



Praça do Município  
6200-151 Covilhã  
Portugal

Tlf. (00351) 275 330 600  
Fax (00351) 275 330 633  
e.mail info@cm-covilha.pt  
www.cm-covilha.pt  
Contribuinte 505 330 768

**Exmo.(s) Sr.(s)**  
IGF - Inspeção Geral de Finanças  
Rua Angelina Vidal, 41  
1199-005 Lisboa

Sua Referência

Nossa Referência

Data

S-CMC/2017/6337

24-11-2017

**ASSUNTO: Projeto de Relatório de Auditoria ao Município da Covilhã no âmbito do  
Controlo do Programa de Apoio à Economia Local  
Processo n.º 2016/240/A3/270**

Por e-mail de 17 de outubro passado remeteu V. Exa. a este Município cópia do projeto de Relatório da Auditoria levada a cabo por essa entidade para efeito do direito de contraditório, documento que mereceu a especial atenção do executivo municipal.

Na qualidade de responsável do órgão executivo da autarquia, não posso senão manifestar o apreço pela forma positiva que vem refletida no documento quanto à atuação pública do Município no contexto das questões abordadas.

Ainda assim, no intuito da melhor colaboração institucional, o Município entendeu pronunciar-se na expectativa de clarificar alguns aspetos da ação e dar conhecimento de aspetos que norteiam igualmente a minha posição enquanto autarca.

O documento que junto remeto a V. Exa. – que dada a sua tecnicidade, solicitei que fosse elaborado pelos serviços deste Município – constitui a peça do contraditório institucional do Município da Covilhã, aproveitando a todo o seu executivo para os efeitos legais tidos por convenientes.

Com os melhores cumprimentos,

O Presidente da Câmara Municipal da Covilhã,

(Vítor Manuel Pinheiro Pereira)

**- EXERCÍCIO DO DIREITO DE CONTRADITÓRIO INSTITUCIONAL -**

**Assunto:** Projeto de Relatório de Auditoria ao Município da Covilhã no âmbito do Controlo do Programa de Apoio à Economia Local  
**Processo n.º 2016/240/A3/270**

**A. Enquadramento Geral**

1. A Inspeção Geral de Finanças iniciou em 15 de março de 2016 uma **inspeção ao Município da Covilhã** no sentido de proceder às seguintes atividades:
  - Validação da **informação comunicada à DGAL no âmbito do acompanhamento do PAEL** e apuramento de eventuais diferenças entre os dados reportados e os apurados pela IGF;
  - **Controlo do cumprimento das obrigações previstas no PAEL** e dos objetivos constantes do PAF (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;
  - **Análise do impacto (anual e global) da adesão do Município a programas de consolidação financeira desde 01/01/2007** (incluindo o PAEL) na evolução da dívida, em especial, de curto prazo (CP) e dos pagamentos em atraso (PA);

- **Conhecimento do Sistema de Controlo Interno** em relação ao cumprimento do quadro legal previsto no PAEL e noutras áreas relacionadas com o endividamento municipal.
2. No seguimento da receção do projeto de relatório de auditoria no Processo n.º 2016/240/A3/270, o Exmo. Senhor Presidente da Câmara Municipal da Covilhã solicitou a estes serviços do Município a elaboração de informação jurídica para exercício do direito de contraditório institucional, cumprindo-se o disposto no artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 276/2007, de 31 de julho, que aprova o Regime Jurídico da Atividade de Inspeção da Administração Direta e Indireta do Estado e do n.º 2 do artigo 19.º do Despacho n.º 6837/2010 do Ministério de Estado e das Finanças, publicado no DR, II série, de 12 de abril.
  3. Refira-se que o projeto de relatório aqui em análise foi acompanhado de projeto de relatório de auditoria ao Município da Covilhã 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), resultante da mesma ação inspetiva, e sobre o qual será exercido contraditório institucional autónomo.
  4. Pretende-se assim com o presente documento, que consubstancia o exercício do direito de contraditório institucional do Município, desenvolver alguns dos aspetos que se julgam pertinentes para a elaboração do relatório final de inspeção, na certeza de contribuir para um documento final completo e que espelhe a real situação do Município.



**COVILHÃ**  
MUNICÍPIO  
A TECER O FUTURO

Praça do Município  
6200-151 Covilhã  
Portugal

Tif. (00351) 275 330 600  
Fax (00351) 275 330 633  
e.mail info@cm-covilha.pt  
www.cm-covilha.pt  
Contribuinte 505 330 768

5. Seguir-se-ão os pontos do projeto de relatório sobre os quais se julga importante dar contributo, dando conta da justificação de muitas das situações levantadas pelo Exmo. Corpo de Inspectores, bem como das vias já em curso para a melhoria ou afastamento das mesmas.

#### **B. Programa de Apoio à Economia Local e Plano de Ajustamento Financeiro**

6. O Conselho de Ministros de 14 de junho aprovou o **Programa de Apoio à Economia Local (PAEL)**, que tem por **objeto a regularização do pagamento de dívidas dos municípios vencidas há mais de 90 dias**, registadas na Direcção-Geral das Autarquias Locais até 31 de março de 2012.
7. O **PAEL abrange todos os pagamentos em atraso há mais de 90 dias** dos municípios, **independentemente da sua natureza comercial ou administrativa**, tendo os municípios aderentes sido autorizados a **celebrar um contrato de empréstimo com o Estado** nos termos e condições definidos pela Lei n.º 43/2012, de 28 de agosto.
8. Importa desde já identificar o **objeto do PAEL** que consistia na “(...) **regularização do pagamento de dívidas dos municípios vencidas há mais de 90 dias** (...)” conforme o expresso no n.º 1, do art.º 1, da Lei n.º 43/2012, de 28 de agosto.
9. O **Município da Covilhã foi enquadrado no Programa II**, de acordo com a regulamentação da Portaria n.º 281-A/2012, de 14 de setembro.

10. O Programa II integrou os municípios com pagamentos em atraso há mais de 90 dias a 31 de março de 2012, de acordo com o reporte efetuado no Sistema Integrado de Informação das Autarquias Locais (SIIAL) e que não se encontravam em situação de desequilíbrio estrutural.
11. O Município da Covilhã aderiu ao PAEL através da formalização de uma candidatura, objeto de aprovação pelos órgãos municipais – Órgão Executivo e Órgão Deliberativo – em 21 de setembro de 2012.
12. O empréstimo contraído no âmbito do Programa II, com um prazo de vigência de 14 anos, no valor de € 2.815.020,90, foi celebrado com o Estado Português em 16 de novembro de 2012, tendo o Tribunal de Contas concedido o visto em 17 de janeiro de 2013.
13. A disponibilização do montante de financiamento aprovado é realizada em parcelas cujos termos e condições constam da Portaria n.º 281-A/2012, de 14 de setembro.
14. Face ao exposto, o montante de financiamento foi disponibilizado da seguinte forma:
  - a. A primeira, no valor de 70% do montante financiado, no valor de €1.970.514,63, após a obtenção do visto do Tribunal de Contas, que ocorreu no dia 31 de janeiro de 2013;
  - b. A segunda, no valor de 30% do montante financiado, correspondendo a €844.506,27, após a aprovação das medidas

previstas no Plano para 2013 e a comprovação do pagamento integral das dívidas elegíveis abrangidas pelo anterior financiamento, tendo ocorrido no dia **5 de setembro de 2013**.

15. Desde logo, e conforme o referido no Relatório Preliminar da IGF: “(...) **em 2013, o MC utilizou, na liquidação do PA elegíveis de acordo com o quadro legal, o montante total arrecadado do EMLP do PAEL (...)**”<sup>1</sup>.
16. Importa sublinhar que, apesar de 41% do referido financiamento ter sido afeto ao pagamento de subsídios e aquisições de serviços, cerca de 1645 mil euros foram afetados ao pagamento de despesas de capital.
17. Refere-se ainda no projeto de relatório que, dando **cumprimento à obrigação legal** instituída:  
  
*“O Município divulgou, no sítio oficial da internet, 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 e publicado no Boletim da Autarquia a aprovação da adesão ao programa e a ratificação do respetivo contrato de empréstimo”*<sup>2</sup>
18. No decorrer da **implementação do plano de ajustamento financeiro aprovado** verificaram-se um **conjunto de vicissitudes, eventos e condicionalismos** que importa enumerar de forma a permitir, no âmbito da **análise do cumprimento** do mesmo, identificar **os potenciais desvios** verificados.

<sup>1</sup> cfr. p.5/26 do Projeto de Relatório de Auditoria ao Município da Covilhã no âmbito do Controlo do Programa de Apoio à Economia Local - Processo n.º 2016/240/A3/270. Negrito nosso.

<sup>2</sup> cfr. p.6/26 do Projeto de Relatório de Auditoria (...). Negrito nosso.

19. Desde logo importar destacar os seguintes factos **não previstos aquando da elaboração do plano de ajustamento financeiro** derivados de alterações legislativas e sentenças judiciais:

a. Acordos de Execução 2014<sup>3</sup>

*Art.º 133º, Lei 75/2013, de 12 de setembro*

€ 599.999,94

b. Acordos de Execução 2015<sup>4</sup>

*Art.º 133º, Lei 75/2013, de 12 de setembro*

€ 599.999,94

c.

€ 130.904,86

d.

<sup>3</sup> Os acordos de execução foram instituídos de acordo com o previsto no art.º 133.º da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, obrigação legal posterior à elaboração do PAF, o que obrigou o Município da Covilhã a celebrar os referidos acordos e, por conseguinte, a proceder à transferência de um valor para cada uma das Juntas de Freguesia. Esta obrigação legal impediu que o Município da Covilhã mantivesse uma capacidade gestonária quanto ao nível de execução das matérias delegadas.

<sup>4</sup> *idem*

<sup>6</sup> Com a publicação da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, foi necessário proceder à análise das empresas municipais que se enquadravam no art.º 62 da referida lei. Refere o n.º 1, do art.º 62.º, do referido diploma legal que: "*Sem prejuízo do disposto no artigo 35.º do Código das Sociedades Comerciais, as empresas locais são obrigatoriamente objeto de deliberação de dissolução, no prazo de seis meses, sempre que se verifique uma das seguintes situações:*

a) *As vendas e prestações de serviços realizados durante os últimos três anos não cobrem, pelo menos, 50 /prct. dos gastos totais dos respetivos exercícios;*  
b) *Quando se verificar que, nos últimos três anos, o peso contributivo dos subsídios à exploração atribuídos pela entidade pública participante é superior a 50 /prct. das suas receitas;*



**COVILHÃ**  
MUNICÍPIO  
A TECER O FUTURO

Praça do Município  
6200-151 Covilhã  
Portugal

Tlf. (00351) 275 330 600  
Fax (00351) 275 330 633  
e.mail info@cm-covilha.pt  
www.cm-covilha.pt

Contribuinte 505 330 768

[REDACTED]

€ 2.257.241,99, ao qual se deverá crescer o valor de € 23.131,86  
referente aos juros vencidos à data de 31 de dezembro de 2015

e.

[REDACTED]

€ 1.297.384,82

f.

[REDACTED]

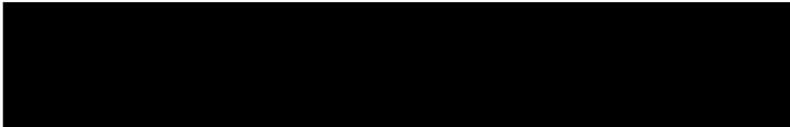
€ 1.322.840,00

g.

[REDACTED]

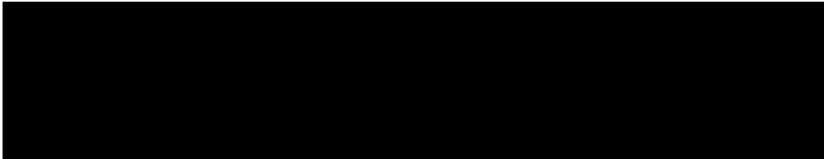
---

*c) Quando se verificar que, nos últimos três anos, o valor do resultado operacional subtraído ao mesmo o valor correspondente às amortizações e às depreciações é negativo;*  
*d) Quando se verificar que, nos últimos três anos, o resultado líquido é negativo".*



€ 8.775.000,00

h.



€ 1.261.452,74

i. Fundo de Apoio Municipal – Realização do capital social<sup>10</sup>

*Art.º 17, da Lei n.º 53/2014, de 25 de agosto*

€ 1.448.972,47

20. Os valores **elencados totalizam o montante de €16.394.088,62**, montante que **não é despendido na análise a desenvolver** relativa ao **cumprimento das metas definidas no plano de ajustamento financeiro** apresentado aquando da proposta de adesão ao PAEL.

21. No que se refere à **análise do cumprimento** dos objetivos/medidas previstas no PAEL importa desde já clarificar que o **Município da Covilhã considera que o cumprimento e aplicação do PAM devem ser analisados de forma integrada, como um todo com vista a atingir o objetivo final de regularização** do pagamento de dívidas dos municípios vencidas há mais de 90 dias – e **não de forma**



<sup>10</sup> Realização do capital do Fundo de Apoio Municipal conforme o disposto no art.º 17, da Lei n.º 53/2014, de 25 de agosto, no valor de €1.448.972,47, que não seria previsível à data de elaboração do PAF. Acresce ainda que, no decorrer de 2015, foi efetuado um pagamento de €226.996,00

individualizada quanto à implementação e alcance das medidas/objetivos previstos.

22. Acresce que, **as previsões incluídas** no PAM são meras estimativas suscetíveis de não se concretizarem em resultado de múltiplos fatores de cariz exógeno.
23. De facto, não podem ser considerados **valores efetivos ou absolutos**, mas sim **verdadeiras previsões** que foram **efetuadas num período de grave crise económica** com a imprevisibilidade que daí decorre.
24. O **Governo Português**, à data da apresentação da proposta de candidatura ao PAEL, **anunciava a recuperação da economia e perspectivas de crescimento económico** o que, infelizmente para o país e para os municípios em particular, **não veio a ocorrer**, durante o período em análise, **mantendo-se a estagnação da economia** com as consequências que advém de tal fator.
25. Este facto influenciou negativamente o valor arrecadado, em termos de receita.
26. Ainda assim, o Município da Covilhã obteve uma execução, em termos de receita total disponível, de 91%, por valores agregados e uma execução de 107%, no que respeita à receita corrente, por natureza económica.
27. De referir ainda que, no **período em análise**, se **mantém o incumprimento por parte do Estado Português da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro** (que substituiu a Lei 2/2007, de 15 de janeiro), na qual é

estabelecido o regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais, o que é um **fator limitador da atividade financeira** dos municípios portugueses.

### C. Otimização da Receita

28. Analisando os fatores relativos à **otimização da receita** – ponto 2.2.3.1 do relatório preliminar – podemos observar os dados resumidos constantes do quadro seguinte:

Descrição	PAF	Executados	Diferença	%
Corrente	22 305 874	23 841 909	1 536 035	7%
Capital	4 709 159	2 707 889	-2 001 270	-42%
<b>Total</b>	<b>27 015 033</b>	<b>26 549 798</b>	<b>-465 235</b>	<b>-2%</b>

29. Destes elementos resulta que, em termos da **execução da receita corrente**, se verifica um **cumprimento integral** – *rectius*, mesmo uma **superação em cerca de 7%** – do valor estimado aquando da elaboração do PAF.
30. Relativamente às **receitas de capital**, o **valor arrecadado é inferior ao estimado em consequência de um conjunto de fatores** que se passam a elencar:
- Atraso na aprovação das candidaturas no âmbito do Portugal 2020** que, em 2012, se perspetivavam que se ocorressem no decurso do ano de 2014;

- b. **Não celebração de contratos programa com a Administração Central**, cuja expectativa era que ocorressem em 2014 e 2015;
  - c. Manutenção do **abrandamento do crescimento económico** que **impediu as famílias** de obterem mais recursos próprios ou junto das instituições de crédito de forma a proporcionar a implementação do **projeto de alienação das habitações sociais**;
  - d. Em 2015 verificou-se **uma redistribuição da percentagem do FEF** a ser afeto a despesas correntes e a despesas de capital.
31. Conforme o referido no projeto de relatório da IGF, verificou-se:
- “(...) 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€.”<sup>11</sup>*
32. Torna-se assim evidente que, apesar de todos os condicionalismos referidos anteriormente, **o Município da Covilhã atingiu o objetivo** atendendo ao facto da diferença relativamente ao estimado ser apenas de 2%.
33. Isto é, em termos globais, **o desvio verificado ao nível da receita é meramente residual (2%)**, o que evidencia bem a capacidade de gestão e empenho do Município da Covilhã no cumprimento e controlo dos objetivos e obrigações associadas ao PAEL.

<sup>11</sup> *cfr.* p.8/26 do Projeto de Relatório de Auditoria (...). Sublinhado nosso

34. Prosseguiremos, ainda assim, para uma análise mais detalhada das medidas previstas no que se refere à **otimização da cobrança da receita**.
35. No âmbito das medidas de “Otimização e racionalização das taxas cobradas pelo Município”, o Município da Covilhã propôs-se ao **aumento anual da Tabela de Taxas** pelo valor mínimo da inflação e, a partir de 2015, das **taxas de Imposto Municipal sobre Imóveis e da Derrama Municipal**.
36. No que se refere ao **Regulamento e Tabela de Taxas, Compensações e Outras Receitas do Município da Covilhã**, procedeu-se à sua **revisão**, tendo o documento revisto entrado em vigor em 25/09/2014 com a seguinte previsão do n.º 1, do respetivo artigo 32.º: “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** conforme foi comprovado aquando da inspeção realizada e atestado no projeto de relatório.
37. No que se refere ao **aumento das taxas de Imposto Municipal sobre Imóveis e da Derrama Municipal**, a partir do ano de 2015, **não se veio a confirmar** atendendo ao facto da **perspetiva económica e social não ter uma evolução favorável** como era esperado aquando da elaboração do PAF em 2012.
38. Neste período o Município da Covilhã, em resultado da **manutenção da crise e da desertificação do interior ter aumentado**, viu o número de **cidadãos diminuir e o desemprego a aumentar**.



**COVILHÃ**  
MUNICÍPIO  
A TECER O FUTURO

Praça do Município  
6200-151 Covilhã  
Portugal

Tif. (00351) 275 330 600  
Fax (00351) 275 330 633  
e.mail info@cm-covilha.pt  
www.cm-covilha.pt

Contribuinte 505 330 768

39. Citando dados da Agência Espacial Europeia, refere-se que **Portugal foi classificado em 2014 como o terceiro país europeu mais desertificado**, atrás da Itália e da Turquia e à frente da Grécia e da Espanha.
40. A mesma agência prevê ainda que: *"(...) dentro de 20 anos, dois terços de Portugal estarão desertos"*, cenário que ameaça igualmente o resto da Europa do Sul.
41. A **profunda crise** em que o **país mergulhou** é apenas parte das **dificuldades em que o interior** vive há muitos anos. Aliás, e para além da **larga recessão** em que vivemos, Portugal vive o ciclo negativo, porventura mais profundo que outros.
42. Os **problemas da interioridade são profundos, estruturantes, destrutivos e não se vislumbra ainda a sua inversão**.
43. Isto é, Portugal acabará, mais tarde ou mais cedo, por começar a inverter a tendência negativa e, mesmo sendo verdade que temos um défice crónico, voltará a crescer. Mas a verdade é que **no interior esta tendência negativa demorará mais tempo a ser ultrapassada**. Não há, **nem se vislumbram medidas ou planos para estancar esta fuga continua ou para fomentar o crescimento no interior**.
44. O **desemprego e a precariedade já eram as perversões sociais** mais graves deste sistema, sendo que, **a crise ainda as intensificou**, tanto mais que os planos de austeridade vieram economizar à custa das

condições de existência dos mais desfavorecidos. A **inversão desta questão é essencial para a sobrevivência do interior.**

45. Neste sentido, o **aumento das taxas de Imposto Municipal sobre Imóveis e da Derrama Municipal**, num momento em que não era perceptível o crescimento económico, **concorreria para um agravar da crise económica e do desemprego** no Município da Covilhã.
46. Como consequência deste facto promover-se-ia uma **redução do número de habitantes** (menor cobrança de taxas e licenças, menor arrecadação de IRS, menor venda de bens e prestação de serviços, entre outros) e **redução da competitividade de fixação de empresas** (com impacto na arrecadação de Derrama e na criação de postos de trabalho).
47. Neste sentido, 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 – naquele momento específico – **iriam ser mais prejudiciais a jusante do que benéficas** o que acarretaria um agravamento da execução do PAF
48. Resume-se no quadro seguinte a situação correspondente ao IMI e Derrama tal como previstos no PAF, em contraponto com os valores relativos aos montantes executados das mesmas taxas:



**COVILHÃ**

MUNICÍPIO  
A TECER O FUTURO

Praça do Município  
6200-151 Covilhã  
Portugal

Tlf. (00351) 275 330 600  
Fax (00351) 275 330 633  
e.mail info@cm-covilha.pt  
www.cm-covilha.pt  
Contribuinte 505 330 768

Descrição	PAF	Executados	Diferença	%
IMI	5 374 575	5 413 520	38 945	1%
Derrama	565 024	433 647	-131 377	-23%
<b>Total</b>	<b>5 939 598</b>	<b>5 847 166</b>	<b>-92 432</b>	<b>-2%</b>

49. De referir ainda - confirmando a argumentação expressa pelo Município da Covilhã em sede da ação inspetiva - que é de salientar que **se verifica 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** contrariamente às previsões existentes à data da elaboração do PAF.
50. Assim, em termos globais, o nível de execução verificado representou apenas um desvio negativo de 2%, o qual poderá ser considerado residual.
51. A constatação deste desvio global residual evidencia, também, o esforço do atual executivo, no sentido de dar cumprimento aos objetivos traçados no PAF.
52. O relatório em análise salienta ainda que 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) (...)"<sup>12</sup>.*

<sup>12</sup> cfr. p.10/26 do Projeto de Relatório de Auditoria (...). Sublinhado nosso



**COVILHÃ**  
MUNICÍPIO  
A TECER O FUTURO

Praça do Município  
6200-151 Covilhã  
Portugal

Tlf. (00351) 275 330 600  
Fax (00351) 275 330 633  
e.mail info@cm-covilha.pt  
www.cm-covilha.pt  
Contribuinte 505 330 768

53. Relativamente ao desvio referente à medida "Participação nos resultados das entidades do setor empresarial local", conforme o oportunamente transmitido em sede da ação inspetiva realizada pelo Exmo. Corpo de Inspetores, decorre da **opção assumida quanto à não existência de transferências dos resultados obtidos** pelas participadas com o objetivo de **eliminar os resultados transitados negativos e consolidar financeiramente o setor empresarial local.**
  
54. Este facto tem por base o entendimento de que o grupo autárquico se assume como um todo e não como partes individuais que trabalham em conjunto para atingir um fim comum.
  
55. Por sua vez, a medida de "Aperfeiçoamento dos processos e do controlo dos factos suscetíveis de gerarem a aplicação de coimas e a promoção dos processos de execução fiscal" foi alicerçada no **aumento de técnicos afetos aos processos de contraordenações e execuções fiscais e aumento das equipas de fiscalização.**
  
56. Quanto a esta medida, refira-se que os **processos de contraordenações** estão intimamente **ligados com a atividade económica**, ou seja, **quanto maior for o crescimento económico** – aumento da atividade urbanística por exemplo – **maior é a ocorrência de prevaricações** ao quadro legal existente.
  
57. Como anteriormente demonstrado, 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.

58. 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**.
59. Os **processos de execução fiscal** atualmente instaurados são sobretudo a **famílias decorrentes do não pagamento** de faturas de ensino e outras pequenas taxas e licenças o que desde logo são elucidativos dos **baixos valores inerentes**.
60. Pelo exposto, fica demonstrado que os **reduzidos valores cobrados** relativos à medida de "Aperfeiçoamento dos processos e do controlo dos factos suscetíveis de gerarem a aplicação de coimas e a promoção dos processos de execução fiscal" decorre da **não retoma económica** que seria expetável à data de elaboração do PAF e por **alterações legislativas** que têm sido implementadas ao longo dos últimos anos.
61. Por último, importa também sublinhar que a arrecadação da receita pública está sujeita ao princípio da tipicidade qualitativa e não ao princípio da tipicidade quantitativa.

#### D. Redução e Racionalização da Despesa

62. Passando para a análise do ponto 2.2.3.2 do projeto de relatório, referente à **redução e racionalização da despesa**, saliente-se, desde logo, a seguinte conclusão presente no referido relatório:

*“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 ME”.*<sup>13</sup>

63. O quadro seguinte permite apreciar de forma mais evidente as variações das despesas corrente e de capital no âmbito do PAF:

Descrição	PAF	Executados	Diferença	%
Corrente	16 102 860	15 592 979	-509 881	-3%
Capital	11 893 243	11 114 520	-778 723	-7%
<b>Total</b>	<b>27 996 103</b>	<b>26 707 499</b>	<b>-1 288 604</b>	<b>-5%</b>

64. Conforme podemos desde já confirmar, a uma **redução pouco significativa da cobrança da receita de 2%**, o Município da Covilhã de forma responsável e **com base na monitorização constante da execução orçamental** garantiu **uma redução da despesa de 5%**, o que evidencia bem a capacidade de gestão e empenho deste em dar cumprimento aos objetivos traçados no âmbito do PAF.
65. Se procedermos ao **ajustamento do PAF**<sup>14</sup> em função dos acontecimentos posteriores ao plano com influência no valor da despesa

<sup>13</sup> cfr. p.11/26 do Projeto de Relatório de Auditoria (...).

verificamos que **execução orçamental da despesa apresenta valores muito mais positivos** comparativamente ao PAF, ou seja, verifica-se uma **redução de 10%** relativamente ao proposto.

Descrição	PAF	Executados	Diferença	%
Corrente	16 102 860	14 281 614	-1 821 246	-11%
Capital	11 893 243	10 887 524	-1 005 719	-8%
<b>Total</b>	<b>27 996 103</b>	<b>25 169 138</b>	<b>-2 826 965</b>	<b>-10%</b>

66. De salientar ainda a expressão contida no projeto de relatório no sentido de aceitar que "(...) atendendo ao PAF (Ajustado), a Autarquia também cumpriu, de forma mais relevante, o objetivo ao nível da despesa (1,5 M€)".<sup>15</sup>
67. Relativamente às **medidas adicionais de redução e contenção de despesa** verifica-se, conforme quadro infra, que existe o **cumprimento do proposto** aquando da elaboração do PAF.

Descrição	PAF	Executados	Ajustamento <sup>16</sup>	Diferença	%	Cumpriment
Com atividades que tenham impacto direto na diminuição de custos de funcionamento de infraestruturas municipais	12 412 760	12 612 268	628 237	-428 730	-3%	SIM
5. Outras medidas de redução	6 730 005	5 629 391	623 132	-1 723 745	-26%	SIM
de novos investimentos	4 362 455	3 283 201		-1 079 254	-25%	SIM
da dívida com impacto na redução do pagamento dos juros	862 582	393 791	23 132	-491 923	-57%	SIM
do valor de transferências para Juntas de Freguesia	1 070 517	1 302 967	600 000	-367 550	-34%	SIM
do valor de transferências para Associações	434 451	649 433		214 982	49%	NÃO
<b>Total</b>	<b>19 142 765</b>	<b>18 241 659</b>	<b>1 251 369</b>	<b>-2 152 475</b>	<b>-11%</b>	<b>SIM</b>



68. Conforme o reconhecido no relatório apresentado, o Município da Covilhã:

*"(...) atingiu o objetivo fixado para um conjunto de despesas relevantes, uma vez que apresentou uma poupança adicional face à prevista de 900 m€ (...)"*<sup>17</sup>

69. Pela observação do quadro supra, pode-se concluir facilmente que, com exceção do valor das transferências para Associações, todas as restantes **rúbricas da despesa**, de forma **individualizada**, observam um **comportamento positivo** relativamente às metas previstas.

70. No seguimento do transmitido aquando da auditoria realizada, o **Município da Covilhã 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**.

71. 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.

72. Este procedimento **justifica os valores transferidos para as Associações** num montante superior ao previsto inicialmente.

73. No entanto, a visão do Município da Covilhã quanto às metas a alcançar é concretizada de forma global e não numa ótica individualizada das medidas.

<sup>17</sup> cfr. p.12/26 do Projeto de Relatório de Auditoria (...).

74. Tal como mandam as boas práticas de gestão, mormente de gestão pública, quando os órgãos e serviços do Município da Covilhã **monitorizam um comportamento menos positivo** de uma determinada medida **procedem ao seu ajustamento**, se possível, ou, em alternativa, recorrem a uma **outra medida para compensar tal efeito**.

75. É nesta lógica que se deverá proceder à análise, de forma mais detalhada, das **diferentes medidas adotadas**, comparando-as com o ano de referência do PAF (ano de 2011), e procedendo aos **ajustamentos inerentes à correta comparabilidade**.

76. Essa análise resulta no seguinte quadro:

Medida	Classificação económica	2011	2015	Ajustamentos <sup>18</sup>	2015	Variação	%
					Ajustado		
4. Com atividades que tenham impacto direto na diminuição de custos de funcionamento de infraestruturas municipais	01. Despesas com pessoal	6 814 749	5 822 274	128 237	5 694 037	-1 120 712	-16%
	02. Aquisição de bens e serviços	6 347 367	6 789 994	500 000	6 289 994	-57 373	-1%
	02.02.01 Encargos com instalações	1 087 237	1 051 072		1 051 072	-36 165	-3%
	Total 01.+02.	13 162 115	12 612 268	628 237	11 984 031	-1 178 084	-9%
5. Outras medidas de redução	04/08.05.01.02 - Freguesias	2 141 034	1 302 967	600 000	702 967	-1 438 067	-67%
	04/08.07.01 - Inst. s/ fins lucrativos	869 903	649 433		649 433	-220 470	-25%
	Total 04./08.	3 010 937	1 952 400	600 000	1 352 400	-1 658 537	-55%

77. Pode assim observar-se supra que o Município da Covilhã procedeu à **redução dos custos** de todas as despesas num **cumprimento integral e absoluto do PAF**.

78. Conforme se reconhece no próprio projeto de relatório da IGF:

*"(...) verificou-se uma evolução positiva, entre 2011/2015, do nível das respetivas despesas pagas."* <sup>19</sup>

#### **E. Relação entre a Receita e Despesa no PAEL e na Execução Orçamental**

79. Relativamente ao ponto 2.2.3.3 do projeto de relatório da IGF, no qual se procede à **análise da relação entre a receita e a despesa** no PAEL e na **execução orçamental**, não podemos concordar a conclusão expressa no mesmo.

80. De modo a melhor elucidar a materialidade subjacente, procedemos à **reformulação do quadro** constante no referido relatório **promovendo os ajustamentos** que deverão ser considerados atendendo às operações e alterações legislativas que foram operadas no período posterior à **elaboração do PAF**.

<sup>19</sup> *cfr.* p.13/26 do Projeto de Relatório de Auditoria (...).



**COVILHÃ**  
MUNICÍPIO  
A TECER O FUTURO

Praça do Município  
6200-151 Covilhã  
Portugal

Tlf. (00351) 275 330 600  
Fax (00351) 275 330 633

e.mail info@cm-covilha.pt  
www.cm-covilha.pt

Contribuinte 505 330 768

Descrição	Receita Total disponível	Saldo da	Despesa total	Diferença	variação
		Gerência Anterior			receita / despesa
PAF Aprovado	29 475 512		27 996 103	-1 479 409	-1 474 703
PAF Ajustado	29 475 512	728 516	29 454 468	707 472	712 178
Valores reais	26 712 205		26 707 499	4 706	

81. Como resulta evidente dos dados assim considerados, o Município da Covilhã, em 2015, **cumpriu**, em termos substanciais, os objetivos estimados no PAF, devidamente ajustado, quanto à evolução das receitas e despesa municipais, pois a relação entre aquelas grandezas **melhorou consideravelmente**, ou seja, a **redução da despesa paga foi suficiente para suprir o decréscimo verificado nas receitas arrecadadas**.

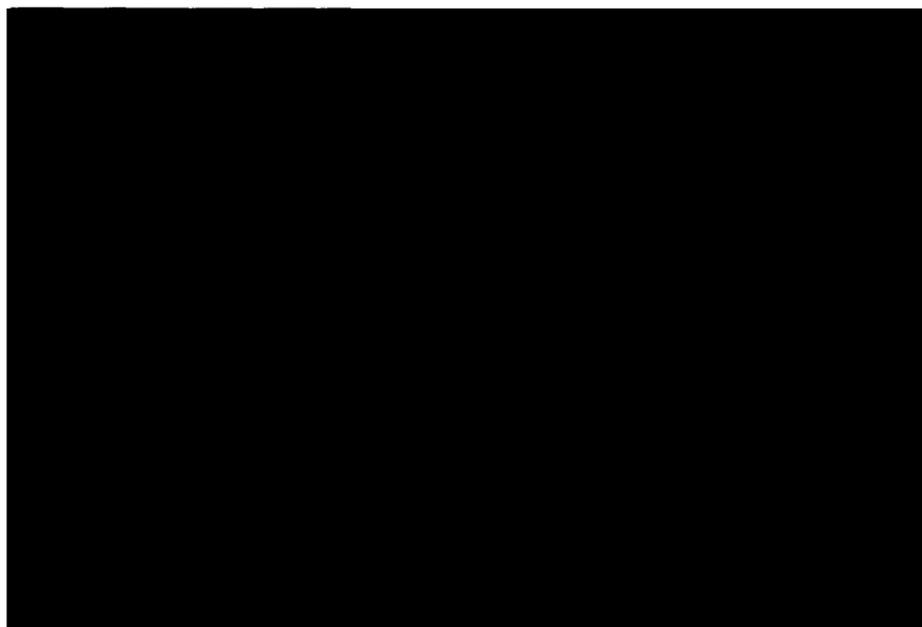
#### F. Dívida e sua Relação com Outras Variáveis

82. Reportando-nos ao ponto 2.2.3.4 do projeto de relatório em contradição e à comparação, em 2015, entre os **valores da dívida municipal previstos** no PAF e os **reais**, devidamente **ajustados pelos acontecimentos** posteriores à elaboração do PAF, remetemos para os quadros seguintes que integram a análise efetuada tendo em consideração todos os elementos aplicáveis:

Diminuição da Dívida		Ano 2015		
Descrição dos objetivos	PAF	Valores executados		Ajustamentos <sup>20</sup>
Quantitativos previstos no PAF	(estimado)	Reporte (DGAL)	Apurados (IGF)	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
<b>A - Curto Prazo</b>	9 596 033	10 766 446	11 815 314	3 786 234
<b>B - Médio e longo prazo</b>	39 712 429	53 698 370	53 698 370	14 601 439
<b>C - Natureza não orçamental</b>	928 738	871 840	871 840	
<b>D - Natureza orçamental (A)+(B)-(C)</b>	48 379 725	63 592 976	64 641 843	18 387 674

Diminuição da Dívida		Ano 2015		Controlo do	
Descrição dos objetivos	Valores ajustados		cumprimento - IGF		Cumprimento
Quantitativos previstos no PAF	Reporte (DGAL)	Apurados (IGF)	Valor	%	do objetivo
(1)	(6)=(3)-(5)	(7)=(4)-(5)	(8)=(7)-(2)	(9)=(7)/(2)*100%	(10)
<b>A - Curto Prazo</b>	6 980 212	8 029 080	-1 566 953	83,7%	SIM
<b>B - Médio e longo prazo</b>	39 096 931	39 096 931	-615 498	98,5%	SIM
<b>C - Natureza não orçamental</b>	871 840	871 840	-56 898	93,9%	SIM
<b>D - Natureza orçamental (A)+(B)-(C)</b>	45 205 302	46 254 169	-2 125 556	95,6%	SIM

83. Em função da análise do quadro supra torna-se claro e evidente que 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.

84. Verifica-se também que o Município da Covilhã, com o PAF ajustado, despendeu um **esforço suplementar, superior a 2,1 M€, na redução da dívida** de natureza orçamental.

85. Esta conclusão objetiva e alicerçada nos documentos de prestação de contas municipais ajustados **clarifica de forma insofismável e inegável a predisposição do Município da Covilhã para o cumprimento do PAF aprovado** no âmbito do PAEL bem como um princípio definido de **caminhar firmemente na recuperação financeira do Município da Covilhã**.

86. Nesse sentido, refira-se que o projeto de relatório em análise faz uma referência ao caminho positivo na evolução da dívida no Município da Covilhã na passagem que, por elucidativa, passamos a transcrever:

*“Realce-se, ainda assim, que ocorreu, entre 2011/2015, **uma evolução positiva da dívida municipal** (em especial, não considerando a do FAM e a relativa aos processos judiciais a que aludimos) (...)”<sup>21</sup>.*

87. O quadro seguinte permite igualmente uma análise resumida da evolução da dívida financeira e outras dívidas, face aos ajustamentos:

<sup>21</sup> cfr. p.15/26 do Projeto de Relatório de Auditoria (...).



**COVILHÃ**  
MUNICÍPIO  
A TECER O FUTURO

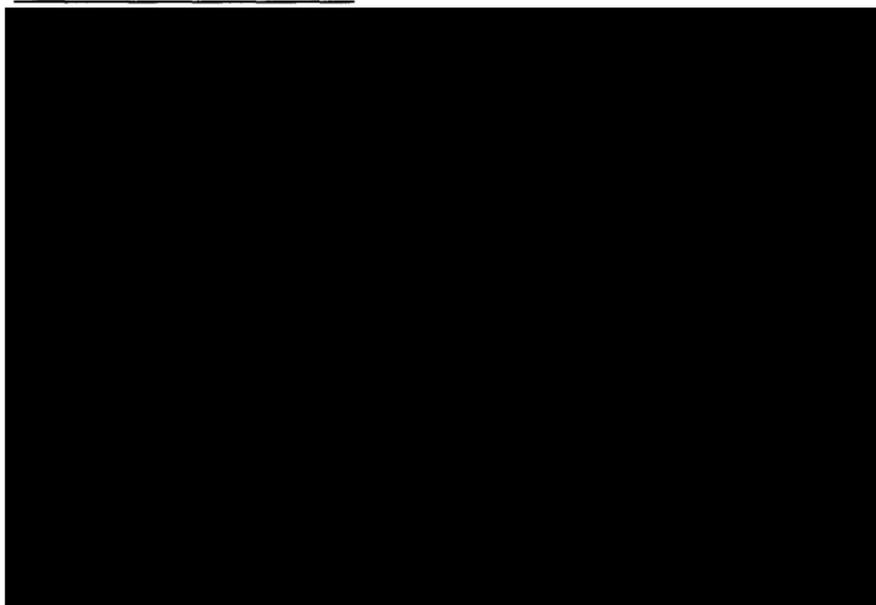
Praça do Município  
6200-151 Covilhã  
Portugal

Tlf. (00351) 275 330 600  
Fax (00351) 275 330 633  
e.mail info@cm-covilha.pt  
www.cm-covilha.pt

Contribuinte 505 330 768

Descrição	2011	2015	Variação	%
1 - Dívida Financeira	41 693 424	28 684 435	-13 008 989	-31%
2 - Outras dívidas a terceiros	41 811 606	35 957 408	-5 854 198	-14%
3 - Total (1+2)	83 505 030	64 641 843	-18 863 187	-23%
4 - Ajustamentos <sup>22</sup>		18 387 674	18 387 674	
5 - Diferença (3-4)	83 505 030	46 254 169	-37 250 861	-45%

88. Da análise do quadro supra, em que se procede à **comparação entre a dívida de 2011**, ano base de elaboração do PAF, e o ano de 2015, devidamente ajustado pelos processos judiciais e circunstâncias posteriores à elaboração do PAF e por conseguinte não contempladas nele, **verifica-se uma redução, em apenas 4 anos, de 37,3 M€, ou seja, reduziu-se a dívida em 45%.**
89. Esta **redução da dívida, em 4 anos, de 37,3 M€** que, se tomarmos por referência o ano de 2015 onde a execução orçamental da receita ascendeu a 26,6 M€, significa que **35% da receita anual cobrada** em média é afeta à **redução da dívida**, facto verdadeiramente demonstrativo



do esforço titânico que o Município da Covilhã está a empreender para prosseguir o seu percurso para a estabilidade financeira.

90. Analisando 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, com os valores apurados no final do ano de 2015, devidamente ajustados, obtiveram-se os valores constantes do quadro seguinte:

Descrição		SGS	Dívida Total Orçamental	Diferença	Varição SGS / Dívida total
PAF	Aprovado	1 479 410	48 379 725	-46 900 315	
	Apurado	4 706	64 641 843	-64 637 137	-17 736 822
Valores reais	Ajustado <sup>23</sup>	4 706	46 254 169	-46 249 463	650 852

91. Com base nos elementos compilados supra, podemos concluir que a **articulação entre SGS e o stock da dívida** estimado no âmbito do PAF **melhorou** em comparação com o valor apurado, ajustado **no final de 2015**.
92. Em 2015, o Município da Covilhã **evidenciava um comportamento positivo** na relação estabelecida entre o saldo orçamental e a dívida total ajustada, o que confirma, numa perspetiva substancial, o **cumprimento do PAF** para o **stock da dívida orçamental**, conforme temos vindo a evidenciar.

<sup>23</sup> No sentido de garantir um grau de comparabilidade maior optou-se por manter o ajustamento no valor da dívida final ao invés de proceder ao ajustamento do SGS relativamente aos pagamentos efetuados.

93. No que se refere ao serviço da dívida municipal e conforme bem reconhece a IGF no respetivo projeto de relatório (ponto 2.2.3.4.4):

*“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.”<sup>24</sup>*

#### **G. Impacto do PAEL na Evolução das “Outras Dívidas a Terceiros”**

94. Relativamente ao impacto do PAEL na evolução das “outras dívidas a terceiros”, tema abordado no ponto 2.2.3.5 do projeto de relatório da IGF, refere-se no mesmo documento que:

*“Tendo como base os exercícios de 2011 e 2012, as “outras dívidas a terceiros” 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”.<sup>25</sup>*

95. Esta constatação é realizada sem ter em consideração qualquer ajustamento que, como vimos anteriormente, permitiria um impacto ainda superior.

<sup>24</sup> cfr. p.16/26 do Projeto de Relatório de Auditoria (...).

<sup>25</sup> cfr. p.17/26 do Projeto de Relatório de Auditoria (...).

96. Neste contexto, mais uma vez se **evidencia a capacidade de compromisso e responsabilidade do Município da Covilhã em dar cumprimento cabal às obrigações e objetivos traçados no PAF.**

97. Relativamente ao impacto da adesão ao PAEL nos **pagamentos em atraso** é referido que:

*“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”.<sup>26</sup>*

98. Assim sendo, mais uma vez se **evidencia e reitera o cumprimento do PAF** pelo Município da Covilhã.

#### **H. Outras Variáveis**

99. No ponto 2.2.3.6 do relatório promove-se a **avaliação de outras variáveis** como sejam o **Saldo Orçamental da Gerência**, o **Prazo Médio de Pagamentos** e as **Parcerias Público-Privadas**.

100. No que concerne ao **Saldo Orçamental da Gerência** e ao **Prazo Médio de Pagamentos** foi elaborado o quadro seguinte que permite uma **clara visão sobre o seu cumprimento**:

<sup>26</sup> cfr. p.17/26 do Projeto de Relatório de Auditoria (...).

Descrição	PAF	Executado	Controlo do		Cumprimento SIM/NÃO
			cumprimento do objetivo		
Final	1 479 410	4 706	-1 474 704		NÃO
SGS Ajustado <sup>27</sup>	1 479 410	2 191 587	712 177		SIM
PMP	56	16	-40		SIM

101. Se relativamente ao **Saldo Orçamental da Gerência**, sem qualquer ajustamento, se poderia concluir que o Município da Covilhã não atingiu tal objetivo, após a realização dos ajustamentos relativos a acontecimentos que ocorreram após a elaboração do PAF fica **inequivocamente provado o cumprimento deste objetivo.**
102. Importa ainda salientar que o Município da Covilhã, 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.
103. Esta questão fica ainda mais evidente quando analisarmos, de seguida, o Prazo Médio de Pagamento.
104. O **Prazo Médio de Pagamento** previsto no PAF era de 56 dias tendo obtido **um resultado de 16 dias**, ou seja, **obteve-se uma melhoria 350% superior ao previsto.**



**COVILHÃ**  
MUNICÍPIO  
A TECER O FUTURO

Praça do Município  
6200-151 Covilhã  
Portugal

Tíf. (00351) 275 330 600  
Fax (00351) 275 330 633

e.mail info@cm-covilha.pt  
www.cm-covilha.pt

Contribuinte 505 330 768

105. Esta situação é bem elucidativa da capacidade de gestão, compromisso e empenho, por parte dos órgãos e serviços do Município da Covilhã em implementar uma cultura de responsabilidade, eficiência e eficácia na gestão dos fundos públicos, que lhe são atribuídos.

106. O n.º 1, do art.º 1, da Lei n.º 43/2012, de 28 de agosto, que define o objeto do PAEL, refere que *“É criado o Programa de Apoio à Economia Local (PAEL), o qual tem por objeto a regularização do pagamento de dívidas dos municípios vencidas há mais de 90 dias (...)”*<sup>28</sup>, pelo que, sendo o **Prazo Médio de Pagamentos do Município da Covilhã de 16 dias evidencia o cumprimento do objetivo do PAEL.**

107. Relativamente às **Parcerias Público-Privadas**, o relatório da IGF é claro e objetivo na passagem que passamos a transcrever:

*“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”.*

<sup>29</sup>

108. Acrescente-se que na sequência da adesão ao PAEL, o Município da Covilhã procedeu à revisão do Regulamento do Sistema de Controlo Interno, que incidiu na adaptação do referido regulamento à reorganização dos serviços da Câmara Municipal, encontrando-se, também, atualmente, em fase de implementação de um conjunto de

<sup>28</sup> Sublinhado nosso.

<sup>29</sup> cfr. p.19/26 do Projeto de Relatório de Auditoria (...).



**COVILHÃ**  
MUNICÍPIO  
A TECER O FUTURO

Praça do Município  
6200-151 Covilhã  
Portugal

Tlf. (00351) 275 330 600  
Fax (00351) 275 330 633  
e.mail info@cm-covilha.pt  
www.cm-covilha.pt

Contribuinte 505 330 768

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.

#### **I. Reporte e Obrigação de Divulgação da Informação.**

109. Relativamente ao reporte e obrigação de divulgação da informação, cumpre referir que o Município da Covilhã tem cumprido a obrigação de prestação periódica de informação à DGAL para efeitos de acompanhamento do PAEL.
110. As diferenças apuradas na dívida de natureza orçamental, por parte da IGF, devem-se exclusivamente a correções efetuadas por esta na sequência dos procedimentos de circularização e reconciliação de saldos de terceiros.
111. No que respeita à monitorização e acompanhamento, a IGF sublinha ainda o facto do Município da Covilhã incluir, no relatório de gestão, que integra os documentos de prestação de contas, informação relativa ao PAF, e ter efetuado, através da Assembleia Municipal a monitorização trimestral da execução do PAEL legalmente exigida.
112. Estes factos evidenciam, mais uma vez, o elevado nível de empenho e responsabilidade do Município da Covilhã em assegurar o cumprimento dos objetivos e obrigações constantes do PAEL

J. **Apreciação global do desempenho do MC, no âmbito da execução do PAF.**

113. Da análise efetuada, relativamente à execução do PAF, **podemos concluir que:**

a. Em termos da **execução da receita corrente verifica-se um cumprimento integral**, até mesmo uma **superação**, do valor estimado aquando da elaboração do PAF;

b. Relativamente às **receitas de capital**, o valor arrecadado é inferior ao estimado **em consequência de um conjunto de fatores:**

i. **Atraso na aprovação das candidaturas no âmbito do Portugal 2020** que, em 2012, se perspectivavam que ocorressem no decurso do ano de 2014;

ii. **Não celebração de contratos programa** com a Administração Central cuja expectativa é que ocorressem em 2014 e 2015;

iii. **Manutenção do abrandamento do crescimento económico** que impediu as famílias de obterem mais recursos próprios ou junto das instituições de crédito de forma a proporcionar a implementação do projeto de alienação das habitações sociais;

- iv. Em 2015 verificou-se uma **redistribuição da percentagem do FEF** a ser afeto a despesas correntes e a despesas de capital;

114. Importa, ainda assim, sublinhar que a arrecadação da receita pública está sujeita ao princípio da tipicidade qualitativa e não ao princípio da tipicidade quantitativa.

115. Prosseguindo com os factos que consubstanciam uma visão global de cumprimento do objetivos a que a entidade inspeccionadas se encontrava obrigada no âmbito do PAF, refira-se que:

a. Conforme o referido no relatório preliminar, verificou-se "(...) *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€<sup>30</sup>* pelo que se torna claro que, apesar de todos os condicionalismos referidos anteriormente, **o Município da Covilhã deu cabalmente cumprimento aos objetivos traçados no PAF, tendo em consideração que o desvio verificado foi de apenas 2%;**

b. **O Município da Covilhã procedeu à revisão do Regulamento e Tabela de Taxas, Compensações e Outras Receitas** tendo este sido **atualizado** anualmente com base na taxa de inflação;

c. Verifica-se **um aumento da receita** proveniente do **Imposto Municipal sobre Imóveis relativamente ao previsto no PAF e**

<sup>30</sup> cfr. p.8/26 do Projeto de Relatório de Auditoria (...). Sublinhado nosso.

- uma **redução da Derrama Municipal** relativamente ao previsto no PAF em **resultado da manutenção da crise económica**;
- d. Relativamente ao desvio referente à medida “Participação nos resultados das entidades do setor empresarial local” decorre da **opção de não existirem as transferências dos resultados obtidos** pelas participadas com o objetivo de **eliminar os resultados transitados negativos e consolidar financeiramente o setor empresarial local**;
- e. Os **processos de contraordenações** estão diretamente relacionados **ligados com a atividade económica** pelo que, face à menor atividade económica, se verifica uma **diminuição dos mesmos**;
- f. No que se refere aos **processos de execução fiscais** estes **têm apresentado valores mais reduzidos** uma vez que muitas das **liquidações que eram emitidas anteriormente foram reduzidas por diferentes fatores**, nomeadamente o **abrandamento da atividade económica** e o **aumento dos procedimentos abrangidos pelo licenciamento zero**;
- g. A uma **redução residual da cobrança da receita de 2%**, o Município da Covilhã, de forma responsável e empenhada, tendo por base a **monotorização constante da execução orçamental**, garantiu **uma redução da despesa de 5%**;

- h. No âmbito de um necessário ajustamento do PAF constata-se que **execução orçamental da despesa apresenta valores muito mais positivos**, verificando-se uma **redução de 10%** relativamente ao proposto;
- i. Relativamente às **medidas adicionais de redução e contenção de despesa** verifica-se que existe um claro **cumprimento do proposto** aquando da elaboração do PAF;
- j. Sublinhe-se também que na sequência da monitorização, por parte do Município da Covilhã, de **um comportamento menos positivo** de uma determinada medida, este **procede, por regra, a mecanismos de ajustamento, designadamente a medidas de compensação, de eventuais efeitos negativos registados em outras medidas;**
- k. O Município da Covilhã procedeu à **redução dos custos** de todas as despesas dando assim, de forma clara e inequívoca, **cumprimento integral e absoluto do PAF;**
- l. O **Município da Covilhã cumpriu**, relativamente à 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;
- m. O Município da Covilhã, com o PAF ajustado, despendeu um **esforço suplementar, superior a 2,1 M€, na redução da dívida** de natureza orçamental;

- n. O Município da Covilhã em 2015, na relação estabelecida entre o saldo orçamental e a dívida total ajustada **evidencia um comportamento positivo**, o que confirma, numa perspetiva substancial, **o cumprimento do PAF para o stock** da dívida orçamental;
  
- o. Relativamente ao impacto do PAEL na evolução das “outras dívidas a terceiros”, conclui-se que o **recurso a este Programa resultou uma diminuição duradoura desta componente da dívida**;
  
- p. Relativamente ao impacto da adesão ao PAEL nos **pagamentos em atraso** verificou-se uma **diminuição sistemática do stock de PA de cerca de**, respetivamente, **4,4 M€ e 3,1 M€**, pelo que ocorreu uma **evolução mais favorável da situação** do que a que resultaria apenas da utilização do financiamento obtido através do referido Programa;
  
- q. Relativamente ao **Saldo Orçamental da Gerência**, após a realização dos ajustamentos relativos a acontecimentos que ocorreram após a elaboração do PAF, fica **inequivocamente provado o cumprimento deste objetivo**;
  
- r. O Município da Covilhã, com o objetivo **de reduzir a sua dívida** tem realizado um **esforço suplementar de pagamento de dívida** pelo que o **Saldo Orçamental da Gerência é afetado negativamente**;

- s. O **Prazo Médio de Pagamento** previsto no PAF era de 56 dias tendo o Município da Covilhã obtido **um resultado de 16 dias**, ou seja, **obteve uma melhoria 350% superior ao previsto**;
  - t. No que concerne às **Parcerias Público-Privadas**, o Município da Covilhã apenas apresentou encargos com a **concessão do serviço público de Transportes Coletivos da Grande Covilhã**, os quais acenderam a **313,6 m€**, que se revelaram inferiores aos previstos no âmbito do PAF (**474 m€**). Acresce ainda o facto de, após a adesão ao PAEL, **não ter sido promovida qualquer nova PPP**;
  - u. O Município da Covilhã **tem prestado informação** atempadamente à **DGAL** e inclui nos **Relatórios de Gestão** informação relativa à execução do PAEL.
116. **Em conclusão**, o Município da Covilhã, em 2015, **cumpriu, em termos absolutos ou numa perspetiva substancial**, o 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.
117. Face à conclusão emitida e aos factos provados ao longo desta exposição, integradores de uma situação de cumprimento do PAF, **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.

#### **K. Considerações Finais**

118. Nos termos do n.º 1, do art.º 11, da Lei n.º 43/2012, de 28 de agosto:

*“A aprovação pelo município de quaisquer atos que violem o cumprimento do disposto no artigo 6.º é considerada como ilegalidade grave nos termos e para os efeitos da alínea i) do artigo 9.º da Lei n.º 27/96, de 1 de agosto (regime jurídico da tutela administrativa), alterada pela Lei Orgânica n.º 1/2011, de 30 de novembro”.*

119. O n.º 6 do mesmo diploma legal acrescenta que:

*“A violação das cláusulas previstas no contrato celebrado no âmbito do PAEL ou o incumprimento dos objetivos definidos constitui facto suscetível de responsabilidade financeira, nos termos previstos nas alíneas b), d) e f) do n.º 1 do artigo 65.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (...)”.*

120. Já o n.º 1, do art.º 52, da Lei n.º 53/2014, de 25 de agosto, que aprova o regime jurídico da recuperação financeira municipal regulamentando o Fundo de Apoio Municipal, e procede à primeira alteração à Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, que aprova o regime jurídico da atividade empresarial local e das participações locais, refere que:

*“O município (...) que tenha aderido ao Programa de Apoio à Economia Local, aprovado pela Lei n.º 43/2012, de 28 de agosto, pode solicitar ao FAM, no prazo de 30 dias, a contar do momento da verificação dos pressupostos previstos no*

n.º 2 do artigo 61.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, mediante o preenchimento de formulário eletrónico a aprovar, para o efeito, pela direção executiva, a suspensão da obrigação de apresentação da proposta de PAM”.

121. O n.º 4, do art.º 52, do mesmo diploma legal acrescenta que:

*“Com base na informação recebida (...) ou qualquer outra transmitida pela DGAL que evidencie o incumprimento reiterado por parte do município do respetivo programa de saneamento financeiro ou reequilíbrio ou um aumento da dívida municipal, o FAM pode fazer cessar a suspensão referida no n.º 1 e exigir a elaboração de uma proposta de PAM nos termos do artigo 23.º”.<sup>31</sup>*

122. As passagens supra transcritas denotam, desde logo, que o **legislador evoluiu o seu pensamento e perspetiva relativamente ao incumprimento dos planos de ajustamento financeiro**, ou seja, 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 um **perspetiva reiterada**, isto é, a análise a efetuar deverá ser evolutiva e **não casuística e limitada a apenas num determinado momento temporal**.

123. Entende-se 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.

<sup>31</sup> Sublinhado nosso.

124. 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.
125. Concretizando, à luz desta conclusão, alguns aspetos particularmente considerados, refere-se no relatório preliminar em análise 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. 6.º do PAEL, a fixar a taxa máxima do IMI em vigor à data do incumprimento, sob pena de resolução do contrato*".<sup>32</sup>, mas a verdade é que o **Município da Covilhã cumpriu o PAF** pelo que **não há lugar à aplicação do n.º 4, do art. 6.º, da Lei n.º 43/2012**, de 28 de agosto.
126. Refere também a alínea b), do art.º 12, da Lei n.º 43/2012, de 28 de agosto, que o **acompanhamento do PAEL é efetuado: "Pela DGAL, na sequência da prestação de informação nos termos que vierem a ser definidos por portaria dos membros do Governo responsáveis pela área das finanças e das autarquias locais"** **não tendo o Município da Covilhã recebido qualquer informação de incumprimento** por parte da DGAL o que reforça a total consciência do Município da Covilhã quanto ao cumprimento do PAF.
127. Por outro lado, também a **Direção Executiva do FAM**, no âmbito da informação remetida pelo Município da Covilhã para a manutenção do pedido de suspensão de adesão ao FAM, ao abrigo do n.º 4, do art.º 52,

<sup>32</sup> cfr. p.22/26 do Projeto de Relatório de Auditoria (...).

da Lei n.º 53/2014, de 25 de agosto, **tem mantido a suspensão da obrigação de adesão ao FAM o que é igualmente também evidencia o cumprimento do PAF.**

128. Conforme o explanado, **não existe qualquer condição objetiva** para se considerar que existia uma violação do PAM e se deveria ter procedido **ao cumprimento do estatuído no n.º 4, do art. 6.º do PAEL.**
129. No que se prende com a existência, em abstrato, de responsabilidade financeira sancionatória, tal como referido na conclusão C6 do projeto de relatório, não podemos deixar de fazer referência à Lei n.º 98/97, de 26 de agosto (LOPTC), com a última alteração introduzida pela Lei do Orçamento do Estado para 2017<sup>33</sup>, diploma no qual se veio a consagrar uma modificação do regime de responsabilidade financeira dos titulares dos órgãos executivos das autarquias locais.
130. Na redação anterior para que aqueles agentes pudessem ser responsáveis e conseqüentemente punidos por factos ilícitos culposos, a LOPTC previa apenas serem agentes da ação – art.º 61.º n.º 1 e art.º 65.º da LOPTC.
131. Na nova redação do n.º 2 do art.61.º da LOTC, introduzida pelo art.º 248.º da LOE para 2017, os titulares dos órgãos executivos das autarquias locais, à semelhança do que já sucedia com os membros do Governo, só são responsáveis financeiramente quando, para além de serem agentes da ação (n.º1 do art.º 61.º da LOPTC):

<sup>33</sup> Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro.

- 1- Não tenham ouvido as estações competentes; ou quando
  - 2- As tenham ouvidos e sido esclarecidos por estas em conformidade com as leis, adotem resolução diferente.<sup>34</sup>
132. Ou seja: **a LOE adicionou às infrações financeiras previstas na LOPTC, quando praticadas por titulares de órgãos executivos de autarquias locais, circunstâncias adicionais indicadas supra, restringindo a extensão do âmbito dos factos financeiramente puníveis<sup>35</sup>.**
133. Com efeito, **os autarcas vêm agora a sua responsabilidade equiparada aos membros do Governo, nos termos e condições fixadas para a responsabilidade civil e criminal nos termos do art.º 36.º n.º 1 e 3 do Decreto n.º 22 257, de 25 de fevereiro de 1933<sup>36</sup>.**
134. No atual contexto legal, a responsabilidade financeira dos órgãos executivos encontra-se limitada no sentido em que esta apenas terá lugar, quando haja evidências que estes tenham contrariado um inferior hierárquico, ou seja, quando contrariam pareceres dados por serviços da câmara, ou, não tenham dado cumprimento à audição daqueles serviços quando exigível.
135. Ora, os titulares dos órgãos executivos do Município da Covilhã atuaram sempre no estreito cumprimento da lei, tendo em consideração os pareceres favoráveis dos seus serviços.

<sup>34</sup> Vide art.º 36.º do Decreto-Lei n.º 22257, de 25 de fevereiro de 1933.

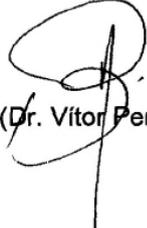
<sup>35</sup> Vide Acórdão n.º 7/2017, 3.ª secção PL.

<sup>36</sup> "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 dano para o Estado: 1.º Os Ministros quando não tenham ouvido as estações competentes ou quando esclarecidos por estas em conformidade com as leis, hajam adotado resolução diferente; 3.º Os funcionários que nas suas informações para os Ministros não esclareçam os assuntos da sua competência em harmonia com a lei".

136. Acresce ainda o facto de o **Município da Covilhã ter sido objeto de fiscalização do Tribunal de Contas, no tocante aos processos em apreço**, sendo que este órgão de controlo externo e independente das finanças públicas, aprecia não só a legalidade e conformidade dos atos geradores de despesas, como afere, também, do nível de eficiência, economia e eficácia subjacente à realização da despesa pública em apreço.
137. Em conclusão, não se poderá deixar de avaliar positivamente 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.
138. Assim, decorridos 5 anos da elaboração do PAF, o **Município da Covilhã 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.**

Covilhã, 24 de novembro de 2017

O Presidente



(Dr. Vítor Pereira)