n.º 2, da Lei n.º 53/2014).

O Município de Fornos de Algodres encontrava-se em situação de ruptura financeira em 2015, decorrente da impossibilidade de incumprimento do PRF aprovado em 2011. Como tal, estava obrigado a aderir ao procedimento de recuperação financeira, que determina o recurso ao FAM.

4

Esse pregresso Plano de Reequilíbrio Financeiro teve como suporte um financiamento junto de instituições de crédito a médio e longo prazo, no valor total de 34,4 M€.

Esse plano de saneamento financeiro foi totalmente desastroso para a autarquia, uma vez que não conseguiu reverter a situação de ruptura financeira que a afectava desde 2008.

Foi neste contexto que, após a publicação do Regime Jurídico da Recuperação Financeira, aprovado pela Lei n.º 53/2014, de 25 de Agosto, o Município de Fornos de Algodres, após ter aderido ao Fundo de Apoio Municipal, apresentou adesão de um Programa de Ajustamento Municipal, mediante contrato administrativo que celebrou em 2016.

Em face da entrada em vigor desse RFALEI e do RJRFM, o Município encontrava-se em posição de adesão ao FAM (art.º 61.º do RFALEI), tendo declarado novamente a situação de ruptura financeira, em 23.09.2014, para efeitos de negociação.

Assim e em 2015, o Município apresentou ao FAM uma proposta de Programa de ajustamento municipal (PAM) que contemplava a adoção do mecanismo de reequilíbrio orçamental e o recurso ao mecanismo de assistência financeira através de empréstimo remunerado, com um prazo de ajustamento de trinta e cinco anos, tendo sido aprovado pela Direção Executiva do FAM em 18.10.2016 e pelos órgãos autárquicos do MFA em novembro de 2016.

Mercê desse contrato o FAM celebrou com a autarquia um Empréstimo de Médio e Longo prazo, no âmbito da concedida assistência financeira, até ao valor de 32 620 056,73 euros.

Tal contrato visava a liquidação de dívidas de natureza financeira e passivos contingentes de, respetivamente, 29 459 414,27 euros e 3 160 642,46 euros.

O que se revelou extremamente benéfico para a autarquia, uma vez que com o pagamento da dívida anteriormente existente junto das instituições de crédito, ocorreu uma diminuição drástica com o serviço da dívida, ao nível dos juros e outros encargos.

Sucede que o projecto de relatório confunde as questões de facto inerentes ao inicial Plano de Reequilíbrio Financeiro com as situações de facto que motivaram a elaboração do PAM.

Vejamos as críticas que o projecto de Relatório imputa ao MFA:

4

II– O contrato de empréstimo do PRF.

5

Refere o projecto de Relatório que na sequência do contrato de reequilíbrio financeiro celebrado a 26.02.2010 com a Caixa Geral de Depósitos (CGD) e com o Millennium bcp (Mbc) até ao máximo de M€35, o MFA utilizou M€34 para as seguintes finalidades: M€12,5 para consolidação da totalidade da dívida financeira existente e o valor de M€21,5 para pagamentos de dívida não financeira.

Ora, precisamente porque o anterior PRF não se mostrou exequível é que após a entrada em vigor do RFALEI (que ocorreu em 01.01.2014) é que a Câmara Municipal de Fornos de Algodres deliberou, por unanimidade, em 23.09.2014, reconhecer a situação de rutura financeira e manifestar interesse em estabelecer negociações para aceder ao FAM, as quais duraram mais de dois anos (até dezembro de 2016).

No decurso dessas negociações terminou em 15.04.2015 o período de diferimento de amortização do capital do empréstimo financeiro do PRF.

Por esse motivo o MFA solicitou às instituições de crédito a manutenção da prestação do empréstimo sem alterações.

Mercê dessa solicitação o BCP e a CGD aceitaram a prorrogação daquelas condições por períodos sucessivos até à conclusão do processo do FAM.

Ora, refere o projecto de relatório que a renegociação efetivada transferiu para os anos subsequentes o pagamento do capital em dívida, o que levou a um agravamento da despesa com os juros face aos termos contratados inicialmente, no valor global de €24 644.

Refere, ainda, o projecto de relatório que as alterações efetivadas entre 2015 e 2017 resultaram em modificações das condições gerais e objetivas do contrato visado pelo Tribunal de Contas em 15.04.2010 - através do reescalamento do plano de amortização do capital em dívida com agravamento dos encargos financeiros -, pelo que, à luz do disposto na alínea f) do n.º 1 do artigo 25.º do Regime Jurídico das Autarquias Locais (RJAL), e nas alíneas a) e d) do n.º 1 do artigo 46.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC)80 o contrato modificado estaria sujeito a aprovação da AM e respetivo envio ao TdC para fiscalização prévia.

Assim, teria ocorrido despesa acrescida com os encargos da dívida que assim seriam ilegais.

Afigura-se ao MFA que esse entendimento não tem suporte factual nem normativo.

Vejamos:

**BELCHIOR &
ASSOCIADOS, RL**

Contra o que consta do projecto de relatório, por um lado, essa alteração de prestações devida pelo contrato de empréstimo já estava autorizada pela Assembleia Municipal, aquando da celebração do contrato de empréstimo autorização essa que se manteve válida e eficaz após a alteração de algumas cláusulas do contrato.

6

Com efeito, o artigo 25.º da Lei 75/2013 sob a epígrafe “Competências de apreciação e fiscalização” refere no seu n.º 1 alínea f) que compete à assembleia municipal, sob proposta da câmara municipal autorizar a contratação de empréstimos.

Ora, a autorização para empréstimo já fora concedida. E essa autorização não consiste na aprovação de todas as cláusulas do contrato mas apenas confere autorização à Câmara Municipal para contratar o empréstimo.

Deste modo a autorização conferida pela Assembleia Municipal para a contratação do empréstimo não ficou alterada nem adulterada pela renegociação das datas das prestações, nem no diferimento dos prazos de pagamento das mesmas. Tal renegociação consiste simplesmente num acordo de pagamento nos termos do contrato, tal como poderia acontecer com qualquer outro fornecedor de bens e serviços.

Por outro lado, o visto conferido manteve-se cumprido com a renegociação, uma vez que as condições essenciais contratuais não foram alteradas.

Com efeito, não se pode falar em acréscimo de despesa para os anos subsequentes, uma vez que, se os juros deixaram de ser pagos nos prazos inicialmente acordados, ocorreu um protelamento temporal ou diferimento cronológico na execução dessa despesa, o que não constitui aumento da mesma.

Na verdade, se o município deixou de pagar os juros remuneratórios de capital no prazo inicialmente contratado e se acordou com o credor o seu pagamento diferido, tal facto não implica aumento de despesa.

Apenas se limitou a diferir o seu pagamento.

Deste modo, o valor de 24.622 € referidos no & 60 do projecto de relatório foi compensado pela poupança do serviço da dívida. De facto, este processo tem de ser analisado no seu todo, uma vez que o empréstimo de reequilíbrio assinado ao abrigo do PRF tinha, no final de 2016, uma taxa de juro de 2,02% enquanto o empréstimo de assistência financeira contratualizado com o FAM e que visou reestruturar o primeiro, tinha à data uma taxa de juro de 1,75%. Nestes termos, a poupança decorrente desta operação de reestruturação foi de cerca de 0,5M€ conforme identificado pela Direção Executiva do FAM, no ponto 52 do relatório que serviu de base à aprovação do FAM.

Este serviço da dívida e reembolso de capital corresponde a 50% do orçamento da autarquia.

6

 **BELCHIOR &
ASSOCIADOS, RL**

Ocorreu uma poupança da taxa de 1,25% incidentes sobre 28.000.000 € de capital mutuado.

Além disso, essa alteração dos prazos contratuais ocorreu mediante prévia reunião e concordância com a Direcção do FAM.

7

Acresce ainda que essa renegociação ocorreu em pleno estado de necessidade.

Uma vez que o MFA não tinha capacidade nem meios financeiros para pagar o serviço da dívida.

Com efeito, o orçamento de 2015 não permitia que o MFA pagasse mais nenhum compromisso, para além do serviço da dívida.

Assim, o MFA não conseguiria pagar os vencimentos dos funcionários, facturas de água, electricidade, combustível.

Apoditicamente, o MFA não tinha capacidade financeira para pagar o serviço da dívida contraída perante as referidas instituições de crédito, sob pena de ter que encerrar a sua normal actividade autárquica e exercer as suas atribuições legais.

○ que é demonstrado pela simples análise do orçamento de 2015:

Exemplificando:

○ saldo orçamental em 01/01/2015 era de 52.409,38 euros e no final de 2015 era de 233.177,10 euros.

E não fosse a redução de liquidação de passivos financeiros que no orçamento inicial de 2015 era de 1.755.369 euros e na execução de 1.350.477,87 euros, não teria havido condições financeiras para a gestão correntes indispensável do Município, designadamente vencimentos e despesas inadiáveis.

Mercê da contratação do PAM o 1º reembolso da dívida bancária anteriormente contraída ocorreu em 15.05.2017, no montante de 27.521.447,26 €.

Sendo as medidas constantes do PRF insuficientes para reduzir o endividamento até ao limite previsto no n.º 1 do artigo 52.º da Lei n.º 73/2013, o Município adoptou medidas de reestruturação financeira que envolveram a negociação de dívidas financeiras, enquanto preparava a elaboração do PAM, após a publicação da Lei n.º 53/2014.

Por outro lado, o valor de 12.000.000 € atribuído ao imóvel onde está instalado o hotel é claramente exagerado, e inexecuível pelo que nem foi considerados nos orçamentos anuais.

7

 BELCHIOR &
ASSOCIADOS, RL

E, como se dirá subsequentemente, o MFA não pôde alienar o hotel uma vez que este está onerado com contrato de concessão/comodato ao INATEL, que terminará apenas em 31.12.2021.

8

III– Alienação de património - venda do imóvel destinado a hotel -

O projecto de relatório refere no parágrafo 161 a 169 que o MFA se comprometeu a alienar património, o que não fez.

Refere que o PRF previa a execução de receitas desta natureza a partir de 2014, designadamente pela alienação de “(...) um hotel situado num edifício histórico, propriedade do município, no montante de 12.000.000€, com pagamentos faseados”, cujos influxos orçamentais estavam previstos até 2023.

Sucede que, se é verdade que essa obrigação de venda estava efectivamente prevista no PRF (Programa de Reequilíbrio Financeiro), a verdade é que tal já não aconteceu no PAM (Programa de Assistência Municipal).

Ora, o PAM sucedeu ao PRF, que ficou consumado com a aprovação do PAM.

Com efeito, a aprovação do PAM substituiu e aprovou o antecedente PRF, o qual se extinguiu, por consunção pelo PAM.

Pois ocorreu a contracção de novos empréstimos bancários, por via dos quais foram amortizados e pagos os anteriores contratos de mútuo bancários que se encontravam vigentes no decurso da vigência do PRF.

O Município de Fornos de Algodres encontrava-se em situação de ruptura financeira em 2015.

Mas no PAM não se encontra prevista a alienação do imóvel destinado a hotel e identificado no & 169º do projecto de relatório.

Essa alienação encontrava-se apenas prevista no PRF, o qual, como se disse se extinguiu e ficou consumado pela aprovação do PAM. De facto, ao contrário do que aconteceu no PRF, aprovado e validado por várias instituições, o PAM, por opção do Executivo camarário e da Direcção do FAM, não contemplou essa hipotética alienação considerada inverosímil,

8

garantindo assim uma maior possibilidade de execução efetiva do PAM, o que tem acontecido com assinalável sucesso.

Neste contexto, não se encontrava prevista a execução de receitas por essa via de alienação de património.

Se é certo que o PRF previa a partir de 2014 a execução de receitas pela alienação de “(...) um hotel situado num edifício histórico, propriedade do município, no montante de 12.000.000€, com pagamentos faseados”, cujos influxos orçamentais estavam previstos até 2023, verdade é que tal compromisso não foi assumido no PAM

Precisamente pelo facto de essa alienação ser inviável pelas seguintes razões:

Em primeiro lugar pelo facto de o Solar de Vila Ruiva da Quinta de Vila Ruiva, sito no concelho de Fornos de Algodres, ter sido cedido gratuitamente ao INATEL por um prazo de vinte anos (até 04.05.2022), mediante protocolo celebrado em 04.05.2002.

Em segundo lugar, a avaliação do imóvel, é largamente inflacionada e desinserida da realidade.

Com efeito, o PRF foi elaborado em 2008, antes da crise do sub-prime criada pela falência dos grandes bancos americanos (Lehman Brothers e outros). Mercê disso, o PRF assentava os seus pressupostos em factos ocorridos anteriormente à eclosão dessa crise financeira. Em terceiro lugar, o valor da avaliação é meramente arbitrário e não existe qualquer avaliação, interna nem externa efectuada ao imóvel.

Dizer-se que o imóvel vale 12.000.000 € é o mesmo que poder dizer-se que vale 100.000.000 €, pois não existe nenhum critério sério nem nenhuma entidade ou perito avaliador, minimamente credíveis, que tenha aventado valor ao imóvel. Pode-se inferir que o valor referido foi acomodado pelos órgãos autárquicos para preencher um valor em aberto no PRF.

Em quarto lugar o INATEL foi abordado para o efeito, não tendo manifestado o mínimo interesse na aquisição do imóvel, em referência.

Mas todo este processo e organização do PRF foi elaborado pelo executivo anterior (mandato 2009-2013).

IV - Consignação do aumento de receita proveniente do FEF e do IRS

O projecto de relatório invoca o facto de o Município não ter observado as disposições previstas no artº 98º da Lei nº 82-B/2014 (LOE) relativas à redução do endividamento.

Com efeito, essa LOE para 2015 previa a consignação do aumento da receita entre 2014 e 2015, proveniente do FEF e da participação variável do IRS, numa das seguintes finalidades:

- i) capitalização do FAM;
- ii) pagamento de dívidas a fornecedores registadas no Sistema Integrado de Informação das Autarquias Locais (SIIAL) a 30.08.2014;
- iii) redução do endividamento de médio e longo prazo do município.

Sucede que:

○ MFA beneficiou de um acréscimo global de receita de IRS e do FEF de M €192 entre 2014 e 2015, tendo aplicado cerca de M €46 na capitalização do FAM. Mas é criticado pelo facto de não ter procedido à afetação do valor remanescente – cerca de M €146 – aos fins preconizados na LOE de 2015.

Desde já se deve adiantar que nessa data não existiam dívidas a fornecedores registadas no SIIAL por parte do MFA.

As dívidas existentes eram apenas as que decorriam dos contratos de mútuo bancário.

Além disso, a verdade é que neste período - 1º semestre de 2015 - estavam a decorrer as negociações com as instituições de crédito, por via das quais foi acordada a moratória no pagamento das prestações contratuais. ○ que sucedeu, por aconselhamento da Direcção do próprio FAM e pelas razões sobreditamente explicitadas, pelo que não era lógica a afetação desse aumento da receita à redução do endividamento de médio e longo prazo.

Mesmo assim, do quadro 18 do projecto de relatório infere-se que ocorreu transferência em duodécimos, sendo certo que já no 2º semestre de 2015 estava prevista a transferência de cerca de metade do acréscimo global de receita. (caro DR – esta sua nota fará sentido para concluir para a eventual prescrição das situações ocorridas no 1º semestre de 2015)

V- Impostos municipais

Fixação das taxas máximas dos impostos municipais

○ projecto de relatório imputa ao MFA o facto de ter incorrido em incumprimento da alínea i) do n.º 1 do artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 38/2008 e na alínea c) do n.º 1 do artigo 35.º do RJRFM que atribuem ao MFA o dever de fixação das taxas máximas sobre impostos municipais, designadamente do Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI).

Refere o projecto de relatório que nos termos da alínea c) do n.º 1 do artigo 112.º do Código do Imposto Municipal sobre Imóveis (CIMI), nos anos de 2014 a 2015, a taxa de

IMI para os prédios urbanos poderia ser fixada entre 0,3% e os 0,5%. A taxa máxima viria a ser alterada a partir do ano de 2016, fixando-se em 0,45%.

Refere, ainda tal projecto de relato que, com a redução da taxa máxima de 0,5% para 0,45% em 2016, foi prevista a possibilidade de fixação da taxa de 0,5% pelos municípios abrangidos pelo PAM, com fundamento na sua indispensabilidade para cumprir os objetivos definidos no programa.

Por outro lado, diz o mesmo projecto de relatório que o artigo 35.º-A do RJRFM possibilitou, a partir de 2018, a dispensa da fixação da taxa máxima de IMI perante a demonstração de capacidade de satisfação integral por parte do MFA dos encargos decorrentes do PAM.

Ora, neste particular aspecto, o projecto de relatório incorre em erro nos pressupostos de facto.

Com efeito, na revisão do FAM a proposta para majoração do IMI para prédios devolutos **só está prevista para 2022!!!**.

Na Linha 10 do **Formulário I - Listagem das Medidas de Reequilíbrio Orçamental do PAM está expressamente prevista a** calendarização proposta para aplicação da Majoração do IMI a prédios devolutos.

Sendo certo que a arrecadação dessa receita só está prevista para 2022.

Deste modo, a crítica quer o projecto de relatório faz a esta parte da execução do PAM é desajustada da realidade, uma vez que tal majoração dos impostos municipais só ocorrerá a partir de 2022, de acordo com o próprio PAM.

De qualquer modo o MFA está a encetar os procedimentos adequados a implementar esta medida, não obstante não se saber quem são os proprietários da maior parte dos prédios degradados e inexistirem na autarquia peritos avaliadores credenciados para o efeito.

Além disto, a verdade é que o próprio projecto de relatório reconhece no & 212 que a fixação das taxas máximas do IMI e da derrama, bem como a não aplicação de benefícios fiscais e de factores minorativos previstos no CIMI, permitiu ao Município alcançar as metas definidas na respetiva rubrica “impostos diretos”, pese embora a não aplicação, entre 2017 e 2019, dos factores majorativos previstos pelo CIMI (implementação parcial da medida).

O que significa que, mesmo sem esses factores majorativos - que só deverão ser aplicados a partir de 2022 - , o MFA cumpriu e alcançou as metas definidas na respetiva rubrica.

Não obstante, importa ter presente critérios de boa gestão dos dinheiros públicos, quando nos debruçamos sobre esta matéria. De facto, para concretização da aplicação de fatores

 **BELCHIOR &
ASSOCIADOS, RL**

majorativos ao IMI é necessário desenvolver previamente um trabalho exaustivo de identificação dos imóveis e de conhecimento de várias informações atualizadas relativas aos respetivos cadastrais, tarefas normalmente levadas a cabo por equipas de solicitadores, que manifestamente o MFA não possui.

12

Como tal, seria necessário contratar serviços externos para desenvolver estas tarefas, o que, face ao reduzido valor patrimonial dos imóveis deste concelho, eminentemente rural e de baixa densidade, os custos seriam necessariamente superiores aos benefícios provenientes das referidas majorações, questão que não pode deixar de ser ponderada, sobretudo num município em recuperação financeira.

Consequentemente, naquele ano, o Município ultrapassou a alocação máxima das transferências provenientes do FEF para receita corrente constante do n.º 3 do artigo 31.º do RFALEI.

Acresce, ainda, que no & 108, o projecto de relato refere que em 2019, o MFA obteve mais M €302 do FEF por via do previsto nos n.ºs 1 e 2 do artigo 35.º do RFALEI125, que alocou à receita corrente municipal. Tratando-se de uma receita extraordinária, deveria ter sido considerada como transferência de capital, como disposto no n.º 4 do artigo 35.º do RFALEI.

Consequentemente, naquele ano, o Município ultrapassou a alocação máxima das transferências provenientes do FEF para receita corrente constante do n.º 3 do artigo 31.º do RFALEI.

Trata-se de uma forma de tratamento contabilístico diverso do que entende o projecto de relato, mas sem consequência na implementação e execução das metas previstas no PAM.

VI – Endividamento municipal

- 5.1. Dívida no balanço -

O projecto de relatório sob os §§ 241 a 250 critica a forma de contabilização das facturas de credores do município.

Refere o projeto de relatório que no que diz respeito às faturas relativas a custos do exercício rececionadas no decorrer do período que medeia entre a data do relato das contas e a data

12

em que as demonstrações financeiras são encerradas pelo órgão executivo, a respetiva classificação contabilística deverá atender à data da emissão da documentação nos seguintes termos: a) faturas emitidas até 31.12.ano n devem ser reconhecidas como “fornecedores – faturas em receção e conferência”; b) faturas emitidas a partir de 01.01.ano n+1 são reconhecidas como ‘acrécimo de custos’.

13

Critica a auditoria o facto de terem sido identificadas faturas indevidamente classificadas como “acrécimos de custos” e que reuniam as condições previstas para o seu reconhecimento na dívida em “fornecedores – faturas em receção e conferência” entre 2014 e 2019.

Sucede que, aquando da passagem de ano, as facturas de fornecedores recepcionadas deveriam ser classificadas como dívidas a fornecedores.

Todavia é necessário que algumas dessas faturas, após a respetiva receção sejam conferidas, reconhecidas, validadas pelos departamentos competentes e classificadas, operações estas que demoram, no mínimo, 5 dias, período este até identificado como recomendado pelo SATA POCAL.

Estas operações nem sempre são compatíveis com a correcta classificação de tais facturas (com conferência e validação os valores) nas rubricas próprias até 31 de Dezembro de cada ano.

Pois as últimas facturas que são recepcionadas nos últimos dias de cada ano só podem ser conferidas e validadas pelos serviços respectivos nos primeiros dias do mês de Janeiro do ano subsequente a que respeitam. Daí que a classificação não possa ser efetuada na própria rubrica, até por limitações informáticas de fecho, sendo classificadas na transição de um ano para o seguinte como “acrécimo de gastos”.

Tal tratamento contabilístico cumpre o princípio da especialização dos exercícios e a sua contabilização é feita em acréscimo de gastos e cumpre as revisões do PAM.

Deste modo, essa classificação não afecta e não altera o valor da dívida e o passivo do MFA, sem prejuízo de que no reporte da dívida total à DGAL a mesma pudesse ser efetuada.

Assim, esta classificação é irrelevante para a apresentação da dívida exigível e do total do passivo no Balanço.

Contudo, existindo impacto do reporte da dívida total no cálculo da dívida total, tendo em conta o valor absoluto em causa, o mesmo é imaterial e só por si não altera o posicionamento do MFA face aos indicadores de dívida total. Ou seja, dado que o MFA já se encontra acima

do linear da dívida total e como tal inserida no processo de reestruturação, o eventual acréscimo deste valor não altera em nada esse posicionamento.

○ que, aliás, é reconhecido pelo próprio projecto de relatório no & 47 .

14

VII – Tarifários

○ projecto de relato analisa nos && 149 e segs a questão do tarifário do preço dos serviços de Abastecimento de Água (AA), saneamento de Águas Residuais (AR) e gestão de Resíduos Urbanos (RU).

Nos termos da alínea k) do n.º 2 do artigo 23.º do RJAL, compete aos municípios assegurar a provisão de serviços municipais de AA, de AR e de RU nos termos definidos pelas recomendações da Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos (ERSAR), conforme previsto na alínea e) do n.º 1 do artigo 35.º do RJRFM.

Com efeito, a Lei das Finanças Locais aprovada pela Lei n. 73/2013, de 3 de Setembro, estabelece que as tarifas municipais, relativas à prestação dos serviços de abastecimento de água, saneamento de águas residuais e gestão de resíduos urbanos estão sujeitas ao parecer da entidade reguladora, no que respeita à sua conformidade com as disposições legais e regulamentares em vigor.

Para o efeito, as entidades gestoras de sistemas municipais, que operam sem contrato, devem submeter à ERSAR informação anual relativa à “Formação de tarifários” do ano seguinte.

E a verdade é que no que respeita à fixação dos preços, é mister esclarecer que a ERSAR vem dando parecer favorável à fixação das tarifas após 2011.

Por outro lado, a não actualização dos preços decorre do litígio quen opõe o MFA (e outros municípios) à Águas de Lisboa e Vale do Tejo e que vai explicitado subsequentemente.

VIII - A questão da facturação à Sociedade de Águas-do Zêzere e Côa (actualmente designada Águas de Lisboa e Vale do Tejo)

- Suspensão dos pagamentos da aquisição de água à Águas do Zêzere e Côa -

A Sociedade de Águas-do Zêzere e Côa (agora Águas de Lisboa e Vale do Tejo), reclama uma dívida do Município. No entanto o Município continua sem reconhecer a totalidade

 **BELCHIOR &
ASSOCIADOS, RL**

desse Passivo, existindo várias acções judiciais pendentes entre a empresa Águas do Zêzere e Côa, SA (AZC) (agora Águas de Lisboa e Vale do Tejo) e os municípios integrantes do sistema Multimunicipal, designadamente, o MFA..

Desde já se deve clarificar que correu termos, no Tribunal Administrativo e Fiscal de Castelo Branco sob o n.º 450/17 BECTB, acção judicial administrativa instaurada pelo MFA contra **Águas de Lisboa e Vale do Tejo** na qual se peticiona o decretamento da nulidade do Contrato de Concessão celebrado entre essa sociedade e o Estado Português referente ao Sistema Multimunicipal em que o Município está integrado e, em consequência dessa, nulidade dos contratos celebrados entre a **Águas de Lisboa e Vale do Tejo** e o MFA, relativos ao Fornecimento de Tratamento de Efluentes, e ao de Abastecimento de Água e o de Valorização de Infraestruturas.

15

Nessa acção judicial foi proferido despacho que remeteu as partes para o Tribunal arbitral.

IX – Duas acções arbitrais

1.ª Acção arbitral

Mercê desse despacho foi instaurada acção arbitral contra **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA**, pelos municípios aderentes aos sistemas de abastecimento de água e de distribuição de efluentes.

O MFA foi chamado a essa acção arbitral na qualidade de interveniente principal.

Nesta acção arbitral é peticionada a NULIDADE DO CONTRATO DE CONCESSÃO previsto no DL n.º 121/2000, nomeadamente no seu art. 8.º, celebrado entre o Estado Português, e os municípios aderentes, uma vez que o referido contrato que foi submetido a aprovação dos órgãos deliberativos dos municípios não tem o mesmo teor do contrato original assinado pelo Ministro do Ambiente.

Como se disse, nesta acção arbitral o MFA foi chamado a intervir nela na qualidade de intervenção principal.

O Sistema (Sistema Multimunicipal de Abastecimento de Água e de Saneamento do Alto Zêzere e Côa) foi criado "para captação, tratamento e distribuição de água para consumo público e para recolha, tratamento e rejeição de efluentes dos municípios de Almeida, Belmonte, Covilhã, Figueira de Castelo Rodrigo, Fundão, Guarda, Manteigas, Meda, Penamacor, Pinhel e Sabugal" (cf. Art.º 1.º do DL n.º 121/2000) e posteriormente foi alargado aos Municípios de Aguiar da Beira, Celorico da Beira, Fornos de Algodres, Gouveia, Oliveira

15

do Hospital e Seia (cfi. despacho proferido em 22.09.2003 pelo Ministro das Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente e publicado no DR, II Série, com o nº 18133/2003.

Ficou, assim, definido por lei o âmbito geográfico do Sistema correspondendo ao território dos Municípios discriminados no artigo precedente, e ficou igualmente definido com o mesmo âmbito o objeto (exclusivo) da sociedade concessionária.

Para a criação e execução inicial do Sistema, foi, em 15.09.2000, celebrado entre o Estado Português e a sociedade AdZ, o contrato de concessão previsto no DL nº 121/2000.

Posteriormente, e na medida em que por imperativo legal integraram o Sistema, cada um dos Municípios aderentes celebrou com a AdZ três contratos que são iguais: um contrato de recolha de efluentes, um contrato de fornecimento de água e um contrato de valorização das infra-estruturas municipais existentes em cada um dos respetivos concelhos e a integrar na concessão.

Contudo, porque não existe despacho fundamentado para, nos termos previstos no art. 2º, nº 3 do DL nº 379/93, de 05.11, autorizar a saída do Município da Covilhã, nem havia condições político-administrativas para emitir tal despacho, foi criado o estratagema seguinte:

Ficcioneando-se a existência de um despacho a autorizar a saída do Município da Covilhã do Sistema na vertente do abastecimento de água e a saída de 21 das 31 freguesias da Covilhã do Sistema na vertente do tratamento de efluentes. para além de não haver qualquer exclusão quanto ao referido âmbito subjetivo, também não se verifica qualquer exclusão quanto ao âmbito objetivo do Sistema que, como resulta dos Decretos-Lei nºs 379/93, 319/94, 162/96 e 121/2000, compreende o abastecimento de água para consumo público e a recolha, tratamento e rejeição de efluentes, tudo na área geográfica dos Municípios atrás identificados.

Ao arrepio daquilo que consta do próprio contrato de concessão que reproduz na íntegra a definição do Sistema constante do art. 1º do DL nº 121/2000 (cf. cláusula 1ª, ponto 1), o expediente de “Projeto Global” é usado pelos contraentes para excluir da gestão do Sistema:

- A totalidade da área geográfica referente ao concelho da Covilhã no que concerne à captação, tratamento e distribuição de água para consumo público, e;
- No que se reporta à recolha, tratamento e rejeição de efluentes, a área correspondente às restantes freguesias para além das 10 do município da Covilhã (Sra. da Conceição, S. Martinho, Sra. Maria, S. Pedro, Cantar Galo, Vila do Carvalho, Canhoso, Teixoso, Tortosendo e Boidobra).

O Município da Covilhã, apesar de integrar o Sistema por imperativo legal, foi "retirado" da concessão totalmente quanto à vertente da captação, tratamento e distribuição de água para consumo público, e parcialmente no que alude ao vector do tratamento e rejeição de efluentes, no qual a concessão apenas contemplou as já mencionadas e identificadas freguesias do seu concelho.

Pelo que, ao excluir da concessão o Município da Covilhã nos termos já referidos, o contrato de concessão violou o disposto no art.º 1.º do DL n.º 121/2000, o que determina a sua nulidade, nulidade que expressamente aqui se invoca e alega para todos os devidos e legais efeitos.

Concluir que se O Município da Covilhã saiu, inviabiliza de todo a sugestão do projeto de relatório de que o MFA tivesse aplicado as tarifas com a consideração de que o Município da Covilhã estivesse no sistema.

2ª Acção arbitral

Além disso, o MFA instaurou uma outra acção arbitral(juntamente com os demais municípios aderentes contra a **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA..**

Com efeito,

Com a publicação do Decreto-lei 94/2015 de 29 de Maio, foi criado o Sistema Multimunicipal de Abastecimento de Água e de Saneamento de Lisboa e Vale do Tejo, bem como, foi constituída a sociedade Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA, a quem foi atribuída a concessão da exploração e da gestão do Sistema Multimunicipal de Abastecimento de Água e de Saneamento de Lisboa e Vale do Tejo.

Ainda nos termos do referido Decreto-lei (art.º 2º) o Sistema Multimunicipal de Abastecimento de Água e de Saneamento de Lisboa e Vale do Tejo, no qual foi, para além de outro integrado nos termos da alínea b) do n.º 2 do referido artigo o Sistema Multimunicipal de Abastecimento de Água e de Saneamento do Alto Zêzere e Côa, criado pelo Decreto-lei 121/2000 de 4 de Julho, alterado pelo Decreto-lei 185/2000, de 10 de Agosto, sistema que era administrado pela sociedade Águas do Zêzere e Côa, SA.

Nos termos do n.º 2 do art.º 4º do referido Decreto-lei foi transferido para a sociedade Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA, o património global da sociedade Águas do Zêzere e Côa, SA entre outras, sucedendo a sociedade Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA, nos termos do n.º 3 do mesmo artigo, em todos os direitos e obrigações daquela, que foi extinta sem necessidade de liquidação, incluindo na titularidade de quaisquer autorizações, licenças e concessões relativas a utilização de recursos hídricos e ao exercício de actividades acessórias ou complementares e nas respectivas posições em todos os contratos vigentes, designadamente, contratos de trabalho, contratos de cedência de pessoal, contratos de

prestação de serviços, contratos celebrados com a EPAL, SA, contratos de financiamento, contratos relativos à atribuição de fundos europeus, contratos de cedência e de aquisição de infraestruturas, contratos de operação e manutenção de infraestruturas, contratos de gestão dos sistemas municipais que hajam sido celebrados por essas sociedades ao abrigo do Decreto-lei 90/2009, de 9 de Abril, e, sem prejuízo do disposto no artigo 19.º, quaisquer contratos de fornecimento e de recolha celebrados.

18

Nos termos do ponto 4 do mesmo artigo, a constituição da sociedade e a extinção das concessionárias dos sistemas extintos, bem como a sucessão legal determinada nos números anteriores, não carecem de qualquer formalidade e são plenamente eficazes e oponíveis a terceiros, adquirindo a sociedade personalidade jurídica e existindo como tal a partir da data da entrada em vigor do presente Decreto-lei, independentemente do registo. Assim, a presente ação é intentada contra a sociedade supra identificada.

É neste contexto que é mister prestar os seguintes esclarecimentos:

1. Em 29.10.1993 foi publicado o Decreto-lei n.º 372/93 que alterou a Lei n.º 46/77, a lei da delimitação de sectores.
2. O DL n.º 379/93 (alterado pelo DL n.º 439-A/99, pelo DL n.º 264/2001, e pelo DL n.º 14/2002) fixou o regime legal da gestão e exploração dos sistemas multimunicipais e municipais para captação, tratamento e distribuição de água para consumo humano, que, em abstracto, criou.
3. Em 4.7.2000, foi publicado o DL n.º 121/2000 que criou o Sistema Multimunicipal de Abastecimento de Água e de Saneamento do Alto Zêzere e Côa, e criou a sociedade **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA**.
4. Nos termos do disposto no art.º 1.º do referido DL, o Sistema tinha como objectivo a captação, tratamento e distribuição de água para consumo público e a recolha, tratamento e rejeição de efluentes de Municípios aderentes a esse sistema, designadamente o MFA.
5. Ao abrigo do disposto no referido DL n.º 121/2000, o Estado Português, como concedente, celebrou com a **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA**, como concessionária, um contrato de concessão, em que no n.º 1 do seu artigo primeiro se consignava: *"O concedente atribui à concessionária, em regime de exclusivo, a concessão da exploração e gestão, as quais abrange a concepção, a construção das obras e equipamentos, bem como a sua exploração, reparação, renovação e manutenção, nos termos da cláusula vigésima terceira, do sistema multimunicipal de abastecimento de água e de saneamento do Alto Zêzere para captação, tratamento e distribuição de água para consumo público e para recolha, tratamento e rejeição de efluentes dos municípios de Almeida, Belmonte, Covilhã, Figueira de Castelo Rodrigo, Fundão,*

Guarda, Manteigas, Meda, Penamacor, Pimbel e Sabugal, que foi criado pelo artigo primeiro do decreto-lei n.º 121/2000 de 4 de Julho, (adiante designado por sistema)."

6. Mas no n.º 2 dessa cláusula primeira desse contrato de concessão, consignava-se: "O sistema terá a configuração constante do projecto global constituído pelo Anexo 1 sem prejuízo do disposto no número seguinte."
7. Verificado o Anexo 1, constata-se que o mesmo abre com o seguinte texto: "O Sistema Multimunicipal de Abastecimento de Água e Saneamento do Alto Zêzere e Côa, engloba os municípios de Almeida, Belmonte, Covilhã (apenas em saneamento, nas freguesias de Senhora da Conceição, São Martinho, Santa Maria, São Pedro, Cantar Galo, Vila do Carvalho, Canboso, Teixosa, Tortosendo e Boidobra), Figueira de Castelo Rodrigo, Fundão, Guarda, Manteigas, Meda, Penamacor, Pimbel e Sabugal."
8. A razão de ser do número 2 da cláusula primeira do referido contrato de Concessão, bem como o texto do Anexo 1, sabem hoje os municípios aderentes, teve a ver com o facto de a **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** e o Estado português tentarem contornar o facto de o Município da Covilhã, apesar do referido no preâmbulo do DL n.º 121/2000 ("Considerando a anuência dos municípios envolvidos a esta solução, manifestada pelos órgãos competentes para o efeito,") se recusar a celebrar com a Ré os contratos para que o abastecimento de água e a recolha e tratamento de efluentes ao e no concelho da Covilhã se pudessem concretizar.
9. O MFA tem litígio contra a **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** assente em três situações, a saber:
 - A) desequilíbrio económico-financeiro do contrato de concessão após a saída do município da Covilhã do sistema;
 - B) deficiente medição da água fornecida
 - C) e inaceitável medição de efluentes.
10. Um dos fundamentos do litígio que opõe o MFA à referida empresa radica no desequilíbrio económico-financeiro do contrato.
11. A razão de ser e o racional económico do Sistema resultava e era o seguinte:
 - a. A região geográfica dos concelhos que, de acordo com o DL n.º 121/2000, definia a área geográfica do Sistema não tinha um verdadeiro sistema centralizado de captação, tratamento e distribuição de água em alta, bem como, essencialmente, não tinha um sistema centralizado, organizado de recolha e tratamento de efluentes, para que os mesmos, depois de tal, pudessem ser, sem riscos ambientais, lançados no domínio hídrico;
 - b. A região, de acordo com os estudos elaborados pela COBE, SA, tinha, pela sua pequena dispersão geográfica e pelo facto de ter na sua área uma cidade com a dimensão da Covilhã, o número suficiente de pessoas para a auto-sustentação do Sistema;

c. Deste modo, foi criado, um esquema que passava pela constituição de uma sociedade, em que os Municípios utilizadores poderiam ser sócios – todos, à excepção da Covilhã, aceitaram sê-lo – sociedade a quem o Estado Português concederia a referida concessão, e que, por sua vez, a concessionária procederia às obras e trabalhos necessários para a realização do seu fim e, através de contratos (de Abastecimento de Água em Alta para Consumo Humano, de tratamento de Efluentes, de valorização das Infra-estruturas dos municípios a transmitir em uso ou em propriedade, à **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA**) a celebrar com os utilizadores – até ao momento somente os Municípios –, receberia o montante investido, a remuneração desse capital, bem como os montantes necessários para pagar aos credores da sociedade;

d. O contrato de concessão entre o Estado Português e a **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA**, bem como os contratos de abastecimento de água e de recolha e tratamento de efluentes a celebrar entre esta e os municípios aderentes referidos no DL n.º 121/2000, foram assinados a 15 de Setembro de 2000, na cidade da Guarda;

e. Ou seja, desde o dia 4 de Julho de 2000 até ao dia 15 de Setembro de 2000, houve uma alteração substancial para o equilíbrio do Sistema – à Covilhã que, pelo DL n.º 121/2000, estava (e está) integrada neste, era permitido não assinar os contratos, como se o DL n.º 121/2000 pudesse ser alterado pela vontade da **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA**, pois aos municípios nada foi solicitado sobre essa “efectiva saída”, nem a mesma foi autorizada por quem de direito.

12. A **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** nada fez para obrigar o Município da Covilhã a cumprir com o disposto no DL n.º 121/2000.
13. Em 30 de Novembro de 2004 foi proferido pelo Ministro do Ambiente e do Ordenamento do Território, o despacho n.º 17/MAOT/2004, pelo qual o Município da Covilhã era autorizado a sair do Sistema Multimunicipal na vertente de saneamento, despacho que nunca foi publicado no Diário da República.
14. O Município da Covilhã tem cerca de 100.000 pessoas e cerca de 50.000 vivem concentradas na cidade da Covilhã.
15. Este núcleo habitacional representava e representa 40% do Sistema e tinha a enorme vantagem de ter as pessoas fisicamente próximas – é público e notório que é mais barato abastecer ou tratar efluentes de uma população concentrada do que prestar esses serviços à mesma população se esta estiver geograficamente dispersa, sendo que o custo de instalação aumenta conforme aumenta a área da dispersão e numa proporção geométrica.
16. O comportamento da **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** que foi o de não obrigar o município da Covilhã a cumprir com o DL n.º 121/2000, tendo até ao invés tudo feito para que nada pudesse incomodar o incumprimento de tal Município – para além do mais, abdicou da construção da barragem das Cortes – permitindo que o município da Covilhã pusesse em causa o exclusivo do Sistema (e da própria

Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA) na exploração e captação de água para abastecimento em alta.

17. Este comportamento obrigou a alterar, pelo menos no que diz respeito ao abastecimento de água ao Fundão e a Belmonte, os pontos de abastecimento – que era a barragem de Cortes e que passou a ser a barragem da Meimosa – o que obrigou à destruição da conduta – que tinha menos de 5 anos de uso – de abastecimento do Fundão e à sua substituição por outra com maior diâmetro.
18. A aceitação que o município da Covilhã pudesse, ainda que contra o disposto na lei (DL n.º 121/2000), não integrar o Sistema causou, face ao racional económico em que tinha sido construído um enorme desequilíbrio.
19. Para tentar colmatar esse desequilíbrio o Estado Português e a **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** decidiram alargar o âmbito geográfico do Sistema – o Sistema passou a incluir as áreas geográficas dos concelhos de Aguiar da Beira, Celorico da Beira, Fornos de Algodres, Gouveia, Oliveira do Hospital e Seia – alargamento concretizado pelo despacho n.º 18133/2003 de 13 de Setembro de 2003, proferido pelo então Ministro das Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente, o Sr. Dr. Amílcar Augusto Contel Martins Theias, publicado na II série do Diário da República, n.º 219, de 22.9.2003.
20. De realçar que, mesmo neste alargamento de âmbito, manteve-se a referência à área geográfica do concelho da Covilhã, como fazendo parte do Sistema, sem qualquer restrição.
21. As áreas geográficas dos concelhos que foram integrados no Sistema, eram áreas com poucas infra-estruturas, quer no que diz respeito ao abastecimento de água em alta, ou pelo menos sem infra-estruturas capazes de cumprir os parâmetros legais, no que diz respeito ao tratamento de efluentes e seu lançamento no meio hídrico, a que acrescia o facto de que a população, ainda que em idêntico número de pessoas, se encontrava dispersa, como é público e notório, o que implica a construção de inúmeras redes.
22. Por outro lado ainda, como também é público e notório, os habitantes das zonas rurais são muito menos consumidores de água da rede pública do que os consumidores urbanos.
23. Toda esta situação, a que se adiciona o facto de, em diversos locais da área geográfica do Sistema as opções técnicas, tomadas pela **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** serem, pelo menos, discutíveis, criou tensões no relacionamento entre os municípios aderentes e a **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA**,

24. Outro dos fundamentos do litígio radica na deficiente medição da água fornecida e na inaceitável medição de efluentes.
25. Efectivamente, os instrumentos de medição que a **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** utiliza para fazer as medições dos caudais de água que diz fornecer, e dos caudais dos efluentes que diz tratar não foram calibrados aquando da sua instalação nos pontos de entrega, nem foram aferidos ou verificados periodicamente.
26. Por outro lado esses instrumentos de medição, caudalímetros, não estão colocados nos sítios onde deviam estar, i.e., à saída dos depósitos de água em alta, estando sim colocados à entrada dos mesmos.
27. Ora, a propriedade, ou pelo menos a detenção e ou utilização dos depósitos de água em alta, foram transmitidos para a **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA**, que ao invés do que é sua obrigação, não os tem mantido e conservado, tendo eles inúmeras perdas.
28. A **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** não se incomoda com essas perdas dado as mesmas serem contabilizadas como gastos dos municípios aderentes, o que não corresponde à verdade.
29. A **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** recusa-se a colocar os caudalímetros à saída dos depósitos de alta – o preciso lugar em que começa a rede em baixa e, logo, a responsabilidade dos municípios aderentes.
30. Por outro lado, a **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** instalou diversas estações de tratamento de efluentes em zonas e leitos de cheia de ribeiros e cursos hídricos.
31. A esses factos acresce, no que respeita aos efluentes, que os municípios aderentes não têm rede autónoma/separativa para a água da chuva, a denominada rede pluvial.
32. Esse facto, que é público e notório, era, obviamente, do conhecimento da sociedade que produziu os estudos com base nos quais foi elaborado o *project finance*, a concessão e o seu equilíbrio financeiro, que não o levou em conta.
33. A água das chuvas nunca foi contabilizada como água a tratar, limitando-se os estudos a prever da água fornecida o montante previsível de efluentes criados em todos e cada um dos municípios aderentes.
34. Nem os municípios aderentes nem a **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** equacionaram tal problemática – a da inexistência de rede pluvial, com a consequente recolha das águas pluviais pela rede normal – como se de efluentes se tratasse.
35. Esta situação criou o absurdo de – tendo em conta as medições da **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** – a quantidade de efluentes tratados ser sempre superior à

quantidade de água vendida pelos municípios aderentes na rede baixa, e também superior à água que a **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** diz ter fornecido, sendo esse valor bem mais alto, como facilmente se percebe (atento período de chuva), durante o inverno.

36. A lógica deste Sistema foi reproduzida noutras regiões e zonas do País.
37. Também foram criados sistemas multimunicipais de abastecimento e tratamento que tinham como accionista principal uma sociedade detida maioritariamente pela **Águas de Portugal, SA**, como acontece com a **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA**, participando os municípios utilizadores no capital social.
38. Em contratos celebrados entre a **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** e municípios aderentes (nomeadamente nos de valorização das infra-estruturas municipais celebrados com os primitivos membros do Sistema), chegou-se mesmo a colocar uma cláusula com o seguinte teor: “O valor a atribuir a cada órgão foi efectuado de acordo com a Portaria nº 1040/2001 do Ministério das Finanças, publicada no Diário da República nº 199 de 28 de Agosto, que estabelece os coeficientes de desvalorização da moeda aplicados à alienação de bens, bem como as regras gerais já utilizadas por outras empresas do grupo **Águas de Portugal** em outros processos, conduzidos com outros Municípios de modo idêntico.”
39. Por outro lado, atento a esta questão, o município de Castelo Branco e os demais municípios que fazem parte do sistema multimunicipal de abastecimento de água e tratamento de efluentes gerido pela sociedade **Águas do Centro, SA**, sociedade integrada, tal como a **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA**, no grupo **Águas de Portugal, SA** (grupo AdP), negociaram o estabelecimento de um factor de correcção para o tratamento de efluentes de molde a evitar que a sociedade gestora desse sistema receba pelo tratamento de águas pluviais.
40. Assim, no sistema gerido pela sociedade **Águas do Centro, SA**, sociedade integrada, tal como a **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA**, no grupo AdP, e que abrange, para além de outras, a área geográfica do concelho de Castelo Branco, foi acordado que à medição a elaborar pela sociedade gestora, seria retirado uma quantia de 20% desse valor, compensando assim o montante das águas pluviais, que já não seria pago.
41. Quando se aperceberam destas questões, e das injustiças que as mesmas criavam – com verdadeiros empobrecimentos ilícitos dos municípios aderentes em virtude dos enriquecimentos sem causa da **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** - e das negociações que tinham sido obtidas entre Castelo Branco, os municípios sócios deste e a **Águas do Centro SA**, para obviar a tal resultado, os municípios aderentes encetaram sérias negociações com a **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** para obtenção de uma solução de consenso.

42. As questões supra elencadas causaram nos municípios aderentes, utilizadores do Sistema, o fundado receio de lhes estar a ser cobrado valores que não correspondiam à realidade.
43. No dia 17.1.2012, depois de diversas conversas com diversos membros de diversos municípios aderentes, teve lugar em Fornos de Algodres, uma reunião entre os municípios aderentes e a **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** para discutir essas questões, reunião essa que, aliás, foi solicitada pelo próprio Conselho de Administração da sociedade **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA**.
44. Nessa reunião estiveram presentes o então Presidente do Conselho de Administração da **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA**, Sr. Eng. [REDACTED], bem como outros dois administradores da **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA**, um dos quais era o Sr. Dr. [REDACTED]; em representação dos Municípios, a reunião contou com a presença, entre outros, do então Presidente da Câmara Municipal de Pinhel ([REDACTED]), do então Presidente da Câmara Municipal de Belmonte ([REDACTED]), do então Presidente da Câmara Municipal de Almeida ([REDACTED]), do então Presidente da Câmara Municipal de Penamacor ([REDACTED]), do então Vice-Presidente da Câmara Municipal de Gouveia ([REDACTED]), bem como ainda dos Srs. Drs. [REDACTED], à data respectivamente Vereadores das Câmaras Municipais da Guarda e de Seia.
45. Nessa reunião foram abordadas duas questões referidas bem como a influência que tais medidas tinham no custo do abastecimento de água em alta e nos serviços de tratamento de efluentes principais, para além de causarem uma enorme incerteza nos valores alegadamente fornecidos tendo em conta o estado dos aparelhos de medição, o local da sua instalação, a sua não verificação e a inclusão das águas pluviais na medição dessas quantidades.
46. No que se refere à segunda questão invocou-se, para além do mais, a impossibilidade física das quantidades de efluentes tratados ser superior à quantidade de água medida no mesmo período temporal, como retratam facturas emitidas pela **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** e remetidas aos municípios aderentes.
47. Concordando com os argumentos invocados pelos municípios aderentes e depois de debatida estas questões, a **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** que cobrava àqueles por metro cúbico de água fornecida o montante de 0,6309 €, avançou com a possibilidade de passar a cobrar o montante de 0,50 €/m³.
48. Bem como, propôs ainda a **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** que em vez dos 0,6974€/m³ que cobrava de tratamento de efluente passaria a cobrar 0,55€/m³ e só sobre uma percentagem da quantidade de efluentes medidos.

49. Mais acrescentou a **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** que esta proposta era uma forma equilibrada de alcançar um valor que reflectisse a realidade dos fornecimentos efectuados e a questão das águas pluviais. Com vista a fechar definitivamente as questões avançadas na reunião de Fornos de Algodres e a superar algumas dificuldades práticas e até jurídicas que, entretanto, se colocaram, em 8.3.2012 teve lugar uma nova reunião, desta feita em Celorico da Beira, na qual estiveram presentes representantes do grupo **Águas de Portugal, SA** – a accionista maioritária da **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** - nomeadamente dois membros do Conselho de Administração recém nomeados – em Fevereiro do mesmo ano – um dos quais o Sr. Dr. [REDACTED], os quais foram acompanhados ainda por técnicos da AdP (desconhecem os municípios aderentes os seus nome concretos) representantes da **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA**, nomeadamente membros do seu Conselho de Administração e, ainda, representantes dos municípios aderentes.
50. Em face do exposto, os municípios aderentes começaram, então a proceder ao pagamento das facturas nos termos estabelecidos nas várias reuniões, apesar de nas mesmas não vir qualquer referência às reduções acordadas.
51. Num primeiro momento, houve pagamentos que foram feitos tendo por base os termos do acordo celebrado em Fornos de Algodres, e;
52. Mais tarde, facturas houve que foram pagas de acordo com as condições estabelecidas em Celorico da Beira e, depois, corrigidas na referida Assembleia Geral da **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA**.
53. Outras facturas foram devolvidas por municípios aderentes à **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** para que fossem corrigidas nos termos acordados e para posteriormente serem pagas.
54. Posteriormente, a **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** remeteu aos municípios aderentes o documento que ficara de obter do seu jurista.
55. Foi com estranheza que os municípios aderentes detectaram que a **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** pretendia alterar substancialmente os termos do acordo a que se chegara.
56. A **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** queria transformar um acordo que partia do reconhecimento que os seus contadores não são calibrados nem aferidos, e não estarão colocados nos melhores locais – o que origina que as suas medições possam não ser certas – e do reconhecimento que a rede pluvial não existe autonomizada e a água das chuvas entra nas condutas, como se fosse efluente num mero pagamento em prestações, tendo o Sr. Dr. [REDACTED], ilustre advogado da **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** (não confundir com o actual Sr. Presidente da Câmara Municipal do Fundão), elaborado comunicação, que a **Águas de Lisboa e Vale do**

Tejo, SA enviou aos municípios aderentes, na qual se refere que nada obsta ao pagamento em prestações.

57. Por não concordar com esse entendimento que em nada correspondia ao acordo firmado em Celorico da Beira, os municípios aderentes remeteram à **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** uma carta a que esta nunca respondeu.
58. Aliás, em consonância com a posição que vieram a adoptar – através da referida comunicação do advogado que põe em causa o acordo firmado –, a determinada altura, nomeadamente em posteriores Assembleias Gerais da **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA**, esta começou a querer “dar o dito por não dito” e a “fugir do assunto” sempre que era interpelada sobre o mesmo, até que acabou por, pasme-se, negar a existência das reuniões e do acordo.
59. Em conformidade com esses comportamentos, a **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** não cumpre o acordado, pois não emite as facturas nos termos estabelecidos, nomeadamente procedendo à redução das quantidades medidas para depois aplicar a tarifa;
60. A **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** continua a facturar aos municípios aderentes a totalidade das quantidades medidas, quantidades essas que expressamente reconheceu serem superiores aos consumos reais.
61. Os municípios aderentes comunicaram à então Sra. Ministra da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território, em reunião que a mesma teve em 22.7.2012 com os, à data, representantes dos Municípios de Belmonte, Almeida, Manteigas e Guarda, e na qual lhe entregaram o documento elaborado e assinado por todos os então Presidentes das Câmaras Municipais dos Municípios utilizadores do Sistema, em que a reafirmaram o acordo e a necessidade do seu cumprimento por parte da **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA**.
62. Posteriormente, os municípios aderentes comunicaram aos anterior e actual Ministros do Ambiente, o comportamento da **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA**.
63. A **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** e os municípios aderentes reconheceram expressamente que não tinham consignado nos contratos de abastecimento de água e de recolha e tratamento de efluentes que celebraram, as questões relacionadas com a calibração dos caudalímetros no momento da sua instalação, e a sua aferição e verificação periódicas, bem como reconheceram que não estabeleceram normas para o local de colocação dos mesmos.
64. Mais reconheceram **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** e municípios aderentes que, no contrato de recolha e tratamento de efluentes, não foi tido em conta o facto

de os Municípios não terem rede separativa de águas pluviais, o que implica que as águas pluviais são recolhidas na canalização que conduz os efluentes à estação de tratamento e que as águas pluviais são contadas como se de efluente se tratasse.

65. Ao consignarem no contrato, que as partes denominaram de Valorização, a cláusula que se reproduziu no artigo 36º desta p.i. , as partes quiseram fixar, quanto a essa matéria, um critério de integração.
66. **A Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** e municípios aderentes reconheceram que estas situações traziam incertezas à execução dos contratos e implicam um enriquecimento ilícito da **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** e um empobrecimento sem justa causa dos municípios aderentes.
67. Por outro lado, a **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** expressamente reconheceu que outra sociedade do Grupo AdP – a Águas do Centro, SA – tivera em conta o facto de não haver rede separativa e estabeleceu, com os Municípios utilizadores do seu (dela Águas do Centro, SA) sistema, uma redução da quantidade de efluente medido no valor de 80%.
68. **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** e municípios aderentes ao terem fixado (ainda que verbalmente) que os contratos tinham lacunas e que as mesmas deviam ser corrigidas reduzindo a quantidade de fornecimento de água medida em 79,25% e a quantidade de efluentes tratados em 80% do valor da água fornecida com a correcção referida, determinaram as regras que, no entender de uma e outros, deviam ser as indicadas para a integração dos contratos que celebraram e que reconheceram serem lacunosos.
69. Aliás, a solução encontrada por **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** e municípios aderentes teve em conta, para lacuna do contrato de recolha e tratamento de efluentes, a mesma solução que a sociedade Águas do Centro, SA acordara com os Municípios integradores do seu sistema, dando assim cumprimento à cláusula constante do contrato de valorização de infra-estruturas e fixara, no que concerne à lacuna referente ao contrato de abastecimento de água, a solução que a colmatava.
70. Nessa acção o MFA peticiona a condenação da **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** a :

« a.reconhecer que a Demandada e os Demandantes alteraram os contratos que celebraram fixando que a. a quantidade de água medida pela Demandada não é a efectivamente fornecida por esta, entendendo-se que a quantidade efectivamente fornecida é de 79,25% da medição;
b. a quantidade de efluentes tratados pela Demandada não são os efectivamente tratados por esta, entendendo-se que a quantidade

efectivamente tratada é de 80% da medição de água efectivamente fornecida (79,25% da água medida como fornecida).

II

Subsidiariamente, no caso de assim não se entender, sempre deve a demandada ser condenada a reconhecer 1. Que os contratos celebrados entre a Demandada e os Demandantes no que concerne ao abastecimento de água em alta e à recolha e tratamento de efluentes, têm lacunas que cumpre colmatar; lacunas que são as que se referem no texto da presente acção;

2. Que essas lacunas devem ser preenchidas nos seguintes termos:

a. No que concerne ao tratamento de efluentes nos termos da cláusula integradora a que na p.i. se alude, devendo a lacuna no que concerne ao abastecimento de água ser colmatada nos termos infra;

Subsidiariamente, caso se entenda não haver cláusula integradora, ou esta não ser aplicável, as lacunas no que concerne ao tratamento de efluentes e ao abastecimento de águas deverão ser colmatadas, condenando-se a Demandada a reconhecer:

1. Que Demandada e Demandantes, por acordo verbal, decidiram que essas lacunas deviam ser colmatadas nos seguintes termos:

a. Corrigindo-se a quantidade de água medida pela Demandada, entendendo-se que a quantidade efectivamente fornecida é de 79,25% da medição;

b. Corrigindo-se a quantidade de efluentes tratados pela Demandada, entendendo-se que a quantidade efectivamente tratada é de 80% da medição de água efectivamente fornecida (79,25% da água medida como fornecida).

2- Que o acordo referido no ponto precedente deste pedido é válido e oponível à Demandada pelos Demandantes;

III

2. **Subsidiariamente**, reconhecido que os contratos são lacunosos, nos termos referidos, e que devem ser integrados e não se entenda aplicar a referida cláusula, nem se reconhecendo o acordo celebrado para colmatar tais lacunas, deve, então, a Demandada ser condenada a ver (os dois aspectos lacunosos

referidos) integrados, usando os critérios da lei, nos seguintes termos:

a) Corrigindo-se a quantidade de água medida pela Demandada, entendendo-se que a quantidade efectivamente fornecida é de 79,25% da medição;

b) Corrigindo-se a quantidade de efluentes tratados pela Demandada, entendendo-se que a quantidade efectivamente tratada é de 80% da medição de água efectivamente fornecida (79,25% da água medida como fornecida).

IV

Numa ou noutra das opções indicadas, deve ainda a Demandada ser condenada a corrigir, nos termos referidos, todas as facturas emitidas

 BELCHIOR &
ASSOCIADOS, RL

aos Demandantes desde o início dos contratos, quer no que concerne ao abastecimento de água, quer no que concerne ao tratamento de efluentes;

V

Deve ainda a Demandada ser condenada no pagamento das custas da presente acção.»

29

É neste contexto que não pode o MFA efectuar o pagamento das facturas emitidas pela referida empresa

Até porque em reunião, entretanto, havida entre a AZC e os Municípios, na qual esteve presente o Senhor Presidente do Conselho de Administração das Águas de Portugal, ficou acordado que o valor das faturas que aquela sociedade viesse a emitir referente aos serviços de abastecimento de água e tratamento de efluentes não seria o montante que os Municípios pagariam.

Esse acordo resultou, por um lado, da manifestação por parte dos Municípios da impossibilidade de, com os atuais mecanismos de medição, se poder ter a certeza quanto à quantidade efetiva de água fornecida e/ou à quantia de efluente tratado e por outro de no efluente, alegadamente, tratado estarem incluídas as águas pluviais e, por vezes, até as do sistema hídrico.

Em abono do alegado pelos Municípios e acordado, estava a impossibilidade física de o volume, quantidade e montante dos efluentes tratados ser superior ao volume de água alegadamente fornecida.

Por esse motivo ficou acordado que enquanto não forem implementados os mecanismos que permitam assegurar a certeza da medição do volume de água fornecida e, a quantidade de verdadeiro efluente tratado, o valor da fatura não seria pago pelo seu valor facial.

Assim, até à regularização definitiva da situação mencionada, ou até decisão arbitral, o que até ao momento não ocorreu, foi combinado que o fornecimento de água em alta seria pago ao valor de 0,50 Euros por metro cúbico e o serviço de tratamento de efluentes seria pago ao valor de 0,55 Euros relativo a 80% dos metros cúbicos de água fornecida ou valor da fatura se inferior, pois tais valores corresponderiam à realidade física do que se prevê como tendo sido efetivamente fornecido.

O Município de Fornos de Algodres procedeu, até final de 2012, regularmente ao pagamento dos valores devidos, conforme esse acordo estabelecido.

Acontece que, apesar de esse acordo ter sido celebrado entre o Conselho de Administração da AZC, os senhores Presidentes da Câmara dos Municípios utilizadores do Sistema, na

 **BELCHIOR &
ASSOCIADOS, RL**

presença dos Senhores Presidentes das Câmaras dos Municípios utilizadores do Sistema, na presença do senhor Presidente da Águas de Portugal, SA, a AZC nega a sua existência.

Em consequência desta posição os Municípios que integram o sistema multimunicipal deixaram de pagar as faturas emitidas a partir de janeiro de 2013, um vez que considera não estarem bem emitidas, procedendo à sua devolução e solicitando a respetiva correção à AZC, o que não tem vindo a acontecer.

Entretanto, em agosto de 2013, analisou este município os valores faturados e pagos ou em dívida desde o início de 2008 (momento a partir do qual se entendeu que: a) foi mais notória a impossibilidade de, com os mecanismos de medição existentes, se poder ter certeza quanto à quantidade de efetiva de água fornecida e/ou quantidade de efluentes tratada, b) A tarifa de água ultrapassou os 0,50 € e a de saneamento os 0,55€). Entendendo que entre 2008 e 2010 foram pagos valores superiores aos efetivamente devidos, existindo contudo valores em dívida relativos a 2011. Assim, nessa altura procedeu-se ao cálculo dos valores devidos e a haver, tendo sido paga a diferença.

Considerando o Município que com esse pagamento saldou todas as dívidas à AZC até final de 2013.

Como já foi referido o Município continua a aguardar o envio das faturas corrigidas para poder proceder o seu pagamento.

Nota: é precisamente por este motivo que os valores faturados pela AZC não podem constar do passivo exigível, por inexistência de faturas aceites, válidas e exigíveis, mas ainda assim o MFA com respeito ao princípio da prudência sempre considerou no seu balanço em conta de provisões o registo deste passivo contingente.

Aliás tem existido por parte do Município o cuidado de que o passivo de provisões esteja completamente ajustado àquilo que é divulgado nas contas da AZC, incluindo juros contestáveis, o qual passará a passivo exigível quando e se tal for determinado pelo Tribunal Arbitral, ou a sua reversão em caso de decisão favorável ao MFA.

Isto aconteceu na pendência e não obstante as acções arbitrais e diversas outras acções instauradas pela empresa referida pelo não pagamento de diversas faturas, bem como conversações com o senhor Ministro do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia, com o objetivo de resolução do diferendo existente.

Neste contexto, o MFA não pode assumir e muito menos pagar os tarifários reclamados pela Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA.

30

Sob pena de causar grave prejuízo ao seu património.

E de penalizar a gestão das suas despesas, bem como de penalizar os munícipes e consumidores sobre os quais recairá o preço de custo d'água em alta bem como do tratamento dos resíduos.

31

X - A intervenção do Respondente

A intervenção do aqui Respondente abrange tão somente e apenas os actos por si praticados enquanto decisor autárquico (deliberações colectivas em que participou), que são actos administrativos definitivos que gerem despesa e encargos financeiros.

○ Respondente iniciou funções como Vereador da Câmara Municipal em Outubro 2013.

Mas todo este processo e organização do PRF foi elaborado pelo executivo anterior (mandato 2009-2013).

Nessa data estava em execução o PRF, o qual estava sendo incumprido pelo MFA, uma vez que as receitas cobradas não eram suficientes para o pagamento dos salários dos funcionários, despesas correntes de água, luz, transportes, etc.

Por esse motivo e logo após a publicação do Dec Lei 53/2014 a Câmara Municipal de Fornos de Algodres tomou a iniciativa de aderir à elaboração do PAM junto da Direcção do FAM.

Assim e em 2015, o Município apresentou ao FAM uma proposta de Programa de ajustamento municipal (PAM) que contemplava a adoção do mecanismo de reequilíbrio orçamental e o recurso ao mecanismo de assistência financeira através de empréstimo remunerado, com um prazo de ajustamento de trinta e cinco anos.

Essa proposta foi aprovada pela Direcção Executiva do FAM em 18.10.2016 e pelos órgãos autárquicos do MFA em Novembro de 2016.

Mercê desse contrato o FAM celebrou com a autarquia um Empréstimo de Médio e Longo prazo, no âmbito da concedida assistência financeira, até ao valor de 32 620 056,73 euros.

Tal contrato visava a liquidação de dívidas de natureza financeira e passivos contingentes de, respetivamente, 29 459 414,27 euros e 3 160 642,46 euros.

○ que se revelou extremamente benéfico para a autarquia, uma vez que com o pagamento da dívida anteriormente existente junto das instituições de crédito, ocorreu uma diminuição drástica com o serviço da dívida, ao nível dos juros e outros encargos.

31

 **BELCHIOR &
ASSOCIADOS, RL**

Assim, o Respondente não é responsável pelos actos praticados pelos órgãos autárquicos anteriores à sua investidura.

Respondente agiu na convicção de que não estava a inobservar os preceitos legais referidos no projecto de relatório..

Nem agiu de forma deliberada e consciente, com o intuito de não cumprir os preceitos legais em causa.

Município de Fornos de Algodres é uma autarquia do interior com poucos técnicos qualificados no seu quadro de pessoal que tenham preparação específica para as tarefas de gestão, tendo escassez de meios humanos e materiais.

Não era possível ao Respondente ter actuado de outro modo.

Termos em que deve ser atendida a posição expressa no MFA no presente contraditório e ser reformulado o projecto de relatório em consonância com as observações aqui enunciadas concluindo-se pela ausência de ilegalidades praticadas.

Junta procuração

advogado,

32

Tribunal de Contas

Proc. n.º 2019/238/A9/650

1

RESPOSTA DO

vereador JOÃO CARLOS PAULO NUNES FELÍCIO DA COSTA

ao

Projecto de Relatório na Auditoria

efectuada no processo

CONTROLO DO

PLANO DE AJUSTAMENTO FINANCEIRO DAS AUTARQUIAS LOCAIS

Exmo Senhor

Director Geral do Tribunal de Contas

I - Preâmbulo

Preambularmente é necessário referir que, nos termos do artigo 57.º, n.º 1, da Lei n.º 73/2013, de 3 de Setembro, os municípios que ultrapassem o limite da dívida total previsto no artigo 52.º da mesma lei, recorrem aos seguintes mecanismos de recuperação financeira:

- a) Saneamento financeiro;
- b) Recuperação financeira.

Em conformidade com o n.º 2 do mesmo artigo 57.º, «a adesão aos mecanismos de recuperação financeira é facultativa ou obrigatória consoante o nível de desequilíbrio financeiro verificado a 31 de Dezembro de cada ano».

De acordo com o artigo 61.º da Lei n.º 73/2013, o município é obrigado a aderir ao procedimento de recuperação financeira municipal sempre que se encontre em situação de ruptura financeira.

A situação de ruptura financeira municipal considera-se verificada sempre que a dívida total prevista no artigo 52.º da Lei n.º 73/2013 seja superior, em 31 de Dezembro de cada ano, a 3 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos últimos três exercícios.

O processo de recuperação financeira determina o recurso ao FAM, regulado pela Lei n.º 53/2014, de 25 de agosto.

O FAM, pessoa coletiva de direito público, tem como órgãos a direção executiva, a comissão de acompanhamento e o fiscal único.

Compete à direção executiva acompanhar os municípios que adiram ao FAM na preparação dos respetivos programas de ajustamento municipal e, após audição da comissão de acompanhamento, aprovar os PAMs.

Já no que respeita à Direção-Geral das Autarquias Locais compete-lhe assegurar «o apoio técnico, administrativo e logístico indispensável ao bom funcionamento do FAM» (artigos 7.º, 9.º, alíneas c) e m), e 14.º, da Lei n.º 53/2014).

A proposta de PAM a apresentar ao FAM pelos municípios endividados é acompanhada de certificação de um auditor externo, o qual terá que tomar posição expressa sobre o seu conteúdo, em especial no que respeita à sustentabilidade, às variáveis subjacentes às estimativas realizadas e à exequibilidade dos objetivos de redução de dívida (artigo 27.º da Lei n.º 53/2014).

A recuperação financeira realiza-se através de contrato celebrado entre o FAM e o Município, denominado programa de ajustamento municipal (PAM), que deve conter um conjunto de medidas específicas e quantificadas com vista à diminuição programada da dívida até ao limite do legalmente admissível (cfr. artigo 23.º, n.º 5, da Lei n.º 53/2014), com base nos seguintes mecanismos:

- a) Reequilíbrio orçamental, que inclui, nomeadamente, medidas de:
 - i) Redução e racionalização da despesa corrente e do capital;
 - ii) Maximização da receita própria;
 - iii) Existência de instrumentos de controlo interno.
- b) Reestruturação da dívida financeira e não financeira;
- c) Assistência financeira.

As medidas incluídas no PAM têm em conta os impactos orçamentais e a assunção das dívidas decorrentes dos processos de dissolução de empresas locais que estejam nas circunstâncias previstas no n.º 1 do artigo 62.º da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, e da internalização das respetivas atividades pelo município (n.º 7 do artigo 23.º da Lei n.º 53/2014).

Quanto à reestruturação financeira, estão abrangidas quaisquer dívidas municipais, independentemente da sua maturidade ou qualificação, e, ainda, as dívidas que o município venha a assumir no âmbito de processos de dissolução de empresas locais, que estejam nas circunstâncias previstas no n.º 1 do artigo 62.º da Lei n.º 50/2012, de 31 de Agosto (artigo 37.º da Lei n.º 53/2014).

3

A elaboração da lista com a relação global dos créditos objeto de reestruturação, a identificação dos credores e os termos das alterações acordadas, bem como a quantificação da redução da dívida, constituem elementos obrigatórios do plano de reestruturação de dívida que é parte integrante do PAM (artigo 41.º da Lei n.º 53/2014).

O n.º 4 do artigo 41.º da Lei n.º 53/2014 estabelece, especificamente, que «o montante de cada tranche do empréstimo [quando se está no âmbito da assistência financeira] é afeto aos credores tendo em conta o peso da redução da dívida de cada um sobre o montante da respetiva dívida inicial, na soma dessas percentagens de redução».

A assistência financeira prestada pelo FAM tem natureza subsidiária em relação às medidas de reequilíbrio orçamental e de reestruturação financeira e apenas tem lugar quando aquelas existam e sejam insuficientes para a recuperação financeira do município (artigo 43.º da Lei n.º 53/2014).

A subsidiariedade da assistência financeira, por via dos empréstimos ou da prestação de garantias, é inequívoca, quando se proíbe que as mesmas medidas sejam utilizadas para suporte financeiro que vá além das dívidas que estejam

Como ficou referido no projecto de relatório o Município de Fornos de Algodres apresentou um Plano de reequilíbrio Financeiro em 2008.

Tendo por objetivo a consolidação de dívidas financeiras e não financeiras, em 2010 o Município celebrou um contrato de empréstimo no montante máximo de M€35 com um prazo global de vinte anos, acompanhado de um conjunto de medidas de reequilíbrio orçamental, que obteve o visto do Tribunal de Contas em 15.04.2010.

Uma vez que o MFA estava situação de rutura financeira o que foi declarado em 30.09.2008 ao abrigo da LFL em vigor (artº 41º nº 2 da Lei nº2/2007, de 15.01).

Mercê do que o MFA celebrou um contrato de empréstimo no montante máximo de M€35 com um prazo global de vinte anos.

Em 31.12.2013, o MFA continuava a apresentar um rácio de dívida que correspondia a uma dívida aproximadamente de 7,5 vezes superior à média das receitas correntes líquidas cobradas nos três exercícios anteriores, incluídas no PAM (artigo 44.º, n.º 2, da Lei n.º 53/2014).

O Município de Fornos de Algodres encontrava-se em situação de ruptura financeira em 2015, decorrente da impossibilidade de incumprimento do PRF aprovado em 2011. Como tal, estava obrigado a aderir ao procedimento de recuperação financeira, que determina o recurso ao FAM.

4

Esse pregresso Plano de Reequilíbrio Financeiro teve como suporte um financiamento junto de instituições de crédito a médio e longo prazo, no valor total de 34,4 M€.

Esse plano de saneamento financeiro foi totalmente desastroso para a autarquia, uma vez que não conseguiu reverter a situação de ruptura financeira que a afectava desde 2008.

Foi neste contexto que, após a publicação do Regime Jurídico da Recuperação Financeira, aprovado pela Lei n.º 53/2014, de 25 de Agosto, o Município de Fornos de Algodres, após ter aderido ao Fundo de Apoio Municipal, apresentou adesão de um Programa de Ajustamento Municipal, mediante contrato administrativo que celebrou em 2016.

Em face da entrada em vigor desse RFALEI e do RJRFM, o Município encontrava-se em posição de adesão ao FAM (art.º 61.º do RFALEI), tendo declarado novamente a situação de ruptura financeira, em 23.09.2014, para efeitos de negociação.

Assim e em 2015, o Município apresentou ao FAM uma proposta de Programa de ajustamento municipal (PAM) que contemplava a adoção do mecanismo de reequilíbrio orçamental e o recurso ao mecanismo de assistência financeira através de empréstimo remunerado, com um prazo de ajustamento de trinta e cinco anos, tendo sido aprovado pela Direção Executiva do FAM em 18.10.2016 e pelos órgãos autárquicos do MFA em novembro de 2016.

Mercê desse contrato o FAM celebrou com a autarquia um Empréstimo de Médio e Longo prazo, no âmbito da concedida assistência financeira, até ao valor de 32 620 056,73 euros.

Tal contrato visava a liquidação de dívidas de natureza financeira e passivos contingentes de, respetivamente, 29 459 414,27 euros e 3 160 642,46 euros.

O que se revelou extremamente benéfico para a autarquia, uma vez que com o pagamento da dívida anteriormente existente junto das instituições de crédito, ocorreu uma diminuição drástica com o serviço da dívida, ao nível dos juros e outros encargos.

Sucede que o projecto de relatório confunde as questões de facto inerentes ao inicial Plano de Reequilíbrio Financeiro com as situações de facto que motivaram a elaboração do PAM.

Vejamos as críticas que o projecto de Relatório imputa ao MFA:

4

II– O contrato de empréstimo do PRF.

5

Refere o projecto de Relatório que na sequência do contrato de reequilíbrio financeiro celebrado a 26.02.2010 com a Caixa Geral de Depósitos (CGD) e com o Millennium bcp (Mbc) até ao máximo de M€35, o MFA utilizou M€34 para as seguintes finalidades: M€12,5 para consolidação da totalidade da dívida financeira existente e o valor de M€21,5 para pagamentos de dívida não financeira.

Ora, precisamente porque o anterior PRF não se mostrou exequível é que após a entrada em vigor do RFALEI (que ocorreu em 01.01.2014) é que a Câmara Municipal de Fornos de Algodres deliberou, por unanimidade, em 23.09.2014, reconhecer a situação de rutura financeira e manifestar interesse em estabelecer negociações para aceder ao FAM, as quais duraram mais de dois anos (até dezembro de 2016).

No decurso dessas negociações terminou em 15.04.2015 o período de diferimento de amortização do capital do empréstimo financeiro do PRF.

Por esse motivo o MFA solicitou às instituições de crédito a manutenção da prestação do empréstimo sem alterações.

Mercê dessa solicitação o BCP e a CGD aceitaram a prorrogação daquelas condições por períodos sucessivos até à conclusão do processo do FAM.

Ora, refere o projecto de relatório que a renegociação efetivada transferiu para os anos subsequentes o pagamento do capital em dívida, o que levou a um agravamento da despesa com os juros face aos termos contratados inicialmente, no valor global de €24 644.

Refere, ainda, o projecto de relatório que as alterações efetivadas entre 2015 e 2017 resultaram em modificações das condições gerais e objetivas do contrato visado pelo Tribunal de Contas em 15.04.2010 - através do reescalamento do plano de amortização do capital em dívida com agravamento dos encargos financeiros -, pelo que, à luz do disposto na alínea f) do n.º 1 do artigo 25.º do Regime Jurídico das Autarquias Locais (RJAL), e nas alíneas a) e d) do n.º 1 do artigo 46.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC)80 o contrato modificado estaria sujeito a aprovação da AM e respetivo envio ao TdC para fiscalização prévia.

Assim, teria ocorrido despesa acrescida com os encargos da dívida que assim seriam ilegais.

Afigura-se ao MFA que esse entendimento não tem suporte factual nem normativo.

Vejamos:

Contra o que consta do projecto de relatório, por um lado, essa alteração de prestações devida pelo contrato de empréstimo já estava autorizada pela Assembleia Municipal, aquando da celebração do contrato de empréstimo autorização essa que se manteve válida e eficaz após a alteração de algumas cláusulas do contrato.

6

Com efeito, o artigo 25.º da Lei 75/2013 sob a epígrafe “Competências de apreciação e fiscalização” refere no seu n.º 1 alínea f) que compete à assembleia municipal, sob proposta da câmara municipal autorizar a contratação de empréstimos.

Ora, a autorização para empréstimo já fora concedida. E essa autorização não consiste na aprovação de todas as cláusulas do contrato mas apenas confere autorização à Câmara Municipal para contratar o empréstimo.

Deste modo a autorização conferida pela Assembleia Municipal para a contratação do empréstimo não ficou alterada nem adulterada pela renegociação das datas das prestações, nem no diferimento dos prazos de pagamento das mesmas. Tal renegociação consiste simplesmente num acordo de pagamento nos termos do contrato, tal como poderia acontecer com qualquer outro fornecedor de bens e serviços.

Por outro lado, o visto conferido manteve-se cumprido com a renegociação, uma vez que as condições essenciais contratuais não foram alteradas.

Com efeito, não se pode falar em acréscimo de despesa para os anos subsequentes, uma vez que, se os juros deixaram de ser pagos nos prazos inicialmente acordados, ocorreu um protelamento temporal ou diferimento cronológico na execução dessa despesa, o que não constitui aumento da mesma.

Na verdade, se o município deixou de pagar os juros remuneratórios de capital no prazo inicialmente contratado e se acordou com o credor o seu pagamento diferido, tal facto não implica aumento de despesa.

Apenas se limitou a diferir o seu pagamento.

Deste modo, o valor de 24.622 € referidos no & 60 do projecto de relatório foi compensado pela poupança do serviço da dívida. De facto, este processo tem de ser analisado no seu todo, uma vez que o empréstimo de reequilíbrio assinado ao abrigo do PRF tinha, no final de 2016, uma taxa de juro de 2,02% enquanto o empréstimo de assistência financeira contratualizado com o FAM e que visou reestruturar o primeiro, tinha à data uma taxa de juro de 1,75%. Nestes termos, a poupança decorrente desta operação de reestruturação foi de cerca de 0,5M€ conforme identificado pela Direção Executiva do FAM, no ponto 52 do relatório que serviu de base à aprovação do FAM.

Este serviço da dívida e reembolso de capital corresponde a 50% do orçamento da autarquia.

6

**BELCHIOR &
ASSOCIADOS, RL**

Ocorreu uma poupança da taxa de 1,25% incidentes sobre 28.000.000 € de capital mutuado.

Além disso, essa alteração dos prazos contratuais ocorreu mediante prévia reunião e concordância com a Direcção do FAM.

7

Acresce ainda que essa renegociação ocorreu em pleno estado de necessidade.

Uma vez que o MFA não tinha capacidade nem meios financeiros para pagar o serviço da dívida.

Com efeito, o orçamento de 2015 não permitia que o MFA pagasse mais nenhum compromisso, para além do serviço da dívida.

Assim, o MFA não conseguiria pagar os vencimentos dos funcionários, facturas de água, electricidade, combustível.

Apoditicamente, o MFA não tinha capacidade financeira para pagar o serviço da dívida contraída perante as referidas instituições de crédito, sob pena de ter que encerrar a sua normal actividade autárquica e exercer as suas atribuições legais.

O que é demonstrado pela simples análise do orçamento de 2015:

Exemplificando:

O saldo orçamental em 01/01/2015 era de 52.409,38 euros e no final de 2015 era de 233.177,10 euros.

E não fosse a redução de liquidação de passivos financeiros que no orçamento inicial de 2015 era de 1.755.369 euros e na execução de 1.350.477,87 euros, não teria havido condições financeiras para a gestão corrente indispensável do Município, designadamente vencimentos e despesas inadiáveis.

Mercê da contratação do PAM o 1º reembolso da dívida bancária anteriormente contraída ocorreu em 15.05.2017, no montante de 27.521.447,26 €.

Sendo as medidas constantes do PRF insuficientes para reduzir o endividamento até ao limite previsto no n.º 1 do artigo 52.º da Lei n.º 73/2013, o Município adoptou medidas de reestruturação financeira que envolveram a negociação de dívidas financeiras, enquanto preparava a elaboração do PAM, após a publicação da Lei n.º 53/2014.

Por outro lado, o valor de 12.000.000 € atribuído ao imóvel onde está instalado o hotel é claramente exagerado, e inexecutável pelo que nem foi considerados nos orçamentos anuais.

7

E, como se dirá subsequentemente, o MFA não pôde alienar o hotel uma vez que este está onerado com contrato de concessão/comodato ao INATEL, que terminará apenas em 31.12.2021.

III– Alienação de património - venda do imóvel destinado a hotel -

O projecto de relatório refere no parágrafo 161 a 169 que o MFA se comprometeu a alienar património, o que não fez.

Refere que o PRF previa a execução de receitas desta natureza a partir de 2014, designadamente pela alienação de “(...) um hotel situado num edifício histórico, propriedade do município, no montante de 12.000.000€, com pagamentos faseados”, cujos influxos orçamentais estavam previstos até 2023.

Sucede que, se é verdade que essa obrigação de venda estava efectivamente prevista no PRF (Programa de Reequilíbrio Financeiro), a verdade é que tal já não aconteceu no PAM (Programa de Assistência Municipal).

Ora, o PAM sucedeu ao PRF, que ficou consumado com a aprovação do PAM.

Com efeito, a aprovação do PAM substituiu e aprovou o antecedente PRF, o qual se extinguiu, por consunção pelo PAM.

Pois ocorreu a contracção de novos empréstimos bancários, por via dos quais foram amortizados e pagos os anteriores contratos de mútuo bancários que se encontravam vigentes no decurso da vigência do PRF.

O Município de Fornos de Algodres encontrava-se em situação de ruptura financeira em 2015.

Mas no PAM não se encontra prevista a alienação do imóvel destinado a hotel e identificado no & 169º do projecto de relatório.

Essa alienação encontrava-se apenas prevista no PRF, o qual, como se disse se extinguiu e ficou consumado pela aprovação do PAM. De facto, ao contrário do que aconteceu no PRF, aprovado e validado por várias instituições, o PAM, por opção do Executivo camarário e da Direcção do FAM, não contemplou essa hipotética alienação considerada inverosímil,

garantindo assim uma maior possibilidade de execução efetiva do PAM, o que tem acontecido com assinalável sucesso.

Neste contexto, não se encontrava prevista a execução de receitas por essa via de alienação de património.

Se é certo que o PRF previa a partir de 2014 a execução de receitas pela alienação de “(...) um hotel situado num edifício histórico, propriedade do município, no montante de 12.000.000€, com pagamentos faseados”, cujos influxos orçamentais estavam previstos até 2023, verdade é que tal compromisso não foi assumido no PAM. Precisamente pelo facto de essa alienação ser inviável pelas seguintes razões:

Em primeiro lugar pelo facto de o Solar de Vila Ruiva da Quinta de Vila Ruiva, sito no concelho de Fornos de Algodres, ter sido cedido gratuitamente ao INATEL por um prazo de vinte anos (até 04.05.2022), mediante protocolo celebrado em 04.05.2002.

Em segundo lugar, a avaliação do imóvel, é largamente inflacionada e desinserida da realidade.

Com efeito, o PRF foi elaborado em 2008, antes da crise do sub-prime criada pela falência dos grandes bancos americanos (Lehman Brothers e outros). Mercê disso, o PRF assentava os seus pressupostos em factos ocorridos anteriormente à eclosão dessa crise financeira. Em terceiro lugar, o valor da avaliação é meramente arbitrário e não existe qualquer avaliação, interna nem externa efectuada ao imóvel.

Dizer-se que o imóvel vale 12.000.000 € é o mesmo que poder dizer-se que vale 100.000.000 €, pois não existe nenhum critério sério nem nenhuma entidade ou perito avaliador, minimamente credíveis, que tenha aventado valor ao imóvel. Pode-se inferir que o valor referido foi acomodado pelos órgãos autárquicos para preencher um valor em aberto no PRF.

Em quarto lugar o INATEL foi abordado para o efeito, não tendo manifestado o mínimo interesse na aquisição do imóvel, em referência.

Mas todo este processo e organização do PRF foi elaborado pelo executivo anterior (mandato 2009-2013).

IV - Consignação do aumento de receita proveniente do FEF e do IRS

O projecto de relatório invoca o facto de o Município não ter observado as disposições previstas no artº 98º da Lei nº 82-B/2014 (LOE) relativas à redução do endividamento.

Com efeito, essa LOE para 2015 previa a consignação do aumento da receita entre 2014 e 2015, proveniente do FEF e da participação variável do IRS, numa das seguintes finalidades:

- i) capitalização do FAM;
- ii) pagamento de dívidas a fornecedores registadas no Sistema Integrado de Informação das Autarquias Locais (SIIAL) a 30.08.2014;
- iii) redução do endividamento de médio e longo prazo do município.

Sucedem que:

O MFA beneficiou de um acréscimo global de receita de IRS e do FEF de M €192 entre 2014 e 2015, tendo aplicado cerca de M €46 na capitalização do FAM. Mas é criticado pelo facto de não ter procedido à afetação do valor remanescente – cerca de M €146 – aos fins preconizados na LOE de 2015.

Desde já se deve adiantar que nessa data não existiam dívidas a fornecedores registadas no SIIAL por parte do MFA.

As dívidas existentes eram apenas as que decorriam dos contratos de mútuo bancário.

Além disso, a verdade é que neste período - 1º semestre de 2015 - estavam a decorrer as negociações com as instituições de crédito, por via das quais foi acordada a moratória no pagamento das prestações contratuais. O que sucedeu, por aconselhamento da Direcção do próprio FAM e pelas razões sobreditamente explicitadas, pelo que não era lógica a afetação desse aumento da receita à redução do endividamento de médio e longo prazo.

Mesmo assim, do quadro 18 do projecto de relatório infere-se que ocorreu transferência em duodécimos, sendo certo que já no 2º semestre de 2015 estava prevista a transferência de cerca de metade do acréscimo global de receita. (caro DR – esta sua nota fará sentido para concluir para a eventual prescrição das situações ocorridas no 1º semestre de 2015)

V- Impostos municipais

Fixação das taxas máximas dos impostos municipais

O projecto de relatório imputa ao MFA o facto de ter incorrido em incumprimento da alínea i) do n.º 1 do artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 38/2008 e na alínea c) do n.º 1 do artigo 35.º do RJRFM que atribuem ao MFA o dever de fixação das taxas máximas sobre impostos municipais, designadamente do Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI).

Refere o projecto de relatório que nos termos da alínea c) do n.º 1 do artigo 112.º do Código do Imposto Municipal sobre Imóveis (CIMI), nos anos de 2014 a 2015, a taxa de

IMI para os prédios urbanos poderia ser fixada entre 0,3% e os 0,5%. A taxa máxima viria a ser alterada a partir do ano de 2016, fixando-se em 0,45%.

Refere, ainda tal projecto de relato que, com a redução da taxa máxima de 0,5% para 0,45% em 2016, foi prevista a possibilidade de fixação da taxa de 0,5% pelos municípios abrangidos pelo PAM, com fundamento na sua indispensabilidade para cumprir os objetivos definidos no programa.

Por outro lado, diz o mesmo projecto de relatório que o artigo 35.º-A do RJRFM possibilitou, a partir de 2018, a dispensa da fixação da taxa máxima de IMI perante a demonstração de capacidade de satisfação integral por parte do MFA dos encargos decorrentes do PAM.

Ora, neste particular aspecto, o projecto de relatório incorre em erro nos pressupostos de facto.

Com efeito, na revisão do FAM a proposta para majoração do IMI para prédios devolutos **só está prevista para 2022!!!**.

Na Linha 10 do **Formulário I - Listagem das Medidas de Reequilíbrio Orçamental do PAM está expressamente prevista a** calendarização proposta para aplicação da Majoração do IMI a prédios devolutos.

Sendo certo que a arrecadação dessa receita só está prevista para 2022.

Deste modo, a crítica quer o projecto de relatório faz a esta parte da execução do PAM é desajustada da realidade, uma vez que tal majoração dos impostos municipais só ocorrerá a partir de 2022, de acordo com o próprio PAM.

De qualquer modo o MFA está a encetar os procedimentos adequados a implementar esta medida, não obstante não se saber quem são os proprietários da maior parte dos prédios degradados e inexistirem na autarquia peritos avaliadores credenciados para o efeito.

Além disto, a verdade é que o próprio projecto de relatório reconhece no & 212 que a fixação das taxas máximas do IMI e da derrama, bem como a não aplicação de benefícios fiscais e de factores minorativos previstos no CIMI, permitiu ao Município alcançar as metas definidas na respetiva rubrica “impostos diretos”, pese embora a não aplicação, entre 2017 e 2019, dos factores majorativos previstos pelo CIMI (implementação parcial da medida).

O que significa que, mesmo sem esses factores majorativos - que só deverão ser aplicados a partir de 2022 - , o MFA cumpriu e alcançou as metas definidas na respetiva rubrica.

Não obstante, importa ter presente critérios de boa gestão dos dinheiros públicos, quando nos debruçamos sobre esta matéria. De facto, para concretização da aplicação de fatores

**BELCHIOR &
ASSOCIADOS, RL**

majorativos ao IMI é necessário desenvolver previamente um trabalho exaustivo de identificação dos imóveis e de conhecimento de várias informações atualizadas relativas aos respetivos cadastrais, tarefas normalmente levadas a cabo por equipas de solicitadores, que manifestamente o MFA não possui.

12

Como tal, seria necessário contratar serviços externos para desenvolver estas tarefas, o que, face ao reduzido valor patrimonial dos imóveis deste concelho, eminentemente rural e de baixa densidade, os custos seriam necessariamente superiores aos benefícios provenientes das referidas majorações, questão que não pode deixar de ser ponderada, sobretudo num município em recuperação financeira.

Consequentemente, naquele ano, o Município ultrapassou a alocação máxima das transferências provenientes do FEF para receita corrente constante do n.º 3 do artigo 31.º do RFALEI.

Acresce, ainda, que no & 108, o projecto de relato refere que em 2019, o MFA obteve mais M €302 do FEF por via do previsto nos n.ºs 1 e 2 do artigo 35.º do RFALEI125, que alocou à receita corrente municipal. Tratando-se de uma receita extraordinária, deveria ter sido considerada como transferência de capital, como disposto no n.º 4 do artigo 35.º do RFALEI.

Consequentemente, naquele ano, o Município ultrapassou a alocação máxima das transferências provenientes do FEF para receita corrente constante do n.º 3 do artigo 31.º do RFALEI.

Trata-se de uma forma de tratamento contabilístico diverso do que entende o projecto de relato, mas sem consequência na implementação e execução das metas previstas no PAM.

VI – Endividamento municipal

- 5.1. Dívida no balanço -

O projecto de relatório sob os §§ 241 a 250 critica a forma de contabilização das facturas de credores do município.

Refere o projeto de relatório que no que diz respeito às faturas relativas a custos do exercício rececionadas no decorrer do período que medeia entre a data do relato das contas e a data

12

em que as demonstrações financeiras são encerradas pelo órgão executivo, a respetiva classificação contabilística deverá atender à data da emissão da documentação nos seguintes termos: a) faturas emitidas até 31.12.ano n devem ser reconhecidas como “fornecedores – faturas em receção e conferência”; b) faturas emitidas a partir de 01.01.ano n+1 são reconhecidas como ‘acrécimo de custos’.

13

Critica a auditoria o facto de terem sido identificadas faturas indevidamente classificadas como “acrécimos de custos” e que reuniam as condições previstas para o seu reconhecimento na dívida em “fornecedores – faturas em receção e conferência” entre 2014 e 2019.

Sucede que, aquando da passagem de ano, as facturas de fornecedores recepcionadas deveriam ser classificadas como dívidas a fornecedores.

Todavia é necessário que algumas dessas faturas, após a respetiva recepção sejam conferidas, reconhecidas, validadas pelos departamentos competentes e classificadas, operações estas que demoram, no mínimo, 5 dias, período este até identificado como recomendado pelo SATA POCAL.

Estas operações nem sempre são compatíveis com a correcta classificação de tais facturas (com conferência e validação os valores) nas rubricas próprias até 31 de Dezembro de cada ano.

Pois as últimas facturas que são recepcionadas nos últimos dias de cada ano só podem ser conferidas e validadas pelos serviços respectivos nos primeiros dias do mês de Janeiro do ano subsequente a que respeitam. Daí que a classificação não possa ser efetuada na própria rubrica, até por limitações informáticas de fecho, sendo classificadas na transição de um ano para o seguinte como “acrécimo de gastos”.

Tal tratamento contabilístico cumpre o princípio da especialização dos exercícios e a sua contabilização é feita em acréscimo de gastos e cumpre as revisões do PAM.

Deste modo, essa classificação não afecta e não altera o valor da dívida e o passivo do MFA, sem prejuízo de que no reporte da dívida total à DGAL a mesma pudesse ser efetuada.

Assim, esta classificação é irrelevante para a apresentação da dívida exigível e do total do passivo no Balanço.

Contudo, existindo impacto do reporte da dívida total no cálculo da dívida total, tendo em conta o valor absoluto em causa, o mesmo é imaterial e só por si não altera o posicionamento do MFA face aos indicadores de dívida total. Ou seja, dado que o MFA já se encontra acima

do linear da dívida total e como tal inserida no processo de reestruturação, o eventual acréscimo deste valor não altera em nada esse posicionamento.

○ que, aliás, é reconhecido pelo próprio projecto de relatório no & 47 .

14

VII – Tarifários

○ projecto de relato analisa nos && 149 e segs a questão do tarifário do preço dos serviços de Abastecimento de Água (AA), saneamento de Águas Residuais (AR) e gestão de Resíduos Urbanos (RU).

Nos termos da alínea k) do n.º 2 do artigo 23.º do RJAL, compete aos municípios assegurar a provisão de serviços municipais de AA, de AR e de RU nos termos definidos pelas recomendações da Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos (ERSAR), conforme previsto na alínea e) do n.º 1 do artigo 35.º do RJRFM.

Com efeito, a Lei das Finanças Locais aprovada pela Lei n. 73/2013, de 3 de Setembro, estabelece que as tarifas municipais, relativas à prestação dos serviços de abastecimento de água, saneamento de águas residuais e gestão de resíduos urbanos estão sujeitas ao parecer da entidade reguladora, no que respeita à sua conformidade com as disposições legais e regulamentares em vigor.

Para o efeito, as entidades gestoras de sistemas municipais, que operam sem contrato, devem submeter à ERSAR informação anual relativa à “Formação de tarifários” do ano seguinte.

E a verdade é que no que respeita à fixação dos preços, é mister esclarecer que a ERSAR vem dando parecer favorável à fixação das tarifas após 2011.

Por outro lado, a não actualização dos preços decorre do litígio quen opõe o MFA (e outros municípios) à Águas de Lisboa e Vale do Tejo e que vai explicitado subsequentemente.

VIII - A questão da facturação à Sociedade de Águas-do Zêzere e Côa (actualmente designada Águas de Lisboa e Vale do Tejo)

- Suspensão dos pagamentos da aquisição de água à Águas do Zêzere e Côa -

A Sociedade de Águas-do Zêzere e Côa (agora Águas de Lisboa e Vale do Tejo), reclama uma dívida do Município. No entanto o Município continua sem reconhecer a totalidade

desse Passivo, existindo várias acções judiciais pendentes entre a empresa Águas do Zêzere e Côa, SA (AZC) (agora Águas de Lisboa e Vale do Tejo) e os municípios integrantes do sistema Multimunicipal, designadamente, o MFA.

Desde já se deve clarificar que correu termos, no Tribunal Administrativo e Fiscal de Castelo Branco sob o n.º 450/17 BECTB, acção judicial administrativa instaurada pelo MFA contra **Águas de Lisboa e Vale do Tejo** na qual se peticiona o decretamento da nulidade do Contrato de Concessão celebrado entre essa sociedade e o Estado Português referente ao Sistema Multimunicipal em que o Município está integrado e, em consequência dessa, nulidade dos contratos celebrados entre a **Águas de Lisboa e Vale do Tejo** e o MFA, relativos ao Fornecedor de Tratamento de Efluentes, e ao de Abastecimento de Água e o de Valorização de Infraestruturas.

15

Nessa acção judicial foi proferido despacho que remeteu as partes para o Tribunal arbitral.

IX – Duas acções arbitrais

1.ª Acção arbitral

Mercê desse despacho foi instaurada acção arbitral contra **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA**, pelos municípios aderentes aos sistemas de abastecimento de água e de distribuição de efluentes.

○ MFA foi chamado a essa acção arbitral na qualidade de interveniente principal.

Nesta acção arbitral é peticionada a NULIDADE DO CONTRATO DE CONCESSÃO previsto no DL n.º 121/2000, nomeadamente no seu art. 8.º, celebrado entre o Estado Português, e os municípios aderentes, uma vez que o referido contrato que foi submetido a aprovação dos órgãos deliberativos dos municípios não tem o mesmo teor do contrato original assinado pelo Ministro do Ambiente.

Como se disse, nesta acção arbitral o MFA foi chamado a intervir nela na qualidade de intervenção principal.

○ Sistema (Sistema Multimunicipal de Abastecimento de Água e de Saneamento do Alto Zêzere e Côa) foi criado "para captação, tratamento e distribuição de água para consumo público e para recolha, tratamento e rejeição de efluentes dos municípios de Almeida, Belmonte, Covilhã, Figueira de Castelo Rodrigo, Fundão, Guarda, Manteigas, Meda, Penamacor, Pinhel e Sabugal" (cf. Art.º 1.º do DL n.º 121/2000) e posteriormente foi alargado aos Municípios de Aguiar da Beira, Celorico da Beira, Fornos de Algodres, Gouveia, Oliveira

do Hospital e Seia (cfi. despacho proferido em 22.09.2003 pelo Ministro das Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente e publicado no DR, II Série, com o nº 18133/2003.

Ficou, assim, definido por lei o âmbito geográfico do Sistema correspondendo ao território dos Municípios discriminados no artigo precedente, e ficou igualmente definido com o mesmo âmbito o objeto (exclusivo) da sociedade concessionária.

Para a criação e execução inicial do Sistema, foi, em 15.09.2000, celebrado entre o Estado Português e a sociedade AdZ, o contrato de concessão previsto no DL nº 121/2000.

Posteriormente, e na medida em que por imperativo legal integraram o Sistema, cada um dos Municípios aderentes celebrou com a AdZ três contratos que são iguais: um contrato de recolha de efluentes, um contrato de fornecimento de água e um contrato de valorização das infra-estruturas municipais existentes em cada um dos respetivos concelhos e a integrar na concessão.

Contudo, porque não existe despacho fundamentado para, nos termos previstos no art. 2º, nº 3 do DL nº 379/93, de 05.11, autorizar a saída do Município da Covilhã, nem havia condições político-administrativas para emitir tal despacho, foi criado o estratagema seguinte:

Ficcionalando-se a existência de um despacho a autorizar a saída do Município da Covilhã do Sistema na vertente do abastecimento de água e a saída de 21 das 31 freguesias da Covilhã do Sistema na vertente do tratamento de efluentes. para além de não haver qualquer exclusão quanto ao referido âmbito subjetivo, também não se verifica qualquer exclusão quanto ao âmbito objetivo do Sistema que, como resulta dos Decretos-Lei nºs 379/93, 319/94, 162/96 e 121/2000, compreende o abastecimento de água para consumo público e a recolha, tratamento e rejeição de efluentes, tudo na área geográfica dos Municípios atrás identificados.

Ao arrepio daquilo que consta do próprio contrato de concessão que reproduz na íntegra a definição do Sistema constante do art. 1º do DL nº 121/2000 (cf. cláusula 1ª, ponto 1), o expediente de “Projeto Global” é usado pelos contraentes para excluir da gestão do Sistema:

- A totalidade da área geográfica referente ao concelho da Covilhã no que concerne à captação, tratamento e distribuição de água para consumo público, e;
- No que se reporta à recolha, tratamento e rejeição de efluentes, a área correspondente às restantes freguesias para além das 10 do município da Covilhã (Sra. da Conceição, S. Martinho, Sra. Maria, S. Pedro, Cantar Galo, Vila do Carvalho, Canhoso, Teixoso, Tortosendo e Boidobra).

O Município da Covilhã, apesar de integrar o Sistema por imperativo legal, foi "retirado" da concessão totalmente quanto à vertente da captação, tratamento e distribuição de água para consumo público, e parcialmente no que alude ao vector do tratamento e rejeição de efluentes, no qual a concessão apenas contemplou as já mencionadas e identificadas freguesias do seu concelho.

Pelo que, ao excluir da concessão o Município da Covilhã nos termos já referidos, o contrato de concessão violou o disposto no art.º 1.º do DL n.º 121/2000, o que determina a sua nulidade, nulidade que expressamente aqui se invoca e alega para todos os devidos e legais efeitos.

Concluir que se O Município da Covilhã saiu, inviabiliza de todo a sugestão do projeto de relatório de que o MFA tivesse aplicado as tarifas com a consideração de que o Município da Covilhã estivesse no sistema.

2.ª Acção arbitral

Além disso, o MFA instaurou uma outra acção arbitral(juntamente com os demais municípios aderentes contra a **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA..**

Com efeito,

Com a publicação do Decreto-lei 94/2015 de 29 de Maio, foi criado o Sistema Multimunicipal de Abastecimento de Água e de Saneamento de Lisboa e Vale do Tejo, bem como, foi constituída a sociedade Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA, a quem foi atribuída a concessão da exploração e da gestão do Sistema Multimunicipal de Abastecimento de Água e de Saneamento de Lisboa e Vale do Tejo.

Ainda nos termos do referido Decreto-lei (art.º 2.º) o Sistema Multimunicipal de Abastecimento de Água e de Saneamento de Lisboa e Vale do Tejo, no qual foi, para além de outro integrado nos termos da alínea b) do n.º 2 do referido artigo o Sistema Multimunicipal de Abastecimento de Água e de Saneamento do Alto Zêzere e Côa, criado pelo Decreto-lei 121/2000 de 4 de Julho, alterado pelo Decreto-lei 185/2000, de 10 de Agosto, sistema que era administrado pela sociedade Águas do Zêzere e Côa, SA.

Nos termos do n.º 2 do art.º 4.º do referido Decreto-lei foi transferido para a sociedade Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA, o património global da sociedade Águas do Zêzere e Côa, SA entre outras, sucedendo a sociedade Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA, nos termos do n.º 3 do mesmo artigo, em todos os direitos e obrigações daquela, que foi extinta sem necessidade de liquidação, incluindo na titularidade de quaisquer autorizações, licenças e concessões relativas a utilização de recursos hídricos e ao exercício de actividades acessórias ou complementares e nas respectivas posições em todos os contratos vigentes, designadamente, contratos de trabalho, contratos de cedência de pessoal, contratos de

prestação de serviços, contratos celebrados com a EPAL, SA, contratos de financiamento, contratos relativos à atribuição de fundos europeus, contratos de cedência e de aquisição de infraestruturas, contratos de operação e manutenção de infraestruturas, contratos de gestão dos sistemas municipais que hajam sido celebrados por essas sociedades ao abrigo do Decreto-lei 90/2009, de 9 de Abril, e, sem prejuízo do disposto no artigo 19.º, quaisquer contratos de fornecimento e de recolha celebrados.

18

Nos termos do ponto 4 do mesmo artigo, a constituição da sociedade e a extinção das concessionárias dos sistemas extintos, bem como a sucessão legal determinada nos números anteriores, não carecem de qualquer formalidade e são plenamente eficazes e oponíveis a terceiros, adquirindo a sociedade personalidade jurídica e existindo como tal a partir da data da entrada em vigor do presente Decreto-lei, independentemente do registo. Assim, a presente ação é intentada contra a sociedade supra identificada.

É neste contexto que é mister prestar os seguintes esclarecimentos:

1. Em 29.10.1993 foi publicado o Decreto-lei n.º 372/93 que alterou a Lei n.º 46/77, a lei da delimitação de sectores.
2. O DL n.º 379/93 (alterado pelo DL n.º 439-A/99, pelo DL n.º 264/2001, e pelo DL n.º 14/2002) fixou o regime legal da gestão e exploração dos sistemas multimunicipais e municipais para captação, tratamento e distribuição de água para consumo humano, que, em abstracto, criou.
3. Em 4.7.2000, foi publicado o DL n.º 121/2000 que criou o Sistema Multimunicipal de Abastecimento de Água e de Saneamento do Alto Zêzere e Côa, e criou a sociedade **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA**.
4. Nos termos do disposto no art.º 1.º do referido DL, o Sistema tinha como objectivo a captação, tratamento e distribuição de água para consumo público e a recolha, tratamento e rejeição de efluentes de Municípios aderentes a esse sistema, designadamente o MFA.
5. Ao abrigo do disposto no referido DL n.º 121/2000, o Estado Português, como concedente, celebrou com a **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA**, como concessionária, um contrato de concessão, em que no n.º 1 do seu artigo primeiro se consignava: *"O concedente atribui à concessionária, em regime de exclusivo, a concessão da exploração e gestão, as quais abrange a concepção, a construção das obras e equipamentos, bem como a sua exploração, reparação, renovação e manutenção, nos termos da cláusula vigésima terceira, do sistema multimunicipal de abastecimento de água e de saneamento do Alto Zêzere para captação, tratamento e distribuição de água para consumo público e para recolha, tratamento e rejeição de efluentes dos municípios de Almeida, Belmonte, Covilhã, Figueira de Castelo Rodrigo, Fundão,*

Guarda, Manteigas, Meda, Penamacor, Pimbel e Sabugal, que foi criado pelo artigo primeiro do decreto-lei n.º 121/2000 de 4 de Julho, (adiante designado por sistema)."

6. Mas no n.º 2 dessa cláusula primeira desse contrato de concessão, consignava-se: "O sistema terá a configuração constante do projecto global constituído pelo Anexo 1 sem prejuízo do disposto no número seguinte."
7. Verificado o Anexo 1, constata-se que o mesmo abre com o seguinte texto: "O Sistema Multimunicipal de Abastecimento de Água e Saneamento do Alto Zêzere e Còa, engloba os municípios de Almeida, Belmonte, Covilhã (apenas em saneamento, nas freguesias de Senhora da Conceição, São Martinho, Santa Maria, São Pedro, Cantar Galo, Vila do Carvalho, Canboso, Teixoso, Tortosendo e Boidobra), Figueira de Castelo Rodrigo, Fundão, Guarda, manteigas, Meda, Penamacor, Pimbel e Sabugal."
8. A razão de ser do número 2 da cláusula primeira do referido contrato de Concessão, bem como o texto do Anexo 1, sabem hoje os municípios aderentes, teve a ver com o facto de a **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** e o Estado português tentarem contornar o facto de o Município da Covilhã, apesar do referido no preâmbulo do DL n.º 121/2000 ("Considerando a anuência dos municípios envolvidos a esta solução, manifestada pelos órgãos competentes para o efeito,") se recusar a celebrar com a Ré os contratos para a que o abastecimento de água e a recolha e tratamento de efluentes ao e no concelho da Covilhã se pudessem concretizar.
9. O MFA tem litígio contra a **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** assente em três situações, a saber:
 - A) desequilíbrio económico-financeiro do contrato de concessão após a saída do município da Covilhã do sistema;
 - B) deficiente medição da água fornecida
 - C) e inaceitável medição de efluentes.
10. Um dos fundamentos do litígio que opõe o MFA à referida empresa radica no desequilíbrio económico-financeiro do contrato.
11. A razão de ser e o racional económico do Sistema resultava e era o seguinte:
 - a. A região geográfica dos concelhos que, de acordo com o DL n.º 121/2000, definia a área geográfica do Sistema não tinha um verdadeiro sistema centralizado de captação, tratamento e distribuição de água em alta, bem como, essencialmente, não tinha um sistema centralizado, organizado de recolha e tratamento de efluentes, para que os mesmos, depois de tal, pudessem ser, sem riscos ambientais, lançados no domínio hídrico;
 - b. A região, de acordo com os estudos elaborados pela COBE, SA, tinha, pela sua pequena dispersão geográfica e pelo facto de ter na sua área uma cidade com a dimensão da Covilhã, o número suficiente de pessoas para a auto-sustentação do Sistema;

c. Deste modo, foi criado, um esquema que passava pela constituição de uma sociedade, em que os Municípios utilizadores poderiam ser sócios – todos, à excepção da Covilhã, aceitaram sê-lo – sociedade a quem o Estado Português concederia a referida concessão, e que, por sua vez, a concessionária procederia às obras e trabalhos necessários para a realização do seu fim e, através de contratos (de Abastecimento de Água em Alta para Consumo Humano, de tratamento de Efluentes, de valorização das Infra-estruturas dos municípios a transmitir em uso ou em propriedade, à **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA**) a celebrar com os utilizadores – até ao momento somente os Municípios –, receberia o montante investido, a remuneração desse capital, bem como os montantes necessários para pagar aos credores da sociedade;

d. O contrato de concessão entre o Estado Português e a **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA**, bem como os contratos de abastecimento de água e de recolha e tratamento de efluentes a celebrar entre esta e os municípios aderentes referidos no DL n.º 121/2000, foram assinados a 15 de Setembro de 2000, na cidade da Guarda;

e. Ou seja, desde o dia 4 de Julho de 2000 até ao dia 15 de Setembro de 2000, houve uma alteração substancial para o equilíbrio do Sistema – à Covilhã que, pelo DL n.º 121/2000, estava (e está) integrada neste, era permitido não assinar os contratos, como se o DL n.º 121/2000 pudesse ser alterado pela vontade da **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA**, pois aos municípios nada foi solicitado sobre essa “efectiva saída”, nem a mesma foi autorizada por quem de direito.

12. A **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** nada fez para obrigar o Município da Covilhã a cumprir com o disposto no DL n.º 121/2000.
13. Em 30 de Novembro de 2004 foi proferido pelo Ministro do Ambiente e do Ordenamento do Território, o despacho n.º 17/MAOT/2004, pelo qual o Município da Covilhã era autorizado a sair do Sistema Multimunicipal na vertente de saneamento, despacho que nunca foi publicado no Diário da República.
14. O Município da Covilhã tem cerca de 100.000 pessoas e cerca de 50.000 vivem concentradas na cidade da Covilhã.
15. Este núcleo habitacional representava e representa 40% do Sistema e tinha a enorme vantagem de ter as pessoas fisicamente próximas – é público e notório que é mais barato abastecer ou tratar efluentes de uma população concentrada do que prestar esses serviços à mesma população se esta estiver geograficamente dispersa, sendo que o custo de instalação aumenta conforme aumenta a área da dispersão e numa proporção geométrica.
16. O comportamento da **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** que foi o de não obrigar o município da Covilhã a cumprir com o DL n.º 121/2000, tendo até ao invés tudo feito para que nada pudesse incomodar o incumprimento de tal Município – para além do mais, abdicou da construção da barragem das Cortes – permitindo que o município da Covilhã pusesse em causa o exclusivo do Sistema (e da própria

Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA) na exploração e captação de água para abastecimento em alta.

17. Este comportamento obrigou a alterar, pelo menos no que diz respeito ao abastecimento de água ao Fundão e a Belmonte, os pontos de abastecimento – que era a barragem de Cortes e que passou a ser a barragem da Meimosa – o que obrigou à destruição da conduta – que tinha menos de 5 anos de uso – de abastecimento do Fundão e à sua substituição por outra com maior diâmetro.
18. A aceitação que o município da Covilhã pudesse, ainda que contra o disposto na lei (DL n.º 121/2000), não integrar o Sistema causou, face ao racional económico em que tinha sido construído um enorme desequilíbrio.
19. Para tentar colmatar esse desequilíbrio o Estado Português e a **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** decidiram alargar o âmbito geográfico do Sistema – o Sistema passou a incluir as áreas geográficas dos concelhos de Aguiar da Beira, Celorico da Beira, Fornos de Algodres, Gouveia, Oliveira do Hospital e Seia – alargamento concretizado pelo despacho n.º 18133/2003 de 13 de Setembro de 2003, proferido pelo então Ministro das Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente, o Sr. Dr. Amílcar Augusto Contel Martins Theias, publicado na II série do Diário da República, n.º 219, de 22.9.2003.
20. De realçar que, mesmo neste alargamento de âmbito, manteve-se a referência à área geográfica do concelho da Covilhã, como fazendo parte do Sistema, sem qualquer restrição.
21. As áreas geográficas dos concelhos que foram integrados no Sistema, eram áreas com poucas infra-estruturas, quer no que diz respeito ao abastecimento de água em alta, ou pelo menos sem infra-estruturas capazes de cumprir os parâmetros legais, no que diz respeito ao tratamento de efluentes e seu lançamento no meio hídrico, a que acrescia o facto de que a população, ainda que em idêntico número de pessoas, se encontrava dispersa, como é público e notório, o que implica a construção de inúmeras redes.
22. Por outro lado ainda, como também é público e notório, os habitantes das zonas rurais são muito menos consumidores de água da rede pública do que os consumidores urbanos.
23. Toda esta situação, a que se adiciona o facto de, em diversos locais da área geográfica do Sistema as opções técnicas, tomadas pela **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** serem, pelo menos, discutíveis, criou tensões no relacionamento entre os municípios aderentes e a **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA**,

24. Outro dos fundamentos do litígio radica na deficiente medição da água fornecida e na inaceitável medição de efluentes.
25. Efectivamente, os instrumentos de medição que a **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** utiliza para fazer as medições dos caudais de água que diz fornecer, e dos caudais dos efluentes que diz tratar não foram calibrados aquando da sua instalação nos pontos de entrega, nem foram aferidos ou verificados periodicamente.
26. Por outro lado esses instrumentos de medição, caudalímetros, não estão colocados nos sítios onde deviam estar, i.e., à saída dos depósitos de água em alta, estando sim colocados à entrada dos mesmos.
27. Ora, a propriedade, ou pelo menos a detenção e ou utilização dos depósitos de água em alta, foram transmitidos para a **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA**, que ao invés do que é sua obrigação, não os tem mantido e conservado, tendo eles inúmeras perdas.
28. A **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** não se incomoda com essas perdas dado as mesmas serem contabilizadas como gastos dos municípios aderentes, o que não corresponde à verdade.
29. A **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** recusa-se a colocar os caudalímetros à saída dos depósitos de alta – o preciso lugar em que começa a rede em baixa e, logo, a responsabilidade dos municípios aderentes.
30. Por outro lado, a **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** instalou diversas estações de tratamento de efluentes em zonas e leitos de cheia de ribeiros e cursos hídricos.
31. A esses factos acresce, no que respeita aos efluentes, que os municípios aderentes não têm rede autónoma/separativa para a água da chuva, a denominada rede pluvial.
32. Esse facto, que é público e notório, era, obviamente, do conhecimento da sociedade que produziu os estudos com base nos quais foi elaborado o *project finance*, a concessão e o seu equilíbrio financeiro, que não o levou em conta.
33. A água das chuvas nunca foi contabilizada como água a tratar, limitando-se os estudos a prever da água fornecida o montante previsível de efluentes criados em todos e cada um dos municípios aderentes.
34. Nem os municípios aderentes nem a **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** equacionaram tal problemática – a da inexistência de rede pluvial, com a consequente recolha das águas pluviais pela rede normal – como se de efluentes se tratasse.
35. Esta situação criou o absurdo de – tendo em conta as medições da **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** – a quantidade de efluentes tratados ser sempre superior à

quantidade de água vendida pelos municípios aderentes na rede baixa, e também superior à água que a **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** diz ter fornecido, sendo esse valor bem mais alto, como facilmente se percebe (atento período de chuva), durante o inverno.

36. A lógica deste Sistema foi reproduzida noutras regiões e zonas do País.
37. Também foram criados sistemas multimunicipais de abastecimento e tratamento que tinham como accionista principal uma sociedade detida maioritariamente pela **Águas de Portugal, SA**, como acontece com a **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA**, participando os municípios utilizadores no capital social.
38. Em contratos celebrados entre a **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** e municípios aderentes (nomeadamente nos de valorização das infra-estruturas municipais celebrados com os primitivos membros do Sistema), chegou-se mesmo a colocar uma cláusula com o seguinte teor: “O valor a atribuir a cada órgão foi efectuado de acordo com a Portaria nº 1040/2001 do Ministério das Finanças, publicada no Diário da República nº 199 de 28 de Agosto, que estabelece os coeficientes de desvalorização da moeda aplicados à alienação de bens, bem como as regras gerais já utilizadas por outras empresas do grupo **Águas de Portugal** em outros processos, conduzidos com outros Municípios de modo idêntico.”
39. Por outro lado, atento a esta questão, o município de Castelo Branco e os demais municípios que fazem parte do sistema multimunicipal de abastecimento de água e tratamento de efluentes gerido pela sociedade **Águas do Centro, SA**, sociedade integrada, tal como a **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA**, no grupo **Águas de Portugal, SA** (grupo AdP), negociaram o estabelecimento de um factor de correcção para o tratamento de efluentes de molde a evitar que a sociedade gestora desse sistema receba pelo tratamento de águas pluviais.
40. Assim, no sistema gerido pela sociedade **Águas do Centro, SA**, sociedade integrada, tal como a **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA**, no grupo AdP, e que abrange, para além de outras, a área geográfica do concelho de Castelo Branco, foi acordado que à medição a elaborar pela sociedade gestora, seria retirado uma quantia de 20% desse valor, compensando assim o montante das águas pluviais, que já não seria pago.
41. Quando se aperceberam destas questões, e das injustiças que as mesmas criavam – com verdadeiros empobrecimentos ilícitos dos municípios aderentes em virtude dos enriquecimentos sem causa da **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** - e das negociações que tinham sido obtidas entre Castelo Branco, os municípios sócios deste e a **Águas do Centro SA**, para obviar a tal resultado, os municípios aderentes encetaram sérias negociações com a **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** para obtenção de uma solução de consenso.

42. As questões supra elencadas causaram nos municípios aderentes, utilizadores do Sistema, o fundado receio de lhes estar a ser cobrado valores que não correspondiam à realidade.
43. No dia 17.1.2012, depois de diversas conversas com diversos membros de diversos municípios aderentes, teve lugar em Fornos de Algodres, uma reunião entre os municípios aderentes e a **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** para discutir essas questões, reunião essa que, aliás, foi solicitada pelo próprio Conselho de Administração da sociedade **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA**.
44. Nessa reunião estiveram presentes o então Presidente do Conselho de Administração da **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA**, Sr. Eng. [REDACTED] bem como outros dois administradores da **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA**, um dos quais era o Sr. Dr. [REDACTED] e; em representação dos Municípios, a reunião contou com a presença, entre outros, do então Presidente da Câmara Municipal de Pinhel ([REDACTED]), do então Presidente da Câmara Municipal de Belmonte ([REDACTED]), do então Presidente da Câmara Municipal de Almeida ([REDACTED]), do então Presidente da Câmara Municipal de Penamacor ([REDACTED]), do então Vice-Presidente da Câmara Municipal de Gouveia ([REDACTED]), bem como ainda dos Srs. Drs. [REDACTED], à data respectivamente Vereadores das Câmaras Municipais da Guarda e de Seia.
45. Nessa reunião foram abordadas duas questões referidas bem como a influência que tais medidas tinham no custo do abastecimento de água em alta e nos serviços de tratamento de efluentes principais, para além de causarem uma enorme incerteza nos valores alegadamente fornecidos tendo em conta o estado dos aparelhos de medição, o local da sua instalação, a sua não verificação e a inclusão das águas pluviais na medição dessas quantidades.
46. No que se refere à segunda questão invocou-se, para além do mais, a impossibilidade física das quantidades de efluentes tratados ser superior à quantidade de água medida no mesmo período temporal, como retratam facturas emitidas pela **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** e remetidas aos municípios aderentes.
47. Concordando com os argumentos invocados pelos municípios aderentes e depois de debatida estas questões, a **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** que cobrava àqueles por metro cúbico de água fornecida o montante de 0,6309 €, avançou com a possibilidade de passar a cobrar o montante de 0,50 €/m³.
48. Bem como, propôs ainda a **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** que em vez dos 0,6974€/m³ que cobrava de tratamento de efluente passaria a cobrar 0,55€/m³ e só sobre uma percentagem da quantidade de efluentes medidos.

49. Mais acrescentou a **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** que esta proposta era uma forma equilibrada de alcançar um valor que reflectisse a realidade dos fornecimentos efectuados e a questão das águas pluviais. Com vista a fechar definitivamente as questões avançadas na reunião de Fornos de Algodres e a superar algumas dificuldades práticas e até jurídicas que, entretanto, se colocaram, em 8.3.2012 teve lugar uma nova reunião, desta feita em Celorico da Beira, na qual estiveram presentes representantes do grupo **Águas de Portugal, SA** – a accionista maioritária da **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** – nomeadamente dois membros do Conselho de Administração recém nomeados – em Fevereiro do mesmo ano – um dos quais o Sr. Dr. [REDACTED], os quais foram acompanhados ainda por técnicos da AdP (desconhecem os municípios aderentes os seus nome concretos) representantes da **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA**, nomeadamente membros do seu Conselho de Administração e, ainda, representantes dos municípios aderentes.
50. Em face do exposto, os municípios aderentes começaram, então a proceder ao pagamento das facturas nos termos estabelecidos nas várias reuniões, apesar de nas mesmas não vir qualquer referência às reduções acordadas.
51. Num primeiro momento, houve pagamentos que foram feitos tendo por base os termos do acordo celebrado em Fornos de Algodres, e;
52. Mais tarde, facturas houve que foram pagas de acordo com as condições estabelecidas em Celorico da Beira e, depois, corrigidas na referida Assembleia Geral da **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA**.
53. Outras facturas foram devolvidas por municípios aderentes à **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** para que fossem corrigidas nos termos acordados e para posteriormente serem pagas.
54. Posteriormente, a **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** remeteu aos municípios aderentes o documento que ficara de obter do seu jurista.
55. Foi com estranheza que os municípios aderentes detectaram que a **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** pretendia alterar substancialmente os termos do acordo a que se chegara.
56. A **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** queria transformar um acordo que partia do reconhecimento que os seus contadores não são calibrados nem aferidos, e não estarão colocados nos melhores locais – o que origina que as suas medições possam não ser certas – e do reconhecimento que a rede pluvial não existe autonomizada e a água das chuvas entra nas condutas, como se fosse efluente num mero pagamento em prestações, tendo o Sr. Dr. [REDACTED], ilustre advogado da **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** (não confundir com o actual Sr. Presidente da Câmara Municipal do Fundão), elaborado comunicação, que a **Águas de Lisboa e Vale do**

Tejo, SA enviou aos municípios aderentes, na qual se refere que nada obsta ao pagamento em prestações.

57. Por não concordar com esse entendimento que em nada correspondia ao acordo firmado em Celorico da Beira, os municípios aderentes remeteram à **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** uma carta a que esta nunca respondeu.
58. Aliás, em consonância com a posição que vieram a adoptar – através da referida comunicação do advogado que põe em causa o acordo firmado –, a determinada altura, nomeadamente em posteriores Assembleias Gerais da **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA**, esta começou a querer “dar o dito por não dito” e a “fugir do assunto” sempre que era interpelada sobre o mesmo, até que acabou por, pasme-se, negar a existência das reuniões e do acordo.
59. Em conformidade com esses comportamentos, a **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** não cumpre o acordado, pois não emite as facturas nos termos estabelecidos, nomeadamente procedendo à redução das quantidades medidas para depois aplicar a tarifa;
60. A **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** continua a facturar aos municípios aderentes a totalidade das quantidades medidas, quantidades essas que expressamente reconheceu serem superiores aos consumos reais.
61. Os municípios aderentes comunicaram à então Sra. Ministra da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território, em reunião que a mesma teve em 22.7.2012 com os, à data, representantes dos Municípios de Belmonte, Almeida, Manteigas e Guarda, e na qual lhe entregaram o documento elaborado e assinado por todos os então Presidentes das Câmaras Municipais dos Municípios utilizadores do Sistema, em que a reafirmaram o acordo e a necessidade do seu cumprimento por parte da **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA**.
62. Posteriormente, os municípios aderentes comunicaram aos anterior e actual Ministros do Ambiente, o comportamento da **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA**.
63. A **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** e os municípios aderentes reconheceram expressamente que não tinham consignado nos contratos de abastecimento de água e de recolha e tratamento de efluentes que celebraram, as questões relacionadas com a calibração dos caudalímetros no momento da sua instalação, e a sua aferição e verificação periódicas, bem como reconheceram que não estabeleceram normas para o local de colocação dos mesmos.
64. Mais reconheceram **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** e municípios aderentes que, no contrato de recolha e tratamento de efluentes, não foi tido em conta o facto

de os Municípios não terem rede separativa de águas pluviais, o que implica que as águas pluviais são recolhidas na canalização que conduz os efluentes à estação de tratamento e que as águas pluviais são contadas como se de efluente se tratasse.

65. Ao consignarem no contrato, que as partes denominaram de Valorização, a cláusula que se reproduziu no artigo 36º desta p.i. , as partes quiseram fixar, quanto a essa matéria, um critério de integração.
66. **A Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** e municípios aderentes reconheceram que estas situações traziam incertezas à execução dos contratos e implicam um enriquecimento ilícito da **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** e um empobrecimento sem justa causa dos municípios aderentes.
67. Por outro lado, a **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** expressamente reconheceu que outra sociedade do Grupo AdP – a Águas do Centro, SA – tivera em conta o facto de não haver rede separativa e estabeleceu, com os Municípios utilizadores do seu (dela Águas do Centro, SA) sistema, uma redução da quantidade de efluente medido no valor de 80%.
68. **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** e municípios aderentes ao terem fixado (ainda que verbalmente) que os contratos tinham lacunas e que as mesmas deviam ser corrigidas reduzindo a quantidade de fornecimento de água medida em 79,25% e a quantidade de efluentes tratados em 80% do valor da água fornecida com a correcção referida, determinaram as regras que, no entender de uma e outros, deviam ser as indicadas para a integração dos contratos que celebraram e que reconheceram serem lacunosos.
69. Aliás, a solução encontrada por **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** e municípios aderentes teve em conta, para lacuna do contrato de recolha e tratamento de efluentes, a mesma solução que a sociedade Águas do Centro, SA acordara com os Municípios integradores do seu sistema, dando assim cumprimento à cláusula constante do contrato de valorização de infra-estruturas e fixara, no que concerne à lacuna referente ao contrato de abastecimento de água, a solução que a colmatava.
70. Nessa acção o MFA peticiona a condenação da **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** a :

« a.reconhecer que a Demandada e os Demandantes alteraram os contratos que celebraram fixando que a. a quantidade de água medida pela Demandada não é a efectivamente fornecida por esta, entendendo-se que a quantidade efectivamente fornecida é de 79,25% da medição;
b. a quantidade de efluentes tratados pela Demandada não são os efectivamente tratados por esta, entendendo-se que a quantidade

efectivamente tratada é de 80% da medição de água efectivamente fornecida (79,25% da água medida como fornecida).

II

Subsidiariamente, no caso de assim não se entender, sempre deve a demandada ser condenada a reconhecer 1. Que os contratos celebrados entre a Demandada e os Demandantes no que concerne ao abastecimento de água em alta e à recolha e tratamento de efluentes, têm lacunas que cumpre colmatar; lacunas que são as que se referem no texto da presente acção;

2. Que essas lacunas devem ser preenchidas nos seguintes termos:

a. No que concerne ao tratamento de efluentes nos termos da cláusula integradora a que na p.i. se alude, devendo a lacuna no que concerne ao abastecimento de água ser colmatada nos termos infra;

Subsidiariamente, caso se entenda não haver cláusula integradora, ou esta não ser aplicável, as lacunas no que concerne ao tratamento de efluentes e ao abastecimento de águas deverão ser colmatadas, condenando-se a Demandada a reconhecer:

1. Que Demandada e Demandantes, por acordo verbal, decidiram que essas lacunas deviam ser colmatadas nos seguintes termos:

a. Corrigindo-se a quantidade de água medida pela Demandada, entendendo-se que a quantidade efectivamente fornecida é de 79,25% da medição;

b. Corrigindo-se a quantidade de efluentes tratados pela Demandada, entendendo-se que a quantidade efectivamente tratada é de 80% da medição de água efectivamente fornecida (79,25% da água medida como fornecida).

2- Que o acordo referido no ponto precedente deste pedido é válido e oponível à Demandada pelos Demandantes;

III

2. **Subsidiariamente**, reconhecido que os contratos são lacunosos, nos termos referidos, e que devem ser integrados e não se entenda aplicar a referida cláusula, nem se reconhecendo o acordo celebrado para colmatar tais lacunas, deve, então, a Demandada ser condenada a ver (os dois aspectos lacunosos

referidos) integrados, usando os critérios da lei, nos seguintes termos:

a) Corrigindo-se a quantidade de água medida pela Demandada, entendendo-se que a quantidade efectivamente fornecida é de 79,25% da medição;

b) Corrigindo-se a quantidade de efluentes tratados pela Demandada, entendendo-se que a quantidade efectivamente tratada é de 80% da medição de água efectivamente fornecida (79,25% da água medida como fornecida).

IV

Numa ou noutra das opções indicadas, deve ainda a Demandada ser condenada a corrigir, nos termos referidos, todas as facturas emitidas

 BELCHIOR &
ASSOCIADOS, RL

aos Demandantes desde o início dos contratos, quer no que concerne ao abastecimento de água, quer no que concerne ao tratamento de efluentes;

V

Deve ainda a Demandada ser condenada ao pagamento das custas da presente acção.»

29

É neste contexto que não pode o MFA efectuar o pagamento das facturas emitidas pela referida empresa

Até porque em reunião, entretanto, havida entre a AZC e os Municípios, na qual esteve presente o Senhor Presidente do Conselho de Administração das Águas de Portugal, ficou acordado que o valor das faturas que aquela sociedade viesse a emitir referente aos serviços de abastecimento de água e tratamento de efluentes não seria o montante que os Municípios pagariam.

Esse acordo resultou, por um lado, da manifestação por parte dos Municípios da impossibilidade de, com os atuais mecanismos de medição, se poder ter a certeza quanto à quantidade efetiva de água fornecida e/ou à quantia de efluente tratado e por outro de no efluente, alegadamente, tratado estarem incluídas as águas pluviais e, por vezes, até as do sistema hídrico.

Em abono do alegado pelos Municípios e acordado, estava a impossibilidade física de o volume, quantidade e montante dos efluentes tratados ser superior ao volume de água alegadamente fornecida.

Por esse motivo ficou acordado que enquanto não forem implementados os mecanismos que permitam assegurar a certeza da medição do volume de água fornecida e, a quantidade de verdadeiro efluente tratado, o valor da fatura não seria pago pelo seu valor facial.

Assim, até à regularização definitiva da situação mencionada, ou até decisão arbitral, o que até ao momento não ocorreu, foi combinado que o fornecimento de água em alta seria pago ao valor de 0,50 Euros por metro cúbico e o serviço de tratamento de efluentes seria pago ao valor de 0,55 Euros relativo a 80% dos metros cúbicos de água fornecida ou valor da fatura se inferior, pois tais valores corresponderiam à realidade física do que se prevê como tendo sido efetivamente fornecido.

O Município de Fornos de Algodres procedeu, até final de 2012, regularmente ao pagamento dos valores devidos, conforme esse acordo estabelecido.

Acontece que, apesar de esse acordo ter sido celebrado entre o Conselho de Administração da AZC, os senhores Presidentes da Câmara dos Municípios utilizadores do Sistema, na

 **BELCHIOR &
ASSOCIADOS, RL**

presença dos Senhores Presidentes das Câmaras dos Municípios utilizadores do Sistema, na presença do senhor Presidente da Águas de Portugal, SA, a AZC nega a sua existência.

Em consequência desta posição os Municípios que integram o sistema multimunicipal deixaram de pagar as faturas emitidas a partir de janeiro de 2013, um vez que considera não estarem bem emitidas, procedendo à sua devolução e solicitando a respetiva correção à AZC, o que não tem vindo a acontecer.

Entretanto, em agosto de 2013, analisou este município os valores faturados e pagos ou em dívida desde o início de 2008 (momento a partir do qual se entendeu que: a) foi mais notória a impossibilidade de, com os mecanismos de medição existentes, se poder ter certeza quanto à quantidade de efetiva de água fornecida e/ou quantidade de efluentes tratada, b) A tarifa de água ultrapassou os 0,50 € e a de saneamento os 0,55€). Entendendo que entre 2008 e 2010 foram pagos valores superiores aos efetivamente devidos, existindo contudo valores em dívida relativos a 2011. Assim, nessa altura procedeu-se ao cálculo dos valores devidos e a haver, tendo sido paga a diferença.

Considerando o Município que com esse pagamento saldou todas as dívidas à AZC até final de 2013.

Como já foi referido o Município continua a aguardar o envio das faturas corrigidas para poder proceder o seu pagamento.

Nota: é precisamente por este motivo que os valores faturados pela AZC não podem constar do passivo exigível, por inexistência de faturas aceites, válidas e exigíveis, mas ainda assim o MFA com respeito ao princípio da prudência sempre considerou no seu balanço em conta de provisões o registo deste passivo contingente.

Aliás tem existido por parte do Município o cuidado de que o passivo de provisões esteja completamente ajustado àquilo que é divulgado nas contas da AZC, incluindo juros contestáveis, o qual passará a passivo exigível quando e se tal for determinado pelo Tribunal Arbitral, ou a sua reversão em caso de decisão favorável ao MFA.

Isto aconteceu na pendência e não obstante as acções arbitrais e diversas outras acções instauradas pela empresa referida pelo não pagamento de diversas faturas, bem como conversações com o senhor Ministro do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia, com o objetivo de resolução do diferendo existente.

Neste contexto, o MFA não pode assumir e muito menos pagar os tarifários reclamados pela Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA.

30

Sob pena de causar grave prejuízo ao seu património.

E de penalizar a gestão das suas despesas, bem como de penalizar os munícipes e consumidores sobre os quais recairá o preço de custo da água em alta bem como do tratamento dos resíduos.

31

X - A intervenção do Respondente

A intervenção do aqui Respondente abrange tão somente e apenas os actos por si praticados enquanto decisor autárquico (deliberações colectivas em que participou), que são actos administrativos definitivos que gerem despesa e encargos financeiros.

O Respondente iniciou funções como Vereador da Câmara Municipal em Outubro 2013.

Mas todo este processo e organização do PRF foi elaborado pelo executivo anterior (mandato 2009-2013).

Nessa data estava em execução o PRF, o qual estava sendo incumprido pelo MFA, uma vez que as receitas cobradas não eram suficientes para o pagamento dos salários dos funcionários, despesas correntes de água, luz, transportes, etc.

Por esse motivo e logo após a publicação do Dec Lei 53/2014 a Câmara Municipal de Fornos de Algodres tomou a iniciativa de aderir à elaboração do PAM junto da Direcção do FAM.

Assim e em 2015, o Município apresentou ao FAM uma proposta de Programa de ajustamento municipal (PAM) que contemplava a adoção do mecanismo de reequilíbrio orçamental e o recurso ao mecanismo de assistência financeira através de empréstimo remunerado, com um prazo de ajustamento de trinta e cinco anos.

Essa proposta foi aprovada pela Direcção Executiva do FAM em 18.10.2016 e pelos órgãos autárquicos do MFA em Novembro de 2016.

Mercê desse contrato o FAM celebrou com a autarquia um Empréstimo de Médio e Longo prazo, no âmbito da concedida assistência financeira, até ao valor de 32 620 056,73 euros.

Tal contrato visava a liquidação de dívidas de natureza financeira e passivos contingentes de, respetivamente, 29 459 414,27 euros e 3 160 642,46 euros.

O que se revelou extremamente benéfico para a autarquia, uma vez que com o pagamento da dívida anteriormente existente junto das instituições de crédito, ocorreu uma diminuição drástica com o serviço da dívida, ao nível dos juros e outros encargos.

31

 **BELCHIOR &
ASSOCIADOS, RL**

Assim, o Respondente não é responsável pelos actos praticados pelos órgãos autárquicos anteriores à sua investidura.

Respondente agiu na convicção de que não estava a inobservar os preceitos legais referidos no projecto de relatório..

Nem agiu de forma deliberada e consciente, com o intuito de não cumprir os preceitos legais em causa.

Município de Fornos de Algodres é uma autarquia do interior com poucos técnicos qualificados no seu quadro de pessoal que tenham preparação específica para as tarefas de gestão, tendo escassez de meios humanos e materiais.

Não era possível ao Respondente ter actuado de outro modo.

Termos em que deve ser atendida a posição expressa no MFA no presente contraditório e ser reformulado o projecto de relatório em consonância com as observações aqui enunciadas concluindo-se pela ausência de ilegalidades praticadas.

Junta procuração

advogado,

Tribunal de Contas

Proc. n.º 2019/238/A9/650

1

RESPOSTA DO

vereador JOSÉ FERNANDO TOMÁS

ao

Projecto de Relatório na Auditoria

efectuada no processo

CONTROLO DO

PLANO DE AJUSTAMENTO FINANCEIRO DAS AUTARQUIAS LOCAIS

Exmo Senhor

Director Geral do Tribunal de Contas

I - Preâmbulo

Preambularmente é necessário referir que, nos termos do artigo 57.º, n.º 1, da Lei n.º 73/2013, de 3 de Setembro, os municípios que ultrapassem o limite da dívida total previsto no artigo 52.º da mesma lei, recorrem aos seguintes mecanismos de recuperação financeira:

- a) Saneamento financeiro;
- b) Recuperação financeira.

Em conformidade com o n.º 2 do mesmo artigo 57.º, «a adesão aos mecanismos de recuperação financeira é facultativa ou obrigatória consoante o nível de desequilíbrio financeiro verificado a 31 de Dezembro de cada ano».

De acordo com o artigo 61.º da Lei n.º 73/2013, o município é obrigado a aderir ao procedimento de recuperação financeira municipal sempre que se encontre em situação de ruptura financeira.

A situação de ruptura financeira municipal considera-se verificada sempre que a dívida total prevista no artigo 52.º da Lei n.º 73/2013 seja superior, em 31 de Dezembro de cada ano, a 3 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos últimos três exercícios.

O processo de recuperação financeira determina o recurso ao FAM, regulado pela Lei n.º 53/2014, de 25 de agosto.

O FAM, pessoa coletiva de direito público, tem como órgãos a direção executiva, a comissão de acompanhamento e o fiscal único.

Compete à direção executiva acompanhar os municípios que adiram ao FAM na preparação dos respetivos programas de ajustamento municipal e, após audição da comissão de acompanhamento, aprovar os PAMs.

Já no que respeita à Direção-Geral das Autarquias Locais compete-lhe assegurar «o apoio técnico, administrativo e logístico indispensável ao bom funcionamento do FAM» (artigos 7.º, 9.º, alíneas c) e m), e 14.º, da Lei n.º 53/2014).

A proposta de PAM a apresentar ao FAM pelos municípios endividados é acompanhada de certificação de um auditor externo, o qual terá que tomar posição expressa sobre o seu conteúdo, em especial no que respeita à sustentabilidade, às variáveis subjacentes às estimativas realizadas e à exequibilidade dos objetivos de redução de dívida (artigo 27.º da Lei n.º 53/2014).

A recuperação financeira realiza-se através de contrato celebrado entre o FAM e o Município, denominado programa de ajustamento municipal (PAM), que deve conter um conjunto de medidas específicas e quantificadas com vista à diminuição programada da dívida até ao limite do legalmente admissível (cfr. artigo 23.º, n.º 5, da Lei n.º 53/2014), com base nos seguintes mecanismos:

- a) Reequilíbrio orçamental, que inclui, nomeadamente, medidas de:
 - i) Redução e racionalização da despesa corrente e do capital;
 - ii) Maximização da receita própria;
 - iii) Existência de instrumentos de controlo interno.
- b) Reestruturação da dívida financeira e não financeira;
- c) Assistência financeira.

As medidas incluídas no PAM têm em conta os impactos orçamentais e a assunção das dívidas decorrentes dos processos de dissolução de empresas locais que estejam nas circunstâncias previstas no n.º 1 do artigo 62.º da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, e da internalização das respetivas atividades pelo município (n.º 7 do artigo 23.º da Lei n.º 53/2014).

Quanto à reestruturação financeira, estão abrangidas quaisquer dívidas municipais, independentemente da sua maturidade ou qualificação, e, ainda, as dívidas que o município venha a assumir no âmbito de processos de dissolução de empresas locais, que estejam nas circunstâncias previstas no n.º 1 do artigo 62.º da Lei n.º 50/2012, de 31 de Agosto (artigo 37.º da Lei n.º 53/2014).

3

A elaboração da lista com a relação global dos créditos objeto de reestruturação, a identificação dos credores e os termos das alterações acordadas, bem como a quantificação da redução da dívida, constituem elementos obrigatórios do plano de reestruturação de dívida que é parte integrante do PAM (artigo 41.º da Lei n.º 53/2014).

O n.º 4 do artigo 41.º da Lei n.º 53/2014 estabelece, especificamente, que «o montante de cada tranche do empréstimo [quando se está no âmbito da assistência financeira] é afeto aos credores tendo em conta o peso da redução da dívida de cada um sobre o montante da respetiva dívida inicial, na soma dessas percentagens de redução».

A assistência financeira prestada pelo FAM tem natureza subsidiária em relação às medidas de reequilíbrio orçamental e de reestruturação financeira e apenas tem lugar quando aquelas existam e sejam insuficientes para a recuperação financeira do município (artigo 43.º da Lei n.º 53/2014).

A subsidiariedade da assistência financeira, por via dos empréstimos ou da prestação de garantias, é inequívoca, quando se proíbe que as mesmas medidas sejam utilizadas para suporte financeiro que vá além das dívidas que estejam

Como ficou referido no projecto de relatório o Município de Fornos de Algodres apresentou um Plano de reequilíbrio Financeiro em 2008.

Tendo por objetivo a consolidação de dívidas financeiras e não financeiras, em 2010 o Município celebrou um contrato de empréstimo no montante máximo de M€35 com um prazo global de vinte anos, acompanhado de um conjunto de medidas de reequilíbrio orçamental, que obteve o visto do Tribunal de Contas em 15.04.2010.

Uma vez que o MFA estava situação de rutura financeira o que foi declarado em 30.09.2008 ao abrigo da LFL em vigor (artº 41º nº 2 da Lei nº2/2007, de 15.01).

Mercê do que o MFA celebrou um contrato de empréstimo no montante máximo de M€35 com um prazo global de vinte anos.

Em 31.12.2013, o MFA continuava a apresentar um rácio de dívida que correspondia a uma dívida aproximadamente de 7,5 vezes superior à média das receitas correntes líquidas cobradas nos três exercícios anteriores, incluídas no PAM (artigo 44.º, n.º 2, da Lei n.º 53/2014).

O Município de Fornos de Algodres encontrava-se em situação de ruptura financeira em 2015, decorrente da impossibilidade de incumprimento do PRF aprovado em 2011. Como tal, estava obrigado a aderir ao procedimento de recuperação financeira, que determina o recurso ao FAM.

4

Esse pregresso Plano de Reequilíbrio Financeiro teve como suporte um financiamento junto de instituições de crédito a médio e longo prazo, no valor total de 34,4 M€.

Esse plano de saneamento financeiro foi totalmente desastroso para a autarquia, uma vez que não conseguiu reverter a situação de ruptura financeira que a afectava desde 2008.

Foi neste contexto que, após a publicação do Regime Jurídico da Recuperação Financeira, aprovado pela Lei n.º 53/2014, de 25 de Agosto, o Município de Fornos de Algodres, após ter aderido ao Fundo de Apoio Municipal, apresentou adesão de um Programa de Ajustamento Municipal, mediante contrato administrativo que celebrou em 2016.

Em face da entrada em vigor desse RFALEI e do RJRFM, o Município encontrava-se em posição de adesão ao FAM (art.º 61.º do RFALEI), tendo declarado novamente a situação de ruptura financeira, em 23.09.2014, para efeitos de negociação.

Assim e em 2015, o Município apresentou ao FAM uma proposta de Programa de ajustamento municipal (PAM) que contemplava a adoção do mecanismo de reequilíbrio orçamental e o recurso ao mecanismo de assistência financeira através de empréstimo remunerado, com um prazo de ajustamento de trinta e cinco anos, tendo sido aprovado pela Direção Executiva do FAM em 18.10.2016 e pelos órgãos autárquicos do MFA em novembro de 2016.

Mercê desse contrato o FAM celebrou com a autarquia um Empréstimo de Médio e Longo prazo, no âmbito da concedida assistência financeira, até ao valor de 32 620 056,73 euros.

Tal contrato visava a liquidação de dívidas de natureza financeira e passivos contingentes de, respetivamente, 29 459 414,27 euros e 3 160 642,46 euros.

O que se revelou extremamente benéfico para a autarquia, uma vez que com o pagamento da dívida anteriormente existente junto das instituições de crédito, ocorreu uma diminuição drástica com o serviço da dívida, ao nível dos juros e outros encargos.

Sucede que o projecto de relatório confunde as questões de facto inerentes ao inicial Plano de Reequilíbrio Financeiro com as situações de facto que motivaram a elaboração do PAM.

Vejamos as críticas que o projecto de Relatório imputa ao MFA:

II– O contrato de empréstimo do PRF.

5

Refere o projecto de Relatório que na sequência do contrato de reequilíbrio financeiro celebrado a 26.02.2010 com a Caixa Geral de Depósitos (CGD) e com o Millennium bcp (Mbc) até ao máximo de M€35, o MFA utilizou M€34 para as seguintes finalidades: M€12,5 para consolidação da totalidade da dívida financeira existente e o valor de M€21,5 para pagamentos de dívida não financeira.

Ora, precisamente porque o anterior PRF não se mostrou exequível é que após a entrada em vigor do RFALEI (que ocorreu em 01.01.2014) é que a Câmara Municipal de Fornos de Algodres deliberou, por unanimidade, em 23.09.2014, reconhecer a situação de rutura financeira e manifestar interesse em estabelecer negociações para aceder ao FAM, as quais duraram mais de dois anos (até dezembro de 2016).

No decurso dessas negociações terminou em 15.04.2015 o período de diferimento de amortização do capital do empréstimo financeiro do PRF.

Por esse motivo o MFA solicitou às instituições de crédito a manutenção da prestação do empréstimo sem alterações.

Mercê dessa solicitação o BCP e a CGD aceitaram a prorrogação daquelas condições por períodos sucessivos até à conclusão do processo do FAM.

Ora, refere o projecto de relatório que a renegociação efetivada transferiu para os anos subsequentes o pagamento do capital em dívida, o que levou a um agravamento da despesa com os juros face aos termos contratados inicialmente, no valor global de €24 644.

Refere, ainda, o projecto de relatório que as alterações efetivadas entre 2015 e 2017 resultaram em modificações das condições gerais e objetivas do contrato visado pelo Tribunal de Contas em 15.04.2010 - através do reescalonamento do plano de amortização do capital em dívida com agravamento dos encargos financeiros -, pelo que, à luz do disposto na alínea f) do n.º 1 do artigo 25.º do Regime Jurídico das Autarquias Locais (RJAL), e nas alíneas a) e d) do n.º 1 do artigo 46.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC)⁸⁰ o contrato modificado estaria sujeito a aprovação da AM e respetivo envio ao TdC para fiscalização prévia.

Assim, teria ocorrido despesa acrescida com os encargos da dívida que assim seriam ilegais.

Afigura-se ao MFA que esse entendimento não tem suporte factual nem normativo.

Vejamos:

5

**BELCHIOR &
ASSOCIADOS, RL**

Contra o que consta do projecto de relatório, por um lado, essa alteração de prestações devida pelo contrato de empréstimo já estava autorizada pela Assembleia Municipal, aquando da celebração do contrato de empréstimo autorização essa que se manteve válida e eficaz após a alteração de algumas cláusulas do contrato.

6

Com efeito, o artigo 25.º da Lei 75/2013 sob a epígrafe “Competências de apreciação e fiscalização” refere no seu n.º 1 alínea f) que compete à assembleia municipal, sob proposta da câmara municipal autorizar a contratação de empréstimos.

Ora, a autorização para empréstimo já fora concedida. E essa autorização não consiste na aprovação de todas as cláusulas do contrato mas apenas confere autorização à Câmara Municipal para contratar o empréstimo.

Deste modo a autorização conferida pela Assembleia Municipal para a contratação do empréstimo não ficou alterada nem adulterada pela renegociação das datas das prestações, nem no diferimento dos prazos de pagamento das mesmas. Tal renegociação consiste simplesmente num acordo de pagamento nos termos do contrato, tal como poderia acontecer com qualquer outro fornecedor de bens e serviços.

Por outro lado, o visto conferido manteve-se cumprido com a renegociação, uma vez que as condições essenciais contratuais não foram alteradas.

Com efeito, não se pode falar em acréscimo de despesa para os anos subsequentes, uma vez que, se os juros deixaram de ser pagos nos prazos inicialmente acordados, ocorreu um protelamento temporal ou diferimento cronológico na execução dessa despesa, o que não constitui aumento da mesma.

Na verdade, se o município deixou de pagar os juros remuneratórios de capital no prazo inicialmente contratado e se acordou com o credor o seu pagamento diferido, tal facto não implica aumento de despesa.

Apenas se limitou a diferir o seu pagamento.

Deste modo, o valor de 24.622 € referidos no & 60 do projecto de relatório foi compensado pela poupança do serviço da dívida. De facto, este processo tem de ser analisado no seu todo, uma vez que o empréstimo de reequilíbrio assinado ao abrigo do PRF tinha, no final de 2016, uma taxa de juro de 2,02% enquanto o empréstimo de assistência financeira contratualizado com o FAM e que visou reestruturar o primeiro, tinha à data uma taxa de juro de 1,75%. Nestes termos, a poupança decorrente desta operação de reestruturação foi de cerca de 0,5M€ conforme identificado pela Direção Executiva do FAM, no ponto 52 do relatório que serviu de base à aprovação do FAM.

Este serviço da dívida e reembolso de capital corresponde a 50% do orçamento da autarquia.

6

Ocorreu uma poupança da taxa de 1,25% incidentes sobre 28.000.000 € de capital mutuado.

Além disso, essa alteração dos prazos contratuais ocorreu mediante prévia reunião e concordância com a Direcção do FAM.

7

Acresce ainda que essa renegociação ocorreu em pleno estado de necessidade.

Uma vez que o MFA não tinha capacidade nem meios financeiros para pagar o serviço da dívida.

Com efeito, o orçamento de 2015 não permitia que o MFA pagasse mais nenhum compromisso, para além do serviço da dívida.

Assim, o MFA não conseguiria pagar os vencimentos dos funcionários, facturas de água, electricidade, combustível.

Apoditicamente, o MFA não tinha capacidade financeira para pagar o serviço da dívida contraída perante as referidas instituições de crédito, sob pena de ter que encerrar a sua normal actividade autárquica e exercer as suas atribuições legais.

○ que é demonstrado pela simples análise do orçamento de 2015:

Exemplificando:

○ saldo orçamental em 01/01/2015 era de 52.409,38 euros e no final de 2015 era de 233.177,10 euros.

E não fosse a redução de liquidação de passivos financeiros que no orçamento inicial de 2015 era de 1.755.369 euros e na execução de 1.350.477,87 euros, não teria havido condições financeiras para a gestão correntes indispensável do Município, designadamente vencimentos e despesas inadiáveis.

Mercê da contratação do PAM o 1º reembolso da dívida bancária anteriormente contraída ocorreu em 15.05.2017, no montante de 27.521.447,26 €.

Sendo as medidas constantes do PRF insuficientes para reduzir o endividamento até ao limite previsto no n.º 1 do artigo 52.º da Lei n.º 73/2013, o Município adoptou medidas de reestruturação financeira que envolveram a negociação de dívidas financeiras, enquanto preparava a elaboração do PAM, após a publicação da Lei n.º 53/2014.

Por outro lado, o valor de 12.000.000 € atribuído ao imóvel onde está instalado o hotel é claramente exagerado, e inexecutável pelo que nem foi considerados nos orçamentos anuais.

E, como se dirá subsequentemente, o MFA não pôde alienar o hotel uma vez que este está onerado com contrato de concessão/comodato ao INATEL, que terminará apenas em 31.12.2021.

III– Alienação de património - venda do imóvel destinado a hotel -

O projecto de relatório refere no parágrafo 161 a 169 que o MFA se comprometeu a alienar património, o que não fez.

Refere que o PRF previa a execução de receitas desta natureza a partir de 2014, designadamente pela alienação de “(...) um hotel situado num edifício histórico, propriedade do município, no montante de 12.000.000€, com pagamentos faseados”, cujos influxos orçamentais estavam previstos até 2023.

Sucede que, se é verdade que essa obrigação de venda estava efectivamente prevista no PRF (Programa de Reequilíbrio Financeiro), a verdade é que tal já não aconteceu no PAM (Programa de Assistência Municipal).

Ora, o PAM sucedeu ao PRF, que ficou consumado com a aprovação do PAM.

Com efeito, a aprovação do PAM substituiu e aprovou o antecedente PRF, o qual se extinguiu, por consunção pelo PAM.

Pois ocorreu a contracção de novos empréstimos bancários, por via dos quais foram amortizados e pagos os anteriores contratos de mútuo bancários que se encontravam vigentes no decurso da vigência do PRF.

O Município de Fornos de Algodres encontrava-se em situação de ruptura financeira em 2015.

Mas no PAM não se encontra prevista a alienação do imóvel destinado a hotel e identificado no & 169º do projecto de relatório.

Essa alienação encontrava-se apenas prevista no PRF, o qual, como se disse se extinguiu e ficou consumado pela aprovação do PAM. De facto, ao contrário do que aconteceu no PRF, aprovado e validado por várias instituições, o PAM, por opção do Executivo camarário e da Direção do FAM, não contemplou essa hipotética alienação considerada inverosímil,

garantindo assim uma maior possibilidade de execução efetiva do PAM, o que tem acontecido com assinalável sucesso.

Neste contexto, não se encontrava prevista a execução de receitas por essa via de alienação de património.

Se é certo que o PRF previa a partir de 2014 a execução de receitas pela alienação de “(...) um hotel situado num edifício histórico, propriedade do município, no montante de 12.000.000€, com pagamentos faseados”, cujos influxos orçamentais estavam previstos até 2023, verdade é que tal compromisso não foi assumido no PAM

Precisamente pelo facto de essa alienação ser inviável pelas seguintes razões:

Em primeiro lugar pelo facto de o Solar de Vila Ruiva da Quinta de Vila Ruiva, sito no concelho de Fornos de Algodres, ter sido cedido gratuitamente ao INATEL por um prazo de vinte anos (até 04.05.2022), mediante protocolo celebrado em 04.05.2002.

Em segundo lugar, a avaliação do imóvel, é largamente inflacionada e desinserida da realidade.

Com efeito, o PRF foi elaborado em 2008, antes da crise do sub-prime criada pela falência dos grandes bancos americanos (Lehman Brothers e outros). Mercê disso, o PRF assentava os seus pressupostos em factos ocorridos anteriormente à eclosão dessa crise financeira. Em terceiro lugar, o valor da avaliação é meramente arbitrário e não existe qualquer avaliação, interna nem externa efectuada ao imóvel.

Dizer-se que o imóvel vale 12.000.000 € é o mesmo que poder dizer-se que vale 100.000.000 €, pois não existe nenhum critério sério nem nenhuma entidade ou perito avaliador, minimamente credíveis, que tenha aventado valor ao imóvel. Pode-se inferir que o valor referido foi acomodado pelos órgãos autárquicos para preencher um valor em aberto no PRF.

Em quarto lugar o INATEL foi abordado para o efeito, não tendo manifestado o mínimo interesse na aquisição do imóvel, em referência.

Mas todo este processo e organização do PRF foi elaborado pelo executivo anterior (mandato 2009-2013).

IV - Consignação do aumento de receita proveniente do FEF e do IRS

O projecto de relatório invoca o facto de o Município não ter observado as disposições previstas no artº 98º da Lei nº 82-B/2014 (LOE) relativas à redução do endividamento.

Com efeito, essa LOE para 2015 previa a consignação do aumento da receita entre 2014 e 2015, proveniente do FEF e da participação variável do IRS, numa das seguintes finalidades:

- i) capitalização do FAM;
- ii) pagamento de dívidas a fornecedores registadas no Sistema Integrado de Informação das Autarquias Locais (SIIAL) a 30.08.2014;
- iii) redução do endividamento de médio e longo prazo do município.

Sucede que:

○ MFA beneficiou de um acréscimo global de receita de IRS e do FEF de M €192 entre 2014 e 2015, tendo aplicado cerca de M €46 na capitalização do FAM. Mas é criticado pelo facto de não ter procedido à afetação do valor remanescente – cerca de M €146 – aos fins preconizados na LOE de 2015.

Desde já se deve adiantar que nessa data não existiam dívidas a fornecedores registadas no SIIAL por parte do MFA.

As dívidas existentes eram apenas as que decorriam dos contratos de mútuo bancário.

Além disso, a verdade é que neste período - 1º semestre de 2015 - estavam a decorrer as negociações com as instituições de crédito, por via das quais foi acordada a moratória no pagamento das prestações contratuais. ○ que sucedeu, por aconselhamento da Direcção do próprio FAM e pelas razões sobreditamente explicitadas, pelo que não era lógica a afetação desse aumento da receita à redução do endividamento de médio e longo prazo.

Mesmo assim, do quadro 18 do projecto de relatório infere-se que ocorreu transferência em duodécimos, sendo certo que já no 2º semestre de 2015 estava prevista a transferência de cerca de metade do acréscimo global de receita. (caro DR – esta sua nota fará sentido para concluir para a eventual prescrição das situações ocorridas no 1º semestre de 2015)

V- Impostos municipais

Fixação das taxas máximas dos impostos municipais

○ projecto de relatório imputa ao MFA o facto de ter incorrido em incumprimento da alínea i) do n.º 1 do artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 38/2008 e na alínea c) do n.º 1 do artigo 35.º do RJRFM que atribuem ao MFA o dever de fixação das taxas máximas sobre impostos municipais, designadamente do Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI).

Refere o projecto de relatório que nos termos da alínea c) do n.º 1 do artigo 112.º do Código do Imposto Municipal sobre Imóveis (CIMI), nos anos de 2014 a 2015, a taxa de

IMI para os prédios urbanos poderia ser fixada entre 0,3% e os 0,5%. A taxa máxima viria a ser alterada a partir do ano de 2016, fixando-se em 0,45%.

Refere, ainda tal projecto de relato que, com a redução da taxa máxima de 0,5% para 0,45% em 2016, foi prevista a possibilidade de fixação da taxa de 0,5% pelos municípios abrangidos pelo PAM, com fundamento na sua indispensabilidade para cumprir os objetivos definidos no programa.

Por outro lado, diz o mesmo projecto de relatório que o artigo 35.º-A do RJRFM possibilitou, a partir de 2018, a dispensa da fixação da taxa máxima de IMI perante a demonstração de capacidade de satisfação integral por parte do MFA dos encargos decorrentes do PAM.

Ora, neste particular aspecto, o projecto de relatório incorre em erro nos pressupostos de facto.

Com efeito, na revisão do FAM a proposta para majoração do IMI para prédios devolutos **só está prevista para 2022!!!**.

Na Linha 10 do **Formulário I - Listagem das Medidas de Reequilíbrio Orçamental do PAM está expressamente prevista a** calendarização proposta para aplicação da Majoração do IMI a prédios devolutos.

Sendo certo que a arrecadação dessa receita só está prevista para 2022.

Deste modo, a crítica quer o projecto de relatório faz a esta parte da execução do PAM é desajustada da realidade, uma vez que tal majoração dos impostos municipais só ocorrerá a partir de 2022, de acordo com o próprio PAM.

De qualquer modo o MFA está a encetar os procedimentos adequados a implementar esta medida, não obstante não se saber quem são os proprietários da maior parte dos prédios degradados e inexistirem na autarquia peritos avaliadores credenciados para o efeito.

Além disto, a verdade é que o próprio projecto de relatório reconhece no & 212 que a fixação das taxas máximas do IMI e da derrama, bem como a não aplicação de benefícios fiscais e de factores minorativos previstos no CIMI, permitiu ao Município alcançar as metas definidas na respetiva rubrica “impostos diretos”, pese embora a não aplicação, entre 2017 e 2019, dos factores majorativos previstos pelo CIMI (implementação parcial da medida).

O que significa que, mesmo sem esses factores majorativos - que só deverão ser aplicados a partir de 2022 - , o MFA cumpriu e alcançou as metas definidas na respetiva rubrica.

Não obstante, importa ter presente critérios de boa gestão dos dinheiros públicos, quando nos debruçamos sobre esta matéria. De facto, para concretização da aplicação de factores

**BELCHIOR &
ASSOCIADOS, RL**

majorativos ao IMI é necessário desenvolver previamente um trabalho exaustivo de identificação dos imóveis e de conhecimento de várias informações atualizadas relativas aos respetivos cadastrais, tarefas normalmente levadas a cabo por equipas de solicitadores, que manifestamente o MFA não possui.

12

Como tal, seria necessário contratar serviços externos para desenvolver estas tarefas, o que, face ao reduzido valor patrimonial dos imóveis deste concelho, eminentemente rural e de baixa densidade, os custos seriam necessariamente superiores aos benefícios provenientes das referidas majorações, questão que não pode deixar de ser ponderada, sobretudo num município em recuperação financeira.

Consequentemente, naquele ano, o Município ultrapassou a alocação máxima das transferências provenientes do FEF para receita corrente constante do n.º 3 do artigo 31.º do RFALEI.

Acresce, ainda, que no & 108, o projecto de relato refere que em 2019, o MFA obteve mais M €302 do FEF por via do previsto nos n.ºs 1 e 2 do artigo 35.º do RFALEI125, que alocou à receita corrente municipal. Tratando-se de uma receita extraordinária, deveria ter sido considerada como transferência de capital, como disposto no n.º 4 do artigo 35.º do RFALEI.

Consequentemente, naquele ano, o Município ultrapassou a alocação máxima das transferências provenientes do FEF para receita corrente constante do n.º 3 do artigo 31.º do RFALEI.

Trata-se de uma forma de tratamento contabilístico diverso do que entende o projecto de relato, mas sem consequência na implementação e execução das metas previstas no PAM.

VI – Endividamento municipal

- 5.1. Dívida no balanço -

O projecto de relatório sob os §§ 241 a 250 critica a forma de contabilização das facturas de credores do município.

Refere o projeto de relatório que no que diz respeito às faturas relativas a custos do exercício rececionadas no decorrer do período que medeia entre a data do relato das contas e a data

12

em que as demonstrações financeiras são encerradas pelo órgão executivo, a respetiva classificação contabilística deverá atender à data da emissão da documentação nos seguintes termos: a) faturas emitidas até 31.12.ano n devem ser reconhecidas como “fornecedores – faturas em receção e conferência”; b) faturas emitidas a partir de 01.01.ano n+1 são reconhecidas como ‘acrécimo de custos’.

13

Critica a auditoria o facto de terem sido identificadas faturas indevidamente classificadas como “acrécimos de custos” e que reuniam as condições previstas para o seu reconhecimento na dívida em “fornecedores – faturas em receção e conferência” entre 2014 e 2019.

Sucede que, aquando da passagem de ano, as facturas de fornecedores recepcionadas deveriam ser classificadas como dívidas a fornecedores.

Todavia é necessário que algumas dessas faturas, após a respetiva recepção sejam conferidas, reconhecidas, validadas pelos departamentos competentes e classificadas, operações estas que demoram, no mínimo, 5 dias, período este até identificado como recomendado pelo SATA POCAL.

Estas operações nem sempre são compatíveis com a correcta classificação de tais facturas (com conferência e validação os valores) nas rubricas próprias até 31 de Dezembro de cada ano.

Pois as últimas facturas que são recepcionadas nos últimos dias de cada ano só podem ser conferidas e validadas pelos serviços respectivos nos primeiros dias do mês de Janeiro do ano subsequente a que respeitam. Daí que a classificação não possa ser efetuada na própria rubrica, até por limitações informáticas de fecho, sendo classificadas na transição de um ano para o seguinte como “acrécimo de gastos”.

Tal tratamento contabilístico cumpre o princípio da especialização dos exercícios e a sua contabilização é feita em acréscimo de gastos e cumpre as revisões do PAM.

Deste modo, essa classificação não afecta e não altera o valor da dívida e o passivo do MFA, sem prejuízo de que no reporte da dívida total à DGAL a mesma pudesse ser efetuada.

Assim, esta classificação é irrelevante para a apresentação da dívida exigível e do total do passivo no Balanço.

Contudo, existindo impacto do reporte da dívida total no cálculo da dívida total, tendo em conta o valor absoluto em causa, o mesmo é imaterial e só por si não altera o posicionamento do MFA face aos indicadores de dívida total. Ou seja, dado que o MFA já se encontra acima

do linear da dívida total e como tal inserida no processo de reestruturação, o eventual acréscimo deste valor não altera em nada esse posicionamento.

○ que, aliás, é reconhecido pelo próprio projecto de relatório no & 47 .

14

VII – Tarifários

○ projecto de relato analisa nos && 149 e segs a questão do tarifário do preço dos serviços de Abastecimento de Água (AA), saneamento de Águas Residuais (AR) e gestão de Resíduos Urbanos (RU).

Nos termos da alínea k) do n.º 2 do artigo 23.º do RJAL, compete aos municípios assegurar a provisão de serviços municipais de AA, de AR e de RU nos termos definidos pelas recomendações da Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos (ERSAR), conforme previsto na alínea e) do n.º 1 do artigo 35.º do RJRFM.

Com efeito, a Lei das Finanças Locais aprovada pela Lei n. 73/2013, de 3 de Setembro, estabelece que as tarifas municipais, relativas à prestação dos serviços de abastecimento de água, saneamento de águas residuais e gestão de resíduos urbanos estão sujeitas ao parecer da entidade reguladora, no que respeita à sua conformidade com as disposições legais e regulamentares em vigor.

Para o efeito, as entidades gestoras de sistemas municipais, que operam sem contrato, devem submeter à ERSAR informação anual relativa à “Formação de tarifários” do ano seguinte.

E a verdade é que no que respeita à fixação dos preços, é mister esclarecer que a ERSAR vem dando parecer favorável à fixação das tarifas após 2011.

Por outro lado, a não actualização dos preços decorre do litígio quen opõe o MFA (e outros municípios) à Águas de Lisboa e Vale do Tejo e que vai explicitado subsequentemente.

VIII - A questão da facturação à Sociedade de Águas-do Zêzere e Côa (actualmente designada Águas de Lisboa e Vale do Tejo)

- Suspensão dos pagamentos da aquisição de água à Águas do Zêzere e Côa -

A Sociedade de Águas-do Zêzere e Côa (agora Águas de Lisboa e Vale do Tejo), reclama uma dívida do Município. No entanto o Município continua sem reconhecer a totalidade

desse Passivo, existindo várias acções judiciais pendentes entre a empresa Águas do Zêzere e Côa, SA (AZC) (agora Águas de Lisboa e Vale do Tejo) e os municípios integrantes do sistema Multimunicipal, designadamente, o MFA..

Desde já se deve clarificar que correu termos, no Tribunal Administrativo e Fiscal de Castelo Branco sob o n.º 450/17 BECTB, acção judicial administrativa instaurada pelo MFA contra **Águas de Lisboa e Vale do Tejo** na qual se peticiona o decretamento da nulidade do Contrato de Concessão celebrado entre essa sociedade e o Estado Português referente ao Sistema Multimunicipal em que o Município está integrado e, em consequência dessa, nulidade dos contratos celebrados entre a **Águas de Lisboa e Vale do Tejo** e o MFA, relativos ao Fornecimento de Tratamento de Efluentes, e ao de Abastecimento de Água e o de Valorização de Infraestruturas.

15

Nessa acção judicial foi proferido despacho que remeteu as partes para o Tribunal arbitral.

IX – Duas acções arbitrais

1ª Acção arbitral

Mercê desse despacho foi instaurada acção arbitral contra **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA**, pelos municípios aderentes aos sistemas de abastecimento de água e de distribuição de efluentes.

O MFA foi chamado a essa acção arbitral na qualidade de interveniente principal.

Nesta acção arbitral é peticionada a NULIDADE DO CONTRATO DE CONCESSÃO previsto no DL n.º 121/2000, nomeadamente no seu art. 8.º, celebrado entre o Estado Português, e os municípios aderentes, uma vez que o referido contrato que foi submetido a aprovação dos órgãos deliberativos dos municípios não tem o mesmo teor do contrato original assinado pelo Ministro do Ambiente.

Como se disse, nesta acção arbitral o MFA foi chamado a intervir nela na qualidade de intervenção principal.

O Sistema (Sistema Multimunicipal de Abastecimento de Água e de Saneamento do Alto Zêzere e Côa) foi criado "para captação, tratamento e distribuição de água para consumo público e para recolha, tratamento e rejeição de efluentes dos municípios de Almeida, Belmonte, Covilhã, Figueira de Castelo Rodrigo, Fundão, Guarda, Manteigas, Meda, Penamacor, Pinhel e Sabugal" (cf. Art.º 1.º do DL n.º 121/2000) e posteriormente foi alargado aos Municípios de Aguiar da Beira, Celorico da Beira, Fornos de Algodres, Gouveia, Oliveira

do Hospital e Seia (cfi. despacho proferido em 22.09.2003 pelo Ministro das Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente e publicado no DR, II Série, com o nº 18133/2003.

Ficou, assim, definido por lei o âmbito geográfico do Sistema correspondendo ao território dos Municípios discriminados no artigo precedente, e ficou igualmente definido com o mesmo âmbito o objeto (exclusivo) da sociedade concessionária.

Para a criação e execução inicial do Sistema, foi, em 15.09.2000, celebrado entre o Estado Português e a sociedade AdZ, o contrato de concessão previsto no DL nº 121/2000.

Posteriormente, e na medida em que por imperativo legal integraram o Sistema, cada um dos Municípios aderentes celebrou com a AdZ três contratos que são iguais: um contrato de recolha de efluentes, um contrato de fornecimento de água e um contrato de valorização das infra-estruturas municipais existentes em cada um dos respetivos concelhos e a integrar na concessão.

Contudo, porque não existe despacho fundamentado para, nos termos previstos no art. 2º, nº 3 do DL nº 379/93, de 05.11, autorizar a saída do Município da Covilhã, nem havia condições político-administrativas para emitir tal despacho, foi criado o estratagema seguinte:

Ficcioneando-se a existência de um despacho a autorizar a saída do Município da Covilhã do Sistema na vertente do abastecimento de água e a saída de 21 das 31 freguesias da Covilhã do Sistema na vertente do tratamento de efluentes. para além de não haver qualquer exclusão quanto ao referido âmbito subjetivo, também não se verifica qualquer exclusão quanto ao âmbito objetivo do Sistema que, como resulta dos Decretos-Lei nºs 379/93, 319/94, 162/96 e 121/2000, compreende o abastecimento de água para consumo público e a recolha, tratamento e rejeição de efluentes, tudo na área geográfica dos Municípios atrás identificados.

Ao arrepio daquilo que consta do próprio contrato de concessão que reproduz na íntegra a definição do Sistema constante do art. 1º do DL nº 121/2000 (cf. cláusula 1ª, ponto 1), o expediente de “Projeto Global” é usado pelos contraentes para excluir da gestão do Sistema:

- A totalidade da área geográfica referente ao concelho da Covilhã no que concerne à captação, tratamento e distribuição de água para consumo público, e;
- No que se reporta à recolha, tratamento e rejeição de efluentes, a área correspondente às restantes freguesias para além das 10 do município da Covilhã (Sra. da Conceição, S. Martinho, Sra. Maria, S. Pedro, Cantar Galo, Vila do Carvalho, Canhoso, Teixoso, Tortosendo e Boidobra).

O Município da Covilhã, apesar de integrar o Sistema por imperativo legal, foi "retirado" da concessão totalmente quanto à vertente da captação, tratamento e distribuição de água para consumo público, e parcialmente no que alude ao vector do tratamento e rejeição de efluentes, no qual a concessão apenas contemplou as já mencionadas e identificadas freguesias do seu concelho.

Pelo que, ao excluir da concessão o Município da Covilhã nos termos já referidos, o contrato de concessão violou o disposto no art.º 1.º do DL n.º 121/2000, o que determina a sua nulidade, nulidade que expressamente aqui se invoca e alega para todos os devidos e legais efeitos.

Concluir que se O Município da Covilhã saiu, inviabiliza de todo a sugestão do projeto de relatório de que o MFA tivesse aplicado as tarifas com a consideração de que o Município da Covilhã estivesse no sistema.

2.ª Acção arbitral

Além disso, o MFA instaurou uma outra acção arbitral(juntamente com os demais municípios aderentes contra a **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA..**

Com efeito,

Com a publicação do Decreto-lei 94/2015 de 29 de Maio, foi criado o Sistema Multimunicipal de Abastecimento de Água e de Saneamento de Lisboa e Vale do Tejo, bem como, foi constituída a sociedade Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA, a quem foi atribuída a concessão da exploração e da gestão do Sistema Multimunicipal de Abastecimento de Água e de Saneamento de Lisboa e Vale do Tejo.

Ainda nos termos do referido Decreto-lei (art.º 2.º) o Sistema Multimunicipal de Abastecimento de Água e de Saneamento de Lisboa e Vale do Tejo, no qual foi, para além de outro integrado nos termos da alínea b) do n.º 2 do referido artigo o Sistema Multimunicipal de Abastecimento de Água e de Saneamento do Alto Zêzere e Côa, criado pelo Decreto-lei 121/2000 de 4 de Julho, alterado pelo Decreto-lei 185/2000, de 10 de Agosto, sistema que era administrado pela sociedade Águas do Zêzere e Côa, SA.

Nos termos do n.º 2 do art.º 4.º do referido Decreto-lei foi transferido para a sociedade Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA, o património global da sociedade Águas do Zêzere e Côa, SA entre outras, sucedendo a sociedade Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA, nos termos do n.º 3 do mesmo artigo, em todos os direitos e obrigações daquela, que foi extinta sem necessidade de liquidação, incluindo na titularidade de quaisquer autorizações, licenças e concessões relativas a utilização de recursos hídricos e ao exercício de actividades acessórias ou complementares e nas respectivas posições em todos os contratos vigentes, designadamente, contratos de trabalho, contratos de cedência de pessoal, contratos de

prestação de serviços, contratos celebrados com a EPAL, SA, contratos de financiamento, contratos relativos à atribuição de fundos europeus, contratos de cedência e de aquisição de infraestruturas, contratos de operação e manutenção de infraestruturas, contratos de gestão dos sistemas municipais que hajam sido celebrados por essas sociedades ao abrigo do Decreto-lei 90/2009, de 9 de Abril, e, sem prejuízo do disposto no artigo 19.º, quaisquer contratos de fornecimento e de recolha celebrados.

18

Nos termos do ponto 4 do mesmo artigo, a constituição da sociedade e a extinção das concessionárias dos sistemas extintos, bem como a sucessão legal determinada nos números anteriores, não carecem de qualquer formalidade e são plenamente eficazes e oponíveis a terceiros, adquirindo a sociedade personalidade jurídica e existindo como tal a partir da data da entrada em vigor do presente Decreto-lei, independentemente do registo. Assim, a presente ação é intentada contra a sociedade supra identificada.

É neste contexto que é mister prestar os seguintes esclarecimentos:

1. Em 29.10.1993 foi publicado o Decreto-lei n.º 372/93 que alterou a Lei n.º 46/77, a lei da delimitação de sectores.
2. O DL n.º 379/93 (alterado pelo DL n.º 439-A/99, pelo DL n.º 264/2001, e pelo DL n.º 14/2002) fixou o regime legal da gestão e exploração dos sistemas multimunicipais e municipais para captação, tratamento e distribuição de água para consumo humano, que, em abstracto, criou.
3. Em 4.7.2000, foi publicado o DL n.º 121/2000 que criou o Sistema Multimunicipal de Abastecimento de Água e de Saneamento do Alto Zêzere e Côa, e criou a sociedade **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA**.
4. Nos termos do disposto no art.º 1.º do referido DL, o Sistema tinha como objectivo a captação, tratamento e distribuição de água para consumo público e a recolha, tratamento e rejeição de efluentes de Municípios aderentes a esse sistema, designadamente o MFA.
5. Ao abrigo do disposto no referido DL n.º 121/2000, o Estado Português, como concedente, celebrou com a **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA**, como concessionária, um contrato de concessão, em que no n.º 1 do seu artigo primeiro se consignava: *"O concedente atribui à concessionária, em regime de exclusivo, a concessão da exploração e gestão, as quais abrange a concepção, a construção das obras e equipamentos, bem como a sua exploração, reparação, renovação e manutenção, nos termos da cláusula vigésima terceira, do sistema multimunicipal de abastecimento de água e de saneamento do Alto Zêzere para captação, tratamento e distribuição de água para consumo público e para recolha, tratamento e rejeição de efluentes dos municípios de Almeida, Belmonte, Covilhã, Figueira de Castelo Rodrigo, Fundão,*

Guarda, Manteigas, Meda, Penamacor, Pimbel e Sabugal, que foi criado pelo artigo primeiro do decreto-lei nº 121/2000 de 4 de Julho, (adiante designado por sistema)."

6. Mas no nº 2 dessa cláusula primeira desse contrato de concessão, consignava-se: "O sistema terá a configuração constante do projecto global constituído pelo Anexo 1 sem prejuízo do disposto no número seguinte."
7. Verificado o Anexo 1, constata-se que o mesmo abre com o seguinte texto: "O Sistema Multimunicipal de Abastecimento de Água e Saneamento do Alto Zêzere e Côa, engloba os municípios de Almeida, Belmonte, Covilhã (apenas em saneamento, nas freguesias de Senhora da Conceição, São Martinho, Santa Maria, São Pedro, Cantar Galo, Vila do Carvalho, Canboso, Teixoso, Tortasendo e Boidobra), Figueira de Castelo Rodrigo, Fundão, Guarda, manteigas, Meda, Penamacor, Pimbel e Sabugal."
8. A razão de ser do número 2 da cláusula primeira do referido contrato de Concessão, bem como o texto do Anexo 1, sabem hoje os municípios aderentes, teve a ver com o facto de a **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** e o Estado português tentarem contornar o facto de o Município da Covilhã, apesar do referido no preâmbulo do DL nº 121/2000 ("Considerando a anuência dos municípios envolvidos a esta solução, manifestada pelos órgãos competentes para o efeito,") se recusar a celebrar com a Ré os contratos para que o abastecimento de água e a recolha e tratamento de efluentes ao e no concelho da Covilhã se pudessem concretizar.
9. O MFA tem litígio contra a **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** assente em três situações, a saber:
 - A) desequilíbrio económico-financeiro do contrato de concessão após a saída do município da Covilhã do sistema;
 - B) deficiente medição da água fornecida
 - C) e inaceitável medição de efluentes.
10. Um dos fundamentos do litígio que opõe o MFA à referida empresa radica no desequilíbrio económico-financeiro do contrato.
11. A razão de ser e o racional económico do Sistema resultava e era o seguinte:
 - a. A região geográfica dos concelhos que, de acordo com o DL nº 121/2000, definia a área geográfica do Sistema não tinha um verdadeiro sistema centralizado de captação, tratamento e distribuição de água em alta, bem como, essencialmente, não tinha um sistema centralizado, organizado de recolha e tratamento de efluentes, para que os mesmos, depois de tal, pudessem ser, sem riscos ambientais, lançados no domínio hídrico;
 - b. A região, de acordo com os estudos elaborados pela COBE, SA, tinha, pela sua pequena dispersão geográfica e pelo facto de ter na sua área uma cidade com a dimensão da Covilhã, o número suficiente de pessoas para a auto-sustentação do Sistema;

c. Deste modo, foi criado, um esquema que passava pela constituição de uma sociedade, em que os Municípios utilizadores poderiam ser sócios – todos, à excepção da Covilhã, aceitaram sê-lo – sociedade a quem o Estado Português concederia a referida concessão, e que, por sua vez, a concessionária procederia às obras e trabalhos necessários para a realização do seu fim e, através de contratos (de Abastecimento de Água em Alta para Consumo Humano, de tratamento de Efluentes, de valorização das Infra-estruturas dos municípios a transmitir em uso ou em propriedade, à **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA**) a celebrar com os utilizadores – até ao momento somente os Municípios –, receberia o montante investido, a remuneração desse capital, bem como os montantes necessários para pagar aos credores da sociedade;

d. O contrato de concessão entre o Estado Português e a **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA**, bem como os contratos de abastecimento de água e de recolha e tratamento de efluentes a celebrar entre esta e os municípios aderentes referidos no DL n.º 121/2000, foram assinados a 15 de Setembro de 2000, na cidade da Guarda;

e. Ou seja, desde o dia 4 de Julho de 2000 até ao dia 15 de Setembro de 2000, houve uma alteração substancial para o equilíbrio do Sistema – à Covilhã que, pelo DL n.º 121/2000, estava (e está) integrada neste, era permitido não assinar os contratos, como se o DL n.º 121/2000 pudesse ser alterado pela vontade da **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA**, pois aos municípios nada foi solicitado sobre essa “efectiva saída”, nem a mesma foi autorizada por quem de direito.

12. A **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** nada fez para obrigar o Município da Covilhã a cumprir com o disposto no DL n.º 121/2000.
13. Em 30 de Novembro de 2004 foi proferido pelo Ministro do Ambiente e do Ordenamento do Território, o despacho n.º 17/MAOT/2004, pelo qual o Município da Covilhã era autorizado a sair do Sistema Multimunicipal na vertente de saneamento, despacho que nunca foi publicado no Diário da República.
14. O Município da Covilhã tem cerca de 100.000 pessoas e cerca de 50.000 vivem concentradas na cidade da Covilhã.
15. Este núcleo habitacional representava e representa 40% do Sistema e tinha a enorme vantagem de ter as pessoas fisicamente próximas – é público e notório que é mais barato abastecer ou tratar efluentes de uma população concentrada do que prestar esses serviços à mesma população se esta estiver geograficamente dispersa, sendo que o custo de instalação aumenta conforme aumenta a área da dispersão e numa proporção geométrica.
16. O comportamento da **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** que foi o de não obrigar o município da Covilhã a cumprir com o DL n.º 121/2000, tendo até ao invés tudo feito para que nada pudesse incomodar o incumprimento de tal Município – para além do mais, abdicou da construção da barragem das Cortes – permitindo que o município da Covilhã pusesse em causa o exclusivo do Sistema (e da própria

Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA) na exploração e captação de água para abastecimento em alta.

17. Este comportamento obrigou a alterar, pelo menos no que diz respeito ao abastecimento de água ao Fundão e a Belmonte, os pontos de abastecimento – que era a barragem de Cortes e que passou a ser a barragem da Meimosa – o que obrigou à destruição da conduta – que tinha menos de 5 anos de uso – de abastecimento do Fundão e à sua substituição por outra com maior diâmetro.
18. A aceitação que o município da Covilhã pudesse, ainda que contra o disposto na lei (DL n.º 121/2000), não integrar o Sistema causou, face ao racional económico em que tinha sido construído um enorme desequilíbrio.
19. Para tentar colmatar esse desequilíbrio o Estado Português e a **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** decidiram alargar o âmbito geográfico do Sistema – o Sistema passou a incluir as áreas geográficas dos concelhos de Aguiar da Beira, Celorico da Beira, Fornos de Algodres, Gouveia, Oliveira do Hospital e Seia – alargamento concretizado pelo despacho n.º 18133/2003 de 13 de Setembro de 2003, proferido pelo então Ministro das Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente, o Sr. Dr. Amílcar Augusto Contel Martins Theias, publicado na II série do Diário da República, n.º 219, de 22.9.2003.
20. De realçar que, mesmo neste alargamento de âmbito, manteve-se a referência à área geográfica do concelho da Covilhã, como fazendo parte do Sistema, sem qualquer restrição.
21. As áreas geográficas dos concelhos que foram integrados no Sistema, eram áreas com poucas infra-estruturas, quer no que diz respeito ao abastecimento de água em alta, ou pelo menos sem infra-estruturas capazes de cumprir os parâmetros legais, no que diz respeito ao tratamento de efluentes e seu lançamento no meio hídrico, a que acrescia o facto de que a população, ainda que em idêntico número de pessoas, se encontrava dispersa, como é público e notório, o que implica a construção de inúmeras redes.
22. Por outro lado ainda, como também é público e notório, os habitantes das zonas rurais são muito menos consumidores de água da rede pública do que os consumidores urbanos.
23. Toda esta situação, a que se adiciona o facto de, em diversos locais da área geográfica do Sistema as opções técnicas, tomadas pela **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** serem, pelo menos, discutíveis, criou tensões no relacionamento entre os municípios aderentes e a **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA**,

24. Outro dos fundamentos do litígio radica na deficiente medição da água fornecida e na inaceitável medição de efluentes.
25. Efectivamente, os instrumentos de medição que a **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** utiliza para fazer as medições dos caudais de água que diz fornecer, e dos caudais dos efluentes que diz tratar não foram calibrados aquando da sua instalação nos pontos de entrega, nem foram aferidos ou verificados periodicamente.
26. Por outro lado esses instrumentos de medição, caudalímetros, não estão colocados nos sítios onde deviam estar, i.e., à saída dos depósitos de água em alta, estando sim colocados à entrada dos mesmos.
27. Ora, a propriedade, ou pelo menos a detenção e ou utilização dos depósitos de água em alta, foram transmitidos para a **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA**, que ao invés do que é sua obrigação, não os tem mantido e conservado, tendo eles inúmeras perdas.
28. A **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** não se incomoda com essas perdas dado as mesmas serem contabilizadas como gastos dos municípios aderentes, o que não corresponde à verdade.
29. A **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** recusa-se a colocar os caudalímetros à saída dos depósitos de alta – o preciso lugar em que começa a rede em baixa e, logo, a responsabilidade dos municípios aderentes.
30. Por outro lado, a **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** instalou diversas estações de tratamento de efluentes em zonas e leitos de cheia de ribeiros e cursos hídricos.
31. A esses factos acresce, no que respeita aos efluentes, que os municípios aderentes não têm rede autónoma/separativa para a água da chuva, a denominada rede pluvial.
32. Esse facto, que é público e notório, era, obviamente, do conhecimento da sociedade que produziu os estudos com base nos quais foi elaborado o *project finance*, a concessão e o seu equilíbrio financeiro, que não o levou em conta.
33. A água das chuvas nunca foi contabilizada como água a tratar, limitando-se os estudos a prever da água fornecida o montante previsível de efluentes criados em todos e cada um dos municípios aderentes.
34. Nem os municípios aderentes nem a **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** equacionaram tal problemática – a da inexistência de rede pluvial, com a consequente recolha das águas pluviais pela rede normal – como se de efluentes se tratasse.
35. Esta situação criou o absurdo de – tendo em conta as medições da **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** – a quantidade de efluentes tratados ser sempre superior à

quantidade de água vendida pelos municípios aderentes na rede baixa, e também superior à água que a **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** diz ter fornecido, sendo esse valor bem mais alto, como facilmente se percebe (atento período de chuva), durante o inverno.

36. A lógica deste Sistema foi reproduzida noutras regiões e zonas do País.
37. Também foram criados sistemas multimunicipais de abastecimento e tratamento que tinham como accionista principal uma sociedade detida maioritariamente pela **Águas de Portugal, SA**, como acontece com a **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA**, participando os municípios utilizadores no capital social.
38. Em contratos celebrados entre a **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** e municípios aderentes (nomeadamente nos de valorização das infra-estruturas municipais celebrados com os primitivos membros do Sistema), chegou-se mesmo a colocar uma cláusula com o seguinte teor: “O valor a atribuir a cada órgão foi efectuado de acordo com a Portaria n.º 1040/2001 do Ministério das Finanças, publicada no Diário da República n.º 199 de 28 de Agosto, que estabelece os coeficientes de desvalorização da moeda aplicados à alienação de bens, bem como as regras gerais já utilizadas por outras empresas do grupo **Águas de Portugal** em outros processos, conduzidos com outros Municípios de modo idêntico.”
39. Por outro lado, atento a esta questão, o município de Castelo Branco e os demais municípios que fazem parte do sistema multimunicipal de abastecimento de água e tratamento de efluentes gerido pela sociedade **Águas do Centro, SA**, sociedade integrada, tal como a **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA**, no grupo **Águas de Portugal, SA** (grupo AdP), negociaram o estabelecimento de um factor de correcção para o tratamento de efluentes de molde a evitar que a sociedade gestora desse sistema receba pelo tratamento de águas pluviais.
40. Assim, no sistema gerido pela sociedade **Águas do Centro, SA**, sociedade integrada, tal como a **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA**, no grupo AdP, e que abrange, para além de outras, a área geográfica do concelho de Castelo Branco, foi acordado que à medição a elaborar pela sociedade gestora, seria retirado uma quantia de 20% desse valor, compensando assim o montante das águas pluviais, que já não seria pago.
41. Quando se aperceberam destas questões, e das injustiças que as mesmas criavam – com verdadeiros empobrecimentos ilícitos dos municípios aderentes em virtude dos enriquecimentos sem causa da **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** - e das negociações que tinham sido obtidas entre Castelo Branco, os municípios sócios deste e a **Águas do Centro SA**, para obviar a tal resultado, os municípios aderentes encetaram sérias negociações com a **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** para obtenção de uma solução de consenso.

42. As questões supra elencadas causaram nos municípios aderentes, utilizadores do Sistema, o fundado receio de lhes estar a ser cobrado valores que não correspondiam à realidade.
43. No dia 17.1.2012, depois de diversas conversas com diversos membros de diversos municípios aderentes, teve lugar em Fornos de Algodres, uma reunião entre os municípios aderentes e a **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** para discutir essas questões, reunião essa que, aliás, foi solicitada pelo próprio Conselho de Administração da sociedade **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA**.
44. Nessa reunião estiveram presentes o então Presidente do Conselho de Administração da **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA**, Sr. Eng. [REDACTED], bem como outros dois administradores da **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA**, um dos quais era o Sr. Dr. [REDACTED]; em representação dos Municípios, a reunião contou com a presença, entre outros, do então Presidente da Câmara Municipal de Pinhel ([REDACTED]), do então Presidente da Câmara Municipal de Belmonte ([REDACTED]), do então Presidente da Câmara Municipal de Almeida ([REDACTED]), do então Presidente da Câmara Municipal de Penamacor ([REDACTED]), do então Vice-Presidente da Câmara Municipal de Gouveia ([REDACTED]), bem como ainda dos Srs. Drs. [REDACTED], à data respectivamente Vereadores das Câmaras Municipais da Guarda e de Seia.
45. Nessa reunião foram abordadas duas questões referidas bem como a influência que tais medidas tinham no custo do abastecimento de água em alta e nos serviços de tratamento de efluentes principais, para além de causarem uma enorme incerteza nos valores alegadamente fornecidos tendo em conta o estado dos aparelhos de medição, o local da sua instalação, a sua não verificação e a inclusão das águas pluviais na medição dessas quantidades.
46. No que se refere à segunda questão invocou-se, para além do mais, a impossibilidade física das quantidades de efluentes tratados ser superior à quantidade de água medida no mesmo período temporal, como retratam facturas emitidas pela **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** e remetidas aos municípios aderentes.
47. Concordando com os argumentos invocados pelos municípios aderentes e depois de debatida estas questões, a **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** que cobrava àqueles por metro cúbico de água fornecida o montante de 0,6309 €, avançou com a possibilidade de passar a cobrar o montante de 0,50 €/m³.
48. Bem como, propôs ainda a **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** que em vez dos 0,6974€/m³ que cobrava de tratamento de efluente passaria a cobrar 0,55€/m³ e só sobre uma percentagem da quantidade de efluentes medidos.

49. Mais acrescentou a **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** que esta proposta era uma forma equilibrada de alcançar um valor que reflectisse a realidade dos fornecimentos efectuados e a questão das águas pluviais. Com vista a fechar definitivamente as questões avançadas na reunião de Fornos de Algodres e a superar algumas dificuldades práticas e até jurídicas que, entretanto, se colocaram, em 8.3.2012 teve lugar uma nova reunião, desta feita em Celorico da Beira, na qual estiveram presentes representantes do grupo **Águas de Portugal, SA** – a accionista maioritária da **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** – nomeadamente dois membros do Conselho de Administração recém nomeados – em Fevereiro do mesmo ano – um dos quais o Sr. Dr. [REDACTED], os quais foram acompanhados ainda por técnicos da AdP (desconhecem os municípios aderentes os seus nomes concretos) representantes da **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA**, nomeadamente membros do seu Conselho de Administração e, ainda, representantes dos municípios aderentes.
50. Em face do exposto, os municípios aderentes começaram, então a proceder ao pagamento das facturas nos termos estabelecidos nas várias reuniões, apesar de nas mesmas não vir qualquer referência às reduções acordadas.
51. Num primeiro momento, houve pagamentos que foram feitos tendo por base os termos do acordo celebrado em Fornos de Algodres, e;
52. Mais tarde, facturas houve que foram pagas de acordo com as condições estabelecidas em Celorico da Beira e, depois, corrigidas na referida Assembleia Geral da **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA**.
53. Outras facturas foram devolvidas por municípios aderentes à **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** para que fossem corrigidas nos termos acordados e para posteriormente serem pagas.
54. Posteriormente, a **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** remeteu aos municípios aderentes o documento que ficara de obter do seu jurista.
55. Foi com estranheza que os municípios aderentes detectaram que a **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** pretendia alterar substancialmente os termos do acordo a que se chegara.
56. A **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** queria transformar um acordo que partia do reconhecimento que os seus contadores não são calibrados nem aferidos, e não estarão colocados nos melhores locais – o que origina que as suas medições possam não ser certas – e do reconhecimento que a rede pluvial não existe autonomizada e a água das chuvas entra nas condutas, como se fosse efluente num mero pagamento em prestações, tendo o Sr. Dr. [REDACTED] ilustre advogado da **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** (não confundir com o actual Sr. Presidente da Câmara Municipal do Fundão), elaborado comunicação, que a **Águas de Lisboa e Vale do**

Tejo, SA enviou aos municípios aderentes, na qual se refere que nada obsta ao pagamento em prestações.

57. Por não concordar com esse entendimento que em nada correspondia ao acordo firmado em Celorico da Beira, os municípios aderentes remeteram à **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** uma carta a que esta nunca respondeu.
58. Aliás, em consonância com a posição que vieram a adoptar – através da referida comunicação do advogado que põe em causa o acordo firmado –, a determinada altura, nomeadamente em posteriores Assembleias Gerais da **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA**, esta começou a querer “dar o dito por não dito” e a “fugir do assunto” sempre que era interpelada sobre o mesmo, até que acabou por, pasme-se, negar a existência das reuniões e do acordo.
59. Em conformidade com esses comportamentos, a **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** não cumpre o acordado, pois não emite as facturas nos termos estabelecidos, nomeadamente procedendo à redução das quantidades medidas para depois aplicar a tarifa;
60. A **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** continua a facturar aos municípios aderentes a totalidade das quantidades medidas, quantidades essas que expressamente reconheceu serem superiores aos consumos reais.
61. Os municípios aderentes comunicaram à então Sra. Ministra da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território, em reunião que a mesma teve em 22.7.2012 com os, à data, representantes dos Municípios de Belmonte, Almeida, Manteigas e Guarda, e na qual lhe entregaram o documento elaborado e assinado por todos os então Presidentes das Câmaras Municipais dos Municípios utilizadores do Sistema, em que a reafirmaram o acordo e a necessidade do seu cumprimento por parte da **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA**.
62. Posteriormente, os municípios aderentes comunicaram aos anterior e actual Ministros do Ambiente, o comportamento da **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA**.
63. A **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** e os municípios aderentes reconheceram expressamente que não tinham consignado nos contratos de abastecimento de água e de recolha e tratamento de efluentes que celebraram, as questões relacionadas com a calibração dos caudalímetros no momento da sua instalação, e a sua aferição e verificação periódicas, bem como reconheceram que não estabeleceram normas para o local de colocação dos mesmos.
64. Mais reconheceram **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** e municípios aderentes que, no contrato de recolha e tratamento de efluentes, não foi tido em conta o facto

de os Municípios não terem rede separativa de águas pluviais, o que implica que as águas pluviais são recolhidas na canalização que conduz os efluentes à estação de tratamento e que as águas pluviais são contadas como se de efluente se tratasse.

65. Ao consignarem no contrato, que as partes denominaram de Valorização, a cláusula que se reproduziu no artigo 36º desta p.i. , as partes quiseram fixar, quanto a essa matéria, um critério de integração.
66. **A Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** e municípios aderentes reconheceram que estas situações traziam incertezas à execução dos contratos e implicam um enriquecimento ilícito da **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** e um empobrecimento sem justa causa dos municípios aderentes.
67. Por outro lado, a **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** expressamente reconheceu que outra sociedade do Grupo AdP – a **Águas do Centro, SA** – tivera em conta o facto de não haver rede separativa e estabeleceu, com os Municípios utilizadores do seu (dela **Águas do Centro, SA**) sistema, uma redução da quantidade de efluente medido no valor de 80%.
68. **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** e municípios aderentes ao terem fixado (ainda que verbalmente) que os contratos tinham lacunas e que as mesmas deviam ser corrigidas reduzindo a quantidade de fornecimento de água medida em 79,25% e a quantidade de efluentes tratados em 80% do valor da água fornecida com a correcção referida, determinaram as regras que, no entender de uma e outros, deviam ser as indicadas para a integração dos contratos que celebraram e que reconheceram serem lacunosos.
69. Aliás, a solução encontrada por **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** e municípios aderentes teve em conta, para lacuna do contrato de recolha e tratamento de efluentes, a mesma solução que a sociedade **Águas do Centro, SA** acordara com os Municípios integradores do seu sistema, dando assim cumprimento à cláusula constante do contrato de valorização de infra-estruturas e fixara, no que concerne à lacuna referente ao contrato de abastecimento de água, a solução que a colmatava.
70. Nessa acção o MFA peticiona a condenação da **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** a :

« a. reconhecer que a Demandada e os Demandantes alteraram os contratos que celebraram fazendo que a. a quantidade de água medida pela Demandada não é a efectivamente fornecida por esta, entendendo-se que a quantidade efectivamente fornecida é de 79,25% da medição;
b. a quantidade de efluentes tratados pela Demandada não são os efectivamente tratados por esta, entendendo-se que a quantidade

efectivamente tratada é de 80% da medição de água efectivamente fornecida (79,25% da água medida como fornecida).

II

Subsidiariamente, no caso de assim não se entender, sempre deve a demandada ser condenada a reconhecer 1. Que os contratos celebrados entre a Demandada e os Demandantes no que concerne ao abastecimento de água em alta e à recolha e tratamento de efluentes, têm lacunas que cumpre colmatar; lacunas que são as que se referem no texto da presente acção;

2. Que essas lacunas devem ser preenchidas nos seguintes termos:

a. No que concerne ao tratamento de efluentes nos termos da cláusula integradora a que na p.i. se alude, devendo a lacuna no que concerne ao abastecimento de água ser colmatada nos termos infra;

Subsidiariamente, caso se entenda não haver cláusula integradora, ou esta não ser aplicável, as lacunas no que concerne ao tratamento de efluentes e ao abastecimento de águas deverão ser colmatadas, condenando-se a Demandada a reconhecer:

1. Que Demandada e Demandantes, por acordo verbal, decidiram que essas lacunas deviam ser colmatadas nos seguintes termos:

a. Corrigindo-se a quantidade de água medida pela Demandada, entendendo-se que a quantidade efectivamente fornecida é de 79,25% da medição;

b. Corrigindo-se a quantidade de efluentes tratados pela Demandada, entendendo-se que a quantidade efectivamente tratada é de 80% da medição de água efectivamente fornecida (79,25% da água medida como fornecida).

2- Que o acordo referido no ponto precedente deste pedido é válido e oponível à Demandada pelos Demandantes;

III

2. **Subsidiariamente**, reconhecido que os contratos são lacunosos, nos termos referidos, e que devem ser integrados e não se entenda aplicar a referida cláusula, nem se reconhecendo o acordo celebrado para colmatar tais lacunas, deve, então, a Demandada ser condenada a ver (os dois aspectos lacunosos

referidos) integrados, usando os critérios da lei, nos seguintes termos:

a) Corrigindo-se a quantidade de água medida pela Demandada, entendendo-se que a quantidade efectivamente fornecida é de 79,25% da medição;

b) Corrigindo-se a quantidade de efluentes tratados pela Demandada, entendendo-se que a quantidade efectivamente tratada é de 80% da medição de água efectivamente fornecida (79,25% da água medida como fornecida).

IV

Numa ou noutra das opções indicadas, deve ainda a Demandada ser condenada a corrigir, nos termos referidos, todas as facturas emitidas

aos Demandantes desde o início dos contratos, quer no que concerne ao abastecimento de água, quer no que concerne ao tratamento de efluentes;

V

Deve ainda a Demandada ser condenada ao pagamento das custas da presente acção.»

29

É neste contexto que não pode o MFA efectuar o pagamento das facturas emitidas pela referida empresa

Até porque em reunião, entretanto, havida entre a AZC e os Municípios, na qual esteve presente o Senhor Presidente do Conselho de Administração das Águas de Portugal, ficou acordado que o valor das faturas que aquela sociedade viesse a emitir referente aos serviços de abastecimento de água e tratamento de efluentes não seria o montante que os Municípios pagariam.

Esse acordo resultou, por um lado, da manifestação por parte dos Municípios da impossibilidade de, com os atuais mecanismos de medição, se poder ter a certeza quanto à quantidade efetiva de água fornecida e/ou à quantia de efluente tratado e por outro de no efluente, alegadamente, tratado estarem incluídas as águas pluviais e, por vezes, até as do sistema hídrico.

Em abono do alegado pelos Municípios e acordado, estava a impossibilidade física de o volume, quantidade e montante dos efluentes tratados ser superior ao volume de água alegadamente fornecida.

Por esse motivo ficou acordado que enquanto não forem implementados os mecanismos que permitam assegurar a certeza da medição do volume de água fornecida e, a quantidade de verdadeiro efluente tratado, o valor da fatura não seria pago pelo seu valor facial.

Assim, até à regularização definitiva da situação mencionada, ou até decisão arbitral, o que até ao momento não ocorreu, foi combinado que o fornecimento de água em alta seria pago ao valor de 0,50 Euros por metro cúbico e o serviço de tratamento de efluentes seria pago ao valor de 0,55 Euros relativo a 80% dos metros cúbicos de água fornecida ou valor da fatura se inferior, pois tais valores corresponderiam à realidade física do que se prevê como tendo sido efetivamente fornecido.

O Município de Fornos de Algodres procedeu, até final de 2012, regularmente ao pagamento dos valores devidos, conforme esse acordo estabelecido.

Acontece que, apesar de esse acordo ter sido celebrado entre o Conselho de Administração da AZC, os senhores Presidentes da Câmara dos Municípios utilizadores do Sistema, na

 **BELCHIOR &
ASSOCIADOS, RL**

presença dos Senhores Presidentes das Câmaras dos Municípios utilizadores do Sistema, na presença do senhor Presidente da Águas de Portugal, SA, a AZC nega a sua existência.

Em consequência desta posição os Municípios que integram o sistema multimunicipal deixaram de pagar as faturas emitidas a partir de janeiro de 2013, um vez que considera não estarem bem emitidas, procedendo à sua devolução e solicitando a respetiva correção à AZC, o que não tem vindo a acontecer.

Entretanto, em agosto de 2013, analisou este município os valores faturados e pagos ou em dívida desde o início de 2008 (momento a partir do qual se entendeu que: a) foi mais notória a impossibilidade de, com os mecanismos de medição existentes, se poder ter certeza quanto à quantidade de efetiva de água fornecida e/ou quantidade de efluentes tratada, b) A tarifa de água ultrapassou os 0,50 € e a de saneamento os 0,55€). Entendendo que entre 2008 e 2010 foram pagos valores superiores aos efetivamente devidos, existindo contudo valores em dívida relativos a 2011. Assim, nessa altura procedeu-se ao cálculo dos valores devidos e a haver, tendo sido paga a diferença.

Considerando o Município que com esse pagamento saldou todas as dívidas à AZC até final de 2013.

Como já foi referido o Município continua a aguardar o envio das faturas corrigidas para poder proceder o seu pagamento.

Nota: é precisamente por este motivo que os valores faturados pela AZC não podem constar do passivo exigível, por inexistência de faturas aceites, válidas e exigíveis, mas ainda assim o MFA com respeito ao princípio da prudência sempre considerou no seu balanço em conta de provisões o registo deste passivo contingente.

Aliás tem existido por parte do Município o cuidado de que o passivo de provisões esteja completamente ajustado àquilo que é divulgado nas contas da AZC, incluindo juros contestáveis, o qual passará a passivo exigível quando e se tal for determinado pelo Tribunal Arbitral, ou a sua reversão em caso de decisão favorável ao MFA.

Isto aconteceu na pendência e não obstante as acções arbitrais e diversas outras acções instauradas pela empresa referida pelo não pagamento de diversas faturas, bem como conversações com o senhor Ministro do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia, com o objetivo de resolução do diferendo existente.

Neste contexto, o MFA não pode assumir e muito menos pagar os tarifários reclamados pela Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA.

30

Sob pena de causar grave prejuízo ao seu património.

E de penalizar a gestão das suas despesas, bem como de penalizar os munícipes e consumidores sobre os quais recairá o preço de custo d'água em alta bem como do tratamento dos resíduos.

31

X - A intervenção do Respondente

A intervenção do aqui Respondente abrange tão somente e apenas os actos por si praticados enquanto decisor autárquico (deliberações colectivas em que participou), que são actos administrativos definitivos que gerem despesa e encargos financeiros.

○ Respondente iniciou funções como Vereador da Câmara Municipal em Outubro 2013.

Mas todo este processo e organização do PRF foi elaborado pelo executivo anterior (mandato 2009-2013).

Nessa data estava em execução o PRF, o qual estava sendo incumprido pelo MFA, uma vez que as receitas cobradas não eram suficientes para o pagamento dos salários dos funcionários, despesas correntes de água, luz, transportes, etc.

Por esse motivo e logo após a publicação do Dec Lei 53/2014 a Câmara Municipal de Fornos de Algodres tomou a iniciativa de aderir à elaboração do PAM junto da Direcção do FAM.

Assim e em 2015, o Município apresentou ao FAM uma proposta de Programa de ajustamento municipal (PAM) que contemplava a adoção do mecanismo de reequilíbrio orçamental e o recurso ao mecanismo de assistência financeira através de empréstimo remunerado, com um prazo de ajustamento de trinta e cinco anos.

Essa proposta foi aprovada pela Direcção Executiva do FAM em 18.10.2016 e pelos órgãos autárquicos do MFA em Novembro de 2016.

Mercê desse contrato o FAM celebrou com a autarquia um Empréstimo de Médio e Longo prazo, no âmbito da concedida assistência financeira, até ao valor de 32 620 056,73 euros.

Tal contrato visava a liquidação de dívidas de natureza financeira e passivos contingentes de, respetivamente, 29 459 414,27 euros e 3 160 642,46 euros.

○ que se revelou extremamente benéfico para a autarquia, uma vez que com o pagamento da dívida anteriormente existente junto das instituições de crédito, ocorreu uma diminuição drástica com o serviço da dívida, ao nível dos juros e outros encargos.

31

 **BELCHIOR &
ASSOCIADOS, RL**

Assim, o Respondente não é responsável pelos actos praticados pelos órgãos autárquicos anteriores à sua investidura.

Respondente agiu na convicção de que não estava a inobservar os preceitos legais referidos no projecto de relatório..

Nem agiu de forma deliberada e consciente, com o intuito de não cumprir os preceitos legais em causa.

Município de Fornos de Algodres é uma autarquia do interior com poucos técnicos qualificados no seu quadro de pessoal que tenham preparação específica para as tarefas de gestão, tendo escassez de meios humanos e materiais.

Não era possível ao Respondente ter actuado de outro modo.

Termos em que deve ser atendida a posição expressa no MFA no presente contraditório e ser reformulado o projecto de relatório em consonância com as observações aqui enunciadas concluindo-se pela ausência de ilegalidades praticadas.

Junta procuração

advogado,

32

Tribunal de Contas

Proc. n.º 2019/238/A9/650

1

RESPOSTA DO

vereador BRUNO HENRIQUES FIGUEIREDO COSTA

ao

Projecto de Relatório na Auditoria

efectuada no processo

CONTROLO DO

PLANO DE AJUSTAMENTO FINANCEIRO DAS AUTARQUIAS LOCAIS

Exmo Senhor

Director Geral do Tribunal de Contas

I - Preâmbulo

Preambularmente é necessário referir que, nos termos do artigo 57.º, n.º 1, da Lei n.º 73/2013, de 3 de Setembro, os municípios que ultrapassem o limite da dívida total previsto no artigo 52.º da mesma lei, recorrem aos seguintes mecanismos de recuperação financeira:

- a) Saneamento financeiro;
- b) Recuperação financeira.

Em conformidade com o n.º 2 do mesmo artigo 57.º, «a adesão aos mecanismos de recuperação financeira é facultativa ou obrigatória consoante o nível de desequilíbrio financeiro verificado a 31 de Dezembro de cada ano».

1

De acordo com o artigo 61.º da Lei n.º 73/2013, o município é obrigado a aderir ao procedimento de recuperação financeira municipal sempre que se encontre em situação de ruptura financeira.

A situação de ruptura financeira municipal considera-se verificada sempre que a dívida total prevista no artigo 52.º da Lei n.º 73/2013 seja superior, em 31 de Dezembro de cada ano, a 3 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos últimos três exercícios.

O processo de recuperação financeira determina o recurso ao FAM, regulado pela Lei n.º 53/2014, de 25 de agosto.

O FAM, pessoa coletiva de direito público, tem como órgãos a direção executiva, a comissão de acompanhamento e o fiscal único.

Compete à direção executiva acompanhar os municípios que adiram ao FAM na preparação dos respetivos programas de ajustamento municipal e, após audição da comissão de acompanhamento, aprovar os PAMs.

Já no que respeita à Direção-Geral das Autarquias Locais compete-lhe assegurar «o apoio técnico, administrativo e logístico indispensável ao bom funcionamento do FAM» (artigos 7.º, 9.º, alíneas c) e m), e 14.º, da Lei n.º 53/2014).

A proposta de PAM a apresentar ao FAM pelos municípios endividados é acompanhada de certificação de um auditor externo, o qual terá que tomar posição expressa sobre o seu conteúdo, em especial no que respeita à sustentabilidade, às variáveis subjacentes às estimativas realizadas e à exequibilidade dos objetivos de redução de dívida (artigo 27.º da Lei n.º 53/2014).

A recuperação financeira realiza-se através de contrato celebrado entre o FAM e o Município, denominado programa de ajustamento municipal (PAM), que deve conter um conjunto de medidas específicas e quantificadas com vista à diminuição programada da dívida até ao limite do legalmente admissível (cfr. artigo 23.º, n.º 5, da Lei n.º 53/2014), com base nos seguintes mecanismos:

- a) Reequilíbrio orçamental, que inclui, nomeadamente, medidas de:
 - i) Redução e racionalização da despesa corrente e do capital;
 - ii) Maximização da receita própria;
 - iii) Existência de instrumentos de controlo interno.
- b) Reestruturação da dívida financeira e não financeira;
- c) Assistência financeira.

As medidas incluídas no PAM têm em conta os impactos orçamentais e a assunção das dívidas decorrentes dos processos de dissolução de empresas locais que estejam nas circunstâncias previstas no n.º 1 do artigo 62.º da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, e da internalização das respetivas atividades pelo município (n.º 7 do artigo 23.º da Lei n.º 53/2014).

Quanto à reestruturação financeira, estão abrangidas quaisquer dívidas municipais, independentemente da sua maturidade ou qualificação, e, ainda, as dívidas que o município venha a assumir no âmbito de processos de dissolução de empresas locais, que estejam nas circunstâncias previstas no n.º 1 do artigo 62.º da Lei n.º 50/2012, de 31 de Agosto (artigo 37.º da Lei n.º 53/2014).

3

A elaboração da lista com a relação global dos créditos objeto de reestruturação, a identificação dos credores e os termos das alterações acordadas, bem como a quantificação da redução da dívida, constituem elementos obrigatórios do plano de reestruturação de dívida que é parte integrante do PAM (artigo 41.º da Lei n.º 53/2014).

O n.º 4 do artigo 41.º da Lei n.º 53/2014 estabelece, especificamente, que «o montante de cada tranche do empréstimo [quando se está no âmbito da assistência financeira] é afeto aos credores tendo em conta o peso da redução da dívida de cada um sobre o montante da respetiva dívida inicial, na soma dessas percentagens de redução».

A assistência financeira prestada pelo FAM tem natureza subsidiária em relação às medidas de reequilíbrio orçamental e de reestruturação financeira e apenas tem lugar quando aquelas existam e sejam insuficientes para a recuperação financeira do município (artigo 43.º da Lei n.º 53/2014).

A subsidiariedade da assistência financeira, por via dos empréstimos ou da prestação de garantias, é inequívoca, quando se proíbe que as mesmas medidas sejam utilizadas para suporte financeiro que vá além das dívidas que estejam

Como ficou referido no projecto de relatório o Município de Fornos de Algodres apresentou um Plano de reequilíbrio Financeiro em 2008.

Tendo por objetivo a consolidação de dívidas financeiras e não financeiras, em 2010 o Município celebrou um contrato de empréstimo no montante máximo de M€35 com um prazo global de vinte anos, acompanhado de um conjunto de medidas de reequilíbrio orçamental, que obteve o visto do Tribunal de Contas em 15.04.2010.

Uma vez que o MFA estava situação de rutura financeira o que foi declarado em 30.09.2008 ao abrigo da LFL em vigor (artº 41º nº 2 da Lei nº2/2007, de 15.01).

Mercê do que o MFA celebrou um contrato de empréstimo no montante máximo de M€35 com um prazo global de vinte anos.

Em 31.12.2013, o MFA continuava a apresentar um rácio de dívida que correspondia a uma dívida aproximadamente de 7,5 vezes superior à média das receitas correntes líquidas cobradas nos três exercícios anteriores, incluídas no PAM (artigo 44.º, n.º 2, da Lei n.º 53/2014).

O Município de Fornos de Algodres encontrava-se em situação de ruptura financeira em 2015, decorrente da impossibilidade de incumprimento do PRF aprovado em 2011. Como tal, estava obrigado a aderir ao procedimento de recuperação financeira, que determina o recurso ao FAM.

4

Esse pregresso Plano de Reequilíbrio Financeiro teve como suporte um financiamento junto de instituições de crédito a médio e longo prazo, no valor total de 34,4 M€.

Esse plano de saneamento financeiro foi totalmente desastroso para a autarquia, uma vez que não conseguiu reverter a situação de ruptura financeira que a afectava desde 2008.

Foi neste contexto que, após a publicação do Regime Jurídico da Recuperação Financeira, aprovado pela Lei n.º 53/2014, de 25 de Agosto, o Município de Fornos de Algodres, após ter aderido ao Fundo de Apoio Municipal, apresentou adesão de um Programa de Ajustamento Municipal, mediante contrato administrativo que celebrou em 2016.

Em face da entrada em vigor desse RFALEI e do RJRFM, o Município encontrava-se em posição de adesão ao FAM (art.º 61.º do RFALEI), tendo declarado novamente a situação de ruptura financeira, em 23.09.2014, para efeitos de negociação.

Assim e em 2015, o Município apresentou ao FAM uma proposta de Programa de ajustamento municipal (PAM) que contemplava a adoção do mecanismo de reequilíbrio orçamental e o recurso ao mecanismo de assistência financeira através de empréstimo remunerado, com um prazo de ajustamento de trinta e cinco anos, tendo sido aprovado pela Direção Executiva do FAM em 18.10.2016 e pelos órgãos autárquicos do MFA em novembro de 2016.

Mercê desse contrato o FAM celebrou com a autarquia um Empréstimo de Médio e Longo prazo, no âmbito da concedida assistência financeira, até ao valor de 32 620 056,73 euros.

Tal contrato visava a liquidação de dívidas de natureza financeira e passivos contingentes de, respetivamente, 29 459 414,27 euros e 3 160 642,46 euros.

O que se revelou extremamente benéfico para a autarquia, uma vez que com o pagamento da dívida anteriormente existente junto das instituições de crédito, ocorreu uma diminuição drástica com o serviço da dívida, ao nível dos juros e outros encargos.

Sucede que o projecto de relatório confunde as questões de facto inerentes ao inicial Plano de Reequilíbrio Financeiro com as situações de facto que motivaram a elaboração do PAM.

Vejamos as críticas que o projecto de Relatório imputa ao MFA:

4

II– O contrato de empréstimo do PRF.

5

Refere o projecto de Relatório que na sequência do contrato de reequilíbrio financeiro celebrado a 26.02.2010 com a Caixa Geral de Depósitos (CGD) e com o Millennium bcp (Mbc) até ao máximo de M€35, o MFA utilizou M€34 para as seguintes finalidades: M€12,5 para consolidação da totalidade da dívida financeira existente e o valor de M€21,5 para pagamentos de dívida não financeira.

Ora, precisamente porque o anterior PRF não se mostrou exequível é que após a entrada em vigor do RFALEI (que ocorreu em 01.01.2014) é que a Câmara Municipal de Fornos de Algodres deliberou, por unanimidade, em 23.09.2014⁷³, reconhecer a situação de rutura financeira e manifestar interesse em estabelecer negociações para aceder ao FAM, as quais duraram mais de dois anos (até dezembro de 2016).

No decurso dessas negociações terminou em 15.04.2015 o período de diferimento de amortização do capital do empréstimo financeiro do PRF.

Por esse motivo o MFA solicitou às instituições de crédito a manutenção da prestação do empréstimo sem alterações.

Mercê dessa solicitação o BCP e a CGD aceitaram a prorrogação daquelas condições por períodos sucessivos até à conclusão do processo do FAM.

Ora, refere o projecto de relatório que a renegociação efetivada transferiu para os anos subsequentes o pagamento do capital em dívida, o que levou a um agravamento da despesa com os juros face aos termos contratados inicialmente, no valor global de €24 644.

Refere, ainda, o projecto de relatório que as alterações efetivadas entre 2015 e 2017 resultaram em modificações das condições gerais e objetivas do contrato visado pelo Tribunal de Contas em 15.04.2010 - através do reescalamento do plano de amortização do capital em dívida com agravamento dos encargos financeiros -, pelo que, à luz do disposto na alínea f) do n.º 1 do artigo 25.º do Regime Jurídico das Autarquias Locais (RJAL), e nas alíneas a) e d) do n.º 1 do artigo 46.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC)⁸⁰ o contrato modificado estaria sujeito a aprovação da AM e respetivo envio ao TdC para fiscalização prévia.

Assim, teria ocorrido despesa acrescida com os encargos da dívida que assim seriam ilegais.

Afigura-se ao MFA que esse entendimento não tem suporte factual nem normativo.

Vejamos:

 **BELCHIOR &
ASSOCIADOS, RL**

Contra o que consta do projecto de relatório, por um lado, essa alteração de prestações devida pelo contrato de empréstimo já estava autorizada pela Assembleia Municipal, aquando da celebração do contrato de empréstimo autorização essa que se manteve válida e eficaz após a alteração de algumas cláusulas do contrato.

6

Com efeito, o artigo 25.º da Lei 75/2013 sob a epígrafe “Competências de apreciação e fiscalização” refere no seu n.º 1 alínea f) que compete à assembleia municipal, sob proposta da câmara municipal autorizar a contratação de empréstimos.

Ora, a autorização para empréstimo já fora concedida. E essa autorização não consiste na aprovação de todas as cláusulas do contrato mas apenas confere autorização à Câmara Municipal para contratar o empréstimo.

Deste modo a autorização conferida pela Assembleia Municipal para a contratação do empréstimo não ficou alterada nem adulterada pela renegociação das datas das prestações, nem no diferimento dos prazos de pagamento das mesmas. Tal renegociação consiste simplesmente num acordo de pagamento nos termos do contrato, tal como poderia acontecer com qualquer outro fornecedor de bens e serviços.

Por outro lado, o visto conferido manteve-se cumprido com a renegociação, uma vez que as condições essenciais contratuais não foram alteradas.

Com efeito, não se pode falar em acréscimo de despesa para os anos subsequentes, uma vez que, se os juros deixaram de ser pagos nos prazos inicialmente acordados, ocorreu um protelamento temporal ou diferimento cronológico na execução dessa despesa, o que não constitui aumento da mesma.

Na verdade, se o município deixou de pagar os juros remuneratórios de capital no prazo inicialmente contratado e se acordou com o credor o seu pagamento diferido, tal facto não implica aumento de despesa.

Apenas se limitou a diferir o seu pagamento.

Deste modo, o valor de 24.622 € referidos no & 60 do projecto de relatório foi compensado pela poupança do serviço da dívida. De facto, este processo tem de ser analisado no seu todo, uma vez que o empréstimo de reequilíbrio assinado ao abrigo do PRF tinha, no final de 2016, uma taxa de juro de 2,02% enquanto o empréstimo de assistência financeira contratualizado com o FAM e que visou reestruturar o primeiro, tinha à data uma taxa de juro de 1,75%. Nestes termos, a poupança decorrente desta operação de reestruturação foi de cerca de 0,5M€ conforme identificado pela Direção Executiva do FAM, no ponto 52 do relatório que serviu de base à aprovação do FAM.

Este serviço da dívida e reembolso de capital corresponde a 50% do orçamento da autarquia.

6

**BELCHIOR &
ASSOCIADOS, RL**

Ocorreu uma poupança da taxa de 1,25% incidentes sobre 28.000.000 € de capital mutuado.

Além disso, essa alteração dos prazos contratuais ocorreu mediante prévia reunião e concordância com a Direcção do FAM.

7

Acresce quinda que essa renegociação ocorreu em pleno estado de necessidade.

Uma vez que o MFA não tinha capacidade nem meios financeiros para pagar o serviço da dívida.

Com efeito, o orçamento de 2015 não permitia que o MFA pagasse mais nenhum compromisso, para além do serviço da dívida.

Assim, o MFA não conseguiria pagar os vencimentos dos funcionários, facturas de água, electricidade, combustível.

Apoditicamente, o MFA não tinha capacidade financeira para pagar o serviço da dívida contraída perante as referidas instituições de crédito, sob pena de ter que encerrar a sua normal actividade autárquica e exercer as suas atribuições legais.

○ que é demonstrado pela simples análise do orçamento de 2015:

Exemplificando:

○ saldo orçamental em 01/01/2015 era de 52.409,38 euros e no final de 2015 era de 233.177,10 euros.

E não fosse a redução de liquidação de passivos financeiros que no orçamento inicial de 2015 era de 1.755.369 euros e na execução de 1.350.477,87 euros, não teria havido condições financeiras para a gestão correntes indispensável do Município, designadamente vencimentos e despesas inadiáveis.

Mercê da contratação do PAM o 1º reembolso da dívida bancária anteriormente contraída ocorreu em 15.05.2017, no montante de 27.521.447,26 €.

Sendo as medidas constantes do PRF insuficientes para reduzir o endividamento até ao limite previsto no n.º 1 do artigo 52.º da Lei n.º 73/2013, o Município adoptou medidas de reestruturação financeira que envolveram a negociação de dívidas financeiras, enquanto preparava a elaboração do PAM, após a publicação da Lei n.º 53/2014.

Por outro lado, o valor de 12.000.000 € atribuído ao imóvel onde está instalado o hotel é claramente exagerado, e inexecutável pelo que nem foi considerados nos orçamentos anuais.

7

 BELCHIOR &
ASSOCIADOS, RL

E, como se dirá subsequentemente, o MFA não pôde alienar o hotel uma vez que este está onerado com contrato de concessão/comodato ao INATEL, que terminará apenas em 31.12.2021.

8

III– Alienação de património - venda do imóvel destinado a hotel -

O projecto de relatório refere no parágrafo 161 a 169 que o MFA se comprometeu a alienar património, o que não fez.

Refere que o PRF previa a execução de receitas desta natureza a partir de 2014, designadamente pela alienação de “(...) um hotel situado num edifício histórico, propriedade do município, no montante de 12.000.000€, com pagamentos faseados”, cujos influxos orçamentais estavam previstos até 2023.

Sucede que, se é verdade que essa obrigação de venda estava efectivamente prevista no PRF (Programa de Reequilíbrio Financeiro), a verdade é que tal já não aconteceu no PAM (Programa de Assistência Municipal).

Ora, o PAM sucedeu ao PRF, que ficou consumado com a aprovação do PAM.

Com efeito, a aprovação do PAM substituiu e aprovou o antecedente PRF, o qual se extinguiu, por consunção pelo PAM.

Pois ocorreu a contracção de novos empréstimos bancários, por via dos quais foram amortizados e pagos os anteriores contratos de mútuo bancários que se encontravam vigentes no decurso da vigência do PRF.

O Município de Fornos de Algodres encontrava-se em situação de ruptura financeira em 2015.

Mas no PAM não se encontra prevista a alienação do imóvel destinado a hotel e identificado no & 169º do projecto de relatório.

Essa alienação encontrava-se apenas prevista no PRF, o qual, como se disse se extinguiu e ficou consumado pela aprovação do PAM. De facto, ao contrário do que aconteceu no PRF, aprovado e validado por várias instituições, o PAM, por opção do Executivo camarário e da Direcção do FAM, não contemplou essa hipotética alienação considerada inverosímil,

8

garantindo assim uma maior possibilidade de execução efetiva do PAM, o que tem acontecido com assinalável sucesso.

Neste contexto, não se encontrava prevista a execução de receitas por essa via de alienação de património.

Se é certo que o PRF previa a partir de 2014 a execução de receitas pela alienação de “(...) um hotel situado num edifício histórico, propriedade do município, no montante de 12.000.000€, com pagamentos faseados”, cujos influxos orçamentais estavam previstos até 2023, verdade é que tal compromisso não foi assumido no PAM.

Precisamente pelo facto de essa alienação ser inviável pelas seguintes razões:

Em primeiro lugar pelo facto de o Solar de Vila Ruiva da Quinta de Vila Ruiva, sito no concelho de Fornos de Algodres, ter sido cedido gratuitamente ao INATEL por um prazo de vinte anos (até 04.05.2022), mediante protocolo celebrado em 04.05.2002.

Em segundo lugar, a avaliação do imóvel, é largamente inflacionada e desinserida da realidade.

Com efeito, o PRF foi elaborado em 2008, antes da crise do sub-prime criada pela falência dos grandes bancos americanos (Lehman Brothers e outros). Mercê disso, o PRF assentava os seus pressupostos em factos ocorridos anteriormente à eclosão dessa crise financeira.

Em terceiro lugar, o valor da avaliação é meramente arbitrário e não existe qualquer avaliação, interna nem externa efectuada ao imóvel.

Dizer-se que o imóvel vale 12.000.000 € é o mesmo que poder dizer-se que vale 100.000.000 €, pois não existe nenhum critério sério nem nenhuma entidade ou perito avaliador, minimamente credíveis, que tenha aventado valor ao imóvel. Pode-se inferir que o valor referido foi acomodado pelos órgãos autárquicos para preencher um valor em aberto no PRF.

Em quarto lugar o INATEL foi abordado para o efeito, não tendo manifestado o mínimo interesse na aquisição do imóvel, em referência.

Mas todo este processo e organização do PRF foi elaborado pelo executivo anterior (mandato 2009-2013).

IV - Consignação do aumento de receita proveniente do FEF e do IRS

O projecto de relatório invoca o facto de o Município não ter observado as disposições previstas no artº 98º da Lei nº 82-B/2014 (LOE) relativas à redução do endividamento.

Com efeito, essa LOE para 2015 previa a consignação do aumento da receita entre 2014 e 2015, proveniente do FEF e da participação variável do IRS, numa das seguintes finalidades:

- i) capitalização do FAM;
- ii) pagamento de dívidas a fornecedores registadas no Sistema Integrado de Informação das Autarquias Locais (SIIAL) a 30.08.2014;
- iii) redução do endividamento de médio e longo prazo do município.

Sucede que:

○ MFA beneficiou de um acréscimo global de receita de IRS e do FEF de M €192 entre 2014 e 2015, tendo aplicado cerca de M €46 na capitalização do FAM. Mas é criticado pelo facto de não ter procedido à afetação do valor remanescente – cerca de M €146 – aos fins preconizados na LOE de 2015.

Desde já se deve adiantar que nessa data não existiam dívidas a fornecedores registadas no SIIAL por parte do MFA.

As dívidas existentes eram apenas as que decorriam dos contratos de mútuo bancário.

Além disso, a verdade é que neste período - 1º semestre de 2015 - estavam a decorrer as negociações com as instituições de crédito, por via das quais foi acordada a moratória no pagamento das prestações contratuais. ○ que sucedeu, por aconselhamento da Direcção do próprio FAM e pelas razões sobreditamente explicitadas, pelo que não era lógica a afetação desse aumento da receita à redução do endividamento de médio e longo prazo.

Mesmo assim, do quadro 18 do projecto de relatório infere-se que ocorreu transferência em duodécimos, sendo certo que já no 2º semestre de 2015 estava prevista a transferência de cerca de metade do acréscimo global de receita. (caro DR – esta sua nota fará sentido para concluir para a eventual prescrição das situações ocorridas no 1º semestre de 2015)

V- Impostos municipais

Fixação das taxas máximas dos impostos municipais

○ projecto de relatório imputa ao MFA o facto de ter incorrido em incumprimento da alínea i) do n.º 1 do artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 38/2008 e na alínea c) do n.º 1 do artigo 35.º do RJRFM que atribuem ao MFA o dever de fixação das taxas máximas sobre impostos municipais, designadamente do Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI).

Refere o projecto de relatório que nos termos da alínea c) do n.º 1 do artigo 112.º do Código do Imposto Municipal sobre Imóveis (CIMI), nos anos de 2014 a 2015, a taxa de

IMI para os prédios urbanos poderia ser fixada entre 0,3% e os 0,5%. A taxa máxima viria a ser alterada a partir do ano de 2016, fixando-se em 0,45%.

Refere, ainda tal projecto de relato que, com a redução da taxa máxima de 0,5% para 0,45% em 2016, foi prevista a possibilidade de fixação da taxa de 0,5% pelos municípios abrangidos pelo PAM, com fundamento na sua indispensabilidade para cumprir os objetivos definidos no programa.

Por outro lado, diz o mesmo projecto de relatório que o artigo 35.º-A do RJRFM possibilitou, a partir de 2018, a dispensa da fixação da taxa máxima de IMI perante a demonstração de capacidade de satisfação integral por parte do MFA dos encargos decorrentes do PAM.

Ora, neste particular aspecto, o projecto de relatório incorre em erro nos pressupostos de facto.

Com efeito, na revisão do FAM a proposta para majoração do IMI para prédios devolutos **só está prevista para 2022!!!**.

Na Linha 10 do **Formulário I - Listagem das Medidas de Reequilíbrio Orçamental do PAM está expressamente prevista a** calendarização proposta para aplicação da Majoração do IMI a prédios devolutos.

Sendo certo que a arrecadação dessa receita só está prevista para 2022.

Deste modo, a crítica quer o projecto de relatório faz a esta parte da execução do PAM é desajustada da realidade, uma vez que tal majoração dos impostos municipais só ocorrerá a partir de 2022, de acordo com o próprio PAM.

De qualquer modo o MFA está a encetar os procedimentos adequados a implementar esta medida, não obstante não se saber quem são os proprietários da maior parte dos prédios degradados e inexistirem na autarquia peritos avaliadores credenciados para o efeito.

Além disto, a verdade é que o próprio projecto de relatório reconhece no & 212 que a fixação das taxas máximas do IMI e da derrama, bem como a não aplicação de benefícios fiscais e de factores minorativos previstos no CIMI, permitiu ao Município alcançar as metas definidas na respetiva rubrica “impostos diretos”, pese embora a não aplicação, entre 2017 e 2019, dos factores majorativos previstos pelo CIMI (implementação parcial da medida).

O que significa que, mesmo sem esses factores majorativos - que só deverão ser aplicados a partir de 2022 - , o MFA cumpriu e alcançou as metas definidas na respetiva rubrica.

Não obstante, importa ter presente critérios de boa gestão dos dinheiros públicos, quando nos debruçamos sobre esta matéria. De facto, para concretização da aplicação de fatores

 **BELCHIOR &
ASSOCIADOS, RL**

majorativos ao IMI é necessário desenvolver previamente um trabalho exaustivo de identificação dos imóveis e de conhecimento de várias informações atualizadas relativas aos respetivos cadastrais, tarefas normalmente levadas a cabo por equipas de solicitadores, que manifestamente o MFA não possui.

12

Como tal, seria necessário contratar serviços externos para desenvolver estas tarefas, o que, face ao reduzido valor patrimonial dos imóveis deste concelho, eminentemente rural e de baixa densidade, os custos seriam necessariamente superiores aos benefícios provenientes das referidas majorações, questão que não pode deixar de ser ponderada, sobretudo num município em recuperação financeira.

Consequentemente, naquele ano, o Município ultrapassou a alocação máxima das transferências provenientes do FEF para receita corrente constante do n.º 3 do artigo 31.º do RFALEI.

Acresce, ainda, que no & 108, o projecto de relato refere que em 2019, o MFA obteve mais M €302 do FEF por via do previsto nos n.ºs 1 e 2 do artigo 35.º do RFALEI125, que alocou à receita corrente municipal. Tratando-se de uma receita extraordinária, deveria ter sido considerada como transferência de capital, como disposto no n.º 4 do artigo 35.º do RFALEI.

Consequentemente, naquele ano, o Município ultrapassou a alocação máxima das transferências provenientes do FEF para receita corrente constante do n.º 3 do artigo 31.º do RFALEI.

Trata-se de uma forma de tratamento contabilístico diverso do que entende o projecto de relato, mas sem consequência na implementação e execução das metas previstas no PAM.

VI – Endividamento municipal

- 5.1. Dívida no balanço -

O projecto de relatório sob os §§ 241 a 250 critica a forma de contabilização das facturas de credores do município.

Refere o projeto de relatório que no que diz respeito às faturas relativas a custos do exercício rececionadas no decorrer do período que medeia entre a data do relato das contas e a data

12

em que as demonstrações financeiras são encerradas pelo órgão executivo, a respetiva classificação contabilística deverá atender à data da emissão da documentação nos seguintes termos: a) faturas emitidas até 31.12.ano n devem ser reconhecidas como “fornecedores – faturas em receção e conferência”; b) faturas emitidas a partir de 01.01.ano n+1 são reconhecidas como ‘acrécimo de custos’.

13

Critica a auditoria o facto de terem sido identificadas faturas indevidamente classificadas como “acrécimos de custos” e que reuniam as condições previstas para o seu reconhecimento na dívida em “fornecedores – faturas em receção e conferência” entre 2014 e 2019.

Sucede que, aquando da passagem de ano, as facturas de fornecedores recepcionadas deveriam ser classificadas como dívidas a fornecedores.

Todavia é necessário que algumas dessas faturas, após a respetiva receção sejam conferidas, reconhecidas, validadas pelos departamentos competentes e classificadas, operações estas que demoram, no mínimo, 5 dias, período este até identificado como recomendado pelo SATA POCAL.

Estas operações nem sempre são compatíveis com a correcta classificação de tais facturas (com conferência e validação os valores) nas rubricas próprias até 31 de Dezembro de cada ano.

Pois as últimas facturas que são recepcionadas nos últimos dias de cada ano só podem ser conferidas e validadas pelos serviços respectivos nos primeiros dias do mês de Janeiro do ano subsequente a que respeitam. Daí que a classificação não possa ser efetuada na própria rubrica, até por limitações informáticas de fecho, sendo classificadas na transição de um ano para o seguinte como “acrécimo de gastos”.

Tal tratamento contabilístico cumpre o princípio da especialização dos exercícios e a sua contabilização é feita em acréscimo de gastos e cumpre as revisões do PAM.

Deste modo, essa classificação não afecta e não altera o valor da dívida e o passivo do MFA, sem prejuízo de que no reporte da dívida total à DGAL a mesma pudesse ser efetuada.

Assim, esta classificação é irrelevante para a apresentação da dívida exigível e do total do passivo no Balanço.

Contudo, existindo impacto do reporte da dívida total no cálculo da dívida total, tendo em conta o valor absoluto em causa, o mesmo é imaterial e só por si não altera o posicionamento do MFA face aos indicadores de dívida total. Ou seja, dado que o MFA já se encontra acima

do linear da dívida total e como tal inserida no processo de reestruturação, o eventual acréscimo deste valor não altera em nada esse posicionamento.

○ que, aliás, é reconhecido pelo próprio projecto de relatório no & 47 .

14

VII – Tarifários

○ projecto de relato analisa nos && 149 e segs a questão do tarifário do preço dos serviços de Abastecimento de Água (AA), saneamento de Águas Residuais (AR) e gestão de Resíduos Urbanos (RU).

Nos termos da alínea k) do n.º 2 do artigo 23.º do RJAL, compete aos municípios assegurar a provisão de serviços municipais de AA, de AR e de RU nos termos definidos pelas recomendações da Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos (ERSAR), conforme previsto na alínea e) do n.º 1 do artigo 35.º do RJRFM.

Com efeito, a Lei das Finanças Locais aprovada pela Lei n. 73/2013, de 3 de Setembro, estabelece que as tarifas municipais, relativas à prestação dos serviços de abastecimento de água, saneamento de águas residuais e gestão de resíduos urbanos estão sujeitas ao parecer da entidade reguladora, no que respeita à sua conformidade com as disposições legais e regulamentares em vigor.

Para o efeito, as entidades gestoras de sistemas municipais, que operam sem contrato, devem submeter à ERSAR informação anual relativa à “Formação de tarifários” do ano seguinte.

E a verdade é que no que respeita à fixação dos preços, é mister esclarecer que a ERSAR vem dando parecer favorável à fixação das tarifas após 2011.

Por outro lado, a não actualização dos preços decorre do litígio quen opõe o MFA (e outros municípios) à Águas de Lisboa e Vale do Tejo e que vai explicitado subsequentemente.

VIII - A questão da facturação à Sociedade de Águas-do Zêzere e Côa (actualmente designada Águas de Lisboa e Vale do Tejo)

- Suspensão dos pagamentos da aquisição de água à Águas do Zêzere e Côa -

A Sociedade de Águas-do Zêzere e Côa (agora Águas de Lisboa e Vale do Tejo), reclama uma dívida do Município. No entanto o Município continua sem reconhecer a totalidade

desse Passivo, existindo várias acções judiciais pendentes entre a empresa Águas do Zêzere e Côa, SA (AZC) (agora Águas de Lisboa e Vale do Tejo) e os municípios integrantes do sistema Multimunicipal, designadamente, o MFA..

Desde já se deve clarificar que correu termos, no Tribunal Administrativo e Fiscal de Castelo Branco sob o n.º 450/17 BECTB, acção judicial administrativa instaurada pelo MFA contra **Águas de Lisboa e Vale do Tejo** na qual se peticiona o decretamento da nulidade do Contrato de Concessão celebrado entre essa sociedade e o Estado Português referente ao Sistema Multimunicipal em que o Município está integrado e, em consequência dessa, nulidade dos contratos celebrados entre a **Águas de Lisboa e Vale do Tejo** e o MFA, relativos ao Fornecimento de Tratamento de Efluentes, e ao de Abastecimento de Água e o de Valorização de Infraestruturas.

15

Nessa acção judicial foi proferido despacho que remeteu as partes para o Tribunal arbitral.

IX – Duas acções arbitrais

1ª Acção arbitral

Mercê desse despacho foi instaurada acção arbitral contra **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA**, pelos municípios aderentes aos sistemas de abastecimento de água e de distribuição de efluentes.

O MFA foi chamado a essa acção arbitral na qualidade de interveniente principal.

Nesta acção arbitral é peticionada a NULIDADE DO CONTRATO DE CONCESSÃO previsto no DL n.º 121/2000, nomeadamente no seu art. 8.º, celebrado entre o Estado Português, e os municípios aderentes, uma vez que o referido contrato que foi submetido a aprovação dos órgãos deliberativos dos municípios não tem o mesmo teor do contrato original assinado pelo Ministro do Ambiente.

Como se disse, nesta acção arbitral o MFA foi chamado a intervir nela na qualidade de intervenção principal.

O Sistema (Sistema Multimunicipal de Abastecimento de Água e de Saneamento do Alto Zêzere e Côa) foi criado "para captação, tratamento e distribuição de água para consumo público e para recolha, tratamento e rejeição de efluentes dos municípios de Almeida, Belmonte, Covilhã, Figueira de Castelo Rodrigo, Fundão, Guarda, Manteigas, Meda, Penamacor, Pinhel e Sabugal" (cf. Art.º 1.º do DL n.º 121/2000) e posteriormente foi alargado aos Municípios de Aguiar da Beira, Celorico da Beira, Fornos de Algodres, Gouveia, Oliveira

do Hospital e Seia (cfi. despacho proferido em 22.09.2003 pelo Ministro das Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente e publicado no DR, II Série, com o nº 18133/2003.

Ficou, assim, definido por lei o âmbito geográfico do Sistema correspondendo ao território dos Municípios discriminados no artigo precedente, e ficou igualmente definido com o mesmo âmbito o objeto (exclusivo) da sociedade concessionária.

Para a criação e execução inicial do Sistema, foi, em 15.09.2000, celebrado entre o Estado Português e a sociedade AdZ, o contrato de concessão previsto no DL nº 121/2000.

Posteriormente, e na medida em que por imperativo legal integraram o Sistema, cada um dos Municípios aderentes celebrou com a AdZ três contratos que são iguais: um contrato de recolha de efluentes, um contrato de fornecimento de água e um contrato de valorização das infra-estruturas municipais existentes em cada um dos respetivos concelhos e a integrar na concessão.

Contudo, porque não existe despacho fundamentado para, nos termos previstos no art. 2º, nº 3 do DL nº 379/93, de 05.11, autorizar a saída do Município da Covilhã, nem havia condições político-administrativas para emitir tal despacho, foi criado o estratagema seguinte:

Ficcioneando-se a existência de um despacho a autorizar a saída do Município da Covilhã do Sistema na vertente do abastecimento de água e a saída de 21 das 31 freguesias da Covilhã do Sistema na vertente do tratamento de efluentes. para além de não haver qualquer exclusão quanto ao referido âmbito subjetivo, também não se verifica qualquer exclusão quanto ao âmbito objetivo do Sistema que, como resulta dos Decretos-Lei nºs 379/93, 319/94, 162/96 e 121/2000, compreende o abastecimento de água para consumo público e a recolha, tratamento e rejeição de efluentes, tudo na área geográfica dos Municípios atrás identificados.

Ao arrepio daquilo que consta do próprio contrato de concessão que reproduz na íntegra a definição do Sistema constante do art. 1º do DL nº 121/2000 (cf. cláusula 1ª, ponto 1), o expediente de “Projeto Global” é usado pelos contraentes para excluir da gestão do Sistema:

- A totalidade da área geográfica referente ao concelho da Covilhã no que concerne à captação, tratamento e distribuição de água para consumo público, e;
- No que se reporta à recolha, tratamento e rejeição de efluentes, a área correspondente às restantes freguesias para além das 10 do município da Covilhã (Sra. da Conceição, S. Martinho, Sra. Maria, S. Pedro, Cantar Galo, Vila do Carvalho, Canhoso, Teixoso, Tortosendo e Boidobra).

O Município da Covilhã, apesar de integrar o Sistema por imperativo legal, foi "retirado" da concessão totalmente quanto à vertente da captação, tratamento e distribuição de água para consumo público, e parcialmente no que alude ao vector do tratamento e rejeição de efluentes, no qual a concessão apenas contemplou as já mencionadas e identificadas freguesias do seu concelho.

Pelo que, ao excluir da concessão o Município da Covilhã nos termos já referidos, o contrato de concessão violou o disposto no art.º 1.º do DL n.º 121/2000, o que determina a sua nulidade, nulidade que expressamente aqui se invoca e alega para todos os devidos e legais efeitos.

Concluir que se O Município da Covilhã saiu, inviabiliza de todo a sugestão do projeto de relatório de que o MFA tivesse aplicado as tarifas com a consideração de que o Município da Covilhã estivesse no sistema.

2.ª Acção arbitral

Além disso, o MFA instaurou uma outra acção arbitral(juntamente com os demais municípios aderentes contra a **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA..**

Com efeito,

Com a publicação do Decreto-lei 94/2015 de 29 de Maio, foi criado o Sistema Multimunicipal de Abastecimento de Água e de Saneamento de Lisboa e Vale do Tejo, bem como, foi constituída a sociedade Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA, a quem foi atribuída a concessão da exploração e da gestão do Sistema Multimunicipal de Abastecimento de Água e de Saneamento de Lisboa e Vale do Tejo.

Ainda nos termos do referido Decreto-lei (art.º 2º) o Sistema Multimunicipal de Abastecimento de Água e de Saneamento de Lisboa e Vale do Tejo, no qual foi, para além de outro integrado nos termos da alínea b) do n.º 2 do referido artigo o Sistema Multimunicipal de Abastecimento de Água e de Saneamento do Alto Zêzere e Côa, criado pelo Decreto-lei 121/2000 de 4 de Julho, alterado pelo Decreto-lei 185/2000, de 10 de Agosto, sistema que era administrado pela sociedade Águas do Zêzere e Côa, SA.

Nos termos do n.º 2 do art.º 4º do referido Decreto-lei foi transferido para a sociedade Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA, o património global da sociedade Águas do Zêzere e Côa, SA entre outras, sucedendo a sociedade Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA, nos termos do n.º 3 do mesmo artigo, em todos os direitos e obrigações daquela, que foi extinta sem necessidade de liquidação, incluindo na titularidade de quaisquer autorizações, licenças e concessões relativas a utilização de recursos hídricos e ao exercício de actividades acessórias ou complementares e nas respectivas posições em todos os contratos vigentes, designadamente, contratos de trabalho, contratos de cedência de pessoal, contratos de

prestação de serviços, contratos celebrados com a EPAL, SA, contratos de financiamento, contratos relativos à atribuição de fundos europeus, contratos de cedência e de aquisição de infraestruturas, contratos de operação e manutenção de infraestruturas, contratos de gestão dos sistemas municipais que hajam sido celebrados por essas sociedades ao abrigo do Decreto-lei 90/2009, de 9 de Abril, e, sem prejuízo do disposto no artigo 19.º, quaisquer contratos de fornecimento e de recolha celebrados.

18

Nos termos do ponto 4 do mesmo artigo, a constituição da sociedade e a extinção das concessionárias dos sistemas extintos, bem como a sucessão legal determinada nos números anteriores, não carecem de qualquer formalidade e são plenamente eficazes e oponíveis a terceiros, adquirindo a sociedade personalidade jurídica e existindo como tal a partir da data da entrada em vigor do presente Decreto-lei, independentemente do registo. Assim, a presente ação é intentada contra a sociedade supra identificada.

É neste contexto que é mister prestar os seguintes esclarecimentos:

1. Em 29.10.1993 foi publicado o Decreto-lei n.º 372/93 que alterou a Lei n.º 46/77, a lei da delimitação de sectores.
2. O DL n.º 379/93 (alterado pelo DL n.º 439-A/99, pelo DL n.º 264/2001, e pelo DL n.º 14/2002) fixou o regime legal da gestão e exploração dos sistemas multimunicipais e municipais para captação, tratamento e distribuição de água para consumo humano, que, em abstracto, criou.
3. Em 4.7.2000, foi publicado o DL n.º 121/2000 que criou o Sistema Multimunicipal de Abastecimento de Água e de Saneamento do Alto Zêzere e Côa, e criou a sociedade **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA**.
4. Nos termos do disposto no art.º 1.º do referido DL, o Sistema tinha como objectivo a captação, tratamento e distribuição de água para consumo público e a recolha, tratamento e rejeição de efluentes de Municípios aderentes a esse sistema, designadamente o MFA.
5. Ao abrigo do disposto no referido DL n.º 121/2000, o Estado Português, como concedente, celebrou com a **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA**, como concessionária, um contrato de concessão, em que no n.º 1 do seu artigo primeiro se consignava: *"O concedente atribui à concessionária, em regime de exclusivo, a concessão da exploração e gestão, as quais abrangem a concepção, a construção das obras e equipamentos, bem como a sua exploração, reparação, renovação e manutenção, nos termos da cláusula vigésima terceira, do sistema multimunicipal de abastecimento de água e de saneamento do Alto Zêzere para captação, tratamento e distribuição de água para consumo público e para recolha, tratamento e rejeição de efluentes dos municípios de Almeida, Belmonte, Covilhã, Figueira de Castelo Rodrigo, Fundão,*

Guarda, Manteigas, Meda, Penamacor, Pimbel e Sabugal, que foi criado pelo artigo primeiro do decreto-lei nº 121/2000 de 4 de Julho, (adiante designado por sistema)."

6. Mas no nº 2 dessa cláusula primeira desse contrato de concessão, consignava-se: "O sistema terá a configuração constante do projecto global constituído pelo Anexo 1 sem prejuízo do disposto no número seguinte."
7. Verificado o Anexo 1, constata-se que o mesmo abre com o seguinte texto: "O Sistema Multimunicipal de Abastecimento de Água e Saneamento do Alto Zêzere e Côa, engloba os municípios de Almeida, Belmonte, Covilhã (apenas em saneamento, nas freguesias de Senhora da Conceição, São Martinho, Santa Maria, São Pedro, Cantar Galo, Vila do Carvalho, Canboso, Teixoso, Tortosendo e Boidobra), Figueira de Castelo Rodrigo, Fundão, Guarda, manteigas, Meda, Penamacor, Pimbel e Sabugal."
8. A razão de ser do número 2 da cláusula primeira do referido contrato de Concessão, bem como o texto do Anexo 1, sabem hoje os municípios aderentes, teve a ver com o facto de a **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** e o Estado português tentarem contornar o facto de o Município da Covilhã, apesar do referido no preâmbulo do DL nº 121/2000 ("Considerando a anuência dos municípios envolvidos a esta solução, manifestada pelos órgãos competentes para o efeito,") se recusar a celebrar com a Ré os contratos para que o abastecimento de água e a recolha e tratamento de efluentes ao e no concelho da Covilhã se pudessem concretizar.
9. O MFA tem litígio contra a **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** assente em três situações, a saber:
 - A) desequilíbrio económico-financeiro do contrato de concessão após a saída do município da Covilhã do sistema;
 - B) deficiente medição da água fornecida
 - C) e inaceitável medição de efluentes.
10. Um dos fundamentos do litígio que opõe o MFA à referida empresa radica no desequilíbrio económico-financeiro do contrato.
11. A razão de ser e o racional económico do Sistema resultava e era o seguinte:
 - a. A região geográfica dos concelhos que, de acordo com o DL nº 121/2000, definia a área geográfica do Sistema não tinha um verdadeiro sistema centralizado de captação, tratamento e distribuição de água em alta, bem como, essencialmente, não tinha um sistema centralizado, organizado de recolha e tratamento de efluentes, para que os mesmos, depois de tal, pudessem ser, sem riscos ambientais, lançados no domínio hídrico;
 - b. A região, de acordo com os estudos elaborados pela COBE, SA, tinha, pela sua pequena dispersão geográfica e pelo facto de ter na sua área uma cidade com a dimensão da Covilhã, o número suficiente de pessoas para a auto-sustentação do Sistema;

c. Deste modo, foi criado, um esquema que passava pela constituição de uma sociedade, em que os Municípios utilizadores poderiam ser sócios – todos, à excepção da Covilhã, aceitaram sê-lo – sociedade a quem o Estado Português concederia a referida concessão, e que, por sua vez, a concessionária procederia às obras e trabalhos necessários para a realização do seu fim e, através de contratos (de Abastecimento de Água em Alta para Consumo Humano, de tratamento de Efluentes, de valorização das Infra-estruturas dos municípios a transmitir em uso ou em propriedade, à **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA**) a celebrar com os utilizadores – até ao momento somente os Municípios –, receberia o montante investido, a remuneração desse capital, bem como os montantes necessários para pagar aos credores da sociedade;

d. O contrato de concessão entre o Estado Português e a **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA**, bem como os contratos de abastecimento de água e de recolha e tratamento de efluentes a celebrar entre esta e os municípios aderentes referidos no DL n.º 121/2000, foram assinados a 15 de Setembro de 2000, na cidade da Guarda;

e. Ou seja, desde o dia 4 de Julho de 2000 até ao dia 15 de Setembro de 2000, houve uma alteração substancial para o equilíbrio do Sistema – à Covilhã que, pelo DL n.º 121/2000, estava (e está) integrada neste, era permitido não assinar os contratos, como se o DL n.º 121/2000 pudesse ser alterado pela vontade da **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA**, pois aos municípios nada foi solicitado sobre essa “efectiva saída”, nem a mesma foi autorizada por quem de direito.

12. A **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** nada fez para obrigar o Município da Covilhã a cumprir com o disposto no DL n.º 121/2000.
13. Em 30 de Novembro de 2004 foi proferido pelo Ministro do Ambiente e do Ordenamento do Território, o despacho n.º 17/MAOT/2004, pelo qual o Município da Covilhã era autorizado a sair do Sistema Multimunicipal na vertente de saneamento, despacho que nunca foi publicado no Diário da República.
14. O Município da Covilhã tem cerca de 100.000 pessoas e cerca de 50.000 vivem concentradas na cidade da Covilhã.
15. Este núcleo habitacional representava e representa 40% do Sistema e tinha a enorme vantagem de ter as pessoas fisicamente próximas – é público e notório que é mais barato abastecer ou tratar efluentes de uma população concentrada do que prestar esses serviços à mesma população se esta estiver geograficamente dispersa, sendo que o custo de instalação aumenta conforme aumenta a área da dispersão e numa proporção geométrica.
16. O comportamento da **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** que foi o de não obrigar o município da Covilhã a cumprir com o DL n.º 121/2000, tendo até ao invés tudo feito para que nada pudesse incomodar o incumprimento de tal Município – para além do mais, abdicou da construção da barragem das Cortes – permitindo que o município da Covilhã pusesse em causa o exclusivo do Sistema (e da própria

Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA) na exploração e captação de água para abastecimento em alta.

17. Este comportamento obrigou a alterar, pelo menos no que diz respeito ao abastecimento de água ao Fundão e a Belmonte, os pontos de abastecimento – que era a barragem de Cortes e que passou a ser a barragem da Meimosa – o que obrigou à destruição da conduta – que tinha menos de 5 anos de uso – de abastecimento do Fundão e à sua substituição por outra com maior diâmetro.
18. A aceitação que o município da Covilhã pudesse, ainda que contra o disposto na lei (DL n.º 121/2000), não integrar o Sistema causou, face ao racional económico em que tinha sido construído um enorme desequilíbrio.
19. Para tentar colmatar esse desequilíbrio o Estado Português e a **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** decidiram alargar o âmbito geográfico do Sistema – o Sistema passou a incluir as áreas geográficas dos concelhos de Aguiar da Beira, Celorico da Beira, Fornos de Algodres, Gouveia, Oliveira do Hospital e Seia – alargamento concretizado pelo despacho n.º 18133/2003 de 13 de Setembro de 2003, proferido pelo então Ministro das Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente, o Sr. Dr. Amílcar Augusto Contel Martins Theias, publicado na II série do Diário da República, n.º 219, de 22.9.2003.
20. De realçar que, mesmo neste alargamento de âmbito, manteve-se a referência à área geográfica do concelho da Covilhã, como fazendo parte do Sistema, sem qualquer restrição.
21. As áreas geográficas dos concelhos que foram integrados no Sistema, eram áreas com poucas infra-estruturas, quer no que diz respeito ao abastecimento de água em alta, ou pelo menos sem infra-estruturas capazes de cumprir os parâmetros legais, no que diz respeito ao tratamento de efluentes e seu lançamento no meio hídrico, a que acrescia o facto de que a população, ainda que em idêntico número de pessoas, se encontrava dispersa, como é público e notório, o que implica a construção de inúmeras redes.
22. Por outro lado ainda, como também é público e notório, os habitantes das zonas rurais são muito menos consumidores de água da rede pública do que os consumidores urbanos.
23. Toda esta situação, a que se adiciona o facto de, em diversos locais da área geográfica do Sistema as opções técnicas, tomadas pela **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** serem, pelo menos, discutíveis, criou tensões no relacionamento entre os municípios aderentes e a **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA**,

24. Outro dos fundamentos do litígio radica na deficiente medição da água fornecida e na inaceitável medição de efluentes.
25. Efectivamente, os instrumentos de medição que a **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** utiliza para fazer as medições dos caudais de água que diz fornecer, e dos caudais dos efluentes que diz tratar não foram calibrados aquando da sua instalação nos pontos de entrega, nem foram aferidos ou verificados periodicamente.
26. Por outro lado esses instrumentos de medição, caudalímetros, não estão colocados nos sítios onde deviam estar, i.e., à saída dos depósitos de água em alta, estando sim colocados à entrada dos mesmos.
27. Ora, a propriedade, ou pelo menos a detenção e ou utilização dos depósitos de água em alta, foram transmitidos para a **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA**, que ao invés do que é sua obrigação, não os tem mantido e conservado, tendo eles inúmeras perdas.
28. A **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** não se incomoda com essas perdas dado as mesmas serem contabilizadas como gastos dos municípios aderentes, o que não corresponde à verdade.
29. A **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** recusa-se a colocar os caudalímetros à saída dos depósitos de alta – o preciso lugar em que começa a rede em baixa e, logo, a responsabilidade dos municípios aderentes.
30. Por outro lado, a **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** instalou diversas estações de tratamento de efluentes em zonas e leitos de cheia de ribeiros e cursos hídricos.
31. A esses factos acresce, no que respeita aos efluentes, que os municípios aderentes não têm rede autónoma/separativa para a água da chuva, a denominada rede pluvial.
32. Esse facto, que é público e notório, era, obviamente, do conhecimento da sociedade que produziu os estudos com base nos quais foi elaborado o *project finance*, a concessão e o seu equilíbrio financeiro, que não o levou em conta.
33. A água das chuvas nunca foi contabilizada como água a tratar, limitando-se os estudos a prever da água fornecida o montante previsível de efluentes criados em todos e cada um dos municípios aderentes.
34. Nem os municípios aderentes nem a **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** equacionaram tal problemática – a da inexistência de rede pluvial, com a consequente recolha das águas pluviais pela rede normal – como se de efluentes se tratasse.
35. Esta situação criou o absurdo de – tendo em conta as medições da **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** – a quantidade de efluentes tratados ser sempre superior à

quantidade de água vendida pelos municípios aderentes na rede baixa, e também superior à água que a **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** diz ter fornecido, sendo esse valor bem mais alto, como facilmente se percebe (atento período de chuva), durante o inverno.

36. A lógica deste Sistema foi reproduzida noutras regiões e zonas do País.
37. Também foram criados sistemas multimunicipais de abastecimento e tratamento que tinham como accionista principal uma sociedade detida maioritariamente pela Águas de Portugal, SA, como acontece com a **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA**, participando os municípios utilizadores no capital social.
38. Em contratos celebrados entre a **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** e municípios aderentes (nomeadamente nos de valorização das infra-estruturas municipais celebrados com os primitivos membros do Sistema), chegou-se mesmo a colocar uma cláusula com o seguinte teor: “O valor a atribuir a cada órgão foi efectuado de acordo com a Portaria nº 1040/2001 do Ministério das Finanças, publicada no Diário da República nº 199 de 28 de Agosto, que estabelece os coeficientes de desvalorização da moeda aplicados à alienação de bens, bem como as regras gerais já utilizadas por outras empresas do grupo Águas de Portugal em outros processos, conduzidos com outros Municípios de modo idêntico.”
39. Por outro lado, atento a esta questão, o município de Castelo Branco e os demais municípios que fazem parte do sistema multimunicipal de abastecimento de água e tratamento de efluentes gerido pela sociedade Águas do Centro, SA, sociedade integrada, tal como a **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA**, no grupo Águas de Portugal, SA (grupo AdP), negociaram o estabelecimento de um factor de correcção para o tratamento de efluentes de molde a evitar que a sociedade gestora desse sistema receba pelo tratamento de águas pluviais.
40. Assim, no sistema gerido pela sociedade Águas do Centro, SA, sociedade integrada, tal como a **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA**, no grupo AdP, e que abrange, para além de outras, a área geográfica do concelho de Castelo Branco, foi acordado que à medição a elaborar pela sociedade gestora, seria retirado uma quantia de 20% desse valor, compensando assim o montante das águas pluviais, que já não seria pago.
41. Quando se aperceberam destas questões, e das injustiças que as mesmas criavam – com verdadeiros empobrecimentos ilícitos dos municípios aderentes em virtude dos enriquecimentos sem causa da **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** - e das negociações que tinham sido obtidas entre Castelo Branco, os municípios sócios deste e a Águas do Centro SA, para obviar a tal resultado, os municípios aderentes encetaram sérias negociações com a **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** para obtenção de uma solução de consenso.

42. As questões supra elencadas causaram nos municípios aderentes, utilizadores do Sistema, o fundado receio de lhes estar a ser cobrado valores que não correspondiam à realidade.
43. No dia 17.1.2012, depois de diversas conversas com diversos membros de diversos municípios aderentes, teve lugar em Fornos de Algodres, uma reunião entre os municípios aderentes e a **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** para discutir essas questões, reunião essa que, aliás, foi solicitada pelo próprio Conselho de Administração da sociedade **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA**.
44. Nessa reunião estiveram presentes o então Presidente do Conselho de Administração da **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA**, Sr. Eng. [REDACTED] bem como outros dois administradores da **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA**, um dos quais era o Sr. Dr. [REDACTED] e; em representação dos Municípios, a reunião contou com a presença, entre outros, do então Presidente da Câmara Municipal de Pinhel ([REDACTED]), do então Presidente da Câmara Municipal de Belmonte ([REDACTED]), do então Presidente da Câmara Municipal de Almeida ([REDACTED]), do então Presidente da Câmara Municipal de Penamacor ([REDACTED]), do então Vice-Presidente da Câmara Municipal de Gouveia ([REDACTED]), bem como ainda dos Srs. Drs. [REDACTED], à data respectivamente Vereadores das Câmaras Municipais da Guarda e de Seia.
45. Nessa reunião foram abordadas duas questões referidas bem como a influência que tais medidas tinham no custo do abastecimento de água em alta e nos serviços de tratamento de efluentes principais, para além de causarem uma enorme incerteza nos valores alegadamente fornecidos tendo em conta o estado dos aparelhos de medição, o local da sua instalação, a sua não verificação e a inclusão das águas pluviais na medição dessas quantidades.
46. No que se refere à segunda questão invocou-se, para além do mais, a impossibilidade física das quantidades de efluentes tratados ser superior à quantidade de água medida no mesmo período temporal, como retratam facturas emitidas pela **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** e remetidas aos municípios aderentes.
47. Concordando com os argumentos invocados pelos municípios aderentes e depois de debatida estas questões, a **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** que cobrava àqueles por metro cúbico de água fornecida o montante de 0,6309 €, avançou com a possibilidade de passar a cobrar o montante de 0,50 €/m³.
48. Bem como, propôs ainda a **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** que em vez dos 0,6974€/m³ que cobrava de tratamento de efluente passaria a cobrar 0,55€/m³ e só sobre uma percentagem da quantidade de efluentes medidos.

49. Mais acrescentou a **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** que esta proposta era uma forma equilibrada de alcançar um valor que reflectisse a realidade dos fornecimentos efectuados e a questão das águas pluviais. Com vista a fechar definitivamente as questões avançadas na reunião de Fornos de Algodres e a superar algumas dificuldades práticas e até jurídicas que, entretanto, se colocaram, em 8.3.2012 teve lugar uma nova reunião, desta feita em Celorico da Beira, na qual estiveram presentes representantes do grupo **Águas de Portugal, SA** – a accionista maioritária da **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** – nomeadamente dois membros do Conselho de Administração recém nomeados – em Fevereiro do mesmo ano – um dos quais o Sr. Dr. [REDACTED] os quais foram acompanhados ainda por técnicos da AdP (desconhecem os municípios aderentes os seus nome concretos) representantes da **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA**, nomeadamente membros do seu Conselho de Administração e, ainda, representantes dos municípios aderentes.
50. Em face do exposto, os municípios aderentes começaram, então a proceder ao pagamento das facturas nos termos estabelecidos nas várias reuniões, apesar de nas mesmas não vir qualquer referência às reduções acordadas.
51. Num primeiro momento, houve pagamentos que foram feitos tendo por base os termos do acordo celebrado em Fornos de Algodres, e;
52. Mais tarde, facturas houve que foram pagas de acordo com as condições estabelecidas em Celorico da Beira e, depois, corrigidas na referida Assembleia Geral da **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA**.
53. Outras facturas foram devolvidas por municípios aderentes à **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** para que fossem corrigidas nos termos acordados e para posteriormente serem pagas.
54. Posteriormente, a **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** remeteu aos municípios aderentes o documento que ficara de obter do seu jurista.
55. Foi com estranheza que os municípios aderentes detectaram que a **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** pretendia alterar substancialmente os termos do acordo a que se chegara.
56. A **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** queria transformar um acordo que partia do reconhecimento que os seus contadores não são calibrados nem aferidos, e não estarão colocados nos melhores locais – o que origina que as suas medições possam não ser certas – e do reconhecimento que a rede pluvial não existe autonomizada e a água das chuvas entra nas condutas, como se fosse efluente num mero pagamento em prestações, tendo o Sr. Dr. [REDACTED], ilustre advogado da **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** (não confundir com o actual Sr. Presidente da Câmara Municipal do Fundão), elaborado comunicação, que a **Águas de Lisboa e Vale do**

Tejo, SA enviou aos municípios aderentes, na qual se refere que nada obsta ao pagamento em prestações.

57. Por não concordar com esse entendimento que em nada correspondia ao acordo firmado em Celorico da Beira, os municípios aderentes remeteram à **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** uma carta a que esta nunca respondeu.
58. Aliás, em consonância com a posição que vieram a adoptar – através da referida comunicação do advogado que põe em causa o acordo firmado –, a determinada altura, nomeadamente em posteriores Assembleias Gerais da **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA**, esta começou a querer “dar o dito por não dito” e a “fugir do assunto” sempre que era interpelada sobre o mesmo, até que acabou por, pasme-se, negar a existência das reuniões e do acordo.
59. Em conformidade com esses comportamentos, a **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** não cumpre o acordado, pois não emite as facturas nos termos estabelecidos, nomeadamente procedendo à redução das quantidades medidas para depois aplicar a tarifa;
60. A **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** continua a facturar aos municípios aderentes a totalidade das quantidades medidas, quantidades essas que expressamente reconheceu serem superiores aos consumos reais.
61. Os municípios aderentes comunicaram à então Sra. Ministra da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território, em reunião que a mesma teve em 22.7.2012 com os, à data, representantes dos Municípios de Belmonte, Almeida, Manteigas e Guarda, e na qual lhe entregaram o documento elaborado e assinado por todos os então Presidentes das Câmaras Municipais dos Municípios utilizadores do Sistema, em que a reafirmaram o acordo e a necessidade do seu cumprimento por parte da **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA**.
62. Posteriormente, os municípios aderentes comunicaram aos anterior e actual Ministros do Ambiente, o comportamento da **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA**.
63. A **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** e os municípios aderentes reconheceram expressamente que não tinham consignado nos contratos de abastecimento de água e de recolha e tratamento de efluentes que celebraram, as questões relacionadas com a calibração dos caudalímetros no momento da sua instalação, e a sua aferição e verificação periódicas, bem como reconheceram que não estabeleceram normas para o local de colocação dos mesmos.
64. Mais reconheceram **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** e municípios aderentes que, no contrato de recolha e tratamento de efluentes, não foi tido em conta o facto

de os Municípios não terem rede separativa de águas pluviais, o que implica que as águas pluviais são recolhidas na canalização que conduz os efluentes à estação de tratamento e que as águas pluviais são contadas como se de efluente se tratasse.

65. Ao consignarem no contrato, que as partes denominaram de Valorização, a cláusula que se reproduziu no artigo 36º desta p.i. , as partes quiseram fixar, quanto a essa matéria, um critério de integração.
66. **A Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** e municípios aderentes reconheceram que estas situações traziam incertezas à execução dos contratos e implicam um enriquecimento ilícito da **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** e um empobrecimento sem justa causa dos municípios aderentes.
67. Por outro lado, a **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** expressamente reconheceu que outra sociedade do Grupo AdP – a Águas do Centro, SA – tivera em conta o facto de não haver rede separativa e estabeleceu, com os Municípios utilizadores do seu (dela Águas do Centro, SA) sistema, uma redução da quantidade de efluente medido no valor de 80%.
68. **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** e municípios aderentes ao terem fixado (ainda que verbalmente) que os contratos tinham lacunas e que as mesmas deviam ser corrigidas reduzindo a quantidade de fornecimento de água medida em 79,25% e a quantidade de efluentes tratados em 80% do valor da água fornecida com a correcção referida, determinaram as regras que, no entender de uma e outros, deviam ser as indicadas para a integração dos contratos que celebraram e que reconheceram serem lacunosos.
69. Aliás, a solução encontrada por **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** e municípios aderentes teve em conta, para lacuna do contrato de recolha e tratamento de efluentes, a mesma solução que a sociedade Águas do Centro, SA acordara com os Municípios integradores do seu sistema, dando assim cumprimento à cláusula constante do contrato de valorização de infra-estruturas e fixara, no que concerne à lacuna referente ao contrato de abastecimento de água, a solução que a colmatava.
70. Nessa acção o MFA peticiona a condenação da **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** a :

« a.reconhecer que a Demandada e os Demandantes alteraram os contratos que celebraram fixando que a. a quantidade de água medida pela Demandada não é a efectivamente fornecida por esta, entendendo-se que a quantidade efectivamente fornecida é de 79,25% da medição;
b. a quantidade de efluentes tratados pela Demandada não são os efectivamente tratados por esta, entendendo-se que a quantidade

efectivamente tratada é de 80% da medição de água efectivamente fornecida (79,25% da água medida como fornecida).

II

Subsidiariamente, no caso de assim não se entender, sempre deve a demandada ser condenada a reconhecer 1. Que os contratos celebrados entre a Demandada e os Demandantes no que concerne ao abastecimento de água em alta e à recolha e tratamento de efluentes, têm lacunas que cumpre colmatar; lacunas que são as que se referem no texto da presente acção;

2. Que essas lacunas devem ser preenchidas nos seguintes termos:

a. No que concerne ao tratamento de efluentes nos termos da cláusula integradora a que na p.i. se alude, devendo a lacuna no que concerne ao abastecimento de água ser colmatada nos termos infra;

Subsidiariamente, caso se entenda não haver cláusula integradora, ou esta não ser aplicável, as lacunas no que concerne ao tratamento de efluentes e ao abastecimento de águas deverão ser colmatadas, condenando-se a Demandada a reconhecer:

1. Que Demandada e Demandantes, por acordo verbal, decidiram que essas lacunas deviam ser colmatadas nos seguintes termos:

a. Corrigindo-se a quantidade de água medida pela Demandada, entendendo-se que a quantidade efectivamente fornecida é de 79,25% da medição;

b. Corrigindo-se a quantidade de efluentes tratados pela Demandada, entendendo-se que a quantidade efectivamente tratada é de 80% da medição de água efectivamente fornecida (79,25% da água medida como fornecida).

2- Que o acordo referido no ponto precedente deste pedido é válido e oponível à Demandada pelos Demandantes;

III

2. **Subsidiariamente**, reconhecido que os contratos são lacunosos, nos termos referidos, e que devem ser integrados e não se entenda aplicar a referida cláusula, nem se reconhecendo o acordo celebrado para colmatar tais lacunas, deve, então, a Demandada ser condenada a ver (os dois aspectos lacunosos

referidos) integrados, usando os critérios da lei, nos seguintes termos:

a) Corrigindo-se a quantidade de água medida pela Demandada, entendendo-se que a quantidade efectivamente fornecida é de 79,25% da medição;

b) Corrigindo-se a quantidade de efluentes tratados pela Demandada, entendendo-se que a quantidade efectivamente tratada é de 80% da medição de água efectivamente fornecida (79,25% da água medida como fornecida).

IV

Numa ou noutra das opções indicadas, deve ainda a Demandada ser condenada a corrigir, nos termos referidos, todas as facturas emitidas

aos Demandantes desde o início dos contratos, quer no que concerne ao abastecimento de água, quer no que concerne ao tratamento de efluentes;

V

Deve ainda a Demandada ser condenada no pagamento das custas da presente acção.»

29

É neste contexto que não pode o MFA efectuar o pagamento das facturas emitidas pela referida empresa

Até porque em reunião, entretanto, havida entre a AZC e os Municípios, na qual esteve presente o Senhor Presidente do Conselho de Administração das Águas de Portugal, ficou acordado que o valor das faturas que aquela sociedade viesse a emitir referente aos serviços de abastecimento de água e tratamento de efluentes não seria o montante que os Municípios pagariam.

Esse acordo resultou, por um lado, da manifestação por parte dos Municípios da impossibilidade de, com os atuais mecanismos de medição, se poder ter a certeza quanto à quantidade efetiva de água fornecida e/ou à quantia de efluente tratado e por outro de no efluente, alegadamente, tratado estarem incluídas as águas pluviais e, por vezes, até as do sistema hídrico.

Em abono do alegado pelos Municípios e acordado, estava a impossibilidade física de o volume, quantidade e montante dos efluentes tratados ser superior ao volume de água alegadamente fornecida.

Por esse motivo ficou acordado que enquanto não forem implementados os mecanismos que permitam assegurar a certeza da medição do volume de água fornecida e, a quantidade de verdadeiro efluente tratado, o valor da fatura não seria pago pelo seu valor facial.

Assim, até à regularização definitiva da situação mencionada, ou até decisão arbitral, o que até ao momento não ocorreu, foi combinado que o fornecimento de água em alta seria pago ao valor de 0,50 Euros por metro cúbico e o serviço de tratamento de efluentes seria pago ao valor de 0,55 Euros relativo a 80% dos metros cúbicos de água fornecida ou valor da fatura se inferior, pois tais valores corresponderiam à realidade física do que se prevê como tendo sido efetivamente fornecido.

O Município de Fornos de Algodres procedeu, até final de 2012, regularmente ao pagamento dos valores devidos, conforme esse acordo estabelecido.

Acontece que, apesar de esse acordo ter sido celebrado entre o Conselho de Administração da AZC, os senhores Presidentes da Câmara dos Municípios utilizadores do Sistema, na

 **BELCHIOR &
ASSOCIADOS, RL**

presença dos Senhores Presidentes das Câmaras dos Municípios utilizadores do Sistema, na presença do senhor Presidente da Águas de Portugal, SA, a AZC nega a sua existência.

Em consequência desta posição os Municípios que integram o sistema multimunicipal deixaram de pagar as faturas emitidas a partir de janeiro de 2013, um vez que considera não estarem bem emitidas, procedendo à sua devolução e solicitando a respetiva correção à AZC, o que não tem vindo a acontecer.

Entretanto, em agosto de 2013, analisou este município os valores faturados e pagos ou em dívida desde o início de 2008 (momento a partir do qual se entendeu que: a) foi mais notória a impossibilidade de, com os mecanismos de medição existentes, se poder ter certeza quanto à quantidade de efetiva de água fornecida e/ou quantidade de efluentes tratada, b) A tarifa de água ultrapassou os 0,50 € e a de saneamento os 0,55€). Entendendo que entre 2008 e 2010 foram pagos valores superiores aos efetivamente devidos, existindo contudo valores em dívida relativos a 2011. Assim, nessa altura procedeu-se ao cálculo dos valores devidos e a haver, tendo sido paga a diferença.

Considerando o Município que com esse pagamento saldou todas as dívidas à AZC até final de 2013.

Como já foi referido o Município continua a aguardar o envio das faturas corrigidas para poder proceder o seu pagamento.

Nota: é precisamente por este motivo que os valores faturados pela AZC não podem constar do passivo exigível, por inexistência de faturas aceites, válidas e exigíveis, mas ainda assim o MFA com respeito ao princípio da prudência sempre considerou no seu balanço em conta de provisões o registo deste passivo contingente.

Aliás tem existido por parte do Município o cuidado de que o passivo de provisões esteja completamente ajustado àquilo que é divulgado nas contas da AZC, incluindo juros contestáveis, o qual passará a passivo exigível quando e se tal for determinado pelo Tribunal Arbitral, ou a sua reversão em caso de decisão favorável ao MFA.

Isto aconteceu na pendência e não obstante as acções arbitrais e diversas outras acções instauradas pela empresa referida pelo não pagamento de diversas faturas, bem como conversações com o senhor Ministro do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia, com o objetivo de resolução do diferendo existente.

Neste contexto, o MFA não pode assumir e muito menos pagar os tarifários reclamados pela Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA.

30

Sob pena de causar grave prejuízo ao seu património.

E de penalizar a gestão das suas despesas, bem como de penalizar os munícipes e consumidores sobre os quais recairá o preço de custo da água em alta bem como do tratamento dos resíduos.

31

X - A intervenção do Respondente

A intervenção do aqui Respondente abrange tão somente e apenas os actos por si praticados enquanto decisor autárquico (deliberações colectivas em que participou), que são actos administrativos definitivos que gerem despesa e encargos financeiros.

O Respondente iniciou funções como Vereador da Câmara Municipal em Outubro 2013.

Mas todo este processo e organização do PRF foi elaborado pelo executivo anterior (mandato 2009-2013).

Nessa data estava em execução o PRF, o qual estava sendo incumprido pelo MFA, uma vez que as receitas cobradas não eram suficientes para o pagamento dos salários dos funcionários, despesas correntes de água, luz, transportes, etc.

Por esse motivo e logo após a publicação do Dec Lei 53/2014 a Câmara Municipal de Fornos de Algodres tomou a iniciativa de aderir à elaboração do PAM junto da Direcção do FAM.

Assim e em 2015, o Município apresentou ao FAM uma proposta de Programa de ajustamento municipal (PAM) que contemplava a adoção do mecanismo de reequilíbrio orçamental e o recurso ao mecanismo de assistência financeira através de empréstimo remunerado, com um prazo de ajustamento de trinta e cinco anos.

Essa proposta foi aprovada pela Direcção Executiva do FAM em 18.10.2016 e pelos órgãos autárquicos do MFA em Novembro de 2016.

Mercê desse contrato o FAM celebrou com a autarquia um Empréstimo de Médio e Longo prazo, no âmbito da concedida assistência financeira, até ao valor de 32 620 056,73 euros.

Tal contrato visava a liquidação de dívidas de natureza financeira e passivos contingentes de, respetivamente, 29 459 414,27 euros e 3 160 642,46 euros.

O que se revelou extremamente benéfico para a autarquia, uma vez que com o pagamento da dívida anteriormente existente junto das instituições de crédito, ocorreu uma diminuição drástica com o serviço da dívida, ao nível dos juros e outros encargos.

31

 **BELCHIOR &
ASSOCIADOS, RL**

Assim, o Respondente não é responsável pelos actos praticados pelos órgãos autárquicos anteriores à sua investidura.

Respondente agiu na convicção de que não estava a inobservar os preceitos legais referidos no projecto de relatório..

Nem agiu de forma deliberada e consciente, com o intuito de não cumprir os preceitos legais em causa.

Município de Fornos de Algodres é uma autarquia do interior com poucos técnicos qualificados no seu quadro de pessoal que tenham preparação específica para as tarefas de gestão, tendo escassez de meios humanos e materiais.

Não era possível ao Respondente ter actuado de outro modo.

Termos em que deve ser atendida a posição expressa no MFA no presente contraditório e ser reformulado o projecto de relatório em consonância com as observações aqui enunciadas concluindo-se pela ausência de ilegalidades praticadas.

Junta procuração

advogado,

32

Tribunal de Contas

Proc. n.º 2019/238/A9/650

1

RESPOSTA DO

Chefe de Divisão da Administrativa Geral do MFA

AMÉRICO OLIVEIRA DOMINGUES

ao

Projecto de Relatório na Auditoria

efectuada no processo

CONTROLO DO

PLANO DE AJUSTAMENTO FINANCEIRO DAS AUTARQUIAS LOCAIS

Exmo Senhor

Director Geral do Tribunal de Contas

I - Preâmbulo

Preambularmente é necessário referir que, nos termos do artigo 57.º, n.º 1, da Lei n.º 73/2013, de 3 de Setembro, os municípios que ultrapassem o limite da dívida total previsto no artigo 52.º da mesma lei, recorrem aos seguintes mecanismos de recuperação financeira:

- a) Saneamento financeiro;
- b) Recuperação financeira.

Em conformidade com o n.º 2 do mesmo artigo 57.º, «a adesão aos mecanismos de recuperação financeira é facultativa ou obrigatória consoante o nível de desequilíbrio financeiro verificado a 31 de Dezembro de cada ano».

1

De acordo com o artigo 61.º da Lei n.º 73/2013, o município é obrigado a aderir ao procedimento de recuperação financeira municipal sempre que se encontre em situação de ruptura financeira.

A situação de ruptura financeira municipal considera-se verificada sempre que a dívida total prevista no artigo 52.º da Lei n.º 73/2013 seja superior, em 31 de Dezembro de cada ano, a 3 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos últimos três exercícios.

O processo de recuperação financeira determina o recurso ao FAM, regulado pela Lei n.º 53/2014, de 25 de agosto.

O FAM, pessoa coletiva de direito público, tem como órgãos a direção executiva, a comissão de acompanhamento e o fiscal único.

Compete à direção executiva acompanhar os municípios que adiram ao FAM na preparação dos respetivos programas de ajustamento municipal e, após audição da comissão de acompanhamento, aprovar os PAMs.

Já no que respeita à Direção-Geral das Autarquias Locais compete-lhe assegurar «o apoio técnico, administrativo e logístico indispensável ao bom funcionamento do FAM» (artigos 7.º, 9.º, alíneas c) e m), e 14.º, da Lei n.º 53/2014).

A proposta de PAM a apresentar ao FAM pelos municípios endividados é acompanhada de certificação de um auditor externo, o qual terá que tomar posição expressa sobre o seu conteúdo, em especial no que respeita à sustentabilidade, às variáveis subjacentes às estimativas realizadas e à exequibilidade dos objetivos de redução de dívida (artigo 27.º da Lei n.º 53/2014).

A recuperação financeira realiza-se através de contrato celebrado entre o FAM e o Município, denominado programa de ajustamento municipal (PAM), que deve conter um conjunto de medidas específicas e quantificadas com vista à diminuição programada da dívida até ao limite do legalmente admissível (cfr. artigo 23.º, n.º 5, da Lei n.º 53/2014), com base nos seguintes mecanismos:

- a) Reequilíbrio orçamental, que inclui, nomeadamente, medidas de:
 - i) Redução e racionalização da despesa corrente e do capital;
 - ii) Maximização da receita própria;
 - iii) Existência de instrumentos de controlo interno.
- b) Reestruturação da dívida financeira e não financeira;
- c) Assistência financeira.

As medidas incluídas no PAM têm em conta os impactos orçamentais e a assunção das dívidas decorrentes dos processos de dissolução de empresas locais que estejam nas circunstâncias previstas no n.º 1 do artigo 62.º da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, e da internalização das respetivas atividades pelo município (n.º 7 do artigo 23.º da Lei n.º 53/2014).

Quanto à reestruturação financeira, estão abrangidas quaisquer dívidas municipais, independentemente da sua maturidade ou qualificação, e, ainda, as dívidas que o município venha a assumir no âmbito de processos de dissolução de empresas locais, que estejam nas circunstâncias previstas no n.º 1 do artigo 62.º da Lei n.º 50/2012, de 31 de Agosto (artigo 37.º da Lei n.º 53/2014).

3

A elaboração da lista com a relação global dos créditos objeto de reestruturação, a identificação dos credores e os termos das alterações acordadas, bem como a quantificação da redução da dívida, constituem elementos obrigatórios do plano de reestruturação de dívida que é parte integrante do PAM (artigo 41.º da Lei n.º 53/2014).

O n.º 4 do artigo 41.º da Lei n.º 53/2014 estabelece, especificamente, que «o montante de cada tranche do empréstimo [quando se está no âmbito da assistência financeira] é afeto aos credores tendo em conta o peso da redução da dívida de cada um sobre o montante da respetiva dívida inicial, na soma dessas percentagens de redução».

A assistência financeira prestada pelo FAM tem natureza subsidiária em relação às medidas de reequilíbrio orçamental e de reestruturação financeira e apenas tem lugar quando aquelas existam e sejam insuficientes para a recuperação financeira do município (artigo 43.º da Lei n.º 53/2014).

A subsidiariedade da assistência financeira, por via dos empréstimos ou da prestação de garantias, é inequívoca, quando se proíbe que as mesmas medidas sejam utilizadas para suporte financeiro que vá além das dívidas que estejam

Como ficou referido no projecto de relatório o Município de Fornos de Algodres apresentou um Plano de reequilíbrio Financeiro em 2008.

Tendo por objetivo a consolidação de dívidas financeiras e não financeiras, em 2010 o Município celebrou um contrato de empréstimo no montante máximo de M€35 com um prazo global de vinte anos, acompanhado de um conjunto de medidas de reequilíbrio orçamental, que obteve o visto do Tribunal de Contas em 15.04.2010.

Uma vez que o MFA estava situação de rutura financeira o que foi declarado em 30.09.2008 ao abrigo da LFL em vigor (artº 41º nº 2 da Lei nº2/2007, de 15.01).

Mercê do que o MFA celebrou um contrato de empréstimo no montante máximo de M€35 com um prazo global de vinte anos.

Em 31.12.2013, o MFA continuava a apresentar um rácio de dívida que correspondia a uma dívida aproximadamente de 7,5 vezes superior à média das receitas correntes líquidas cobradas nos três exercícios anteriores, incluídas no PAM (artigo 44.º, n.º 2, da Lei n.º 53/2014).

O Município de Fornos de Algodres encontrava-se em situação de ruptura financeira em 2015, decorrente da impossibilidade de incumprimento do PRF aprovado em 2011. Como tal, estava obrigado a aderir ao procedimento de recuperação financeira, que determina o recurso ao FAM.

4

Esse pregresso Plano de Reequilíbrio Financeiro teve como suporte um financiamento junto de instituições de crédito a médio e longo prazo, no valor total de 34,4 M€.

Esse plano de saneamento financeiro foi totalmente desastroso para a autarquia, uma vez que não conseguiu reverter a situação de ruptura financeira que a afectava desde 2008.

Foi neste contexto que, após a publicação do Regime Jurídico da Recuperação Financeira, aprovado pela Lei n.º 53/2014, de 25 de Agosto, o Município de Fornos de Algodres, após ter aderido ao Fundo de Apoio Municipal, apresentou adesão de um Programa de Ajustamento Municipal, mediante contrato administrativo que celebrou em 2016.

Em face da entrada em vigor desse RFALEI e do RJRFM, o Município encontrava-se em posição de adesão ao FAM (art.º 61.º do RFALEI), tendo declarado novamente a situação de ruptura financeira, em 23.09.2014, para efeitos de negociação.

Assim e em 2015, o Município apresentou ao FAM uma proposta de Programa de ajustamento municipal (PAM) que contemplava a adoção do mecanismo de reequilíbrio orçamental e o recurso ao mecanismo de assistência financeira através de empréstimo remunerado, com um prazo de ajustamento de trinta e cinco anos, tendo sido aprovado pela Direção Executiva do FAM em 18.10.2016 e pelos órgãos autárquicos do MFA em novembro de 2016.

Mercê desse contrato o FAM celebrou com a autarquia um Empréstimo de Médio e Longo prazo, no âmbito da concedida assistência financeira, até ao valor de 32 620 056,73 euros.

Tal contrato visava a liquidação de dívidas de natureza financeira e passivos contingentes de, respetivamente, 29 459 414,27 euros e 3 160 642,46 euros.

O que se revelou extremamente benéfico para a autarquia, uma vez que com o pagamento da dívida anteriormente existente junto das instituições de crédito, ocorreu uma diminuição drástica com o serviço da dívida, ao nível dos juros e outros encargos.

Sucede que o projecto de relatório confunde as questões de facto inerentes ao inicial Plano de Reequilíbrio Financeiro com as situações de facto que motivaram a elaboração do PAM.

Vejamos as críticas que o projecto de Relatório imputa ao MFA:

4

II– O contrato de empréstimo do PRF.

5

Refere o projecto de Relatório que na sequência do contrato de reequilíbrio financeiro celebrado a 26.02.2010 com a Caixa Geral de Depósitos (CGD) e com o Millennium bcp (Mbc) até ao máximo de M€35, o MFA utilizou M€34 para as seguintes finalidades: M€12,5 para consolidação da totalidade da dívida financeira existente e o valor de M€21,5 para pagamentos de dívida não financeira.

Ora, precisamente porque o anterior PRF não se mostrou exequível é que após a entrada em vigor do RFALEI (que ocorreu em 01.01.2014) é que a Câmara Municipal de Fornos de Algodres deliberou, por unanimidade, em 23.09.2014, reconhecer a situação de rutura financeira e manifestar interesse em estabelecer negociações para aceder ao FAM, as quais duraram mais de dois anos (até dezembro de 2016).

No decurso dessas negociações terminou em 15.04.2015 o período de diferimento de amortização do capital do empréstimo financeiro do PRF.

Por esse motivo o MFA solicitou às instituições de crédito a manutenção da prestação do empréstimo sem alterações.

Mercê dessa solicitação o BCP e a CGD aceitaram a prorrogação daquelas condições por períodos sucessivos até à conclusão do processo do FAM.

Ora, refere o projecto de relatório que a renegociação efetivada transferiu para os anos subsequentes o pagamento do capital em dívida, o que levou a um agravamento da despesa com os juros face aos termos contratados inicialmente, no valor global de €24 644.

Refere, ainda, o projecto de relatório que as alterações efetivadas entre 2015 e 2017 resultaram em modificações das condições gerais e objetivas do contrato visado pelo Tribunal de Contas em 15.04.2010 - através do reescalonamento do plano de amortização do capital em dívida com agravamento dos encargos financeiros -, pelo que, à luz do disposto na alínea f) do n.º 1 do artigo 25.º do Regime Jurídico das Autarquias Locais (RJAL), e nas alíneas a) e d) do n.º 1 do artigo 46.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC)80 o contrato modificado estaria sujeito a aprovação da AM e respetivo envio ao TdC para fiscalização prévia.

Assim, teria ocorrido despesa acrescida com os encargos da dívida que assim seriam ilegais.

Afigura-se ao MFA que esse entendimento não tem suporte factual nem normativo.

Vejamos:

**BELCHIOR &
ASSOCIADOS, RL**

Contra o que consta do projecto de relatório, por um lado, essa alteração de prestações devida pelo contrato de empréstimo já estava autorizada pela Assembleia Municipal, aquando da celebração do contrato de empréstimo autorização essa que se manteve válida e eficaz após a alteração de algumas cláusulas do contrato.

6

Com efeito, o artigo 25.º da Lei 75/2013 sob a epígrafe “Competências de apreciação e fiscalização” refere no seu n.º 1 alínea f) que compete à assembleia municipal, sob proposta da câmara municipal autorizar a contratação de empréstimos.

Ora, a autorização para empréstimo já fora concedida. E essa autorização não consiste na aprovação de todas as cláusulas do contrato mas apenas confere autorização à Câmara Municipal para contratar o empréstimo.

Deste modo a autorização conferida pela Assembleia Municipal para a contratação do empréstimo não ficou alterada nem adulterada pela renegociação das datas das prestações, nem no diferimento dos prazos de pagamento das mesmas. Tal renegociação consiste simplesmente num acordo de pagamento nos termos do contrato, tal como poderia acontecer com qualquer outro fornecedor de bens e serviços.

Por outro lado, o visto conferido manteve-se cumprido com a renegociação, uma vez que as condições essenciais contratuais não foram alteradas.

Com efeito, não se pode falar em acréscimo de despesa para os anos subsequentes, uma vez que, se os juros deixaram de ser pagos nos prazos inicialmente acordados, ocorreu um protelamento temporal ou diferimento cronológico na execução dessa despesa, o que não constitui aumento da mesma.

Na verdade, se o município deixou de pagar os juros remuneratórios de capital no prazo inicialmente contratado e se acordou com o credor o seu pagamento diferido, tal facto não implica aumento de despesa.

Apenas se limitou a diferir o seu pagamento.

Deste modo, o valor de 24.622 € referidos no & 60 do projecto de relatório foi compensado pela poupança do serviço da dívida. De facto, este processo tem de ser analisado no seu todo, uma vez que o empréstimo de reequilíbrio assinado ao abrigo do PRF tinha, no final de 2016, uma taxa de juro de 2,02% enquanto o empréstimo de assistência financeira contratualizado com o FAM e que visou reestruturar o primeiro, tinha à data uma taxa de juro de 1,75%. Nestes termos, a poupança decorrente desta operação de reestruturação foi de cerca de 0,5M€ conforme identificado pela Direção Executiva do FAM, no ponto 52 do relatório que serviu de base à aprovação do FAM.

Este serviço da dívida e reembolso de capital corresponde a 50% do orçamento da autarquia.

6

 **BELCHIOR &
ASSOCIADOS, RL**

Ocorreu uma poupança da taxa de 1,25% incidentes sobre 28.000.000 € de capital mutuado.

Além disso, essa alteração dos prazos contratuais ocorreu mediante prévia reunião e concordância com a Direcção do FAM.

7

Acresce quinda que essa renegociação ocorreu em pleno estado de necessidade.

Uma vez que o MFA não tinha capacidade nem meios financeiros para pagar o serviço da dívida.

Com efeito, o orçamento de 2015 não permitia que o MFA pagasse mais nenhum compromisso, para além do serviço da dívida.

Assim, o MFA não conseguiria pagar os vencimentos dos funcionários, facturas de água, electricidade, combustível.

Apoditicamente, o MFA não tinha capacidade financeira para pagar o serviço da dívida contraída perante as referidas instituições de crédito, sob pena de ter que encerrar a sua normal actividade autárquica e exercer as suas atribuições legais.

○ que é demonstrado pela simples análise do orçamento de 2015:

Exemplificando:

○ saldo orçamental em 01/01/2015 era de 52.409,38 euros e no final de 2015 era de 233.177,10 euros.

E não fosse a redução de liquidação de passivos financeiros que no orçamento inicial de 2015 era de 1.755.369 euros e na execução de 1.350.477,87 euros, não teria havido condições financeiras para a gestão correntes indispensável do Município, designadamente vencimentos e despesas inadiáveis.

Mercê da contratação do PAM o 1º reembolso da dívida bancária anteriormente contraída ocorreu em 15.05.2017, no montante de 27.521.447,26 €.

Sendo as medidas constantes do PRF insuficientes para reduzir o endividamento até ao limite previsto no n.º 1 do artigo 52.º da Lei n.º 73/2013, o Município adoptou medidas de reestruturação financeira que envolveram a negociação de dívidas financeiras, enquanto preparava a elaboração do PAM, após a publicação da Lei n.º 53/2014.

Por outro lado, o valor de 12.000.000 € atribuído ao imóvel onde está instalado o hotel é claramente exagerado, e inexecuível pelo que nem foi considerados nos orçamentos anuais.

7

E, como se dirá subsequentemente, o MFA não pôde alienar o hotel uma vez que este está onerado com contrato de concessão/comodato ao INATEL, que terminará apenas em 31.12.2021.

III– Alienação de património - venda do imóvel destinado a hotel -

O projecto de relatório refere no parágrafo 161 a 169 que o MFA se comprometeu a alienar património, o que não fez.

Refere que o PRF previa a execução de receitas desta natureza a partir de 2014, designadamente pela alienação de “(...) um hotel situado num edifício histórico, propriedade do município, no montante de 12.000.000€, com pagamentos faseados”, cujos influxos orçamentais estavam previstos até 2023.

Sucede que, se é verdade que essa obrigação de venda estava efectivamente prevista no PRF (Programa de Reequilíbrio Financeiro), a verdade é que tal já não aconteceu no PAM (Programa de Assistência Municipal).

Ora, o PAM sucedeu ao PRF, que ficou consumado com a aprovação do PAM.

Com efeito, a aprovação do PAM substituiu e aprovou o antecedente PRF, o qual se extinguiu, por consunção pelo PAM.

Pois ocorreu a contracção de novos empréstimos bancários, por via dos quais foram amortizados e pagos os anteriores contratos de mútuo bancários que se encontravam vigentes no decurso da vigência do PRF.

O Município de Fornos de Algodres encontrava-se em situação de ruptura financeira em 2015.

Mas no PAM não se encontra prevista a alienação do imóvel destinado a hotel e identificado no & 169º do projecto de relatório.

Essa alienação encontrava-se apenas prevista no PRF, o qual, como se disse se extinguiu e ficou consumado pela aprovação do PAM. De facto, ao contrário do que aconteceu no PRF, aprovado e validado por várias instituições, o PAM, por opção do Executivo camarário e da Direcção do FAM, não contemplou essa hipotética alienação considerada inverosímil,

garantindo assim uma maior possibilidade de execução efetiva do PAM, o que tem acontecido com assinalável sucesso.

Neste contexto, não se encontrava prevista a execução de receitas por essa via de alienação de património.

Se é certo que o PRF previa a partir de 2014 a execução de receitas pela alienação de “(...) um hotel situado num edifício histórico, propriedade do município, no montante de 12.000.000€, com pagamentos faseados”, cujos influxos orçamentais estavam previstos até 2023, verdade é que tal compromisso não foi assumido no PAM.

Precisamente pelo facto de essa alienação ser inviável pelas seguintes razões:

Em primeiro lugar pelo facto de o Solar de Vila Ruiva da Quinta de Vila Ruiva, sito no concelho de Fornos de Algodres, ter sido cedido gratuitamente ao INATEL por um prazo de vinte anos (até 04.05.2022), mediante protocolo celebrado em 04.05.2002.

Em segundo lugar, a avaliação do imóvel, é largamente inflacionada e desinserida da realidade.

Com efeito, o PRF foi elaborado em 2008, antes da crise do sub-prime criada pela falência dos grandes bancos americanos (Lehman Brothers e outros). Mercê disso, o PRF assentava os seus pressupostos em factos ocorridos anteriormente à eclosão dessa crise financeira. Em terceiro lugar, o valor da avaliação é meramente arbitrário e não existe qualquer avaliação, interna nem externa efectuada ao imóvel.

Dizer-se que o imóvel vale 12.000.000 € é o mesmo que poder dizer-se que vale 100.000.000 €, pois não existe nenhum critério sério nem nenhuma entidade ou perito avaliador, minimamente credíveis, que tenha aventado valor ao imóvel. Pode-se inferir que o valor referido foi acomodado pelos órgãos autárquicos para preencher um valor em aberto no PRF.

Em quarto lugar o INATEL foi abordado para o efeito, não tendo manifestado o mínimo interesse na aquisição do imóvel, em referência.

Mas todo este processo e organização do PRF foi elaborado pelo executivo anterior (mandato 2009-2013).

IV - Consignação do aumento de receita proveniente do FEF e do IRS

O projecto de relatório invoca o facto de o Município não ter observado as disposições previstas no artº 98º da Lei nº 82-B/2014 (LOE) relativas à redução do endividamento.

Com efeito, essa LOE para 2015 previa a consignação do aumento da receita entre 2014 e 2015, proveniente do FEF e da participação variável do IRS, numa das seguintes finalidades:

- i) capitalização do FAM;
- ii) pagamento de dívidas a fornecedores registadas no Sistema Integrado de Informação das Autarquias Locais (SIIAL) a 30.08.2014;
- iii) redução do endividamento de médio e longo prazo do município.

Sucede que:

○ MFA beneficiou de um acréscimo global de receita de IRS e do FEF de M €192 entre 2014 e 2015, tendo aplicado cerca de M €46 na capitalização do FAM. Mas é criticado pelo facto de não ter procedido à afetação do valor remanescente – cerca de M €146 – aos fins preconizados na LOE de 2015.

Desde já se deve adiantar que nessa data não existiam dívidas a fornecedores registadas no SIIAL por parte do MFA.

As dívidas existentes eram apenas as que decorriam dos contratos de mútuo bancário.

Além disso, a verdade é que neste período - 1º semestre de 2015 - estavam a decorrer as negociações com as instituições de crédito, por via das quais foi acordada a moratória no pagamento das prestações contratuais. ○ que sucedeu, por aconselhamento da Direcção do próprio FAM e pelas razões sobreditamente explicitadas, pelo que não era lógica a afetação desse aumento da receita à redução do endividamento de médio e longo prazo.

Mesmo assim, do quadro 18 do projecto de relatório infere-se que ocorreu transferência em duodécimos, sendo certo que já no 2º semestre de 2015 estava prevista a transferência de cerca de metade do acréscimo global de receita. (caro DR – esta sua nota fará sentido para concluir para a eventual prescrição das situações ocorridas no 1º semestre de 2015)

V- Impostos municipais

Fixação das taxas máximas dos impostos municipais

○ projecto de relatório imputa ao MFA o facto de ter incorrido em incumprimento da alínea i) do n.º 1 do artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 38/2008 e na alínea c) do n.º 1 do artigo 35.º do RJRFM que atribuem ao MFA o dever de fixação das taxas máximas sobre impostos municipais, designadamente do Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI).

Refere o projecto de relatório que nos termos da alínea c) do n.º 1 do artigo 112.º do Código do Imposto Municipal sobre Imóveis (CIMI), nos anos de 2014 a 2015, a taxa de

IMI para os prédios urbanos poderia ser fixada entre 0,3% e os 0,5%. A taxa máxima viria a ser alterada a partir do ano de 2016, fixando-se em 0,45%.

Refere, ainda tal projecto de relato que, com a redução da taxa máxima de 0,5% para 0,45% em 2016, foi prevista a possibilidade de fixação da taxa de 0,5% pelos municípios abrangidos pelo PAM, com fundamento na sua indispensabilidade para cumprir os objetivos definidos no programa.

Por outro lado, diz o mesmo projecto de relatório que o artigo 35.º-A do RJRFM possibilitou, a partir de 2018, a dispensa da fixação da taxa máxima de IMI perante a demonstração de capacidade de satisfação integral por parte do MFA dos encargos decorrentes do PAM.

Ora, neste particular aspecto, o projecto de relatório incorre em erro nos pressupostos de facto.

Com efeito, na revisão do FAM a proposta para majoração do IMI para prédios devolutos **só está prevista para 2022!!!**.

Na Linha 10 do **Formulário I - Listagem das Medidas de Reequilíbrio Orçamental do PAM está expressamente prevista a** calendarização proposta para aplicação da Majoração do IMI a prédios devolutos.

Sendo certo que a arrecadação dessa receita só está prevista para 2022.

Deste modo, a crítica quer o projecto de relatório faz a esta parte da execução do PAM é desajustada da realidade, uma vez que tal majoração dos impostos municipais só ocorrerá a partir de 2022, de acordo com o próprio PAM.

De qualquer modo o MFA está a encetar os procedimentos adequados a implementar esta medida, não obstante não se saber quem são os proprietários da maior parte dos prédios degradados e inexistirem na autarquia peritos avaliadores credenciados para o efeito.

Além disto, a verdade é que o próprio projecto de relatório reconhece no & 212 que a fixação das taxas máximas do IMI e da derrama, bem como a não aplicação de benefícios fiscais e de factores minorativos previstos no CIMI, permitiu ao Município alcançar as metas definidas na respetiva rubrica “impostos diretos”, pese embora a não aplicação, entre 2017 e 2019, dos factores majorativos previstos pelo CIMI (implementação parcial da medida).

O que significa que, mesmo sem esses factores majorativos - que só deverão ser aplicados a partir de 2022 - , o MFA cumpriu e alcançou as metas definidas na respetiva rubrica.

Não obstante, importa ter presente critérios de boa gestão dos dinheiros públicos, quando nos debruçamos sobre esta matéria. De facto, para concretização da aplicação de fatores

**BELCHIOR &
ASSOCIADOS, RL**

majorativos ao IMI é necessário desenvolver previamente um trabalho exaustivo de identificação dos imóveis e de conhecimento de várias informações atualizadas relativas aos respetivos cadastrais, tarefas normalmente levadas a cabo por equipas de solicitadores, que manifestamente o MFA não possui.

Como tal, seria necessário contratar serviços externos para desenvolver estas tarefas, o que, face ao reduzido valor patrimonial dos imóveis deste concelho, eminentemente rural e de baixa densidade, os custos seriam necessariamente superiores aos benefícios provenientes das referidas majorações, questão que não pode deixar de ser ponderada, sobretudo num município em recuperação financeira.

Consequentemente, naquele ano, o Município ultrapassou a alocação máxima das transferências provenientes do FEF para receita corrente constante do n.º 3 do artigo 31.º do RFALEI.

Acresce, ainda, que no & 108, o projecto de relato refere que em 2019, o MFA obteve mais M €302 do FEF por via do previsto nos n.ºs 1 e 2 do artigo 35.º do RFALEI125, que alocou à receita corrente municipal. Tratando-se de uma receita extraordinária, deveria ter sido considerada como transferência de capital, como disposto no n.º 4 do artigo 35.º do RFALEI.

Consequentemente, naquele ano, o Município ultrapassou a alocação máxima das transferências provenientes do FEF para receita corrente constante do n.º 3 do artigo 31.º do RFALEI.

Trata-se de uma forma de tratamento contabilístico diverso do que entende o projecto de relato, mas sem consequência na implementação e execução das metas previstas no PAM.

VI – Endividamento municipal

- 5.1. Dívida no balanço -

O projecto de relatório sob os §§ 241 a 250 critica a forma de contabilização das facturas de credores do município.

Refere o projeto de relatório que no que diz respeito às faturas relativas a custos do exercício rececionadas no decorrer do período que medeia entre a data do relato das contas e a data

12

em que as demonstrações financeiras são encerradas pelo órgão executivo, a respetiva classificação contabilística deverá atender à data da emissão da documentação nos seguintes termos: a) faturas emitidas até 31.12.ano n devem ser reconhecidas como “fornecedores – faturas em receção e conferência”; b) faturas emitidas a partir de 01.01.ano n+1 são reconhecidas como ‘acrécimo de custos’.

13

Critica a auditoria o facto de terem sido identificadas faturas indevidamente classificadas como “acrécimos de custos” e que reuniam as condições previstas para o seu reconhecimento na dívida em “fornecedores – faturas em receção e conferência” entre 2014 e 2019.

Sucede que, aquando da passagem de ano, as facturas de fornecedores recepcionadas deveriam ser classificadas como dívidas a fornecedores.

Todavia é necessário que algumas dessas faturas, após a respetiva receção sejam conferidas, reconhecidas, validadas pelos departamentos competentes e classificadas, operações estas que demoram, no mínimo, 5 dias, período este até identificado como recomendado pelo SATA POCAL.

Estas operações nem sempre são compatíveis com a correcta classificação de tais facturas (com conferência e validação os valores) nas rubricas próprias até 31 de Dezembro de cada ano.

Pois as últimas facturas que são recepcionadas nos últimos dias de cada ano só podem ser conferidas e validadas pelos serviços respectivos nos primeiros dias do mês de Janeiro do ano subsequente a que respeitam. Daí que a classificação não possa ser efetuada na própria rubrica, até por limitações informáticas de fecho, sendo classificadas na transição de um ano para o seguinte como “acrécimo de gastos”.

Tal tratamento contabilístico cumpre o princípio da especialização dos exercícios e a sua contabilização é feita em acréscimo de gastos e cumpre as revisões do PAM.

Deste modo, essa classificação não afecta e não altera o valor da dívida e o passivo do MFA, sem prejuízo de que no reporte da dívida total à DGAL a mesma pudesse ser efetuada.

Assim, esta classificação é irrelevante para a apresentação da dívida exigível e do total do passivo no Balanço.

Contudo, existindo impacto do reporte da dívida total no cálculo da dívida total, tendo em conta o valor absoluto em causa, o mesmo é imaterial e só por si não altera o posicionamento do MFA face aos indicadores de dívida total. Ou seja, dado que o MFA já se encontra acima

do linear da dívida total e como tal inserida no processo de reestruturação, o eventual acréscimo deste valor não altera em nada esse posicionamento.

○ que, aliás, é reconhecido pelo próprio projecto de relatório no & 47 .

14

VII – Tarifários

○ projecto de relato analisa nos && 149 e segs a questão do tarifário do preço dos serviços de Abastecimento de Água (AA), saneamento de Águas Residuais (AR) e gestão de Resíduos Urbanos (RU).

Nos termos da alínea k) do n.º 2 do artigo 23.º do RJAL, compete aos municípios assegurar a provisão de serviços municipais de AA, de AR e de RU nos termos definidos pelas recomendações da Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos (ERSAR), conforme previsto na alínea e) do n.º 1 do artigo 35.º do RJRFM.

Com efeito, a Lei das Finanças Locais aprovada pela Lei n. 73/2013, de 3 de Setembro, estabelece que as tarifas municipais, relativas à prestação dos serviços de abastecimento de água, saneamento de águas residuais e gestão de resíduos urbanos estão sujeitas ao parecer da entidade reguladora, no que respeita à sua conformidade com as disposições legais e regulamentares em vigor.

Para o efeito, as entidades gestoras de sistemas municipais, que operam sem contrato, devem submeter à ERSAR informação anual relativa à “Formação de tarifários” do ano seguinte.

E a verdade é que no que respeita à fixação dos preços, é mister esclarecer que a ERSAR vem dando parecer favorável à fixação das tarifas após 2011.

Por outro lado, a não actualização dos preços decorre do litígio quen opõe o MFA (e outros municípios) à Águas de Lisboa e Vale do Tejo e que vai explicitado subsequentemente.

VIII - A questão da facturação à Sociedade de Águas-do Zêzere e Côa (actualmente designada Águas de Lisboa e Vale do Tejo)

- Suspensão dos pagamentos da aquisição de água à Águas do Zêzere e Côa -

A Sociedade de Águas-do Zêzere e Côa (agora Águas de Lisboa e Vale do Tejo), reclama uma dívida do Município. No entanto o Município continua sem reconhecer a totalidade

 **BELCHIOR &
ASSOCIADOS, RL**

desse Passivo, existindo várias acções judiciais pendentes entre a empresa Águas do Zêzere e Côa, SA (AZC) (agora Águas de Lisboa e Vale do Tejo) e os municípios integrantes do sistema Multimunicipal, designadamente, o MFA..

Desde já se deve clarificar que correu termos, no Tribunal Administrativo e Fiscal de Castelo Branco sob o n.º 450/17 BECTB, acção judicial administrativa instaurada pelo MFA contra **Águas de Lisboa e Vale do Tejo** na qual se peticiona o decretamento da nulidade do Contrato de Concessão celebrado entre essa sociedade e o Estado Português referente ao Sistema Multimunicipal em que o Município está integrado e, em consequência dessa, nulidade dos contratos celebrados entre a **Águas de Lisboa e Vale do Tejo** e o MFA, relativos ao Fornecimento de Tratamento de Efluentes, e ao de Abastecimento de Água e o de Valorização de Infraestruturas.

15

Nessa acção judicial foi proferido despacho que remeteu as partes para o Tribunal arbitral.

IX – Duas acções arbitrais

1.ª Acção arbitral

Mercê desse despacho foi instaurada acção arbitral contra **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA**, pelos municípios aderentes aos sistemas de abastecimento de água e de distribuição de efluentes.

O MFA foi chamado a essa acção arbitral na qualidade de interveniente principal.

Nesta acção arbitral é peticionada a NULIDADE DO CONTRATO DE CONCESSÃO previsto no DL n.º 121/2000, nomeadamente no seu art. 8.º, celebrado entre o Estado Português, e os municípios aderentes, uma vez que o referido contrato que foi submetido a aprovação dos órgãos deliberativos dos municípios não tem o mesmo teor do contrato original assinado pelo Ministro do Ambiente.

Como se disse, nesta acção arbitral o MFA foi chamado a intervir nela na qualidade de intervenção principal.

O Sistema (Sistema Multimunicipal de Abastecimento de Água e de Saneamento do Alto Zêzere e Côa) foi criado "para captação, tratamento e distribuição de água para consumo público e para recolha, tratamento e rejeição de efluentes dos municípios de Almeida, Belmonte, Covilhã, Figueira de Castelo Rodrigo, Fundão, Guarda, Manteigas, Meda, Penamacor, Pinhel e Sabugal" (cf. Art.º 1.º do DL n.º 121/2000) e posteriormente foi alargado aos Municípios de Aguiar da Beira, Celorico da Beira, Fornos de Algodres, Gouveia, Oliveira

15

do Hospital e Seia (cf. despacho proferido em 22.09.2003 pelo Ministro das Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente e publicado no DR, II Série, com o n.º 18133/2003.

Ficou, assim, definido por lei o âmbito geográfico do Sistema correspondendo ao território dos Municípios discriminados no artigo precedente, e ficou igualmente definido com o mesmo âmbito o objeto (exclusivo) da sociedade concessionária.

Para a criação e execução inicial do Sistema, foi, em 15.09.2000, celebrado entre o Estado Português e a sociedade AdZ, o contrato de concessão previsto no DL n.º 121/2000.

Posteriormente, e na medida em que por imperativo legal integraram o Sistema, cada um dos Municípios aderentes celebrou com a AdZ três contratos que são iguais: um contrato de recolha de efluentes, um contrato de fornecimento de água e um contrato de valorização das infra-estruturas municipais existentes em cada um dos respetivos concelhos e a integrar na concessão.

Contudo, porque não existe despacho fundamentado para, nos termos previstos no art. 2.º, n.º 3 do DL n.º 379/93, de 05.11, autorizar a saída do Município da Covilhã, nem havia condições político-administrativas para emitir tal despacho, foi criado o estratagema seguinte:

Ficcione-se a existência de um despacho a autorizar a saída do Município da Covilhã do Sistema na vertente do abastecimento de água e a saída de 21 das 31 freguesias da Covilhã do Sistema na vertente do tratamento de efluentes. para além de não haver qualquer exclusão quanto ao referido âmbito subjetivo, também não se verifica qualquer exclusão quanto ao âmbito objetivo do Sistema que, como resulta dos Decretos-Lei n.ºs 379/93, 319/94, 162/96 e 121/2000, compreende o abastecimento de água para consumo público e a recolha, tratamento e rejeição de efluentes, tudo na área geográfica dos Municípios atrás identificados.

Ao arrepio daquilo que consta do próprio contrato de concessão que reproduz na íntegra a definição do Sistema constante do art. 1.º do DL n.º 121/2000 (cf. cláusula 1.ª, ponto 1), o expediente de “Projeto Global” é usado pelos contraentes para excluir da gestão do Sistema:

- A totalidade da área geográfica referente ao concelho da Covilhã no que concerne à captação, tratamento e distribuição de água para consumo público, e;
- No que se reporta à recolha, tratamento e rejeição de efluentes, a área correspondente às restantes freguesias para além das 10 do município da Covilhã (Sra. da Conceição, S. Martinho, Sra. Maria, S. Pedro, Cantar Galo, Vila do Carvalho, Canhoso, Teixoso, Tortosendo e Boidobra).

O Município da Covilhã, apesar de integrar o Sistema por imperativo legal, foi "retirado" da concessão totalmente quanto à vertente da captação, tratamento e distribuição de água para consumo público, e parcialmente no que alude ao vector do tratamento e rejeição de efluentes, no qual a concessão apenas contemplou as já mencionadas e identificadas freguesias do seu concelho.

Pelo que, ao excluir da concessão o Município da Covilhã nos termos já referidos, o contrato de concessão violou o disposto no art.º 1.º do DL n.º 121/2000, o que determina a sua nulidade, nulidade que expressamente aqui se invoca e alega para todos os devidos e legais efeitos.

Concluir que se O Município da Covilhã saiu, inviabiliza de todo a sugestão do projeto de relatório de que o MFA tivesse aplicado as tarifas com a consideração de que o Município da Covilhã estivesse no sistema.

2ª Acção arbitral

Além disso, o MFA instaurou uma outra acção arbitral(juntamente com os demais municípios aderentes contra a **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA.**

Com efeito,

Com a publicação do Decreto-lei 94/2015 de 29 de Maio, foi criado o Sistema Multimunicipal de Abastecimento de Água e de Saneamento de Lisboa e Vale do Tejo, bem como, foi constituída a sociedade Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA, a quem foi atribuída a concessão da exploração e da gestão do Sistema Multimunicipal de Abastecimento de Água e de Saneamento de Lisboa e Vale do Tejo.

Ainda nos termos do referido Decreto-lei (art.º 2º) o Sistema Multimunicipal de Abastecimento de Água e de Saneamento de Lisboa e Vale do Tejo, no qual foi, para além de outro integrado nos termos da alínea b) do n.º 2 do referido artigo o Sistema Multimunicipal de Abastecimento de Água e de Saneamento do Alto Zêzere e Còa, criado pelo Decreto-lei 121/2000 de 4 de Julho, alterado pelo Decreto-lei 185/2000, de 10 de Agosto, sistema que era administrado pela sociedade Águas do Zêzere e Còa, SA.

Nos termos do n.º 2 do art.º 4º do referido Decreto-lei foi transferido para a sociedade Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA, o património global da sociedade Águas do Zêzere e Còa, SA, entre outras, sucedendo a sociedade Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA, nos termos do n.º 3 do mesmo artigo, em todos os direitos e obrigações daquela, que foi extinta sem necessidade de liquidação, incluindo na titularidade de quaisquer autorizações, licenças e concessões relativas a utilização de recursos hídricos e ao exercício de actividades acessórias ou complementares e nas respectivas posições em todos os contratos vigentes, designadamente, contratos de trabalho, contratos de cedência de pessoal, contratos de

prestação de serviços, contratos celebrados com a EPAL, SA, contratos de financiamento, contratos relativos à atribuição de fundos europeus, contratos de cedência e de aquisição de infraestruturas, contratos de operação e manutenção de infraestruturas, contratos de gestão dos sistemas municipais que hajam sido celebrados por essas sociedades ao abrigo do Decreto-lei 90/2009, de 9 de Abril, e, sem prejuízo do disposto no artigo 19.º, quaisquer contratos de fornecimento e de recolha celebrados.

18

Nos termos do ponto 4 do mesmo artigo, a constituição da sociedade e a extinção das concessionárias dos sistemas extintos, bem como a sucessão legal determinada nos números anteriores, não carecem de qualquer formalidade e são plenamente eficazes e oponíveis a terceiros, adquirindo a sociedade personalidade jurídica e existindo como tal a partir da data da entrada em vigor do presente Decreto-lei, independentemente do registo. Assim, a presente ação é intentada contra a sociedade supra identificada.

É neste contexto que é mister prestar os seguintes esclarecimentos:

1. Em 29.10.1993 foi publicado o Decreto-lei n.º 372/93 que alterou a Lei n.º 46/77, a lei da delimitação de sectores.
2. O DL n.º 379/93 (alterado pelo DL n.º 439-A/99, pelo DL n.º 264/2001, e pelo DL n.º 14/2002) fixou o regime legal da gestão e exploração dos sistemas multimunicipais e municipais para captação, tratamento e distribuição de água para consumo humano, que, em abstracto, criou.
3. Em 4.7.2000, foi publicado o DL n.º 121/2000 que criou o Sistema Multimunicipal de Abastecimento de Água e de Saneamento do Alto Zêzere e Côa, e criou a sociedade **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA**.
4. Nos termos do disposto no art.º 1.º do referido DL, o Sistema tinha como objectivo a captação, tratamento e distribuição de água para consumo público e a recolha, tratamento e rejeição de efluentes de Municípios aderentes a esse sistema, designadamente o MFA.
5. Ao abrigo do disposto no referido DL n.º 121/2000, o Estado Português, como concedente, celebrou com a **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA**, como concessionária, um contrato de concessão, em que no n.º 1 do seu artigo primeiro se consignava: *"O concedente atribui à concessionária, em regime de exclusivo, a concessão da exploração e gestão, as quais abrangem a concepção, a construção das obras e equipamentos, bem como a sua exploração, reparação, renovação e manutenção, nos termos da cláusula vigésima terceira, do sistema multimunicipal de abastecimento de água e de saneamento do Alto Zêzere para captação, tratamento e distribuição de água para consumo público e para recolha, tratamento e rejeição de efluentes dos municípios de Almeida, Belmonte, Covilhã, Figueira de Castelo Rodrigo, Fundão,*

Guarda, Manteigas, Meda, Penamacor, Pimbel e Sabugal, que foi criado pelo artigo primeiro do decreto-lei n.º 121/2000 de 4 de Julho, (adiante designado por sistema)."

6. Mas no n.º 2 dessa cláusula primeira desse contrato de concessão, consignava-se: "O sistema terá a configuração constante do projecto global constituído pelo Anexo 1 sem prejuízo do disposto no número seguinte."
7. Verificado o Anexo 1, constata-se que o mesmo abre com o seguinte texto: "O Sistema Multimunicipal de Abastecimento de Água e Saneamento do Alto Zêzere e Còa, engloba os municípios de Almeida, Belmonte, Covilhã (apenas em saneamento, nas freguesias de Senhora da Conceição, São Martinho, Santa Maria, São Pedro, Cantar Galo, Vila do Carvalho, Canboso, Teixosa, Tortosendo e Boidobra), Figueira de Castelo Rodrigo, Fundão, Guarda, manteigas, Meda, Penamacor, Pimbel e Sabugal."
8. A razão de ser do número 2 da cláusula primeira do referido contrato de Concessão, bem como o texto do Anexo 1, sabem hoje os municípios aderentes, teve a ver com o facto de a **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** e o Estado português tentarem contornar o facto de o Município da Covilhã, apesar do referido no preâmbulo do DL n.º 121/2000 ("Considerando a anuência dos municípios envolvidos a esta solução, manifestada pelos órgãos competentes para o efeito.") se recusar a celebrar com a Ré os contratos para que o abastecimento de água e a recolha e tratamento de efluentes ao e no concelho da Covilhã se pudessem concretizar.
9. O MFA tem litígio contra a **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** assente em três situações, a saber:
 - A) desequilíbrio económico-financeiro do contrato de concessão após a saída do município da Covilhã do sistema;
 - B) deficiente medição da água fornecida
 - C) e inaceitável medição de efluentes.
10. Um dos fundamentos do litígio que opõe o MFA à referida empresa radica no desequilíbrio económico-financeiro do contrato.
11. A razão de ser e o racional económico do Sistema resultava e era o seguinte:
 - a. A região geográfica dos concelhos que, de acordo com o DL n.º 121/2000, definia a área geográfica do Sistema não tinha um verdadeiro sistema centralizado de captação, tratamento e distribuição de água em alta, bem como, essencialmente, não tinha um sistema centralizado, organizado de recolha e tratamento de efluentes, para que os mesmos, depois de tal, pudessem ser, sem riscos ambientais, lançados no domínio hídrico;
 - b. A região, de acordo com os estudos elaborados pela COBE, SA, tinha, pela sua pequena dispersão geográfica e pelo facto de ter na sua área uma cidade com a dimensão da Covilhã, o número suficiente de pessoas para a auto-sustentação do Sistema;

c. Deste modo, foi criado, um esquema que passava pela constituição de uma sociedade, em que os Municípios utilizadores poderiam ser sócios – todos, à excepção da Covilhã, aceitaram sê-lo – sociedade a quem o Estado Português concederia a referida concessão, e que, por sua vez, a concessionária procederia às obras e trabalhos necessários para a realização do seu fim e, através de contratos (de Abastecimento de Água em Alta para Consumo Humano, de tratamento de Efluentes, de valorização das Infra-estruturas dos municípios a transmitir em uso ou em propriedade, à **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA**) a celebrar com os utilizadores – até ao momento somente os Municípios –, receberia o montante investido, a remuneração desse capital, bem como os montantes necessários para pagar aos credores da sociedade;

d. O contrato de concessão entre o Estado Português e a **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA**, bem como os contratos de abastecimento de água e de recolha e tratamento de efluentes a celebrar entre esta e os municípios aderentes referidos no DL n.º 121/2000, foram assinados a 15 de Setembro de 2000, na cidade da Guarda;

e. Ou seja, desde o dia 4 de Julho de 2000 até ao dia 15 de Setembro de 2000, houve uma alteração substancial para o equilíbrio do Sistema – à Covilhã que, pelo DL n.º 121/2000, estava (e está) integrada neste, era permitido não assinar os contratos, como se o DL n.º 121/2000 pudesse ser alterado pela vontade da **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA**, pois aos municípios nada foi solicitado sobre essa “efectiva saída”, nem a mesma foi autorizada por quem de direito.

12. A **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** nada fez para obrigar o Município da Covilhã a cumprir com o disposto no DL n.º 121/2000.
13. Em 30 de Novembro de 2004 foi proferido pelo Ministro do Ambiente e do Ordenamento do Território, o despacho n.º 17/MAOT/2004, pelo qual o Município da Covilhã era autorizado a sair do Sistema Multimunicipal na vertente de saneamento, despacho que nunca foi publicado no Diário da República.
14. O Município da Covilhã tem cerca de 100.000 pessoas e cerca de 50.000 vivem concentradas na cidade da Covilhã.
15. Este núcleo habitacional representava e representa 40% do Sistema e tinha a enorme vantagem de ter as pessoas fisicamente próximas – é público e notório que é mais barato abastecer ou tratar efluentes de uma população concentrada do que prestar esses serviços à mesma população se esta estiver geograficamente dispersa, sendo que o custo de instalação aumenta conforme aumenta a área da dispersão e numa proporção geométrica.
16. O comportamento da **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** que foi o de não obrigar o município da Covilhã a cumprir com o DL n.º 121/2000, tendo até ao invés tudo feito para que nada pudesse incomodar o incumprimento de tal Município – para além do mais, abdicou da construção da barragem das Cortes – permitindo que o município da Covilhã pusesse em causa o exclusivo do Sistema (e da própria

Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA) na exploração e captação de água para abastecimento em alta.

17. Este comportamento obrigou a alterar, pelo menos no que diz respeito ao abastecimento de água ao Fundão e a Belmonte, os pontos de abastecimento – que era a barragem de Cortes e que passou a ser a barragem da Meimosa – o que obrigou à destruição da conduta – que tinha menos de 5 anos de uso – de abastecimento do Fundão e à sua substituição por outra com maior diâmetro.
18. A aceitação que o município da Covilhã pudesse, ainda que contra o disposto na lei (DL n.º 121/2000), não integrar o Sistema causou, face ao racional económico em que tinha sido construído um enorme desequilíbrio.
19. Para tentar colmatar esse desequilíbrio o Estado Português e a **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** decidiram alargar o âmbito geográfico do Sistema – o Sistema passou a incluir as áreas geográficas dos concelhos de Aguiar da Beira, Celorico da Beira, Fornos de Algodres, Gouveia, Oliveira do Hospital e Seia – alargamento concretizado pelo despacho n.º 18133/2003 de 13 de Setembro de 2003, proferido pelo então Ministro das Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente, o Sr. Dr. Amílcar Augusto Contel Martins Theias, publicado na II série do Diário da República, n.º 219, de 22.9.2003.
20. De realçar que, mesmo neste alargamento de âmbito, manteve-se a referência à área geográfica do concelho da Covilhã, como fazendo parte do Sistema, sem qualquer restrição.
21. As áreas geográficas dos concelhos que foram integrados no Sistema, eram áreas com poucas infra-estruturas, quer no que diz respeito ao abastecimento de água em alta, ou pelo menos sem infra-estruturas capazes de cumprir os parâmetros legais, no que diz respeito ao tratamento de efluentes e seu lançamento no meio hídrico, a que acrescia o facto de que a população, ainda que em idêntico número de pessoas, se encontrava dispersa, como é público e notório, o que implica a construção de inúmeras redes.
22. Por outro lado ainda, como também é público e notório, os habitantes das zonas rurais são muito menos consumidores de água da rede pública do que os consumidores urbanos.
23. Toda esta situação, a que se adiciona o facto de, em diversos locais da área geográfica do Sistema as opções técnicas, tomadas pela **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** serem, pelo menos, discutíveis, criou tensões no relacionamento entre os municípios aderentes e a **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA**,

24. Outro dos fundamentos do litígio radica na deficiente medição da água fornecida e na inaceitável medição de efluentes.
25. Efectivamente, os instrumentos de medição que a **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** utiliza para fazer as medições dos caudais de água que diz fornecer, e dos caudais dos efluentes que diz tratar não foram calibrados aquando da sua instalação nos pontos de entrega, nem foram aferidos ou verificados periodicamente.
26. Por outro lado esses instrumentos de medição, caudalímetros, não estão colocados nos sítios onde deviam estar, i.e., à saída dos depósitos de água em alta, estando sim colocados à entrada dos mesmos.
27. Ora, a propriedade, ou pelo menos a detenção e ou utilização dos depósitos de água em alta, foram transmitidos para a **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA**, que ao invés do que é sua obrigação, não os tem mantido e conservado, tendo eles inúmeras perdas.
28. A **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** não se incomoda com essas perdas dado as mesmas serem contabilizadas como gastos dos municípios aderentes, o que não corresponde à verdade.
29. A **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** recusa-se a colocar os caudalímetros à saída dos depósitos de alta – o preciso lugar em que começa a rede em baixa e, logo, a responsabilidade dos municípios aderentes.
30. Por outro lado, a **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** instalou diversas estações de tratamento de efluentes em zonas e leitos de cheia de ribeiros e cursos hídricos.
31. A esses factos acresce, no que respeita aos efluentes, que os municípios aderentes não têm rede autónoma/separativa para a água da chuva, a denominada rede pluvial.
32. Esse facto, que é público e notório, era, obviamente, do conhecimento da sociedade que produziu os estudos com base nos quais foi elaborado o *project finance*, a concessão e o seu equilíbrio financeiro, que não o levou em conta.
33. A água das chuvas nunca foi contabilizada como água a tratar, limitando-se os estudos a prever da água fornecida o montante previsível de efluentes criados em todos e cada um dos municípios aderentes.
34. Nem os municípios aderentes nem a **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** equacionaram tal problemática – a da inexistência de rede pluvial, com a consequente recolha das águas pluviais pela rede normal – como se de efluentes se tratasse.
35. Esta situação criou o absurdo de – tendo em conta as medições da **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** – a quantidade de efluentes tratados ser sempre superior à

quantidade de água vendida pelos municípios aderentes na rede baixa, e também superior à água que a **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** diz ter fornecido, sendo esse valor bem mais alto, como facilmente se percebe (atento período de chuva), durante o inverno.

36. A lógica deste Sistema foi reproduzida noutras regiões e zonas do País.
37. Também foram criados sistemas multimunicipais de abastecimento e tratamento que tinham como accionista principal uma sociedade detida maioritariamente pela **Águas de Portugal, SA**, como acontece com a **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA**, participando os municípios utilizadores no capital social.
38. Em contratos celebrados entre a **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** e municípios aderentes (nomeadamente nos de valorização das infra-estruturas municipais celebrados com os primitivos membros do Sistema), chegou-se mesmo a colocar uma cláusula com o seguinte teor: *“O valor a atribuir a cada órgão foi efectuado de acordo com a Portaria nº 1040/2001 do Ministério das Finanças, publicada no Diário da República nº 199 de 28 de Agosto, que estabelece os coeficientes de desvalorização da moeda aplicados à alienação de bens, bem como as regras gerais já utilizadas por outras empresas do grupo Águas de Portugal em outros processos, conduzidos com outros Municípios de modo idêntico.”*
39. Por outro lado, atento a esta questão, o município de Castelo Branco e os demais municípios que fazem parte do sistema multimunicipal de abastecimento de água e tratamento de efluentes gerido pela sociedade **Águas do Centro, SA**, sociedade integrada, tal como a **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA**, no grupo **Águas de Portugal, SA** (grupo AdP), negociaram o estabelecimento de um factor de correcção para o tratamento de efluentes de molde a evitar que a sociedade gestora desse sistema receba pelo tratamento de águas pluviais.
40. Assim, no sistema gerido pela sociedade **Águas do Centro, SA**, sociedade integrada, tal como a **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA**, no grupo AdP, e que abrange, para além de outras, a área geográfica do concelho de Castelo Branco, foi acordado que à medição a elaborar pela sociedade gestora, seria retirado uma quantia de 20% desse valor, compensando assim o montante das águas pluviais, que já não seria pago.
41. Quando se aperceberam destas questões, e das injustiças que as mesmas criavam – com verdadeiros empobrecimentos ilícitos dos municípios aderentes em virtude dos enriquecimentos sem causa da **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** - e das negociações que tinham sido obtidas entre Castelo Branco, os municípios sócios deste e a **Águas do Centro SA**, para obviar a tal resultado, os municípios aderentes encetaram sérias negociações com a **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** para obtenção de uma solução de consenso.

42. As questões supra elencadas causaram nos municípios aderentes, utilizadores do Sistema, o fundado receio de lhes estar a ser cobrado valores que não correspondiam à realidade.
43. No dia 17.1.2012, depois de diversas conversas com diversos membros de diversos municípios aderentes, teve lugar em Fornos de Algodres, uma reunião entre os municípios aderentes e a **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** para discutir essas questões, reunião essa que, aliás, foi solicitada pelo próprio Conselho de Administração da sociedade **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA**.
44. Nessa reunião estiveram presentes o então Presidente do Conselho de Administração da **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA**, Sr. Eng. [REDACTED], bem como outros dois administradores da **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA**, um dos quais era o Sr. Dr. [REDACTED]; em representação dos Municípios, a reunião contou com a presença, entre outros, do então Presidente da Câmara Municipal de Pinhel ([REDACTED]), do então Presidente da Câmara Municipal de Belmonte ([REDACTED]), do então Presidente da Câmara Municipal de Almeida ([REDACTED]), do então Presidente da Câmara Municipal de Penamacor ([REDACTED]), do então Vice-Presidente da Câmara Municipal de Gouveia ([REDACTED]), bem como ainda dos Srs. Drs. [REDACTED], à data respectivamente Vereadores das Câmaras Municipais da Guarda e de Seia.
45. Nessa reunião foram abordadas duas questões referidas bem como a influência que tais medidas tinham no custo do abastecimento de água em alta e nos serviços de tratamento de efluentes principais, para além de causarem uma enorme incerteza nos valores alegadamente fornecidos tendo em conta o estado dos aparelhos de medição, o local da sua instalação, a sua não verificação e a inclusão das águas pluviais na medição dessas quantidades.
46. No que se refere à segunda questão invocou-se, para além do mais, a impossibilidade física das quantidades de efluentes tratados ser superior à quantidade de água medida no mesmo período temporal, como retratam facturas emitidas pela **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** e remetidas aos municípios aderentes.
47. Concordando com os argumentos invocados pelos municípios aderentes e depois de debatida estas questões, a **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** que cobrava àqueles por metro cúbico de água fornecida o montante de 0,6309 €, avançou com a possibilidade de passar a cobrar o montante de 0,50 €/m³.
48. Bem como, propôs ainda a **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** que em vez dos 0,6974€/m³ que cobrava de tratamento de efluente passaria a cobrar 0,55€/m³ e só sobre uma percentagem da quantidade de efluentes medidos.

49. Mais acrescentou a **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** que esta proposta era uma forma equilibrada de alcançar um valor que reflectisse a realidade dos fornecimentos efectuados e a questão das águas pluviais. Com vista a fechar definitivamente as questões avançadas na reunião de Fornos de Algodres e a superar algumas dificuldades práticas e até jurídicas que, entretanto, se colocaram, em 8.3.2012 teve lugar uma nova reunião, desta feita em Celorico da Beira, na qual estiveram presentes representantes do grupo Águas de Portugal, SA – a accionista maioritária da **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** - nomeadamente dois membros do Conselho de Administração recém nomeados – em Fevereiro do mesmo ano – um dos quais o Sr. Dr. [REDACTED], os quais foram acompanhados ainda por técnicos da AdP (desconhecem os municípios aderentes os seus nome concretos) representantes da **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA**, nomeadamente membros do seu Conselho de Administração e, ainda, representantes dos municípios aderentes.
50. Em face do exposto, os municípios aderentes começaram, então a proceder ao pagamento das facturas nos termos estabelecidos nas várias reuniões, apesar de nas mesmas não vir qualquer referência às reduções acordadas.
51. Num primeiro momento, houve pagamentos que foram feitos tendo por base os termos do acordo celebrado em Fornos de Algodres, e;
52. Mais tarde, facturas houve que foram pagas de acordo com as condições estabelecidas em Celorico da Beira e, depois, corrigidas na referida Assembleia Geral da **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA**.
53. Outras facturas foram devolvidas por municípios aderentes à **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** para que fossem corrigidas nos termos acordados e para posteriormente serem pagas.
54. Posteriormente, a **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** remeteu aos municípios aderentes o documento que ficara de obter do seu jurista.
55. Foi com estranheza que os municípios aderentes detectaram que a **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** pretendia alterar substancialmente os termos do acordo a que se chegara.
56. A **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** queria transformar um acordo que partia do reconhecimento que os seus contadores não são calibrados nem aferidos, e não estarão colocados nos melhores locais – o que origina que as suas medições possam não ser certas – e do reconhecimento que a rede pluvial não existe autonomizada e a água das chuvas entra nas condutas, como se fosse efluente num mero pagamento em prestações, tendo o Sr. Dr. [REDACTED], ilustre advogado da **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** (não confundir com o actual Sr. Presidente da Câmara Municipal do Fundão), elaborado comunicação, que a **Águas de Lisboa e Vale do**

Tejo, SA enviou aos municípios aderentes, na qual se refere que nada obsta ao pagamento em prestações.

57. Por não concordar com esse entendimento que em nada correspondia ao acordo firmado em Celorico da Beira, os municípios aderentes remeteram à **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** uma carta a que esta nunca respondeu.
58. Aliás, em consonância com a posição que vieram a adoptar – através da referida comunicação do advogado que põe em causa o acordo firmado –, a determinada altura, nomeadamente em posteriores Assembleias Gerais da **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA**, esta começou a querer “dar o dito por não dito” e a “fugir do assunto” sempre que era interpelada sobre o mesmo, até que acabou por, pasme-se, negar a existência das reuniões e do acordo.
59. Em conformidade com esses comportamentos, a **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** não cumpre o acordado, pois não emite as facturas nos termos estabelecidos, nomeadamente procedendo à redução das quantidades medidas para depois aplicar a tarifa;
60. A **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** continua a facturar aos municípios aderentes a totalidade das quantidades medidas, quantidades essas que expressamente reconheceu serem superiores aos consumos reais.
61. Os municípios aderentes comunicaram à então Sra. Ministra da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território, em reunião que a mesma teve em 22.7.2012 com os, à data, representantes dos Municípios de Belmonte, Almeida, Manteigas e Guarda, e na qual lhe entregaram o documento elaborado e assinado por todos os então Presidentes das Câmaras Municipais dos Municípios utilizadores do Sistema, em que a reafirmaram o acordo e a necessidade do seu cumprimento por parte da **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA**.
62. Posteriormente, os municípios aderentes comunicaram aos anterior e actual Ministros do Ambiente, o comportamento da **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA**.
63. A **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** e os municípios aderentes reconheceram expressamente que não tinham consignado nos contratos de abastecimento de água e de recolha e tratamento de efluentes que celebraram, as questões relacionadas com a calibração dos caudalímetros no momento da sua instalação, e a sua aferição e verificação periódicas, bem como reconheceram que não estabeleceram normas para o local de colocação dos mesmos.
64. Mais reconheceram **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** e municípios aderentes que, no contrato de recolha e tratamento de efluentes, não foi tido em conta o facto

de os Municípios não terem rede separativa de águas pluviais, o que implica que as águas pluviais são recolhidas na canalização que conduz os efluentes à estação de tratamento e que as águas pluviais são contadas como se de efluente se tratasse.

65. Ao consignarem no contrato, que as partes denominaram de Valorização, a cláusula que se reproduziu no artigo 36º desta p.i. , as partes quiseram fixar, quanto a essa matéria, um critério de integração.
66. **A Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** e municípios aderentes reconheceram que estas situações traziam incertezas à execução dos contratos e implicam um enriquecimento ilícito da **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** e um empobrecimento sem justa causa dos municípios aderentes.
67. Por outro lado, a **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** expressamente reconheceu que outra sociedade do Grupo AdP – a Águas do Centro, SA – tivera em conta o facto de não haver rede separativa e estabeleceu, com os Municípios utilizadores do seu (dela Águas do Centro, SA) sistema, uma redução da quantidade de efluente medido no valor de 80%.
68. **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** e municípios aderentes ao terem fixado (ainda que verbalmente) que os contratos tinham lacunas e que as mesmas deviam ser corrigidas reduzindo a quantidade de fornecimento de água medida em 79,25% e a quantidade de efluentes tratados em 80% do valor da água fornecida com a correcção referida, determinaram as regras que, no entender de uma e outros, deviam ser as indicadas para a integração dos contratos que celebraram e que reconheceram serem lacunosos.
69. Aliás, a solução encontrada por **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** e municípios aderentes teve em conta, para lacuna do contrato de recolha e tratamento de efluentes, a mesma solução que a sociedade Águas do Centro, SA acordara com os Municípios integradores do seu sistema, dando assim cumprimento à cláusula constante do contrato de valorização de infra-estruturas e fixara, no que concerne à lacuna referente ao contrato de abastecimento de água, a solução que a colmatava.
70. Nessa acção o MFA peticiona a condenação da **Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA** a :

« a.reconhecer que a Demandada e os Demandantes alteraram os contratos que celebraram fazendo que a. a quantidade de água medida pela Demandada não é a efectivamente fornecida por esta, entendendo-se que a quantidade efectivamente fornecida é de 79,25% da medição;
b. a quantidade de efluentes tratados pela Demandada não são os efectivamente tratados por esta, entendendo-se que a quantidade

efectivamente tratada é de 80% da medição de água efectivamente fornecida (79,25% da água medida como fornecida).

II

Subsidiariamente, no caso de assim não se entender, sempre deve a demandada ser condenada a reconhecer 1. Que os contratos celebrados entre a Demandada e os Demandantes no que concerne ao abastecimento de água em alta e à recolha e tratamento de efluentes, têm lacunas que cumpre colmatar; lacunas que são as que se referem no texto da presente acção;

2. Que essas lacunas devem ser preenchidas nos seguintes termos:

a. No que concerne ao tratamento de efluentes nos termos da cláusula integradora a que na p.i. se alude, devendo a lacuna no que concerne ao abastecimento de água ser colmatada nos termos infra;

Subsidiariamente, caso se entenda não haver cláusula integradora, ou esta não ser aplicável, as lacunas no que concerne ao tratamento de efluentes e ao abastecimento de águas deverão ser colmatadas, condenando-se a Demandada a reconhecer:

1. Que Demandada e Demandantes, por acordo verbal, decidiram que essas lacunas deviam ser colmatadas nos seguintes termos:

a. Corrigindo-se a quantidade de água medida pela Demandada, entendendo-se que a quantidade efectivamente fornecida é de 79,25% da medição;

b. Corrigindo-se a quantidade de efluentes tratados pela Demandada, entendendo-se que a quantidade efectivamente tratada é de 80% da medição de água efectivamente fornecida (79,25% da água medida como fornecida).

2- Que o acordo referido no ponto precedente deste pedido é válido e oponível à Demandada pelos Demandantes;

III

2. **Subsidiariamente**, reconhecido que os contratos são lacunosos, nos termos referidos, e que devem ser integrados e não se entenda aplicar a referida cláusula, nem se reconhecendo o acordo celebrado para colmatar tais lacunas, deve, então, a Demandada ser condenada a ver (os dois aspectos lacunosos

referidos) integrados, usando os critérios da lei, nos seguintes termos:

a) Corrigindo-se a quantidade de água medida pela Demandada, entendendo-se que a quantidade efectivamente fornecida é de 79,25% da medição;

b) Corrigindo-se a quantidade de efluentes tratados pela Demandada, entendendo-se que a quantidade efectivamente tratada é de 80% da medição de água efectivamente fornecida (79,25% da água medida como fornecida).

IV

Numa ou noutra das opções indicadas, deve ainda a Demandada ser condenada a corrigir, nos termos referidos, todas as facturas emitidas

aos Demandantes desde o início dos contratos, quer no que concerne ao abastecimento de água, quer no que concerne ao tratamento de efluentes;

V

Deve ainda a Demandada ser condenada ao pagamento das custas da presente acção.»

29

É neste contexto que não pode o MFA efectuar o pagamento das facturas emitidas pela referida empresa

Até porque em reunião, entretanto, havida entre a AZC e os Municípios, na qual esteve presente o Senhor Presidente do Conselho de Administração das Águas de Portugal, ficou acordado que o valor das faturas que aquela sociedade viesse a emitir referente aos serviços de abastecimento de água e tratamento de efluentes não seria o montante que os Municípios pagariam.

Esse acordo resultou, por um lado, da manifestação por parte dos Municípios da impossibilidade de, com os atuais mecanismos de medição, se poder ter a certeza quanto à quantidade efetiva de água fornecida e/ou à quantia de efluente tratado e por outro de no efluente, alegadamente, tratado estarem incluídas as águas pluviais e, por vezes, até as do sistema hídrico.

Em abono do alegado pelos Municípios e acordado, estava a impossibilidade física de o volume, quantidade e montante dos efluentes tratados ser superior ao volume de água alegadamente fornecida.

Por esse motivo ficou acordado que enquanto não forem implementados os mecanismos que permitam assegurar a certeza da medição do volume de água fornecida e, a quantidade de verdadeiro efluente tratado, o valor da fatura não seria pago pelo seu valor facial.

Assim, até à regularização definitiva da situação mencionada, ou até decisão arbitral, o que até ao momento não ocorreu, foi combinado que o fornecimento de água em alta seria pago ao valor de 0,50 Euros por metro cúbico e o serviço de tratamento de efluentes seria pago ao valor de 0,55 Euros relativo a 80% dos metros cúbicos de água fornecida ou valor da fatura se inferior, pois tais valores corresponderiam à realidade física do que se prevê como tendo sido efetivamente fornecido.

O Município de Fornos de Algodres procedeu, até final de 2012, regularmente ao pagamento dos valores devidos, conforme esse acordo estabelecido.

Acontece que, apesar de esse acordo ter sido celebrado entre o Conselho de Administração da AZC, os senhores Presidentes da Câmara dos Municípios utilizadores do Sistema, na

presença dos Senhores Presidentes das Câmaras dos Municípios utilizadores do Sistema, na presença do senhor Presidente da Águas de Portugal, SA, a AZC nega a sua existência.

Em consequência desta posição os Municípios que integram o sistema multimunicipal deixaram de pagar as faturas emitidas a partir de janeiro de 2013, um vez que considera não estarem bem emitidas, procedendo à sua devolução e solicitando a respetiva correção à AZC, o que não tem vindo a acontecer.

Entretanto, em agosto de 2013, analisou este município os valores faturados e pagos ou em dívida desde o início de 2008 (momento a partir do qual se entendeu que: a) foi mais notória a impossibilidade de, com os mecanismos de medição existentes, se poder ter certeza quanto à quantidade de efetiva de água fornecida e/ou quantidade de efluentes tratada, b) A tarifa de água ultrapassou os 0,50 € e a de saneamento os 0,55€). Entendendo que entre 2008 e 2010 foram pagos valores superiores aos efetivamente devidos, existindo contudo valores em dívida relativos a 2011. Assim, nessa altura procedeu-se ao cálculo dos valores devidos e a haver, tendo sido paga a diferença.

Considerando o Município que com esse pagamento saldou todas as dívidas à AZC até final de 2013.

Como já foi referido o Município continua a aguardar o envio das faturas corrigidas para poder proceder o seu pagamento.

Nota: é precisamente por este motivo que os valores faturados pela AZC não podem constar do passivo exigível, por inexistência de faturas aceites, válidas e exigíveis, mas ainda assim o MFA com respeito ao princípio da prudência sempre considerou no seu balanço em conta de provisões o registo deste passivo contingente.

Aliás tem existido por parte do Município o cuidado de que o passivo de provisões esteja completamente ajustado àquilo que é divulgado nas contas da AZC, incluindo juros contestáveis, o qual passará a passivo exigível quando e se tal for determinado pelo Tribunal Arbitral, ou a sua reversão em caso de decisão favorável ao MFA.

Isto aconteceu na pendência e não obstante as acções arbitrais e diversas outras acções instauradas pela empresa referida pelo não pagamento de diversas faturas, bem como conversações com o senhor Ministro do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia, com o objetivo de resolução do diferendo existente.

Neste contexto, o MFA não pode assumir e muito menos pagar os tarifários reclamados pela Águas de Lisboa e Vale do Tejo, SA.

Sob pena de causar grave prejuízo ao seu património.

E de penalizar a gestão das suas despesas, bem como de penalizar os munícipes e consumidores sobre os quais recairá o preço de custo d água em alta bem como do tratamento dos resíduos.

31

X - A intervenção do Respondente

A intervenção do aqui Respondente abrange tão somente e apenas os actos por si praticados enquanto trabalhador em funções públicas.

○ Respondente desempenha as funções de **Chefe de Divisão da Administrativa Geral do MFA**

○ Respondente não é decisor autárquico nem participa na prolação de deliberações colectivas dos órgãos autárquicos, que são as entidades que praticam os actos administrativos definitivos que geram despesa e encargos financeiros.

Em 1.03.2015, quando iniciou funções de dirigente, em regime de substituição, estava em execução o PRF, o qual estava sendo incumprido pelo MFA, uma vez que as receitas cobradas não eram suficientes para o pagamento dos salários dos funcionários, despesas correntes de água, luz, transportes, etc.

Assim e 1.03.2015 quando iniciou essas funções, já, o Município apresentara ao FAM uma proposta de Programa de ajustamento municipal (PAM) que contemplava a adoção do mecanismo de reequilíbrio orçamental e o recurso ao mecanismo de assistência financeira através de empréstimo remunerado, com um prazo de ajustamento de trinta e cinco anos.

Essa proposta foi aprovada pela Direção Executiva do FAM em 18.10.2016 e pelos órgãos autárquicos do MFA em Novembro de 2016.

Mercê desse contrato o FAM celebrou com a autarquia um Empréstimo de Médio e Longo prazo, no âmbito da concedida assistência financeira, até ao valor de 32 620 056,73 euros.

Tal contrato visava a liquidação de dívidas de natureza financeira e passivos contingentes de, respetivamente, 29 459 414,27 euros e 3 160 642,46 euros.

○ que se revelou extremamente benéfico para a autarquia, uma vez que com o pagamento da dívida anteriormente existente junto das instituições de crédito, ocorreu uma diminuição drástica com o serviço da dívida, ao nível dos juros e outros encargos.

 **BELCHIOR &
ASSOCIADOS, RL**

Assim, o Respondente não é responsável pelos actos que lhe são imputados no projecto de relatório.

Designadamente, e ao contrário do que consta do Anexo I do projecto de relatório, não tem competências legais para:

32

- Ordenar a suspensão do pagamento integral da faturação dos serviços prestados de recolha de efluentes e aquisição de água destinada ao abastecimento público à empresa Águas do Zêzere e Côa (AdZC) 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 – efeitos de 2015 a 2017.
- Deliberar ou propor em 2017 e 2018 a aplicação de fatores majorativos à cobrança do Imposto Municipal sobre Imóveis, nos termos previstos no artigo 112.º, n.ºs 6, 8 e 9, do Decreto-Lei n.º 287/2003, de 12.11 – efeitos nos anos de 2018 e 2019.
- Proceder à aplicação de coeficientes nas atividades de exploração de sistemas municipais de abastecimento de água, saneamento de águas residuais e gestão de resíduos sólidos – efeitos nos anos de 2014 e 2019.
- Decidir a 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 - efeitos nos anos de 2016 e 2019.
- Decidir a utilização o aumento da receita entre 2014 e 2015, proveniente do Fundo de Equilíbrio Financeiro e da participação variável do Imposto sobre o Rendimento Singular para fins diferentes ao previsto no ano de 2015.

Por este motivo nenhum acto ilegal pode ser imputado ao Respondente.

Termos em que deve ser atendida a posição expressa no MFA no presente contraditório e ser reformulado o projecto de relatório em consonância com as observações aqui enunciadas concluindo-se pela ausência de ilegalidades praticadas.

Junta procuração

32

 BELCHIOR &
ASSOCIADOS, RL

○ advogado,

33



Exmo. Senhor Diretor-Geral
 Dr. Fernando José de Oliveira Silva
 Tribunal de Contas
 Av. Barbosa du Bocage, 61
 1069-045 LISBOA

<i>vossa referência</i> <i>your reference</i>	<i>vossa comunicação</i> <i>your communication</i>	<i>nossa referência</i> <i>our reference</i>	<i>nosso processo</i> <i>our process</i>	<i>data</i> <i>date</i>
Depart. de Auditoria IX	2021-12-03	O-008273/2021	0	2021-12-20
<i>assunto</i> <i>subject</i>	Auditoria à execução de Planos de Ajustamento Financeiro das Autarquias Locais Município de Fornos de Algodres Exercício do contraditório - Proc. n.º 102020-Audit-2.ª Secção - DA IX.1			

Ex.º Senhor,

A Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos vem, no seguimento do despacho de citação da Excelentíssima Juíza Conselheira Relatora, de 2 de dezembro de 2021 e nos termos do artigo 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto¹, pronunciar-se relativamente ao “Relatório de Auditoria à execução de Planos de Ajustamento Financeiro das Autarquias Locais Município de Fornos de Algodres Exercício do contraditório - Proc. n.º 10/2020-Audit-2.ª Secção - DA IX.1”, no que respeita aos serviços de abastecimento de água, de saneamento de águas residuais e de gestão de resíduos urbanos objeto de regulação.

Apresentam-se neste seguimento os esclarecimentos e a informação complementar respeitante ao ponto 4.1.3.5 relativo à revisão de preços do abastecimento de água (AA), do saneamento de águas residuais (AR) e da gestão de resíduos (RU), seguindo a sequência dos parágrafos apresentados no relato de auditoria referenciado.

Antes de mais, importa salientar que a interface entre a ERSAR e as entidades gestoras, designadamente em modelo de gestão direta, no que se refere aos ciclos de regulação económica, decorre via Portal da ERSAR, em concreto através do Módulo de Regulação Económica.

Assim, no horizonte temporal de 2014 a 2019, objeto do relatório referenciado, verificou-se que o Município de Fornos de Algodres (adiante designado por MFA) apresentou informação

¹ Com a última redação dada pela Lei n.º 27-A/2020, de 24 de julho.
 Rua Tomás da Fonseca, Torre G - 8º T.: +351 210 052 200
 1600-209 LISBOA - PORTUGAL F.: +351 210 052 259





inconsistente, insuficiente e infundamentada sobre alguns dos processos de reporte de contas dos serviços regulados e de revisão tarifária, como se detalha seguidamente.

148. Quanto aos tarifários de AA e AR praticados pelo Município de Fornos de Algodres, não obstante cumprirem a estrutura mínima (previsão de tarifa de disponibilidade e de tarifa variável e de não discriminação entre utilizadores da mesma tipologia) verificam-se desconformidades com as recomendações emitidas pela ERSAR que ainda persistem atualmente².

Relativamente ao tarifário do serviço de gestão de RU confirma-se a inexistência de tarifa variável, como referenciado no relatório, não cumprindo com o n.º 1 do artigo 81.º do Regulamento de Relações Comerciais³.

No Anexo 1 é apresentado o registo da interface no Portal da ERSAR realizado com o MFA relativo ao tarifário aplicado em 2019 e no qual se identificam os incumprimentos detetados.

Importa salientar que o MFA não efetua a repercussão sobre os utilizadores finais dos valores pagos por conta da Taxa de Recursos Hídricos e da Taxa de Gestão de Resíduos Urbanos o que se traduz no incumprimento da legislação aplicável⁴ e consequente perda de rendimentos para o Município.

² Destacam-se as seguintes desconformidades: as tarifas de disponibilidade não são expressas em euros por dia, nem são aplicadas em função do período de consumo objeto de faturação (o que também se verifica na tarifa de disponibilidade do serviço de gestão de resíduos urbanos); a tarifa variável do serviço de saneamento de águas residuais aplicável a utilizadores não domésticos não tem um valor único de aplicação linear; é cobrada a execução de ramais de abastecimento e de saneamento com extensão inferior ou igual a 20 metros lineares e a celebração ou alteração de contrato de fornecimento de água são objeto de faturação específica e o tarifário de limpeza de fossas sépticas não segue o n.º 2 do artigo 81.º do Regulamento de Relações Comerciais.

³ Regulamento n.º 594/2018, aprovado por deliberação do Conselho de Administração da ERSAR de 12 de julho de 2018, publicado no Diário da República, 2.ª Série, n.º 170, de 4 de setembro, alterado pelo Regulamento n.º 781/2020, publicado em Diário da República, 2.ª série, n.º 181, de 16 de setembro.

⁴ Decreto-Lei n.º 97/2008, de 11 de junho, alterado e republicado pelo Decreto-Lei n.º 46/2017, de 3 de maio, Despacho n.º 484/2009, do Ministro do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional, publicado na 2.ª Série do Diário da República, de 9 de janeiro, e Decreto-Lei n.º 178/2006, de 5 de setembro, Portaria n.º 278/2015, de 11 de setembro e atualmente pelo Decreto-Lei n.º 102-D/2020, de 10 de dezembro, na sua redação em vigor.

151. Considerando que a ERSAR não considerou válida a informação do reporte de contas de 2019, não pode consequentemente pronunciar-se sobre a origem do valor médio das tarifas apresentado no gráfico 2 do ponto em análise.

153. De acordo com os dados reportados à ERSAR no processo anual de reporte de contas, o indicador da cobertura dos gastos apresenta os seguintes resultados desde 2014:

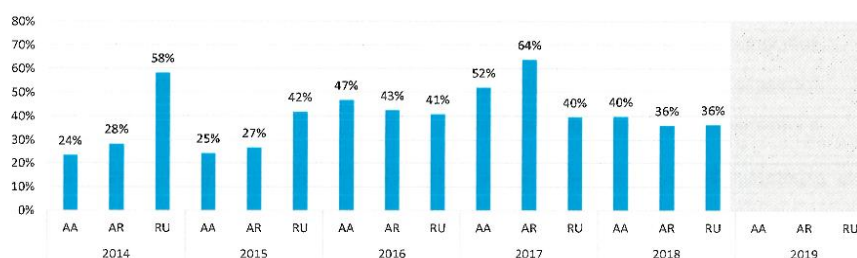


Figura 1- Cobertura dos gastos

Confirma-se a informação apresentada no Gráfico 3 do relatório, exceto no que se refere aos dados do ano 2019, uma vez que a informação económico-financeira referente a esse ano foi considerada pela ERSAR “Não validável”, por não se apresentar fiável e suficiente para o apuramento do indicador da cobertura dos gastos. No Anexo 2 apresenta-se o resumo dos processos de reporte de contas do MFA e o desfecho das interações com a entidade gestora relativamente ao reporte de contas de 2019, obtidos através do Portal da ERSAR.

155. Relativamente à qualidade dos serviços prestados, tem-se verificado um desempenho insatisfatório em vários indicadores no período a que reporta a auditoria efetuada, conforme evidenciado nas fichas de avaliação de desempenho de 2019 que também apresentam o histórico da avaliação entre 2015 e 2019, conforme constam no Anexo 3.

Quanto à referência pelo MFA, de não disponibilização das instruções vinculativas/pareceres anuais emitidos pela ERSAR, conforme citado na nota de rodapé 177, confirma-se que a ERSAR não emitiu documentos desta natureza para o Município de Fornos de Algodres, uma vez que não estavam reunidas as informações necessárias para a sua emissão, dada a ausência/ insuficiência da informação prestada por este Município.

A ERSAR emite anualmente um conjunto de orientações/recomendações dirigidas às entidades gestoras para a elaboração das propostas de revisão dos tarifários,



designadamente a que se apresenta no Anexo 4, e que devem ser submetidas no Portal da ERSAR previamente à aprovação dos respetivos tarifários, conforme decorre do n.º 6 do art.º 28.º do Regulamento dos Procedimentos Regulatórios⁵.

Neste âmbito, informa-se que em 2016 e 2018 o MFA não solicitou parecer sobre a proposta de revisão do tarifário. Nos anos de 2015, 2017 e 2019 iniciou os procedimentos para obtenção do parecer da ERSAR, contudo a informação disponibilizada não foi considerada suficiente para a sua emissão. No Anexo 5 apresenta-se um resumo dos processos de formação de tarifários e respetivo estado final, assim como as interações nos casos em que a informação não foi considerada válida.

Na expectativa de ter contribuído sobre a matéria em apreço, a ERSAR manifesta a sua disponibilidade para prestar o apoio ou esclarecimentos adicionais considerados necessários.

Com os melhores cumprimentos,

A Presidente

Junta: 5 Anexos

⁵ Regulamento n.º 446/2018, aprovado por deliberação da ERSAR de 14 de junho de 2018, publicado em Diário da República, 2.ª Série, n.º 140, de 23 de julho.