

# CONTROLO DO PROGRAMA DE APOIO À ECONOMIA LOCAL

## MUNICÍPIO DA COVILHÃ

---

O município cumpriu as obrigações e atingiu os objetivos previstos no Plano de Ajustamento Financeiro do PAEL?

**Relatório n.º 2017/1458**

**Independência**

**InteGridade**

**ConFiança**

**PARECER:**

Submeto à consideração do Senhor Inspetor-Geral com o meu acordo, sublinhando as propostas constantes dos pontos 4.1.1. a 4.1.3. deste Relatório de auditoria, prevista na Lei n.º 43/2012, de 28 de Agosto.

Subinspetora-Geral

Digitally signed by ANA  
PAULA PEREIRA COSME  
FRANCO BARATA  
SALGUEIRO  
Date: 2018.02.20 18:55:15 Z

Concordo, salientando o/a:

Violação, em 2015, em termos absolutos ou numa perspetiva substancial, das obrigações a que o Município se vinculou com a adesão ao PAEL, designadamente ao nível da evolução da receita, *stock* da dívida e saldo orçamentais, ao que acresce o agravamento, em termos reais, de forma muito negativa, da relação entre as referidas grandezas, situação que é suscetível de ser sancionada em termos tutelares administrativos.

Incumprimento, em 2016, da obrigação de fixação da taxa máxima de IMI dos prédios urbanos, situação que é suscetível de implicar a cessação do contrato do PAEL, mas que deixou de relevar em sede de responsabilidade financeira atendendo à alteração ocorrida no respetivo regime e à jurisprudência do Tribunal de Contas.

À consideração superior.

Direção de projeto.

Digitally signed by ALEXANDRE  
VIRGÍLIO TOMÁS AMADO  
Date: 2018.02.14 17:20:10 Z

**DESPACHO:**

Concordo.

Remeta-se a Sua Exa o Secretário de Estado do Orçamento.

Inspetor-Geral.  
  
( Vitor Braz )

Date: 2018.03.01  
17:17:34 Z

Relatório n.º 2017/1458

Processo n.º 2016/240/A3/270

CONTROLO DO PROGRAMA DE APOIO À ECONOMIA LOCAL ( PAEL )  
MUNICÍPIO DA COVILHÃ

**SUMÁRIO EXECUTIVO**

A presente auditoria foi realizada com o objetivo de verificar se o **Município da Covilhã ( MC )** cumpriu as obrigações e objetivos do PAEL para 2015, tendo-se obtido do exame efetuado e do exercício do procedimento do contraditório ( Anexos 1 a 4 ), em especial, os seguintes resultados:

**1. Adesão ao Programa de Apoio à Economia Local ( PAEL ) e incumprimento, em termos absolutos ou numa perspetiva substancial, do respetivo objetivo global**

**1.1.** O MC formalizou, em 2012, a adesão ao PAEL, tendo obtido, através do recurso a um empréstimo de médio/longo prazos ( EMLP ), um financiamento, em termos finais, de **2,8 M€**.

**1.2.** A **Autarquia**, em 2015, **não cumpriu os principais objetivos quantitativos a que se vinculou**, em termos absolutos, **no PAF ou considerando**, sendo caso disso, **o PAF ( Ajustado )**, no que se refere:

✓ **Receita orçamental**, nas perspetivas agregada e da classificação económica, com, respetivamente, **menos 2,8 M€ e 465 m€** ( o mesmo acontecendo quanto ao respetivo conjunto de medidas específicas de otimização ) e **não potenciou totalmente a arrecadação relativa a receitas sobre as quais tem poder de decisão** ( em especial, o IMI e a derrama );

✓ **Stock da dívida orçamental ( mais 16,3 M€ e 15 M€, respetivamente )**, ainda que tal facto possa ser parcialmente justificado com o reconhecimento da relativa a processos judiciais decididos após a elaboração do PAF e para os quais não havia previsão de decisão desfavorável ( 12,2 M€ no final do ano ), subsistindo, no entanto, mesmo que se considere esse montante, diferenças materialmente relevantes face aos valores estimados naquele Plano;

Acresce que caberia ao MC, nesse contexto, de acordo com o quadro legal, tomar a iniciativa de promover oportunamente, caso se justificasse, junto do Estado ( através da DGAL ) a reanálise do PAF, de modo a incluir ( caso fosse aceite ) nas correspondentes estimativas o impacto resultante dessas situações;

✓ **Saldo orçamental ( menos 1,5 M€ e 1,3 M€, respetivamente )**.

Para além do referido, a **relação entre um conjunto de grandezas** ( receita, despesa, dívida e saldo orçamentais ) **constantes do PAF ou**, sendo caso disso, **considerando o PAF ( Ajustado ) piorou significativamente em termos reais**.

Saliente-se, ainda assim, que o **EMLP do PAEL foi utilizado para diminuir**, entre 2011/2015, as “ **outras dívidas a terceiros** ” e o **stock de PA** em **montante** bastante superior ao do respetivo financiamento, sendo, ainda, de referir que a **dívida municipal decresceu**, entre 2011/2013 e 2015, **de forma relevante** ( menos 20,1 M€ e 1,1 M€ ), ainda que, no final do último ano indicado, estivesse **reconhecido, em acréscimos de custos, o valor de 4,2 M€**, relativo a contratos de gestão com a **ADC, EM**, que, não obstante as dívidas existentes quanto à sua fiabilidade e exigibilidade, **constituiu um risco futuro para a evolução desta grandeza**.

De qualquer modo, a **Autarquia violou**, em 2015, em termos absolutos ou numa perspetiva substancial, as obrigações decorrentes do PAEL, **pois não atingiu, de forma materialmente relevante, os objetivos quantitativos previstos no PAF ou considerando o PAF ( Ajustado ) para a receita, stock da dívida e saldo orçamentais e agravou, em termos reais, de forma muito negativa, a relação entre um conjunto de grandezas relevantes**.

A situação descrita é **suscetível**, em abstrato, **de ser sancionada em termos tutelares administrativos e financeiros**.

Em sede **tutelar administrativa**,

propõe-se que seja dado cumprimento ao regime legal previsto, quanto ao princípio do contraditório, no n.º 4, do art. 6º, da Lei n.º 27/96, de 1/08.

Adesão ao PAEL e arrecadação de um EMLP de 2,8 M€

Incumprimento, em termos absolutos e substanciais, dos principais objetivos previstos PAF ou considerando o PAF ( Ajustado )

Agravamento, em termos reais, das relações entre variáveis relevantes face ao previsto no PAF ou considerando o PAF ( Ajustado )

Redução das outras dívidas a terceiros e do stock de PA em montante bastante superior ao EMLP do PAEL

Diminuição da dívida global, não obstante a existência de significativos riscos para a sua evolução no futuro

Violação das obrigações decorrentes do PAEL

Eventual responsabilidade tutelar administrativa

No âmbito financeiro, dada a alteração, a partir de 1/01/2017, do regime de responsabilidade financeira dos membros dos órgãos executivos das autarquias locais e à jurisprudência consistente do Tribunal de Contas sobre essa matéria, não se justifica a realização de outras diligências.

**1.3.** Dado o incumprimento, em 2015, do PAEL, o MC estava **obrigado a fixar**, em 2016, a **taxa máxima do IMI** ( a liquidar e pagar em 2017 ), o que **não se verificou quanto aos prédios urbanos**, sendo tal facto **suscetível de implicar a resolução do contrato** e de **ser sancionada em termos financeiros**, não se justificando outras diligências nesta última sede pelas razões apontadas no item 1.2..

**1.4.** A Autarquia **tem prestado a informação à DGAL** para efeitos de acompanhamento do PAEL, **ainda que os dados reportados não refletissem, com inteira fiabilidade, a sua situação**, em especial ao nível da dívida orçamental ( mais **1 M€**, decorrentes, essencialmente, das correções da IGF ).

## 2. Principais recomendações

**2.1.** Destacamos as **recomendações ao MC** que visam, no essencial, **garantir o/a:**

- ✓ Cumprimento integral das obrigações decorrentes da adesão ao PAEL, nomeadamente as consubstanciadas no respetivo PAF;
- ✓ Promoção da reanálise, em articulação com a DGAL, do PAF do PAEL, no sentido do seu ajustamento à evolução entretanto ocorrida;
- ✓ Adoção de medidas concretas de redução de despesa e de otimização de receita, com vista ao restabelecimento de um nível de endividamento global sustentável, em conformidade com as obrigações decorrentes da adesão ao PAEL;
- ✓ Fixação das taxas máximas de IMI legalmente previstas, em caso de persistência do incumprimento do PAEL;
- ✓ Prestação de informação rigorosa à DGAL e, formalmente, à Assembleia Municipal para feitos de um adequado acompanhamento do PAEL.

Incumprimento da  
obrigação de fixação da  
taxa máxima de IMI em  
2016

Prestação de informação  
incorreta à DGAL

Principais áreas das  
recomendações

## ÍNDICE

<b>1. INTRODUÇÃO.....</b>	<b>6</b>
<b>1.1. FUNDAMENTO.....</b>	<b>6</b>
<b>1.2. QUESTÃO DE AUDITORIA E ÂMBITO .....</b>	<b>6</b>
<b>1.3. METODOLOGIA.....</b>	<b>6</b>
<b>1.4. CONTRADITÓRIO .....</b>	<b>7</b>
<b>2. RESULTADOS.....</b>	<b>7</b>
<b>2.1. PROGRAMAS DE CONSOLIDAÇÃO E/OU RECUPERAÇÃO FINANCEIRA .....</b>	<b>7</b>
<b>2.2. PROGRAMA DE APOIO À ECONOMIA LOCAL.....</b>	<b>8</b>
<b>3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES .....</b>	<b>30</b>
<b>4. PROPOSTAS .....</b>	<b>33</b>
<b>ANEXOS 1 ( fls. 1 a 6 ), 2 ( fls. 7 a 14 ), 3 ( fls. 15 a 33 ) e 4 ( fls. 34 a 78 )</b>	

### LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

<b>Cfr</b>	Confrontar
<b>CP</b>	Curto prazo
<b>DGAL</b>	Direção-Geral das Autarquias Locais
<b>DGTF</b>	Direção-Geral do Tesouro e Finanças
<b>DL</b>	Decreto-Lei
<b>DR</b>	Diário da República
<b>EL</b>	Endividamento Líquido
<b>EMLP</b>	Empréstimo de médio e longo prazos
<b>FAM</b>	Fundo de Apoio Municipal
<b>FEF</b>	Fundo de Equilíbrio Financeiro
<b>IGF</b>	Inspeção-Geral de Finanças
<b>IMI</b>	Imposto Municipal sobre Imóveis
<b>M€</b>	Milhões de euros
<b>m€</b>	Milhares de euros
<b>MC</b>	Município da Covilhã
<b>MLP</b>	Médio e longo prazos
<b>PPP</b>	Parcerias público-privadas
<b>PA</b>	Pagamentos em atraso
<b>PAEL</b>	Programa de Apoio à Economia Local
<b>PAF</b>	Plano de Ajustamento Financeiro
<b>PMP</b>	Prazo médio de pagamento
<b>PPTH</b>	Programa Pagar a Tempo e Horas
<b>RCM</b>	Resolução de Conselho de Ministros
<b>SGA</b>	Saldo da gerência anterior
<b>SGS</b>	Saldo para a gerência seguinte
<b>SIIAL</b>	Sistema Integrado de Informação das Autarquias Locais
<b>TC</b>	Tribunal de Contas

## 1. INTRODUÇÃO

### 1.1. FUNDAMENTO

**1.1.1.** Em cumprimento do plano de atividades aprovado da Inspeção-Geral de Finanças ( IGF ), foi realizada uma auditoria ao Município da Covilhã ( MC ), enquadrada no Projeto designado “ Controlo do Programa de Apoio à Economia Local ( PAEL ) ” <sup>1 e 2</sup>.

### 1.2. QUESTÃO DE AUDITORIA E ÂMBITO

**1.2.1.** A esta auditoria estiveram associados os seguintes **objetivos**:

Concluir, em termos globais, sobre o (in)cumprimento, no final de 2015, das obrigações e objetivos resultantes da adesão ao PAEL, através da(o):	
a)	Validação da informação comunicada à Direção-Geral das Autarquias Locais (DGAL) no âmbito do acompanhamento do PAEL e apuramento de eventuais diferenças entre os dados reportados e os apurados pela IGF;
b)	Controlo do cumprimento das obrigações previstas no PAEL e dos objetivos constantes do respetivo PAF <sup>3</sup> (com base na informação reportada à DGAL e apurada pela IGF), designadamente quanto à evolução da receita, despesa, dívida, serviço da dívida, prazo médio de pagamento e endividamento líquido;
c)	Análise do impacto (anual e global) da adesão do Município a programas de consolidação financeira desde 1/01/2007 (incluindo o PAEL) na evolução da dívida, em especial, de curto prazo (CP) e dos pagamentos em atraso (PA);
d)	Conhecimento do sistema de controlo interno instituído em relação ao cumprimento do quadro legal previsto no PAEL e noutras áreas relacionadas com o endividamento municipal.

### 1.3. METODOLOGIA

**1.3.1.** A presente ação baseou-se no programa de trabalho elaborado para controlo do PAEL ( os procedimentos estão sintetizados no Anexo 1 ), tendo a auditoria englobado a:

- ✓ Recolha e análise de informação ( com recurso a um conjunto diversificado de mapas e fichas criados especificamente para estas auditorias );
- ✓ Realização de entrevistas com dirigentes e outros trabalhadores da entidade ( com base em questionários previamente concebidos );
- ✓ Efetivação de testes de conformidade e substantivos.

Anexo 1 (fls. 1 a 6)

Realce-se que, para além de efetuarmos a comparação direta, relativamente às variáveis relevantes ( designadamente, receita, despesa, dívida e saldo orçamental ), entre os valores reais apurados e os previstos no PAF, também realizámos abordagens complementares <sup>4</sup> que atendem:

- ✓ Aos valores constantes daquele documento ajustados <sup>5</sup>, sendo caso disso, das divergências

<sup>1</sup> Aprovado pela Lei n.º 43/2012, de 28/08 ( posteriormente regulamentado pela Portaria n.º 281-A/2012, de 14/09 ).

<sup>2</sup> Foi, ainda, realizada na mesma Autarquia, e de forma articulada com o presente trabalho, uma outra auditoria no âmbito do projeto “ Contribuir para uma gestão orçamental e financeira rigorosa e um nível de endividamento sustentável na Administração Local em termos individuais e consolidados “ ( Processo n.º 2016/238/A3/269 ), cujos objetivos visaram, em especial, o exame e a avaliação da qualidade da informação constante da prestação de contas e a análise da gestão orçamental e do endividamento municipal.

<sup>3</sup> Plano de Ajustamento Financeiro, que, nos termos legais, acompanhava o pedido de adesão ao PAEL ( art. 5º, n.º 2, e art. 6º ).

<sup>4</sup> Essa análise é necessária, em nosso entender, para uma pronúncia fundamentada e sustentada sobre o (in)cumprimento, numa perspetiva global, das metas e objetivos do PAF, pois as situações e análises descritas a seguir são suscetíveis de se repercutir, de forma determinante e incorreta, sobre as asserções a retirar nessa matéria e permitem um controlo substancial do comportamento do Autarquia nesta sede.

<sup>5</sup> Cfr. infra a justificação desses ajustamentos e respetivo o impacto nas diversas variáveis relevantes para os objetivos e metas previstos no PAF, sendo, ainda, de referir que as grandezas influenciadas por essas correções passarão a ser designadas, ao longo deste documento, de PAF ( Ajustado ).

ocorridas entre a previsão e execução da arrecadação e utilização do empréstimo de médio e longo prazo ( EMLP ) do PAEL e do impacto da dívida ( não prevista no PAF ) resultante da participação no Fundo de Apoio Municipal ( FAM )<sup>6</sup>;

- ✓ À evolução ocorrida ao nível da relação, em termos quantitativos, entre as variáveis relevantes atendendo aos valores dos PAF, PAF ( Ajustado ) e reais.

Na presente auditoria, tomámos ainda em consideração os resultados da ação n.º 2016/238/A3/269 no que respeita às correções efetuadas, nomeadamente ao nível do passivo exigível, no âmbito do exame à qualidade da informação constante dos documentos de prestação de contas de 2015.

#### 1.4. CONTRADITÓRIO

**1.4.1.** Nos termos do disposto no art. 12º ( princípio do contraditório ) do DL n.º 276/2007, de 31/07, do n.º 2 do art. 19º, e art. 20º do Regulamento do Procedimento de Inspeção da IGF<sup>7</sup>, foi dado conhecimento formal ao Senhor Presidente da Câmara Municipal da Covilhã das principais asserções, conclusões e recomendações deste documento, através do envio, em 17/10/2017, do projeto de relatório.

A análise da resposta recebida ( EG03274 ), em 28/11/2017 que, no essencial, não põe em causa as asserções, conclusões e recomendações explicitadas no projeto de relatório, ainda que seja expressa a discordância sobre a conclusão final no sentido do incumprimento do PAEL, consta do presente documento, no qual introduzimos, em alguns pontos específicos, os aspetos que consubstanciam informações ou dados complementares relevantes.

No contraditório, o MC salienta a “ (...) *postura orientadora e pedagógica com que são apresentadas as conclusões e recomendações no relatório objeto da presente análise, que contribuirá, por certo, para que os serviços municipais e os titulares dos respetivos órgãos autárquicos continuem no caminho traçado* ”.

Anexo 4 ( fls. 34 a 78 )

## 2. RESULTADOS

### 2.1. PROGRAMAS DE CONSOLIDAÇÃO E/OU RECUPERAÇÃO FINANCEIRA

**2.1.1.** O MC aderiu, em **2008**, ao **Programa Pagar a Tempo e Horas ( PPTH )**<sup>8</sup>, tendo beneficiado do acesso a financiamento, através do recurso a dois EMLP, com um capital total de **4,8 M€**.

Anexo 2 ( fls. 7 )

A Autarquia também formalizou, em **2012**, adesão ao **PAEL ( Programa II )**<sup>9</sup>, na sequência do qual **contratou e arrecadou um EMLP de 2,8 M€** para aplicar na redução dos PA<sup>10</sup>.

Anexo 2 ( fls. 8 )

<sup>6</sup> Cujo regime consta da Lei n.º 53/2014, de 25/08, em especial, nos arts. 17º a 19º no que respeita à contribuição dos municípios para o capital social ( através da aquisição de unidades de participação ), que teve de ser reconhecida contabilisticamente, em princípio, em 2014, e realizada a partir de 2015, ainda que em prestações ( ao longo de 7 anos ), quando tal dívida e, conseqüente, despesa não foram contempladas no PAF.

<sup>7</sup> Aprovado pelo Despacho n.º 6387/2010, de 5/04, do Ministro de Estado e das Finanças e publicado no DR, 2ª Série, de 12/04.

<sup>8</sup> Promovido pelo Governo com o objetivo de “ (...) *reduzir significativamente os prazos de pagamento a fornecedores de bens e serviços praticados por entidades públicas* (...) ” – cfr. preâmbulo da Resolução do Conselho de Ministros ( RCM ) n.º 34/2008, de 22/02.

<sup>9</sup> Em virtude de não se encontrar abrangido por um plano de reequilíbrio financeiro e não apresentar, a 31/12/2011, uma situação de desequilíbrio estrutural ( situações enquadráveis no Programa I ), nem ter aderido facultativamente ao Programa I.

<sup>10</sup> A criação deste Programa teve por “ (...) *objeto a regularização do pagamento de dívidas dos municípios vencidas há mais de 90 dias, registadas na (...) DGAL à data de 31 de março de 2012* .” ( cfr. n.º 1 do art. 1º da Lei n.º 43/2012, de 28/08 ).

2.1.2. Deste modo, entre **2007/2015**, o MC **utilizou**, no âmbito de **programas de consolidação e/ou recuperação financeira**, EMLP nos seguintes montantes globais:

Figura 1 – EMLP no âmbito de Programas de consolidação e/ou recuperação financeira

Un: euro

DESCRIÇÃO	MONTANTES TOTAIS ARRECADADOS		
	2008	2013	TOTAL POR PROGRAMA
PPTH	4 810 191		4 810 191
PAEL		2 815 021	2 815 021
<b>TOTAL</b>	<b>4 810 191</b>	<b>2 815 021</b>	<b>7 625 212</b>

Fonte: Direção-Geral do Tesouro e Finanças ( DGTF )

Anexo 2 (fls. 7 e 8)

Através destas operações, a Autarquia transformou um elevado montante de dívidas administrativas e/ou comerciais originariamente de curto prazo ( CP ) em dívida financeira de médio e longo prazo ( MLP ), diminuindo, pelo menos momentaneamente, a pressão sobre a tesouraria municipal, mas onerando os orçamentos futuros, face ao exigível cumprimento do respetivo serviço da dívida.

## 2.2. PROGRAMA DE APOIO À ECONOMIA LOCAL

### 2.2.1. ADEÇÃO E FINANCIAMENTO NO ÂMBITO DO PAEL

2.2.1.1. A Autarquia formalizou, **em 2012**, como já referimos, um pedido de **adesão ao PAEL ( Programa II )**, acompanhado, nos termos do quadro legal, por um **PAF**, aprovado pelos órgãos <sup>11</sup> executivo e deliberativo, na mesma data ( 21/setembro desse ano ), que foi posteriormente **aprovado pelo Governo** <sup>12</sup>.

2.2.1.2. Na sequência da referida decisão governamental, foi autorizada a **concessão de um EMLP pelo Estado**, através da DGTF, de acordo com os pressupostos e nos termos seguintes:

Figura 2 – Financiamento no âmbito do PAEL

Un: euro

CANDIDATURA Dívidas vencidas há mais de 90 dias (31/03/2012)			FINANCIAMENTO OBTIDO						VALOR NÃO DESEMBOLSADO
Inicial	Pagamentos efetuados	Valor Líquido	Despacho no DR	Visto do TC	Diferença	1º Tranche 31/01/2013	2º Tranche 05/09/2013	Total	
(1)	(2)	(3) = (1) - (2)	(4)	(5)	(6) = (5) - (4)	(7)	(8)	(9) = (7) + (8)	(10) = (5) - (9)
3 943 550	1 128 529	2 815 021	2 815 021	2 815 021	0	1 970 515	844 506	2 815 021	0

Fonte: DGTF, DGAL e auditoria da IGF

Anexo 2 (fls. 8)

O indicado EMLP, com uma maturidade de 14 anos e sem período de carência, foi visado pelo Tribunal de Contas ( TC ) em 17/01/2013, tendo a **Autarquia arrecadado, em 2013**, através de duas tranches, a totalidade do capital ( **2 815 021 €** ).

Anexo 2 (fls. 9 a 14)

<sup>11</sup> Cfr. n.º 2 do art. 5º do PAEL.

<sup>12</sup> Cfr. Despacho n.º 14763-D/2012 dos Gabinetes do Secretário de Estado da Administração Local e Reforma Administrativa e da Secretária de Estado do Tesouro, publicado no Diário da República ( DR ), 2ª Série, n.º 222, de 16/11/2012.

2.2.1.2.1. A utilização do financiamento do PAEL no pagamento de dívidas a terceiros ( com base na informação do SIAL <sup>13</sup> e na prestada pelo MC ) foi a seguinte:

Figura 3 – Arrecadação e utilização do EMLP do PAEL

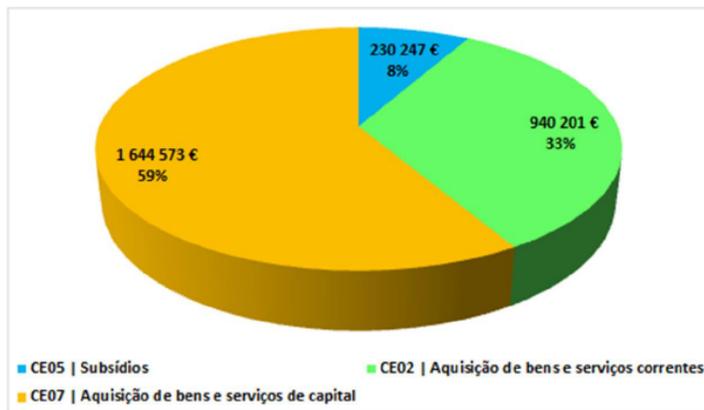
Un: euro

DESCRIÇÃO	MONTANTES - 2013		
	1ª Tranche	2ª Tranche	Total
(1)	(2)	(3)	(4) = (2) + (3)
A - Receitas arrecadadas ao abrigo do EMLP do PAEL	1 970 514,63	844 506,27	2 815 020,90
B - Montantes utilizados no pagamento a terceiros	1 970 514,63	844 506,27	2 815 020,90
C - DIFERENÇA (A)-(B)	0,00	0,00	0,00

Fonte: SIAL e informação prestada pelo Município

Em 2013, o MC utilizou, na liquidação dos PA elegíveis de acordo com o quadro legal, o montante total arrecadado do EMLP do PAEL, que foi afeto ao pagamento de despesas da seguinte natureza:

Figura 4 – Despesas pagas com o PAEL ( por classificação económica )



Fonte: SIAL e auditoria da IGF

Assim, uma parte relevante do referido financiamento ( cerca de 41% ) foi utilizada no pagamento de despesas correntes ( subsídios e aquisições de bens e serviços ), ou seja, numa finalidade legal para a qual, em regra, não deviam ser afetas receitas desta índole, mas sim de natureza corrente arrecadadas pelo Município <sup>14</sup>.

2.2.1.3. O Município divulgou, no sítio oficial da internet <sup>15</sup>, o pedido de adesão ao Programa e o contrato celebrado com o Estado ( art. 13º da Lei n.º 43/2012, de 28/08 ), tendo afixado, ainda, editais nas respetivas Juntas de Freguesia <sup>16</sup> e publicado no Boletim da Autarquia <sup>17</sup> a aprovação da adesão ao programa e a ratificação do respetivo contrato de empréstimo.

<sup>13</sup> Sistema Integrado de Informação das Autarquias Locais.

<sup>14</sup> Ainda que, como é sabido, o PAEL ( tal como outros mecanismos de consolidação e/ou recuperação financeiras ) não distinga o tipo das dívidas a que o capital do respetivo EMLP deve ser afeto, pois tem como objeto o pagamento de PA independentemente da sua natureza ( capital ou corrente ).

<sup>15</sup> <http://download.cm-covilha.pt/pdf/Economia/ContasGerencia/2012PAELPedidodeadesao.pdf> e <http://download.cm-covilha.pt/pdf/Economia/ContasGerencia/2012PAELContratodeEmprestimo.pdf>.

<sup>16</sup> Edital da Assembleia Municipal n.º 38/2012 de 24/09, afixado no átrio do edifício dos Paços do Concelho e nas sedes de Junta de Freguesia e Edital da Câmara Municipal de 24/09/2012.

<sup>17</sup> Nos Boletins Municipais n.ºs 18/2012, de 12/10, e 1/2013, de 17/01.

## 2.2.2. ENQUADRAMENTO GERAL DO PAEL E AJUSTAMENTO DE ALGUNS OBJETIVOS DO PAF

**2.2.2.1.** No caso do MC, o PAF<sup>18</sup> deveria incluir **um conjunto de “ (...) medidas adicionais de redução e contenção da despesa, bem como de otimização da receita ”**<sup>19</sup>, nomeadamente ao nível da fixação dos preços nos setores do saneamento, água e resíduos<sup>20</sup>, do aperfeiçoamento dos processos e do controlo da cobrança de taxas e preços municipais, da aplicação de coimas e promoção dos processos de execução fiscal ( cfr. item 2.2.3.1.2. ).

**2.2.2.2.** Os **objetivos constantes do PAF elaborado pelo MC** foram afetados ( cfr. item 1.2.1. ), posteriormente, por um evento que não lhe é imputável, pelo que deve ser tido em consideração na análise a efetuar.

De facto, **as estimativas constantes daquele documento para 2015 não englobavam a contribuição para o FAM, no montante global de 1,4 M€** ( e, assim, o respetivo impacto em termos de dívida e despesa municipais ), que não decorreu de qualquer decisão e/ou deliberação autónoma dos órgãos e eleitos locais, mas sim do quadro legal vigente.

Ora, tal situação, em nosso entender, é suscetível de se repercutir, de forma determinante e incorreta, sobre as asserções a retirar em termos de (in)cumprimento das metas e objetivos previstos no PAF, pelo que, também efetuámos, relativamente a 2015, a comparação entre os valores reais apurados e os constantes do PAF ( Ajustado ), atendendo ao impacto daquele evento sobre as seguintes grandezas relevantes:

**Figura 5 – Impacto da dívida relativa ao FAM**

Un: euro

AJUSTAMENTOS ÀS ESTIMATIVAS DO PAF (2015)	VARIÁVEIS			
	Despesa	Dívida municipal		Saldo Orçamental
		CP	MLP	
CONTRIBUIÇÃO AO FAM NÃO PREVISTA	206 996	206 996	1 034 980	- 206 996

Fonte: Auditoria da IGF

No contraditório, a Autarquia considera que, para além do FAM, ocorreram um conjunto de “ *factos não previstos aquando a elaboração do plano de ajustamento financeiro derivados de alterações legislativas e sentenças judiciais* ” que deveriam ser considerados nos ajustamento ao PAF, efetuando, subsequentemente, ao longo daquele documento, a análise do (in)/cumprimento com PAEL atendendo ao impacto dessas situações nas estimativas realizadas para as diversas variáveis relevantes.

Anexo 4 (fls. 40 a 64)

Ora, no âmbito do projeto de relatório ( cfr. item 2.2.3.4.1. ), a IGF já fazia menção, ainda que apenas com o objetivo de carrear para o processo todos os factos relevantes para a apreciação da situação, ao facto de, em 2015, ter ocorrido um aumento significativo das “ *outras dívidas a terceiros de MLP* ”, na sequência do desfecho de um conjunto de processos judiciais que implicou a assunção de dívidas pela Autarquia no valor de 12,8 M€, montante que, no entanto,

<sup>18</sup> O PAF, independentemente de se tratar de municípios aderentes aos Programas I ou II, deve conter “ (...) *um conjunto de medidas específicas e quantificadas, que evidenciem o restabelecimento da situação financeira do município, tendo em conta os seguintes objetivos: a) Redução e racionalização da despesa corrente e de capital; b) Existência de regulamentos de controlo interno; c) Otimização da receita própria; d) Intensificação do ajustamento municipal nos primeiros cinco anos de vigência do PAEL.* ” ( n.º 1, do art. 6º, do PAEL ).

<sup>19</sup> Atendendo a que a Autarquia se encontrava, em 31/12/2011, numa situação de desequilíbrio conjuntural ( art. 7º da Portaria n.º 281-A/2012, de 14/09, e nas als. b) e c), do n.º 2, do art. 6º da Lei n.º 43/2012, de 28/08 ).

<sup>20</sup> Nos termos definidos nas recomendações da Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos ( ERSAR ).

diverge do indicado no contraditório ( 18,4 M€ ) <sup>21</sup>.

De qualquer modo, face à eventual ocorrência dos factos elencados no contraditório, que, alegadamente, não eram suscetíveis de serem previstos quando da elaboração do PAF, o MC deveria, na sequência da análise do respetivo impacto, ter verificado da possibilidade de serem absorvidos mantendo o cumprimento das obrigações a que se vinculou voluntariamente com a adesão ao PAEL, designadamente, as consubstanciadas no indicado Plano, ou, se assim não fosse, caber-lhe-ia tomar a iniciativa ( pois era a entidade detentora de toda a informação relevante ) de promover, junto do Estado ( através da DGAL ), a sua reanálise, de harmonia com o previsto no n.º 5, do art. 6º, do PAEL, o que não se verificou, não cabendo à IGF substituir-se a estas entidades na eventual definição de novas metas para as indicadas obrigações.

De facto, a IGF, de acordo com a metodologia adotada, apenas ajusta, pelos motivos indicados, para efeitos da análise a efetuar na auditoria, as estimativas do PAF relativamente a situações ocorridas após a sua elaboração, quando respeitam a eventos excecionais e imprevisíveis naquele momento, bem como independentes das decisões dos eleitos ou órgãos autárquicos, cabendo, como já referimos, legalmente à própria Autarquia promover a sua adequação, em articulação com a DGAL, nos restantes casos.

Mantemos, por isso, as correções subjacentes ao apuramento do PAF ( Ajustado ) e a respetiva análise, sem prejuízo de indicar, nos itens relevantes, a posição assumida pela Autarquia.

### 2.2.3. CONTROLO DOS OBJETIVOS/MEDIDAS E OUTRAS OBRIGAÇÕES DO PAEL

#### 2.2.3.1. OTIMIZAÇÃO DA RECEITA

2.2.3.1.1. Relativamente ao **controlo dos objetivos quantitativos**, em termos globais e segundo as perspetivas previstas no PAF ( valores agregados <sup>22</sup> e classificação económica <sup>23</sup> ), relacionadas com a **otimização da receita**, a situação verificada em **2015** foi a seguinte:

Figura 6 – Controlo do PAF ao nível da receita ( valores agregados e classificação económica )

Un: euro

DESCRIÇÃO DOS OBJETIVOS QUANTITATIVOS PREVISTOS NO PLANO PRINCIPAIS RUBRICAS	ANO DE 2015				CONTROLO DO CUMPRIMENTO DO OBJETIVO (EXECUTADOS/PAF) DADOS IGF		CUMPRIMENTO DO OBJETIVO IGF (SIM/NÃO)
	PAF (estimado)	VALORES EXECUTADOS		Montante	%		
		Reporte (DGAL)	Apurados (IGF)				
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(4)-(2)	(6)=(4)/(2)*100	(7)	
VALORES AGREGADOS	Receita total disponível ≥ 29 475 512	26 712 205	26 712 205	-2 763 308	91%	NÃO	
DIFERENÇA: REPORTE DGAL / APURAMENTO IGF (4)-(3)				0			
POR NATUREZA ECONÓMICA	Corrente ≥ 22 305 974	23 841 909	23 841 909	1 536 035	107%	SIM	
	Capital ≥ 4 709 159	2 707 889	2 707 889	-2 001 270	58%	NÃO	
	TOTAL ≥ 27 015 032	26 549 797	26 549 797	-465 235	98%	NÃO	

Fonte: Reporte de informação à DGAL, documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

Anexo 3 (fls. 15)

<sup>21</sup> Refira-se, aliás, que algumas das situações indicadas pela Autarquia nem sequer parecem reunir os pressupostos que ela própria indica, como acontece com o aumento de dívida resultante da operação de internalização, em cumprimento do art. 62º da Lei n.º 50/2012, de 31/08, do passivo da empresa Nova Covilhã, SRU, EM, que perfazia, no final de 2015, o montante de 2,1 M€.

De facto, a Portaria, a que já aludimos, que regulamentou o PAEL ( nomeadamente, no que respeita aos formulários a utilizar nos pedidos de adesão), foi publicada em 14/09/2012, ou seja, num momento em que já era conhecido o quadro legal a que aludimos anteriormente e, conseqüentemente, a obrigação de dissolução da indicada empresa, pelo que poderia perfeitamente ter sido efetuada, no PAF, uma estimativa do impacto desse processo nas metas para as variáveis relevantes, o que, aliás, também não é possível afirmar que não tenha sido feito, pois não estava consagrado no PAF a obrigação de uma fundamentação exaustiva dos eventos subjacentes às previsões efetuadas.

<sup>22</sup> Atendendo à estrutura prevista na Portaria n.º 281-A/2012, de 14/09 ( Programa I – Anexo II – Quadro I ).

<sup>23</sup> Atendendo à estrutura prevista na Portaria n.º 281-A/2012, de 14/09 ( Programa I – Anexo II – Quadro III ).

Em 2015 não foram atingidos, em termos absolutos, os **objetivos do PAF** <sup>24</sup> na perspetiva:

- ✓ Dos **valores agregados** ( receita total disponível, que inclui o saldo orçamental ), uma vez que se verificou um **desvio negativo de 2,8 M€** face ao estimado;
- ✓ Da **classificação económica**, com um **desvio negativo de 465 m€**, que corresponde a apenas menos 2 pp, ainda que com um comportamento diferente ao nível das receitas correntes, que tiveram uma variação positiva de **1,5 M€**.

O diferencial entre os **desvios verificados** nas **duas perspetivas** decorre da **diferença entre** o valor estimado no PAF e o real quanto ao **saldo da gerência anterior** ( SGA ), que não é abrangido pela última análise, ou seja, do resultado da execução da receita e despesas orçamentais no(s) ano(s) anterior(es) <sup>25</sup>.

O desvio apurado nas receitas de capital ( 2 M€ ) resulta, segundo a Autarquia, da realização de estimativas incorretas ou relativas a situações que não se concretizaram, a saber:

- ✓ Previsão da participação no Fundo de Equilíbrio Financeiro ( FEF ) de 4 M€, quando, na sequência da alteração do quadro legal vigente <sup>26</sup>, a verba respetiva foi de apenas 990 m€, acontecendo o inverso ao nível das receitas correntes;
- ✓ Variações, para menos, de, respetivamente, 320 m€ e 230 m€, nas receitas relativas à venda de habitações e noutras desta natureza, situação que ficou a dever-se a fatores conjunturais de agravamento da situação financeira da população, que, no primeiro caso, *“ impede a aquisição de habitações por parte dos inquilinos e/ou seus familiares ”* ( cfr. anexo 3, fls. 15 ) <sup>27</sup>.

Ora, ainda que as situações descritas justifiquem integralmente a diferença entre a previsão e arrecadação das receitas capital, o acréscimo ao nível das correntes foi muito inferior, para além de que a mudança ocorrida quanto à percentagem de distribuição do FEF, entre receitas da natureza indicada, resultou da LOE de 2012, pelo que a Autarquia, quando da elaboração do PAF, já devia ter contemplado esta situação nas previsões efetuadas.

No contraditório, o MC não aceita a conclusão global assumida pela IGF quanto ao incumprimento do PAF do PAEL ao nível da receita, uma vez que, não incluindo o SGA, *“ (...) o desvio verificado foi de apenas 2% ”* e *“ Relativamente às receitas de capital, o valor arrecadado é inferior ao estimado em consequência de um conjunto de fatores ”* exógenos.

Anexo 4 (fls. 50 e 51)

Assim, a Autarquia, refere, apenas, por um lado, como, aliás, já constava do projeto de relatório, que

<sup>24</sup> Apesar do recurso a um empréstimo de CP ( 1 M€ ) não previsto no PAF ( totalmente amortizado até ao final do ano ), sem o qual a execução da receita seria ainda inferior.

<sup>25</sup> O MC alegou, ainda que sem quantificar valores, que o incumprimento verificado também se deveu ao *“ (...) facto de ainda não ter sido aberto o novo Quadro Comunitário de Apoio ”*, sendo de referir que, entre 2012/2014, as *“ Transferências de Capital ”* ( excetuando o FEF - Capital ), que correspondem essencialmente às receitas da rubrica *“ 10.03.07. – Participação comunitária em projetos cofinanciados ”*, foram inferiores em 643 m€ face aos montantes previstos no PAF.

<sup>26</sup> Art. 25º da Lei n.º 2/2007, de 15/01 ( alterado pelo art. 57º da Lei n.º 64-B/2011, de 30/12 ). Em 2015, a percentagem das receitas do FEF afetas a receitas de capital foi de 10%, em vez dos 40% previstos no PAF.

<sup>27</sup> Art. 57º da Lei n.º 64-B/2011, de 30/12, que alterou o art. 25.º da Lei n.º 2/2007, de 15/01.

numa das perspetivas de análise subjacentes ao PAF do PAEL, o incumprimento foi pouco significativo e, por outro lado, que tal facto ficou a dever-se a causas externas, argumentos que não põem em causa as asserções produzidas pela IGF.

**2.2.3.1.2.** Em matéria de **otimização da receita própria**<sup>28</sup> ( cfr. supra item 2.2.2.1. ), o MC previu e quantificou no PAF<sup>29</sup>, **três medidas específicas de otimização da receita**<sup>30</sup>, relativamente às quais foi apurado o seguinte:

**Figura 7 – Controlo das principais medidas de otimização da receita**

Use: aaaa

DESCRIÇÃO DAS PRINCIPAIS MEDIDAS PREVISTAS NO PLANO	ANO DE 2015				CONTROLO DO CUMPRIMENTO DO OBJETIVO - IGF		CUMPRIMENTO - IGF ( SIM / NÃO )
	PAF ( estimado )	VALORES EXECUTADOS		Montante	%		
		DGAL	IGF				
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(4)-(2)	(6)=(5)/(2)	(7)	
2. Otimização e racionalização das taxas cobradas pelo Município	≥ 9 178 708	8 636 288	8 636 288	- 542 420	54,1%	NÃO	
3. Outras medidas com impacto no aumento da receita	≥ 510 215	63 423				Não é possível efetuar o controlo quantitativo com base nas rubricas orçamentais, pelo que a análise é apresentada em termos qualitativos	
8. Participação nos resultados das entidades do sector empresarial local	≥ 1 050 000	0	0	- 1 050 000	0,0%	NÃO	
<b>AUMENTO DA RECEITA (TOTAL) ( exc. medida 3 )</b>	<b>≥ 10 738 923</b>	<b>8 636 288</b>	<b>8 636 288</b>	<b>- 1 592 420</b>	<b>54,4%</b>	<b>NÃO</b>	
<b>DIFERENÇA: REPORTE DGAL / APURAMENTO IGF (4)-(3) (excl. medida 3)</b>			<b>0</b>				

Fonte: Reporte de informação à DGAL, documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

Anexo 3 (fls. 16 e 18)

Assim, em 2015, o MC não cumpriu em termos quantitativos as metas constantes do PAF para as medidas relativas à otimização da receita, apresentando um saldo negativo de 1,6 M€ ( ao qual acresceria ainda o desvio negativo reportado pelo próprio MC relativamente à medida 3, cujo valor não foi possível validar com base na rubricas orçamentais ).

Quanto à medida de “ Otimização e racionalização das taxas cobradas pelo Município ”<sup>31</sup>, a Autarquia vinculou-se, de forma voluntária ( ainda que sem quantificação discriminada no PAF )<sup>32</sup>, ao aumento anual da Tabela de Taxas pelo valor mínimo da inflação e, a partir de 2015, das taxas de Imposto Municipal sobre Imóveis ( IMI ) e da Derrama Municipal, tendo cumprido apenas a primeira delas.

De facto, no Regulamento e Tabela de Taxas, Compensações e Outras Receitas do MC ( n.º 422/2014 publicado no DR, 2.ª série, n.º 184, de 24/09 ), em vigor desde 25/09/2014, prevê-se, no n.º 1 do art. 32º<sup>33</sup>, que “ Os valores das taxas e outras receitas municipais previstas na tabela anexa, serão atualizados anualmente com base na taxa de inflação (...) ”, decisão que foi tomada em 2015 para o ano de 2016<sup>34</sup>.

O mesmo não se verificou no que respeita ao IMI e à derrama municipal, como se evidencia de seguida:

<sup>28</sup> Cfr. al. b), do n.º 1, do art. 6º da Lei n.º 43/2012, de 28/08.

<sup>29</sup> No Quadro II do Anexo III da Portaria n.º 281-A/2012, de 14/09 ( preenchido pelo MC na candidatura ao PAEL ).

<sup>30</sup> As duas primeiras medidas indicadas ainda se subdividem em, respetivamente, duas e três submedidas.

<sup>31</sup> Onde foram também consideradas, incorretamente, pela Autarquia, as rubricas 01. – Impostos e 04.02. – Multas e outras penalidades, pelo que, de forma a manter a coerência e comparabilidade da informação, a IGF adotou os mesmos critérios na aferição do cumprimento da referida medida.

<sup>32</sup> Conforme referido no documento anexo ao pedido de adesão ao PAEL com explicação desenvolvida das medidas.

<sup>33</sup> Em consonância, aliás, com o disposto no n.º 1 do art. 9º da Lei n.º 53-E/2006, de 29/12 ( Regime Geral das Taxas das Autarquias locais ).

<sup>34</sup> De facto, em 2016, conforme nota constante da Tabela disponível em <http://download.cm-covilha.pt/pdf/CamaraRegFormularios/2016TabelaTaxasCompensacoesReceitas.pdf>, a atualização da Tabela de Taxas, Compensações e Outras Receitas do Município da Covilhã foi efetuada com base a inflação prevista para o ano de 2015 na percentagem de 0,7% ( taxa de inflação prevista na Proposta de Orçamento do Estado desse ano ).

Figura 8 – Taxas de IMI e da derrama

Ano (a que respeita o imposto)	TAXAS DE IMI						DERRAMA	
	Prédios rústicos		Prédios urbanos					
			Não avaliados		Avaliados (CIMI)			
	Fixada	Máxima	Fixada	Máxima	Fixada	Máxima	Fixada	Máxima
2011			0,70%	0,70%	0,40%	0,40%	1,40%	
2012			0,70%		0,35%		1,50%	
2013	0,80%	0,80%	0,60%	0,80%	0,34%		1,20%	1,50%
2014					0,35%	0,50%	1,20%	
2015					0,35%		1,20%	

Fonte: Portal das Finanças

Anexo 3 (fls. 19)

Todavia, apesar do referido incumprimento, a **evolução da execução orçamental das respetivas rubricas da receita foi globalmente positiva** ( aumento de **14%** ), tendo por base o ano de referência do PAF ( **2011** ), conforme se indica:

Figura 9 – Evolução das receitas de IMI e derrama cobradas pelo Município

Un: euro

Classificação económica	Valores executados					Variação (%)
	2011	2012	2013	2014	2015	
01.02.02. IMI	4 535 896,68	4 793 082,75	4 841 580,01	5 196 819,83	5 413 519,59	19%
01.02.05. Derrama	608 796,80	624 338,75	354 192,24	388 152,42	433 646,51	-29%
<b>TOTAL</b>	<b>5 144 693,48</b>	<b>5 417 421,50</b>	<b>5 195 772,25</b>	<b>5 584 972,25</b>	<b>5 847 166,10</b>	<b>14%</b>

Fonte: Documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

No contraditório, o MC defende que “ (...) o não aumento das taxas de Imposto Municipal sobre Imóveis e da Derrama Municipal teve como único objetivo ajustar a ação municipal à real situação económica do concelho e por considerar-se que a adoção de tais medidas (...) iriam ser mais prejudiciais a jusante do que benéficas o que acarretaria um agravamento da execução do PAF “.

Acrescenta que, ainda assim, verifica-se “ (...)um aumento da receita proveniente do Imposto Municipal sobre Imóveis relativamente ao previsto no PAF e uma redução da Derrama Municipal relativamente ao previsto no PAF em resultado da manutenção da crise económica “, concluindo que, “ em termos globais, o nível de execução verificado representou apenas um desvio negativo de 2%, o qual poderá ser considerado residual “.

Anexo 4 (fls. 48 e 49)

Ora, não é possível validar as afirmações tecidas pela Autarquia atendendo a que o PAF não discrimina quantitativamente os valores previstos para o IMI e a Derrama, ao que acresce, de qualquer modo, que as mesmas não colocam em causa as asserções formuladas pela IGF.

Por sua vez, o desvio verificado na medida relativa à “ **Participação nos resultados das entidades do setor empresarial local** ”, que corresponde a **66% do total apurado**, decorre, segundo os serviços, do facto de não terem sido promovidas as transferências dos resultados obtidos pelas participadas com o objetivo de, por um lado, “ **eliminar os resultados transitados negativos** “ [REDACTED] e, por outro,

“ consolidar financeiramente o setor empresarial local ” <sup>35</sup>.

Quanto ao “ **Aperfeiçoamento dos processos e do controlo dos factos suscetíveis de gerarem a aplicação de coimas e a promoção dos processos de execução fiscal** ” ( integrados na medida 3 descrita na figura 7 ) cuja quantificação ( no PAF e na monitorização ) apresenta algumas fragilidades <sup>36</sup>, verificamos o seguinte:

**Figura 10 – Processos de contraordenação e de execução fiscal**

ANO	PROCESSOS DE CONTRAORDENAÇÃO			PROCESSOS DE EXECUÇÃO FISCAL					
	Instaurados (n.º)	Findos (n.º)	Valores cobrados (€)	Instaurados (n.º)	Findos (n.º)	Quantia exequenda no ano (€) - instaurados -	Quantia exequenda no ano (€) - findos -	Quantia exequenda em 31/12 (€)	Valores cobrados (€) (Inc. juros e custas)
2011	311	260	51 598,66	602	216	2 490 665,08	2 482 768,36	7 866,06	6 821,56
2012	160	117	43 525,18	7	4	102 005,97	14 822,25	95 049,78	2 626 603,35
2013	59	30	20 701,24	730	157	18 778,81	2 677,99	111 150,60	8 761,65
2014	189	74	29 808,41	28	4	7 249,32	3 013,50	115 386,42	5 084,22
2015	277	24	56 486,04	1548	426	83 754,08	13 324,24	185 816,26	14 389,71

Fonte: Dados facultados pelos serviços da Autarquia

Anexo 3 (fls. 19 e 20)

O número de processos de contraordenações e de execuções fiscais e os respetivos montantes cobrados, entre 2011/2015, apresentaram uma **evolução irregular**, não sendo evidente que tenha ocorrido a melhoria, a que o MC estava obrigado, no sentido do aperfeiçoamento e controlo dos factos suscetíveis de gerarem a aplicação de coimas e a promoção dos respetivos processos, bem como dos de execução fiscal.

O MC, no contraditório, procura justificar a situação, referindo que:

- ✓ Não obstante o “ (...) aumento de técnicos afetos aos processos de contraordenações e execuções fiscais e aumento das equipas de fiscalização (...), o crescimento económico – ou neste caso a falta dele – originou uma menor atividade económica e, por conseguinte, um menor número de processos de contraordenação relativamente ao expetável no momento da elaboração do PAF “.
- ✓ “ No que se refere aos processos de execução fiscal, têm apresentado valores mais reduzidos uma vez que muitas das liquidações que eram emitidas anteriormente foram reduzidas por diferentes fatores, como sejam: abrandamento da atividade económica e aumento dos procedimentos abrangidos pelo licenciamento zero “.

Anexo 4 (fls. 50 e 51)

Refira-se, por fim, que o MC não incluiu no PAF qualquer medida relativa à fixação dos preços nos setores saneamento, água e resíduos, uma vez que a gestão do respetivo sistema municipal é desenvolvida pela empresa ADC - Águas da Covilhã, EM ( empresa local detida indiretamente pela Autarquia em 51% e com participação de

<sup>35</sup> As empresas ICOVI, EM e Águas da Covilhã, EM SA participadas em, respetivamente, 100% e 51% ( direta ou indiretamente ) pelo MC apresentaram resultados líquidos positivos no exercício de 2014 ( com eventual impacto orçamental em 2015 ) de, respetivamente, 460 m€ e 1,043 M€, pelo que, ainda que tivesse ocorrido a distribuição de dividendos, os montantes em causa não permitiriam atingir, por uma margem considerável, o objetivo fixado no PAF.

<sup>36</sup> Apesar da indicação pelo Município de três medidas específicas neste âmbito e da quantificação do respetivo impacto orçamental, não foi possível validar o reporte do mesmo efetuado pelo MC junto da DGAL, dada a impossibilidade em efetuar uma correspondência entre as medidas propostas e as rubricas orçamentais respetivas e de não existirem sistemas de informação adequados à monitorização e análise dos respetivos impactos.

49% de um parceiro privado ), estando portanto a revisão e atualização das tarifas cobradas ao utilizador final sujeitas às fórmulas contratuais previstas.

De qualquer modo, a referida empresa municipal apresentou entre 2011/2015 resultados líquidos positivos, seguindo ( de acordo com o pedido de adesão ao PAEL ) uma política de sustentabilidade e equilíbrio de contas, em que a definição dos preços tem em consideração a cobertura dos custos inerentes à atividade.

### 2.2.3.2. REDUÇÃO E RACIONALIZAÇÃO DA DESPESA

2.2.3.2.1. Quanto ao **controlo dos objetivos quantitativos**, em termos globais e segundo as perspetivas previstas no PAF ( valores agregados<sup>37</sup> e classificação económica<sup>38</sup> ), relacionadas com a **redução ou racionalização da despesa**, a situação verificada em 2015 foi a seguinte:

Figura 11 – Controlo do PAF ao nível da despesa ( valores agregados e classificação económica )

Un: euro

DESCRIÇÃO DOS OBJETIVOS QUANTITATIVOS PREVISTOS NO PLANO PRINCIPAIS RUBRICAS		ANO DE 2015			CONTROLO DO CUMPRIMENTO DO OBJETIVO [EXECUTADOS/PAF] DADOS IGF		CUMPRIMENTO DO OBJETIVO -IGF - (SIM/NÃO)
		PAF (estimado)	VALORES EXECUTADOS		Montante	%	
			Reporte [DGAL]	Apurados [IGF]			
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(4)-(2)	(6)=[(4)/(2)]*100	(7)	
VALORES AGREGADOS	Despesa total	≤ 27 996 103	26 707 499	26 707 499	- 1 288 604	95%	SIM
DIFERENÇA: REPORTE DGAL / APURAMENTO IGF (4)-(3)			0				
POR NATUREZA ECONÓMICA	Corrente	≤ 16 102 860	15 592 979	15 592 979	- 509 881	97%	SIM
	Capital	≤ 11 893 243	11 114 520	11 114 520	- 778 723	93%	SIM
	TOTAL	≤ 27 996 103	26 707 499	26 707 499	- 1 288 604	95%	SIM

Fonte: Reporte de informação à DGAL, documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

Anexo 3 (fls. 21)

O MC, em 2015, **cumpriu**, numa perspetiva global, o **objetivo previsto no PAF para a despesa municipal nas duas óticas indicadas**, tendo os **valores executados sido inferiores** aos **previstos** em cerca de **1,3 M€**.

Por sua vez, considerando os valores do **PAF ( Ajustado )**, o comportamento do MC foi o seguinte:

Figura 12 – Controlo da despesa – PAF ( Ajustado )

Un: euro

DESCRIÇÃO	2015				CONTROLO DO CUMPRIMENTO DO OBJETIVO		CUMPRIMENTO (SIM / NÃO)
	PAF (valor estimado)	AJUSTAMENTO FAM (realização do capital social no exercício)	PAF AJUSTADO	IGF (executado)	VALOR	%	
(1)	(2)	(3)	(4)=(2)+(3)	(5)	(6)=(5)-(4)	(7)=(5)/(4)	(8)
DESPESA TOTAL	27 996 103	206 996	≤ 28 203 099	26 707 499	- 1 495 600	95%	SIM

Fonte: Reporte de informação à DGAL, documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

Anexo 3 (fls. 21)

Assim, atendendo ao PAF ( Ajustado ), a Autarquia também **cumpriu**, de forma mais relevante, o **objetivo ao nível da despesa ( 1,5 M€ )**.

<sup>37</sup> Atendendo à estrutura prevista na Portaria n.º 281-A/2012, de 14/09 ( Programa II – Anexo III – Quadro I ).

<sup>38</sup> Atendendo à estrutura prevista na Portaria n.º 281-A/2012, de 14/09 ( Programa II – Anexo III – Quadro III ).

No contraditório, o MC refere que o desvio apurado estaria justificado pelo conjunto de situações que considera que deveriam ser ajustamentos ao PAF inicial, matéria sobre a qual já nos pronunciámos no item 2.2.2.2. e que não é suscetível, pelas razões aí apresentadas, de pôr em causa as asserções da IGF.

Anexo 4 (fls. 53)

2.2.3.2.2. O MC, atendendo a que se encontrava numa situação de desequilíbrio conjuntural em 31/12/2011, estava obrigado a prever no PAF, “ (...) **medidas adicionais de redução e contenção de despesa** (...) ” <sup>39</sup>, tendo, neste âmbito, identificado e quantificado cinco <sup>40</sup>, resultando do controlo efetuado o seguinte:

Figura 13 - Controlo das medidas de redução da despesa

Un: euro

DESCRIÇÃO DAS PRINCIPAIS MEDIDAS DE REDUÇÃO/CONTENÇÃO/ RACIONALIZAÇÃO DA DESPESA PREVISTAS NO PLANO	PAF (estimado)	2015		CONTROLO DO CUMPRIMENTO DO OBJETIVO (EXECUTADOS/PAF) - IGF		CUMPRIMENTO DO OBJETIVO - IGF - (SIM/NÃO)
		VALORES EXECUTADOS		MONTANTE	%	
		DGAL	IGF			
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(4)-(2)	(6)=(4)/(2)	(7)
4. Com atividades que tenham impacto direto na diminuição de custos de funcionamento de infraestruturas municipais	≤ 12 412 760	12 612 268	12 612 268	199 507	101,6%	NÃO
5. Outras medidas de redução:	≤ 6 730 006	5 629 391	5 629 391	- 1 100 614	83,6%	SIM
De novos investimentos	≤ 4 362 455	3 283 201	3 283 201	- 1 079 254	75,3%	SIM
Da dívida com impacto na redução do pagamento de juros	≤ 862 582	393 791	393 791	- 468 791	45,7%	SIM
Do valor de transferências para Juntas de Freguesia	≤ 1 070 517	1 295 734	1 295 734	225 217	121,0%	NÃO
Do valor de transferências para Associações	≤ 434 451	656 665	656 665	222 214	151,1%	NÃO
<b>TOTAL</b>	≤ 19 142 766	18 241 659	18 241 659	- 901 107	95,3%	SIM
<b>DIFERENÇA: REPORTE DGAL / APURAMENTO IGF (4)-(3)</b>				<b>0</b>		

Fonte: Reporte de informação à DGAL, documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

Anexo 3 (fls. 17)

O MC, numa perspetiva global, **atingiu o objetivo** fixado para um conjunto de **despesas relevantes**, uma vez que apresentou uma poupança adicional, face à **prevista**, de **900 m€**, mas não, por exemplo, o relativo às transferências para as Freguesias, situação que foi justificada pela Autarquia com a celebração dos acordos de execução no âmbito da delegação de competências prevista no Regime Jurídico das Autarquias Locais <sup>41</sup>.

No contraditório, a Autarquia, no que concerne às transferências para as associações, justifica a situação, afirmando que “ (...) não pode ficar indiferente à situação social existente em resultado da grave crise económica iniciada no início desta década que se prolongou até aos dias de hoje. (...) Desta forma, e em colaboração com diversas Associações que constituem uma forte rede de apoio social no concelho não se desvinculou da sua competência ao nível social e foi promovendo o apoio à população mais necessitada “.

Anexo 4 (fls. 54)

De qualquer modo, refira-se, **quanto às medidas cujo objetivo não foi atingido**, que a sua evolução a partir do ano de referência do PAF ( 2011 ) <sup>42</sup> foi a seguinte:

<sup>39</sup> De acordo com o n.º 2 do art. 7.º da Portaria n.º 281-A/2012, de 14/09.

<sup>40</sup> No documento anexo à candidatura ao PAEL, a Autarquia, no âmbito da medida 4, vinculou-se voluntariamente ( ainda que sem qualquer quantificação discriminada no PAF ) à diminuição em cerca de 20% das despesas com a aquisição de bens e serviços e à redução em 50% dos consumos com iluminação pública.

<sup>41</sup> Lei n.º 75/2013, de 12/09.

<sup>42</sup> Ao nível da medida 4, o MC também teve em consideração ( no PAF e na monitorização ) a componente de despesas com pessoal ( 01. ), pelo que, de forma a manter a coerência e comparabilidade da informação, a IGF adotou os mesmos critérios na aferição do cumprimento da referida medida.

Figura 14 – Evolução de algumas despesas

Un: euro

MEDIDA	Classificação económica	Valores executados					Variação (%)
		2011	2012	2013	2014	2015	
4. Atividades que tenham impacto direto na diminuição de custos de funcionamento de infraestruturas municipais	01. Despesas c/ pessoal	6 814 749	5 829 343	5 860 789	5 923 417	5 822 274	-15%
	02. Aquis. de bens e serviços	6 347 367	6 551 769	6 780 213	5 536 328	6 789 994	7%
	02.02.01 Encargos das Instalações	1 087 237	1 034 075	1 130 827	1 112 349	1 051 702	-3%
	Total 01.+02.	13 162 115	12 381 112	12 641 003	11 459 745	12 612 268	-4%
5. Outras medidas de redução	04/08.05.01.02. - Adm. Local - Freguesias	2 141 034	1 462 257	1 691 915	1 003 625	1 295 734	-39%
	04/08.07.01. - Inst. s/ fins lucrativos	868 903	738 626	747 244	334 987	656 665	-24%
	Total 04./08.	3 009 937	2 200 884	2 439 160	1 338 612	1 952 400	-35%

Fonte: Documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

Assim, apesar do incumprimento dos referidos objetivos, verificou-se uma evolução positiva, entre 2011/2015, do nível das respetivas despesas pagas.

Anexo 3 (fls. 19)

### 2.2.3.3. RELAÇÃO ENTRE RECEITA E DESPESA NO PAEL E NA EXECUÇÃO ORÇAMENTAL

2.2.3.3.1. Por sua vez, de uma abordagem articulada da evolução da relação entre os valores globais da receita disponível e despesa estimados no PAF/PAF ( Ajustado ) e os apurados ao nível da execução orçamental<sup>43</sup>, resultou o seguinte:

Figura 15 – Relação entre a receita/despesa ( PAF / Execução orçamental )

Un: euro

DESCRIÇÃO	2015				
	Receita total disponível	Despesa total	Diferença	Variação receita / despesa	
(1)	(2)	(3)	(4)=(2)-(3)	(5)=(4)B-(4)A	
A - PAF	Aprovado	29 475 512	27 996 103	1 479 410	- 1 474 704
	Ajustado		28 203 099	1 272 414	- 1 267 708
B - Valores Reais	26 712 205	26 707 499	4 706		

Fonte: PAF, documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

Anexo 3 (fls. 22 e 23)

A relação entre a receita total disponível ( incluindo o SGA ) e a despesa total prevista no PAF piorou em termos da execução orçamental ( 1,5 M€ ), situação que **persiste**, ainda que em menor dimensão ( 1,3 M€ ), considerando os montantes do PAF ( Ajustado ).

No entanto, da consideração da receita total por natureza económica ( excluindo o SGA – cfr. item 2.2.3.1.1. ), resulta uma melhoria da relação com a despesa em termos reais face ao PAF ou ao PAF ( Ajustado ), com resultados positivos de, respetivamente, 823 m€ e 1 M€.

De qualquer modo, a **Autarquia**, em 2015, **também violou**, em termos substanciais, **os objetivos estimados no PAF** e/ou atendendo ao **PAF ( Ajustado )** quanto à evolução das **receita e despesa municipais**, pois a **relação entre aquelas grandezas** ( e, deste modo, a respetiva percentagem de cobertura ) **agravou-se consideravelmente em termos reais**, ou seja, a redução da despesa paga não foi suficiente para suprir o decréscimo verificado nas receitas arrecadadas.

Sobre esta matéria, o MC, no contraditório, expressa a sua discordância relativamente às conclusões da IGF, com base em argumentos idênticos e relacionados com os apresentados anteriormente, em termos

<sup>43</sup> Com efeito, a evolução da despesa municipal paga não pode ser dissociada, designadamente, do correspondente comportamento da receita disponível ( saldo orçamental acrescido da receita arrecadada no exercício ).

autónomos quanto às variáveis subjacentes à análise efetuada neste item, a cuja apreciação já procedemos, pelo que mantemos as asserções produzidas.

Anexo 4 (fls. 57)

## 2.2.3.4. DÍVIDA E SUA RELAÇÃO COM OUTRAS VARIÁVEIS

2.2.3.4.1. No que se refere à **comparação**, em 2015, entre os **valores da dívida municipal**<sup>44</sup> previstos no PAF e os **reais**<sup>45</sup>, a situação foi a seguinte:

Figura 16 – Controlo do PAF ao nível da dívida ( valores agregados )

Un: euro

DIMINUIÇÃO DA DÍVIDA - DESCRIÇÃO DOS OBJETIVOS QUANTITATIVOS PREVISTOS NO PLANO	ANO 2014			CONTROLO DO CUMPRIMENTO DO OBJETIVO [EXECUTADOS/PAF]		CUMPRIMENTO DO OBJETIVO - IGF - (SIM/NÃO)
	PAF (estimado)	VALORES EXECUTADOS		Montante	%	
		Reporte (DGAL)	Apurados (IGF)			
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(4)-(2)	(6)=((4)/(2))*100	(7)
A - Curto prazo	≤ 9 596 033	10 766 446	11 815 314	2 219 280	123,1%	NÃO
B - Médio e longo prazo	≤ 39 712 429	53 698 370	53 698 370	13 985 941	135,2%	NÃO
C - Natureza não orçamental	≤ 928 738	871 840	871 840	- 56 898	93,9%	
D - Natureza orçamental (A)+(B)-(C)	≤ 48 379 725	63 592 976	64 641 843	16 262 119	133,6%	NÃO
DIFERENÇA: REPORTE DGAL / APURAMENTO IGF (4) - (3) da linha D			1 048 868			

Fonte: Reporte de informação à DGAL, documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

Anexo 3 (fls. 24)

Em 2015, o **objetivo previsto no PAF, ao nível da evolução da dívida municipal de natureza orçamental, não foi cumprido** em termos globais ou atendendo, de forma autónoma, a **cada uma das suas componentes** ( CP e MLP ), pois o respetivo *stock* ( corrigido pela IGF ) foi **superior ao previsto** em, respetivamente, **16,2 M€** ( 133,6% ), **2,2 M€** e **14 M€**.

Considerando os valores do **PAF ( Ajustado )** também se verifica o **incumprimento deste objetivo**, ainda que de forma ligeiramente menos expressiva, como se evidencia de seguida:

Figura 17 – Controlo do PAF ao nível da dívida de operações orçamentais – PAF ( Ajustado )

Un: euro

DESCRIÇÃO	2015				CONTROLO DO CUMPRIMENTO DO OBJETIVO		CUMPRIMENTO (SIM / NÃO)	
	PAF (valor estimado)	FAM (realização do capital social no exercício)	PAF AJUSTADO	IGF (executados)	Montante	%		
								(4)=(2)+(3)
(1)	(2)	(3)	(4)=(2)+(3)	(5)	(6)=(5)-(4)	(7)=(5)/(4)	(8)	
DÍVIDA DE OPERAÇÕES ORÇAMENTAIS	CP	8 667 296	206 996	≤ 8 874 292	10 943 474	2 069 182	123%	NÃO
	MLP	39 712 429	1 034 980	≤ 40 747 410	53 698 370	12 950 960	132%	NÃO
	Total	48 379 725	1 241 976	≤ 49 621 701	64 641 843	15 020 142	130%	NÃO

Fonte: Reporte de informação à DGAL, documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

Anexo 3 (fls. 24)

Refira-se, no entanto, que, em 2015, foi assumido um elevado valor de dívida decorrente do desfecho de um conjunto de processos judiciais, que importava, no final desse ano, em 12,2 M€, situação que, admitimos, poderia não ser totalmente previsível quando da elaboração do PAF.

Todavia, ainda que não considerássemos esse valor, o MC continuaria a violar, em termos globais, o objetivo do PAF ou considerando o PAF ( Ajustado ) para a dívida municipal, nos relevantes montantes de,

<sup>44</sup> Realce-se que o montante considerado nesta análise é inferior ao que consta do mapa “Evolução da dívida municipal” que integra o relatório relativo ao processo n.º 2016/238/A3/269 ( a que já aludimos ), correspondendo a diferença ao valor relativo à operação de antecipação de receitas que não está refletido contabilisticamente no passivo exigível.

<sup>45</sup> Incluindo as correções indicadas na nota anterior.

respetivamente, 4 M€ e 2,8 M€.

Anexo 3 (fls. 26)

A Autarquia, no contraditório, defende que da “ (...) comparação, em 2015, entre os valores da dívida municipal previstos no PAF e os reais, devidamente ajustados pelos acontecimentos posteriores à elaboração do PAF (...)”, no valor de 18,4 M€, “ (...) o Município da Covilhã cumpriu, para efeito de evolução da dívida municipal, em termos globais ou de forma autónoma, em cada uma das diferentes componentes da estrutura da dívida, relativamente ao valor previsto no PAF “.

Anexo 4 (fls. 57 a 59)

Todavia, pelas razões expostas no item 2.2.2.2., mantemos todas as asserções efetuadas sobre esta matéria.

Realce-se, ainda assim, que ocorreu, entre 2011/2015, **uma evolução positiva da dívida municipal**<sup>46</sup> ( em especial, não considerando a do FAM e a relativa aos processos judiciais a que aludimos ), como se evidencia de seguida:

Figura 18 – Evolução da dívida municipal ( 2011/2015 )

Un: euro

DESCRIÇÃO	EXERCÍCIOS					VARIÇÃO 2011/2015	
	2011	2012	2013	2014	2015	Montante	Taxa
1 - Dívida financeira	41 693 424	38 046 752	36 048 759	33 637 412	28 684 435	- 13 008 989	-31,2%
2 - Outras dívidas a terceiros	41 811 606	35 286 548	28 419 741	25 071 217	35 957 408	- 5 854 198	-14,0%
<b>3 - Total (1+2)</b>	<b>83 505 030</b>	<b>73 333 300</b>	<b>64 468 499</b>	<b>58 708 629</b>	<b>64 641 843</b>	<b>- 18 863 187</b>	<b>-22,6%</b>
4 - FAM				1 448 972	1 241 976	1 241 976	
5 - Processos judiciais					12 227 587	12 227 587	
<b>Diferença (3-4-5)</b>	<b>83 505 030</b>	<b>73 333 300</b>	<b>64 468 499</b>	<b>57 259 656</b>	<b>51 172 280</b>	<b>- 32 332 751</b>	<b>-38,7%</b>

Fonte: Documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

2.2.3.4.2. Por sua vez, a **variação**, em 2015, da **relação** entre o **saldo de operações orçamentais para a gerência seguinte ( SGS )** e o **stock da dívida** em termos estimados no PAF, considerando o PAF ( Ajustado ) e de acordo com os documentos de prestação de contas ( corrigidos pela IGF ), foi a seguinte:

Figura 19 – Relação entre o SGS e o stock da dívida - PAF/PAF ( Ajustado )/real

Un: euro

DESCRIÇÃO	2015				
	SGS	Dívida total orçamental	Diferença	Varição SGS / Dívida Total	
	(1)	(2)	(3)	(5)=(4)B-(4)A	
<b>A - PAF</b>	Aprovado	1 479 410	48 379 725	- 46 900 315	- 17 736 823
	Ajustado	1 272 414	49 621 701	- 48 349 288	- 16 287 850
<b>B - Valores Reais</b>		4 706	64 641 843	- 64 637 138	

Fonte: Reporte de informação à DGAL, documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

Anexo 3 (fls. 22 e 23)

No final de 2015, a **relação** entre o saldo e a dívida total orçamentais previstos no PAF ou atendendo ao PAF ( Ajustado ) **piorou, de forma muito significativa, ao nível dos valores constantes dos documentos de prestação de contas ( corrigidos pela IGF )**.

<sup>46</sup> Que não inclui, neste contexto, como já referimos, o valor relativo à operação de antecipação de receitas que não está refletido contabilisticamente no passivo exigível.

Refira-se, aliás, que mesmo se expurgássemos o valor da dívida relativa aos processos judiciais a que aludimos no item anterior, a variação negativa face ao PAF ou considerando o PAF ( Ajustado ) seria inferior ( respetivamente, 5,5 M€ e 2,896 M€ ), ainda que mantendo-se num nível muito significativo.

De qualquer modo, **no MC, a articulação, em 2015, entre o saldo orçamental e a dívida total ( ajustada ou não ) evidencia, em regra, um comportamento muito mais negativo em termos reais do que o que decorre dos respetivos valores estimados, o que confirma, numa perspetiva substancial, o incumprimento do PAF para o stock da dívida orçamental, que, aliás, já resultava da apreciação efetuada em termos autónomos e absolutos.**

**2.2.3.4.3.** A variação, em 2015, da relação entre a receita total e o stock da dívida municipal, em termos estimados no PAF, considerando o PAF ( Ajustado ) e atendendo aos documentos de prestação de contas ( corrigidos pela IGF ), foi a seguinte:

Figura 20 – Relação entre a receita e o stock da dívida - PAF/PAF ( Ajustado )/valores reais

Un: euro

DESCRÇÃO	2015				
	Receita total disponível	Dívida total orçamental	Diferença	Variação receita / dívida	
(1)	(2)	(3)	(4)=(2)-(3)	(5)=(4)B-(4)A	
A - PAF	Aprovado	29 475 512	48 379 725	- 18 904 212	- 19 025 426
	Ajustado		49 621 701	- 20 146 189	- 17 783 450
B - Valores Reais	26 712 205	64 641 843	- 37 929 638		

Fonte: Reporte de informação à DGAL, documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

Anexo 3 (fls. 22 e 23)

Independentemente de se considerar as grandezas previstas no PAF ou no PAF ( Ajustado ), ocorreu, em 2015, em termos reais, uma variação negativa da relação entre a receita total disponível e o stock da dívida, situação que foi apenas parcialmente justificada pela Autarquia ( cfr. item 2.2.3.4.1. ) com o acréscimo de 12,2 M€ de dívida decorrente de processos judiciais, que, alegadamente, como já referimos, não foram previstos quando da elaboração do PAF.

No contraditório, o MC repete os argumentos anteriormente apresentados quanto à consideração de um conjunto adicional de ajustamentos nos objetivos do PAF, aspeto já apreciado pela IGF ( cfr. item 2.2.2.2. ).

Anexo 4 (fls. 61)

**2.2.3.4.4.** No que se refere ao serviço da dívida municipal, a situação, em 2015, foi a seguinte:

Figura 21 – Controlo do PAF ao nível do serviço da dívida

Un: euro

DESCRÇÃO DOS OBJETIVOS QUANTITATIVOS PREVISTOS NO PLANO	PAF (estimado)	ANO 2015		CONTROLO DO CUMPRIMENTO DO OBJETIVO (EXECUTADOS/PAF)		OBSERVAÇÕES	
		VALORES EXECUTADOS		DADOS IGF			
		REPORTE (DGAL)	APURADOS (IGF)	MONTANTE	%		
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(4)/(2)	(6)=(4)/(2)	(7)	
SERVIÇO DA DÍVIDA (Amortizações + Juros)	PAEL	267 131	269 618	269 618	2 487	100,9%	Cumpriu, atempadamente, o serviço da dívida de todos os EMLP contratados/utilizados
	Outros EMLP	4 670 911	4 670 616	4 670 616	- 295	100,0%	
	TOTAL	4 938 042	4 940 234	4 940 234	2 192	100,0%	

Fonte: Reporte de informação à DGAL, documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

Anexo 3 (fls. 25)

O MC, em 2015, cumpriu, atempadamente, o pagamento do serviço da dívida relativamente a todos os EMLP que se encontravam em vigor nesse exercício, o mesmo acontecendo nos anos anteriores com o empréstimo do PAEL.

Anexo 3 (fls. 27)

### 2.2.3.5. IMPACTO DO PAEL NA EVOLUÇÃO DAS “ OUTRAS DÍVIDAS A TERCEIROS “ E DOS PA

2.2.3.5.1. A arrecadação, após 2011<sup>47</sup>, das receitas provenientes do capital do EMLP celebrado ao abrigo do PAEL, teve o seguinte impacto ao nível da evolução das “ outras dívidas a terceiros ”:

Figura 22 – Impacto do PAEL sobre as “ Outras dívidas a terceiros “

Un: euro

DESCRIÇÃO	ANO BASE	EVOLUÇÃO DE VALORES E VARIAÇÕES					VARIAÇÕES	
	2011	2012	2013	2014	2015	2011/2015	2012/2015	
(A) - Outras dívidas a terceiros originariamente de CP	29 427 906	22 571 969	15 632 144	13 407 548	14 335 733			
(B) - Variação das outras dívidas a terceiros face ao valor existente em cada ano anterior e entre 2011/2015 e 2012/2015		- 6 855 937	- 6 939 824	- 2 224 597	928 185	- 15 092 173	- 8 236 236	
(C) - Empréstimo PAEL (capital utilizado no ano)			2 815 021			2 815 021		
(D) - Variação (sem PAEL) face a cada ano anterior e entre 2011/2015 e 2012/2015 ((B) + (C))		- 6 855 937	- 4 124 803	- 2 224 597	928 185	- 12 277 152	- 5 421 215	

Fonte: Reporte de informação à DGAL, documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

Anexo 3 (fls. 24)

Tendo como base os exercícios de 2011 e 2012<sup>48</sup>, as “ outras dívidas a terceiros ”<sup>49</sup> reduziram, até 2015, 15,1 M€ e 8,2 M€, ou seja, em montante substancialmente superior ao do capital do EMLP do PAEL ( 2,8 M€ ), pelo que, do recurso a este Programa resultou, como seria expectável, uma diminuição duradoura desta componente da dívida.

Anexo 3 (fls. 26)

O MC, no contraditório, acrescenta apenas que, caso fossem considerados todos ajustamentos a que alude, o impacto na variável em análise seria ainda superior.

Anexo 4 (fls. 62)

2.2.3.5.2. A adesão ao PAEL teve, igualmente, o seguinte impacto em sede de evolução dos PA<sup>50</sup>:

Figura 23 – Impacto do PAEL sobre os PA

Un: euro

DESCRIÇÃO	ANO BASE	EVOLUÇÃO DE VALORES E VARIAÇÕES					VARIAÇÕES	
	2011	2012	2013	2014	2015	2011/2015	2012/2015	
(A) - Pagamentos em atraso (PA)	4 456 724	3 219 219	258 710	140 420	82 640			
(B) - Variação dos PA face ao valor existente em cada ano anterior e entre 2011/2015 e 2012/2015		- 1 237 505	- 2 960 509	- 118 291	- 57 779	- 4 374 084	- 3 136 579	
(C) - Empréstimo PAEL (capital utilizado no ano)			2 815 021			2 815 021		
(D) - Variação (sem PAEL) face a cada ano anterior e entre 2011/2015 e 2012/2015 ((B) + (C))		- 1 237 505	- 145 488	- 118 291	- 57 779	- 1 559 063	- 3 212 558	

Fonte: Reporte de informação à DGAL, documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

Anexo 3 (fls. 8, 28 e 29)

<sup>47</sup> Ano base para as estimativas dos PAF.

<sup>48</sup> Ano anterior à utilização do EMLP do PAEL.

<sup>49</sup> Não inclui os montantes relativos a operações de tesouraria, nem, em 2014 e 2015, ao FAM.

<sup>50</sup> Aliás, como já referimos, o capital do EMLP do PAEL tinha de ser utilizado na redução dos PA.

Entre 2011/2012 e 2015, verificou-se uma **diminuição sistemática** do *stock* de PA de cerca de, respetivamente, **4,4 M€** e **3,1 M€**, dos quais 2,8 M€ com origem no EMLP do PAEL, pelo que ocorreu uma **evolução mais favorável da situação** do que a que resultaria apenas da utilização do financiamento obtido através do referido Programa.

Refira-se, ainda, neste contexto, que, atendendo à evolução mensal do *stock* de PA ( reportados no SIIAL ) desde a adesão ao PAEL ( de redução sistemática ), **não há lugar a aplicação da multa prevista no art. 22º do Decreto-Lei ( DL ) n.º 127/2012, de 21/06.**

Anexo 3 (fls. 28 e 29)

### 2.2.3.6. OUTROS OBJETIVOS

2.2.3.6.1. No que respeita aos objetivos do PAF, para o **final de 2015**, quanto ao **saldo orçamental**, e ao **PMP**<sup>51</sup>, a situação foi a seguinte:

Figura 24 – Controlo do PAF ao nível do saldo orçamental e do PMP

Un: euro / dias

DESCRIÇÃO DOS OBJETIVOS QUANTITATIVOS PREVISTOS NO PLANO	PAF	ANO DE 2015		CONTROLO DO CUMPRIMENTO DO OBJETIVO - IGF -		CUMPRIMENTO - IGF - SIM/NÃO	
		VALORES EXECUTADOS		Montante	%		
		Reporte (DGAL)	Apurados (IGF)				
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(4)-(2)	(6)=(4)/(2)	(7)	
SALDO PARA A GERÊNCIA SEGUINTE (SGS)	≥	1 479 410	4 706	4 706	- 1 474 704	0,3%	NÃO
PRAZO MÉDIO DE PAGAMENTO (PMP) - Dias	≤	56	26	16	- 40	29,2%	SIM
DIFERENÇA: REPORTE DGAL / APURAMENTO IGF (4)-(3)	SGS			0			
	PMP - Dias			- 10			

Fonte: Reporte de informação à DGAL, documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

Anexo 3 (fls. 30)

O MC teve, em 2015, um comportamento contraditório nestas variáveis, pois **não cumpriu**, por larga margem, o **objetivo do PAF** para o **saldo orçamental da gerência**, mas **superou o do PMP**.

No que respeita ao **saldo orçamental**, caso se considere o objetivo do **PAF ajustado**, o nível de **incumprimento diminui**, mas **mantém-se num valor muito elevado**:

Figura 25 – Controlo do PAF ao nível do saldo orçamental

Un: euro

DESCRIÇÃO	2015				CONTROLO DO CUMPRIMENTO DO OBJETIVO - IGF		CUMPRIMENTO (SIM / NÃO)	
	PAF (valor estimado)	FAM (realização do capital social no exercício)	PAF AJUSTADO	IGF (executados)	Montante	%		
								(4)=(2)-(3)
(1)	(2)	(3)	(4)=(2)-(3)	(5)	(6)=(5)-(4)	(7)=(5)/(4)	(8)	
SALDO PARA A GERÊNCIA SEGUINTE	1 479 410	206 996	≥	1 272 414	4 706	- 1 267 708	0,4%	NÃO

Fonte: Reporte de informação à DGAL, documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

Anexo 3 (fls. 30)

O MC refere que, “ (...) com o intuito de reduzir a sua dívida – um dos objetivos principais que norteia a sua atual governação – tem realizado um esforço suplementar de pagamento de dívida pelo que, naturalmente, o Saldo Orçamental da Gerência é afetado negativamente por este desiderato “.

Anexo 4 (fls. 64)

<sup>51</sup> Calculado pela DGAL de acordo com a fórmula adotada na RCM n.º 34/2008 de 14/02 e publicada no Diário da República, 1ª Série, de 22/02, após a alteração introduzida pelo Despacho n.º 9870/2009, de 6/04, do Ministro de Estado e das Finanças, publicado no DR, 2ª Série, de 13/04.

**2.2.3.6.2.** Quanto às **parcerias público-privadas ( PPP )**, o MC incluiu, no PAF, uma institucionalizada e dois **contratos de concessão**, como se indica:

**Figura 26 – Parcerias público-privadas**

Un: euro

DESIGNAÇÃO	FORMA DE PARCERIA	MONTANTES ENVOLVIDOS NA PARCERIA 2015		
		PAF	DEVIDOS	PAGOS
ADC - Águas da Covilhã, EM	PPP institucionalizada: 49%: AGS - HIDURBE - Serviços Ambientais, SA (parceiro privado) 51%: ICOVI, EM (100% participada pelo município)	842 532	0	0
Covibus - Transportes Urbanos da Covilhã, SA	Contrato de Concessão do Serviço Público de Transportes Coletivos da Grande Covilhã	473 927	313 606	194 117
ADS - Águas da Serra, SA	Contrato de Concessão do Serviço do Saneamento em Alta do Município da Covilhã e participação do Município em 30% do capital da concessionária	3 396 857	0	0

Fonte: Informação prestada pelos serviços municipais

Segundo informação do MC e o trabalho efetuado pela IGF, apenas a PPP referente à concessão do serviço público de Transportes Coletivos da Grande Covilhã implicou **encargos** no montante de **313,6 m€** ( quando estava previsto no PAF o valor de 474 m€ ), dos quais foram **pagos 194,1 m€, ao que acresce que**, após a adesão ao PAEL, **não foi promovida qualquer nova PPP**.

Para além disso, refira-se que, no final de 2015, a Autarquia tinha **reconhecido, em acréscimos de custos, o montante de 4,2 M€**, relativo a contratos de gestão dos anos de 2010 e 2012 a 2015 com a **ADC - Águas da Covilhã, EM** ( PPP institucionalizada ), que, não obstante as dúvidas existentes quanto à fiabilidade e exigibilidade do valor indicado, constituem um risco em termos de encargos futuros ( esta situação foi analisada no relatório da auditoria a que respeita o processo n.º 2016/238/A3/269, a que já aludimos ).

Anexo 3 (fls. 31 e 32)

**2.2.3.6.3.** Após a adesão ao PAEL, o MC procedeu à **revisão**<sup>52</sup> **do Regulamento do Sistema de Controlo Interno** ( cfr. al. b) do n.º 1 da Lei n.º 43/2012, de 28/08 ), que incidiu sobretudo na adaptação do referido Regulamento à reorganização dos serviços da Câmara Municipal<sup>53</sup>, mas que **não contempla qualquer procedimento de controlo que garanta o cumprimento dos objetivos e das metas do PAEL**.

O MC, no contraditório, informa que se encontra, “ (...) atualmente, em fase de implementação de um conjunto de medidas e iniciativas, com vista a salvaguardar o cumprimento dos objetivos e metas do PAEL, nomeadamente a atribuição de um Gestor para o PAEL e a definição de indicadores e sinais de alerta, que integrarão um sistema de controlo e monitorização específico deste programa “.

Anexo 4 (fls. 65 e 66)

### **2.2.3.7. REPORTE E OBRIGAÇÃO DE DIVULGAÇÃO DA INFORMAÇÃO**

**2.2.3.7.1.** O MC tem **cumprido a obrigação de prestação periódica de informação à DGAL para efeitos de acompanhamento do PAEL**, mas os **dados reportados**, quanto a 2015, **não refletem, com inteira fiabilidade, a sua situação nesta matéria**, pois foram apuradas as seguintes divergências:

<sup>52</sup> Aprovado pela Câmara Municipal, em 14/12/2012.

<sup>53</sup> Deliberada pela Assembleia Municipal a 23/11/2012.

Figura 27 – Diferenças apuradas pela IGF no reporte de informação

DESCRIÇÃO	ANO 2015		
	Reporte DGAL	Apuramento IGF	Diferença
(1)	(2)	(3)	(4)-(3)-(2)
Dívida total de natureza orçamental (MLP+CP) - €	63 592 976	64 641 843	1 048 868
PMP - dias	26	16	- 10

Fonte: Reporte de informação à DGAL, documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

Anexo 3 (fls. 24 e 30)

As diferenças apuradas na **dívida de natureza orçamental** resultaram exclusivamente das correções efetuadas pela IGF na sequência dos procedimentos de circularização e reconciliação dos saldos de terceiros<sup>54</sup>, enquanto que a do **PMP decorre do reporte de valores estimados**, que são diferentes dos finais apurados no exercício.

Anexo 3 (fls. 24 e 30)

2.2.3.7.2. Ainda no âmbito da monitorização e acompanhamento, importa referir que, em 2015, o MC:

- ✓ **Incluiu, no Relatório de Gestão, que integra os respetivos documentos de prestação de contas, informação relativa à execução do PAEL**<sup>55</sup>;
- ✓ **Efetudou, através da Assembleia Municipal, ( ainda que maioritariamente de forma informal<sup>56</sup> ), a monitorização trimestral da execução do PAEL** legalmente exigida<sup>57</sup>.

#### 2.2.3.8. APRECIACÃO GLOBAL FINAL E IMPUTAÇÃO DE RESPONSABILIDADES

2.2.3.8.1. A análise efetuada pela IGF ao exercício de 2015, permite afirmar que o MC, atendendo aos objetivos quantitativos a que se vinculou, em termos absolutos, **no PAF** ou considerando o **PAF ( Ajustado )**, **não cumpriu**, em termos reais, os relativos:

- ✓ **À receita orçamental**, em, **menos 2,8 M€ e 465 m€**, o mesmo acontecendo quanto ao **conjunto de medidas específicas de otimização da receita previstas ( menos 1,6 M€ )** e **não potenciou totalmente a arrecadação relativa a receitas sobre os quais tem poder de decisão** ( em especial, o IMI e a derrama ), facto que poderia ter contribuído para compensar o comportamento negativo de algumas receitas;
- ✓ **Ao stock da dívida orçamental e com desvios negativos acentuados** ( mais, respetivamente, 16,3 M€ e 15 M€ ), ainda que seja de admitir que tal facto pode ser parcialmente justificado com o reconhecimento da relativa a um conjunto de **processos judiciais** decididos após a elaboração do PAF e para os quais não havia previsão de decisão desfavorável ( 12,2 M€, no final de 2015 ), subsistindo, ainda que se considere esta variável, diferenças materialmente relevantes face aos valores estimados no PAF;
- ✓ **Ao saldo orçamental** ( menos, respetivamente, 1,5 M€ e 1,3 M€ ).

**Superou, assim**, apenas **os objetivos quantitativos relativos à despesa municipal paga** ( menos, respetivamente, 1,3 M€ ou 1,5 M€ ) e ao **conjunto de medidas específicas de redução da despesa** ( menos 901 m€ ), bem como do PMP ( menos 40 dias ).

<sup>54</sup> No âmbito da já referida auditoria que decorreu em simultâneo no MC.

<sup>55</sup> Nos termos do disposto no n.º 2 do art. 12º da Lei n.º 43/2012, de 26/08.

<sup>56</sup> Segundo os serviços, os documentos ( que correspondem apenas aos da monitorização enviada à DGAL ) são remetidos trimestralmente de forma informal à AM, à exceção do já referido relatório anual com informação relativa à execução do PAF anexo aos documentos de prestação de contas e submetidos à apreciação da AM.

<sup>57</sup> Cfr. al. a), do nº 1, do art. 12.º da citada Lei.

Por sua vez, **apresentou**, relativamente a 2015, **na relação entre um conjunto de grandezas** ( receita, despesa, dívida e saldo orçamentais ) **constantes do PAF** ou, sendo caso disso, **considerando o PAF ( Ajustado )**, **resultados**, em termos reais, **mais negativos**, como se evidencia de seguida:

- ✓ **Receita/despesa orçamentais: Menos**, respetivamente, **1,5 M€ e 1,3 M€**, montantes que, no entanto, são inferiores ao desvio verificado ao nível do saldo orçamental do exercício anterior;
- ✓ **Saldo/stock da dívida orçamentais: Menos**, respetivamente, **18 M€ e 16 M€**, ainda que parcialmente influenciado pelo montante da dívida correspondente aos processos, a que aludimos, supervenientes à elaboração do PAF ( 12,2 M€ );
- ✓ **Receita/stock da dívida orçamentais: Deterioração** em, respetivamente, **19 M€ e 17,8 M€**, justificada parcialmente pela assunção da dívida já referida.

Realce-se, por fim, que **o MC**:

- ✓ **Utilizou o EMLP do PAEL para diminuir**, de facto, entre 2011/2015 as “ **outras dívidas a terceiros** ” e o **stock de PA** em **montante** bastante superior ao capital do referido financiamento ( 2,8M€ );
- ✓ **Tem prestado a informação à DGAL para efeitos de acompanhamento do PAEL**, ainda que os dados reportados **não refletissem, com inteira fiabilidade, a sua situação nesta matéria** em 2015 ( em especial, diferença, para mais, na dívida orçamental, de 1 M€ ), **incluiu, nos Relatórios de Gestão, informação sobre a execução do PAEL** e tem efetuado, ainda que informalmente, a respetiva monitorização trimestral pela Assembleia Municipal.

Em síntese, a **Autarquia**, em 2015, **violou, em termos absolutos ou numa perspetiva substancial, o PAF, pois não atingiu, de forma materialmente relevante, os objetivos quantitativos previstos para a receita, stock da dívida e saldo orçamental e agravou, em termos reais, de forma muito negativa, a relação entre a receita e despesa e o saldo e a receita com a dívida orçamentais**, ainda que seja de referir a evolução positiva ocorrida, entre 2011 e 2015, da dívida orçamental.

**2.2.3.8.2.** A situação descrita **é suscetível**, em abstrato, **de ser sancionada em termos tutelares administrativos e financeiros**, atendendo ao disposto, respetivamente, nos n.ºs 1 e 4, do art. 11.º, do PAEL <sup>58</sup>.

No contraditório, o MC reafirma a posição que resulta, nomeadamente, das transcrições efetuadas ao longo deste relatório, aludindo a um conjunto de “ (...) *factos não previstos aquando da elaboração do plano de ajustamento financeiro derivados de alterações legislativas e sentenças judiciais* ”, que, em seu entender, permitem concluir pelo cumprimento “ *em termos absolutos ou numa perspetiva substancial, do PAF, atendendo que alcançou, de forma materialmente relevante, os objetivos quantitativos previstos para a receita, stock da dívida e saldo orçamental em linha com a evolução muito positiva ocorrida, entre 2011 e 2015, da dívida orçamental* ”.

Acrescenta que, conseqüentemente, “ (...) *não se verifica qualquer conduta suscetível de ser sancionada em termos tutelares administrativos e/ou financeiros, atendendo ao disposto, respetivamente, nos n.ºs 1 e 4, do art. 11.º, do PAEL* ”, acrescentando que, por força dos n.ºs 1 e 4, do art. 52.º, da Lei n.º 53/2014, de 25/08, “ (...) *foi sendo legalmente estabelecido o entendimento que, para se considerar uma situação de incumprimento do plano de ajustamento financeiro, a mesma terá de ser resultante de uma perspetiva* ”.

<sup>58</sup> Que remetem, respetivamente, para a al. i) do art. 9.º, da Lei n.º 27/96, de 1/08 ( Regime Jurídico da Tutela Administrativa ) e als. b), d) e f), do n.º 1, do art. 65.º da Lei n.º 98/97, de 26/08 ( Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas - LOPTC ).

reiterada, isto é, a análise a efetuar deverá ser evolutiva e não casuística e limitada a apenas num determinado momento temporal “.

Reafirma, aliás, que “ (...) toda a materialidade colocada à colação no presente documento de exercício do direito do contraditório é conducente ao entendimento que o Município da Covilhã desenvolveu todos os seus esforços no sentido do cumprimento das disposições a que se vinculou no âmbito dos programas de apoio financeiro e que as vicissitudes encontradas foram sempre afastadas na medida das possibilidades que se verificaram. Daqui resulta a conclusão pelo cumprimento por parte do Município do respetivo programa de saneamento financeiro ou reequilíbrio e uma diminuição da dívida municipal para efeitos do disposto no n.º 4, do art.º 52 da Lei n.º 53/2014, de 25 de agosto “.

Salienta, ainda, que “ (...) a total consciência do Município da Covilhã quanto ao cumprimento do PAF “ é reforçada pelo facto de não ter “ (...) recebido qualquer informação de incumprimento por parte da DGAL “, entidade que efetua o acompanhamento do Programa, bem como pela manutenção da suspensão da adesão obrigatória ao FAM, por parte da sua Direção Executiva.

Por fim, realça que “ (...) dará continuidade à sua política de racionalização de despesa e saneamento financeiro e encetará um processo de reavaliação do PAF de forma a introduzir os diversos fatores ocorridos posteriormente à proposta inicial e conseqüentemente ao seu ajustamento à realidade atual, tendo, igualmente, como preocupação, promover medidas de otimização da receita, num quadro de reavaliação da atual situação económica e financeira “.

Anexo 4 (fls. 72 a 76)

Ora, por outro lado, não são postos em causa os valores considerados, as análises realizadas e as asserções produzidas pela IGF, sendo apenas alegado que as estimativas do PAF deviam ser ajustadas atendendo ao impacto de um conjunto de eventos alegadamente posteriores e que não eram suscetíveis de ser previstos quando da sua elaboração, argumento que não acompanhamos pelas razões que apresentámos no item 2.2.2.2..

Por outro lado, também não entendemos, ao contrário do que é afirmado no contraditório, que, face ao quadro legal, possa ser efetuada uma interpretação no sentido de que a violação do PAEL tenha de ter como pressuposto que tal facto ocorra, de forma reiterada, ao longo de vários exercícios, não nos parecendo também relevante, neste contexto, as posições assumidas pela DGAL ou pelos serviços do FAM, dadas as suas competências e as especificamente atribuídas à IGF nesta matéria.

Assim, mantemos a asserção produzida no sentido que foi violado o art. 6º do PAEL, pois não foram cumpridas as obrigações subjacentes e consubstanciadas, quanto às principais variáveis relevantes, no respetivo PAF, sendo de salientar o facto de não ter sido atingido o objetivo último de qualquer mecanismo de recuperação financeira e para o qual todos os outros devem contribuir e convergir, ou seja, o da redução da dívida municipal nos termos previstos no respetivo plano de ajustamento financeiro, ao qual, no caso, a Autarquia se vinculou de forma voluntária.

#### **2.2.3.8.2.1. No que respeita à matéria tutelar administrativa:**

- ✓ Por um lado, no art. 6º do PAEL afirma-se que o PAF deve “ (...) conter um conjunto de medidas específicas e quantificadas (...) “, sendo, mesmo, definidas algumas medidas concretas ou áreas de intervenção, tendo, como objetivo último, o “ (...) restabelecimento da situação financeira (...) “;
- ✓ Por outro lado, no nº 1, do art. 11º do mesmo diploma, prevê-se que “ A aprovação pelo município de quaisquer atos que violem o cumprimento do disposto no art. 6º é considerada uma ilegalidade grave nos termos e para efeitos da alínea i) do artigo 9º da Lei 27/96, de 1 de Agosto (...) “.

Ora, o incumprimento dos principais objetivos previstos no PAF para 2015 espelha, sem margem para dúvidas, que foram praticados atos, ao nível da gestão financeira da Autarquia, que implicaram a violação do disposto no art. 6º do PAEL, mostrando-se, por isso, reunidos os pressupostos legais que integram, neste contexto, o conceito de “ ilegalidade grave ” previsto no n.º 1, do art. 11º do mesmo diploma, situação que pode suscitar a aplicação de sanções de natureza tutelar administrativa ( cfr. al. d), do n.º 1, do art. 8º, e al. i), do n.º 1, do art. 9º ambos da Lei n.º 27/96, de 1/08 ).

**A eventual responsabilidade associada à prática dos factos descritos é imputável**

No contraditório, ainda que de forma implícita, parece argumentar-se também no sentido da valoração da culpa ( cfr. transcrições efetuadas no item 2.2.3.8.2. ), sendo de salientar, neste contexto, que no n.º 1, do art. 10º, da mesma Lei, prevê-se que “ Não haverá lugar à perda de mandato ou à dissolução de órgão autárquico ou de entidade equiparada, quando, nos termos gerais do direito, e sem prejuízo dos deveres a que os órgãos públicos e seus membros se encontrem obrigados, se verificarem causas que justifiquem o facto ou que excluam a culpa dos agentes. ”.

Contudo, em nosso entender, a apreciação da verificação desses pressupostos ( negativos da aplicação das sanções previstas na Lei ) cabe, nesta sede, na esfera jurisdicional, posição em que acompanhamos Ernesto Vaz Pereira <sup>60</sup>, que, em comentário àquele artigo, afirma que “ (...) especial exigência cabe ao M.º P.º na apreciação, ponderação e peneiração dos pressupostos para propositura da ação. ” <sup>61</sup>.

Assim, uma vez que os factos apurados e o correspondente enquadramento legal não foram infirmados no âmbito do contraditório e que a IGF carrou para o processo todos os elementos relevantes para a sua apreciação, considera-se pertinente a manutenção da sequência processual prevista para apreciação desta situação.

**2.2.3.8.2.2. Em sede financeira**, a eventual responsabilidade associada à prática dos factos ilegais descritos, que, como referimos, são suscetíveis, em abstrato, de integrar o ilícito previsto e punido pelas als. b), d) e f), do n.º 1, do art. 65º da LOPTC, seria imputável ao(s) eleito(s) local(ais) a quem, atendendo às funções que exercia ou à sua intervenção no processo, competia garantir o cumprimento do PAEL.

Todavia, importa ter em consideração, nesta matéria, a alteração introduzida pelo art. 248º da Lei n.º 42/2016, de 28/12, no art. 61º, n.º 2, da LOPTC, que passou a consagrar que a responsabilidade financeira “ (...) prevista

<sup>59</sup> Eleito nas eleições autárquicas realizadas em 29/09/2013 e que exerceu o cargo, nomeadamente, durante o ano de 2015.

<sup>60</sup> Em “ Da Perda de mandato autárquico, da dissolução de órgão autárquico ”, Almedina, 2009, a fls, 51/52 )

<sup>61</sup> Ainda que Pedro Gonçalves ( “ O novo regime jurídico da tutela administrativa sobre as Autarquias Locais ”, CEFA, 1997, fls. 20, 25 e 26 ) também afirme que a referida Lei “ (...) acaba por cometer ao Governo uma relevante capacidade de iniciativa pré-processual, atribuindo-lhe competência para, na sequência de um sub-procedimento de contraditório, decidir sobre se deve ou não haver lugar à propositura de uma ação judicial. ”.

no número anterior recai sobre (...) os titulares dos órgãos executivos das autarquias locais, nos termos e condições fixadas para a responsabilidade civil e criminal nos n.ºs 1 a 3 do art. 36º do Decreto n.º 22257, de 25 de fevereiro de 1933.”<sup>62</sup>.

Desta mudança resulta que os titulares dos órgão executivos das autarquias locais só podem agora ser responsabilizados se não ouvirem as estações competentes ou se, quando esclarecidos de acordo com a lei, adotarem solução diferente, ou seja, à eventual responsabilidade financeira daqueles eleitos locais foram adicionados novos requisitos que conformam a referida responsabilização de maneira diferente e que restringem “ (...) a extensão do âmbito dos factos financeiramente puníveis.”<sup>63</sup>.

Na sequência da referida alteração, a jurisprudência do Tribunal de Contas tem sido consistente<sup>64</sup> no sentido de que não estando a exigência de tais elementos/requisitos da responsabilidade financeira dos responsáveis autárquicos prevista na ocasião da prática dos factos ( anteriores a 01/01/2017 ), não podem agora tais condutas ser puníveis atendendo ao disposto no art. 2º, n.º 2, do Código Penal, aplicável por força do art. 67º, n.º 4, da LOPTC.

Afirma-se, aliás, expressamente<sup>65</sup>, que as condutas, anteriores à entrada em vigor da alteração a que aludimos ( 01/01/2017 ), que “ (...) , no momento em que foram praticadas (...) eram infrações financeiras puníveis, deixaram de o ser (...) ”, pois a referida alteração, “ (...) estabelece condições objetivas de punibilidade que à data, não existiam. ”, acrescentando-se, ainda, que “ (...) a consequência tenha que ser a do não sancionamento de todas as condutas praticadas (...) antes (...) ” da data indicada.

Face ao exposto, não se justifica a realização de outras diligências sobre esta matéria.

**2.2.3.8.2.3.** Acresce que dado o incumprimento, em 2015, **dos principais objetivos e metas do PAF, o MC estava obrigado**, de acordo com o n.º 4, do art. 6º, do PAEL, a **fixar a taxa máxima do IMI** em vigor à data do incumprimento, **sob pena de resolução do contrato**.

Atendendo a que a situação de incumprimento ocorreu no final de 2015, a Autarquia deveria ter fixado e comunicado à Autoridade Tributária ( AT ), até ao final de novembro de 2016, a taxa máxima de IMI suscetível de ser aplicada à respetiva liquidação a efetuar no ano seguinte.

De acordo com a redação das al. a) e c), do n.º 1, do art. 112º do Código do Imposto Municipal sobre Imóveis ( em vigor na época ), a taxa de IMI dos prédios rústicos era de 0,8%, enquanto que a Autarquia, relativamente aos urbanos, poderia fixá-la, numa situação normal, entre 0,3% e 0,5%.

Da informação obtida na página da AT na internet decorre que o MC fixou, no que concerne ao IMI do ano de 2016 ( a liquidar e cobrar no ano seguinte ), para os **prédios urbanos, a taxa de 0,35%**.

Anexo 3 (fls. 33)

<sup>62</sup> Em que se prevê que: “ São civil e criminalmente responsáveis por todos os atos que praticarem, ordenarem, autorizarem, ou sancionarem, referentes a liquidação de receitas, cobranças, pagamentos, concessões contratos ou quaisquer outros assuntos sempre que deles resulte ou possa resultar um dano para o Estado. ”, acrescentando-se nos seus n.ºs 1 e 2, respetivamente, que “ Os ministros que não tenham ouvido as estações competentes ou quando esclarecidos por estas em conformidade com as leis, hajam adotado resolução diferente; ” e “ Os funcionários que nas suas informações para os Ministros não esclareçam os assuntos da sua competência em harmonia com a Lei. ”.

<sup>63</sup> Acórdão n.º 7/2017 – 3ª Secção – PL.

<sup>64</sup> Ainda que com uma classificação e enquadramento divergente destes novos elementos, pois, por exemplo, no Acórdão n.º 7/2017 – 3ª Secção – PL, são considerados condições objetivas de punibilidade e, no Acórdão n.º 5/2017.29.MAR – 3ª SECÇÃO – PL, requisitos constitutivos da responsabilidade financeira, ou seja, um elemento típico constitutivo da responsabilidade financeira para os responsáveis autárquicos a que aludimos.

<sup>65</sup> Acórdão n.º 7/2017 – 3ª Secção – PL.

Mostra-se, assim, **violada, no que respeita à fixação da taxa de IMI dos prédios urbanos, a obrigação prevista no n.º 4, do art. 11º do PAEL**, pois não foi fixada, relativamente ao ano de 2016, a taxa máxima prevista no CIMI para os prédios urbanos ( 0,5% ), **devendo tal situação ser comunicada à DGTF**, atendendo às consequências consagradas na parte final da citada norma ( **suscetibilidade de resolução do contrato** ).

Para além disso, **tal facto é passível**, em abstrato, **de gerar responsabilidade financeira sancionatória**, nos termos das als. a) e d), do n.º 1, do art. 65º da LOPTC, já que é suscetível de consubstanciar a violação de normas relativas à não liquidação de receitas devidas e à gestão e controlo e orçamental, de tesouraria e de património ( em resultado da fixação de uma taxa de IMI para os prédios urbanos abaixo da que decorria do quadro legal e à consequente liquidação e cobrança de um valor inferior de receita desta natureza ), sendo imputável ao(s) eleito(s) local(ais) a quem, atendendo às funções que exerciam, competia tomar a iniciativa no sentido de promover, nos órgãos executivo e deliberativo municipais, a fixação da taxa máxima de IMI para os prédios urbanos, o que não se verificou.

Todavia, atendendo à alteração introduzida pelo art. 248º da Lei n.º 42/2016, de 28/12, no regime de responsabilidade financeira dos titulares dos órgãos executivos das autarquias locais ( art. 61º, n.º 2, da LOPTC ) e à jurisprudência consistente do TC sobre esta matéria ( cfr. item 2.2.3.8.2.2., parte final ), não se justifica a realização de diligências adicionais.

No contraditório, o MC, uma vez que considera ter cumprido o PAF do PAEL, conclui que não haverá lugar à aplicação do n.º 4, do art. 6º, da Lei n.º 43/2012, de 28/08, entendimento que, face ao exposto e à fundamentação apresentada anteriormente, não acompanhamos.

Anexo 4 (fls. 75)

### 3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

3.1. Face ao exposto, as **principais conclusões da auditoria são as seguintes**:

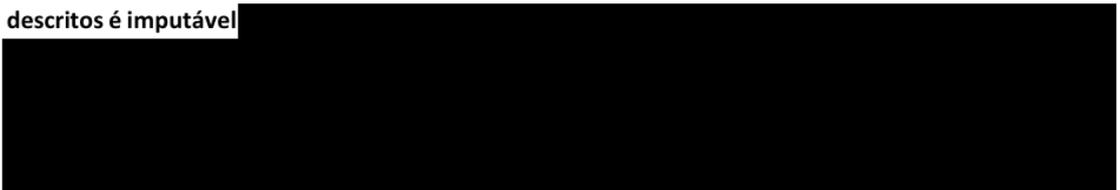
**C1.** A **Autarquia** recorreu, entre 2007/2015, a **duas operações de consolidação e/ou recuperação financeira ( PPTH e PAEL )**, tendo beneficiado do acesso a financiamento através do recurso a EMLP, com um **capital total contratado e arrecadado de 7,6 M€**, que utilizou no pagamento de “ outras dívidas a terceiros ” de CP, transformando, assim, um elevado montante de dívidas dessa natureza em financeira de MLP, diminuindo a pressão sobre a tesouraria, mas onerando os orçamentos futuros, face ao exigível cumprimento do serviço da dívida dos EMLP.

( cfr. item 2.1.1. )

**C2.** O **MC violou**, em **2015**, em termos absolutos ou numa perspetiva substancial, **os principais objetivos quantitativos a que se vinculou com a adesão ao PAEL, facto que é suscetível**, em abstrato, **de ser sancionado em termos tutelares administrativos e financeiros**.

( cfr. Item 2.3.3.8. )

Em termos **tutelares administrativos a eventual responsabilidade associada à prática dos factos descritos é imputável**



Por sua vez, **em termos financeiros**, atendendo à alteração, a partir de 1/01/2017, do regime de responsabilidade financeira dos membros dos órgãos executivos das autarquias locais e à jurisprudência do TC sobre esta matéria, não se justifica a realização de outras diligências.

( cfr. Itens 2.3.3.8. )

**C3. A Autarquia, em 2015, não cumpriu os principais objetivos quantitativos a que se vinculou**, em termos absolutos, **no PAF ou considerando o PAF ( Ajustado )**, no que se refere:

- ✓ **À receita orçamental**, em **menos 2,8 M€ e 465 m€**, o mesmo acontecendo com o **conjunto de medidas específicas de otimização da receita ( menos 1,6 M€ )**, e **não potenciou totalmente a arrecadação relativa a receitas sobre as quais tem poder de decisão** ( em especial, o IMI e a derrama );
- ✓ **Ao stock da dívida orçamental e com uma evolução negativa acentuada** ( mais, respetivamente, 16,3 M€ e 15 M€ ), ainda que tal facto possa ser parcialmente justificado com o reconhecimento da relativa a processos judiciais decididos após a elaboração do PAF e para os quais não havia previsão de decisão desfavorável ( 12,2 M€, no final de 2015 ), subsistindo, mesmo que se considere este montante, diferenças materialmente relevantes face aos valores estimados naquele Plano.

Acresce que caberia ao MC, nesse contexto, de acordo com o quadro legal, tomar a iniciativa de promover oportunamente, caso se justificasse, junto do Estado ( através da DGAL ) a reanálise do PAF, de modo a incluir ( caso fosse aceite ) nas correspondentes estimativas o impacto resultante dessas situações;

- ✓ **Ao saldo orçamental** ( menos, respetivamente, 1,5 M€ e 1,3 M€ ).

( cfr. itens 2.2.3.1., 2.2.3.4., 2.2.3.6.1. )

**C4. Acresce que, quanto a 2015, a relação entre um conjunto de grandezas** ( receita, despesa, dívida e saldo orçamentais ) **constantes do PAF** ou, sendo caso disso, **considerando o PAF ( Ajustado ) piorou significativamente em termos reais**:

- ✓ **Receita/despesa orçamentais: Menos**, respetivamente, **1,5 M€ e 1,3 M€**, montantes que, no entanto, são inferiores ao desvio verificado ao nível do saldo orçamental do exercício anterior;
- ✓ **Saldo/stock da dívida orçamentais: Saldo/stock da dívida orçamentais: Menos**, respetivamente, **18 M€ e 16 M€**, ainda que parcialmente influenciado pelo montante da dívida correspondente aos processos, a que aludimos, supervenientes à elaboração do PAF ( 12,2 M€ );
- ✓ **Receita/stock da dívida orçamentais: Deterioração em**, respetivamente, **19 m€ e 17,8 M€**, justificada parcialmente pela assunção da dívida já referida.

( cfr. itens 2.2.3.3.1., 2.2.3.4.1. a 2.2.3.4.3. )

**C5. O EMLP do PAEL foi utilizado para diminuir**, entre 2011/2015, as “ **outras dívidas a terceiros** ” e o **stock de PA em montante** bastante superior ao do respetivo financiamento ( 2,8M€ ), sendo, ainda, de referir que a **dívida municipal global também decresceu**, entre 2011/2015 e 2013/2015, de forma relevante ( menos, respetivamente, 20,1 M€ e 1,1 M€ ), ainda que seja de referir que, no final de 2015, estava **reconhecido, em acréscimos de custos, o montante de 4,2 M€**, relativo a contratos de gestão com a **ADC - Águas da Covilhã, EM**, que, não obstante as dúvidas existentes quanto à fiabilidade e exigibilidade do valor indicado, **constituiu um risco futuro para a evolução desta grandeza**.

( cfr. item 2.2.3.6.2. )

**C6.** Dado o incumprimento, em 2015, do PAEL, a Autarquia estava obrigada a fixar a taxa máxima do IMI relativamente a 2016, o que não se verificou quanto aos prédios urbanos, sendo tal facto suscetível de implicar a resolução do contrato e de gerar, em abstrato, responsabilidade financeira sancionatória, relativamente à qual, no entanto, atendendo à alteração, a partir de 1/01/2017, do regime de responsabilidade financeira dos membros dos órgãos executivos das autarquias locais e à jurisprudência do TC sobre esta matéria, não se justifica a realização de outras diligências.

**C7.** O MC tem prestado a informação à DGAL para efeitos de acompanhamento do PAEL, ainda que os dados reportados não refletissem, com inteira fiabilidade, a sua situação nesta matéria em 2015 ( em especial, diferença, para mais, na dívida orçamental, de 1 M€ ) e incluiu, nos Relatórios de Gestão, informação sobre a execução do PAEL, mas a monitorização trimestral, efetuada pela Assembleia Municipal, é realizada informalmente.

( cfr. item 2.2.3.7. )

**3.2.** Atendendo às conclusões da auditoria, **recomendamos o/a:**

**R1.** Cumprimento, não só em termos absolutos e globais, mas também numa perspetiva substancial e no que respeita às diversas componentes e medidas específicas, de todos os objetivos previstos no PAF do PAEL, com que o MC se comprometeu, de forma expressa, para o que contribuirá, de forma decisiva, uma gestão orçamental e uma situação financeira equilibrada e sustentável.

( cfr. item 3.1./C2. )

**R2.** Promoção da reanálise, em articulação com a DGAL, do PAF no sentido de ajustar os valores estimados inicialmente ao nível das grandezas relevantes à evolução entretanto ocorrida em termos reais, devendo, em princípio, persistir as relações iniciais estabelecidas entre receita, despesa, dívida e saldo orçamentais.

( cfr. item 3.1./C2. )

**R3.** Identificação e aplicação de medidas concretas de redução de despesa e de otimização de receita, devendo ser utilizados todos instrumentos disponíveis para potenciar esta última ( nomeadamente no que respeita às taxas municipais e ao aperfeiçoamento dos procedimentos adotados ao nível dos processos de contraordenação e execução fiscal ), de modo a que a evolução desta variável acompanhe a da despesa e possa, assim, contribuir, para o restabelecimento de um nível de endividamento global sustentável, objetivos também visados pelo PAEL.

( cfr. item 3.1./C3. e C.4. )

**R4.** Caso tenha persistido o incumprimento dos principais objetivos do PAEL, o MC deverá fixar, no ano imediato e até à regularização da situação, as taxas máximas de IMI legalmente previstas nessa data, ou seja, no caso concreto, no que respeita à taxa de IMI a aplicar aos prédios urbanos relativamente ao ano de 2017 ( a liquidar e a cobrar em 2018 ).

( cfr. item 3.1./C6. )

**R5.** Prestação de informação rigorosa à DGAL e de um modo formal à Assembleia Municipal para efeitos de acompanhamento do PAEL, devendo ser criados os instrumentos necessários e uma base sistemática de recolha e validação da informação para a monitorização e reporte das grandezas e informação relevantes face aos objetivos, medidas e obrigações a que o MC se vinculou na sequência da adesão ao PAEL.

( cfr. item 3.1./C7. )

#### 4. PROPOSTAS

**4.1.** Em face do descrito, propomos:

**4.1.1.** A remessa do presente relatório a Sua Exa. o Secretário de Estado do Orçamento tendo em vista o seu envio a Sua Exa. o Secretário de Estado das Autarquias Locais.

**4.1.2.** Que seja dada autorização à IGF para promover o procedimento previsto no n.º 4, do art. 6º, da Lei n.º 27/96, de 1/08, relativamente ao eleito local e aos factos a que se alude nos 2.2.3.1, 2.2.3.3., 2.2.3.4., 2.2.3.6. e, em especial, no 2.3.3.8. deste Relatório, tendo em vista a sua notificação para apresentar as alegações tidas por convenientes.

**4.1.3.** O envio deste relatório ao Senhor Presidente da Câmara Municipal da Covilhã, que, nos termos do n.º 6, do art. 15º do DL n.º 276/2007, de 31/07, e do art. 22º do Regulamento do Procedimento de Inspeção da IGF, deverá dar conhecimento a esta Inspeção-Geral, no prazo de 60 dias a contar da receção deste documento, das medidas e decisões entretanto adotadas na sequência das recomendações formuladas no Ponto 3.2., documentalmente comprovadas, bem como enviar as atas dos órgãos municipais que evidenciem que foi dado conhecimento do presente relatório.

Este trabalho foi realizado pela equipa constituída pela Inspetora Sónia Carvalho sob a coordenação da Chefe de Equipa Paula Duarte, que subscreve, em seu nome e da referida inspetora, o presente relatório.

Chefe de Equipa

Digitally signed by PAULA  
IDALINA GARCIA DUARTE  
Date: 2018.02.14 17:10:03 Z