



MUNICÍPIO DE CHAVES

CÂMARA MUNICIPAL

NIPC 501 205 551

Inspeção-Geral de Finanças

Rua Angelina Vidal, 41

1199-005 Lisboa

28 NOV. 2017

4369

A/C: Exma. Sra. Subinspetora-Geral Ana Paula Pereira Cosme Franco Barata Salgueiro

---

**Assunto:** - Auditoria ao Município de Chaves – Controlo do Programa de Apoio à Economia Local - processo n.º 2016/240/A3/886;

- Projeto de Relatório
  - Exercício do contraditório.
- 

**I – Nota Prévia**

1. Antes de entrar na análise substantiva do teor do relatório preliminar da ação de auditoria, em causa, é da mais elementar justiça registar, previamente, a forma eficaz, eficiente e cordial como decorreu a referida ação, superiormente protagonizada pelos Inspetores Superiores destacados, para este Município, revelando os mesmos, em todas as situações, um comportamento cordial nas relações estabelecidas com os responsáveis e colaboradores do Município que é digno de registo.
  
2. Tal atitude é, pois, o testemunho inequívoco do bom relacionamento que deve prevalecer, entre dois níveis distintos da Administração Pública, a quem estão atribuídas responsabilidades e posicionamentos diferentes, mas que procuram, de forma leal e incessante, a prossecução do interesse público.

1

3. Sendo certo, que os comentários, abaixo apresentados, no exercício do contraditório legalmente concedido, apenas visam contribuir para um melhor esclarecimento das matérias, aparentemente, controvertidas, e que deram causa ao projeto de relatório, ora, em apreciação, tendo como pano de fundo a tutela de exclusiva legalidade confiada à inspeção geral de finanças e com consagração Constitucional no artigo 242º, da Lei Fundamental.

## **II – Enquadramento da Auditoria**

1. O exercício do contraditório, que, agora, se produz, tem como objeto factos apurados, no decurso da auditoria ao Município de Chaves, no âmbito do controlo do Programa de Apoio à Economia Local, processo n.º 2016/240/A3/886.
2. Segundo a metodologia perfilhada, pelos Senhores Inspetores, na elaboração do projeto de relatório de auditoria, ora, em apreciação, abaixo se apresentam os comentários tidos como pertinentes para o esclarecimento das matérias, aparentemente, controvertidas<sup>1</sup>.

## **III – Das eventuais irregularidades apontadas no projeto de relatório de auditoria**

1. De forma antecipativa, dever-se-á salientar que as irregularidades administrativas e procedimentais detetadas pelos Inspetores Superiores no aludido relatório e partindo da premissa incontornável de que nas ações administrativas

---

<sup>1</sup> A matéria, em apreciação, diz respeito a factos correlacionados com o exercício do anterior mandato Autárquico, sendo certo que o atual executivo municipal, liderado pelo subscritor do presente documento, enquanto Presidente da Câmara, apenas veio a assumir funções, a partir do dia 23 de outubro último, na sequência das eleições autárquicas, [REDACTED]



## MUNICÍPIO DE CHAVES

### CÂMARA MUNICIPAL

desenvolvidas pela Administração Pública não há atos ou procedimentos absolutamente perfeitos, reconhecendo a inquestionável complexidade que lhe está associada, não decorreram de qualquer comportamento intencional, doloso ou meramente negligente por parte dos responsáveis da Autarquia e/ou dos seus colaboradores, fazendo parte da cultura de atuação do Município de Chaves a proteção, em cada procedimento administrativo correlacionado com a materialização das suas atribuições e competências, dos valores de lealdade, boa-fé, transparência e autenticidade na sua ação decisória.

2. Por razões de natureza metodológica e para um melhor enquadramento dos argumentos ora aduzidos, em vista ao esclarecimento das matérias aparentemente controvertidas, emergentes do relatório em causa, abaixo se apresentam, autonomamente, as situações de, aparente, irregularidade, apontadas no projeto de relatório de auditoria, e respetivos comentários adicionais, ora apresentados a título do exercício do direito do contraditório, a saber:

#### **Não cumprimento da "LCPA " relativamente à previsão da receita efetiva própria**

##### **a) Das eventuais irregularidades apontadas**

1. É referido, no âmbito do relatório efetuado pela IGF, que o Município de Chaves, entre janeiro e setembro de 2015, não cumpriu a LCPA relativamente à previsão da receita efetiva própria.
2. Para o efeito, invoca a IGF, que o Município de Chaves, *"naqueles meses, considerou a média do período homólogo dos dois anos anteriores acrescido do valor da receita por cobrar no início do mês, quando, de acordo com o n.º 1, do artigo 8º, da LCPA (ou seja, atendendo à existência de stock de PA), deveria ter*

  
3

*considerado, em cada cálculo e reporte, apenas a que resulta da "(...) previsão da receita efetiva própria a cobrar nos três meses seguintes (...)", tendo "(...) como limite superior 75% da média da receita efetiva cobrada nos dois últimos anos nos períodos homólogos, deduzida dos montantes de receita com carácter pontual ou extraordinário."*

3. Nesta matéria, é referido, no retromencionado relatório, muito concretamente, na nota de rodapé n.º 5, que, apesar do Município de Chaves ter aderido ao PAEL, a dispensa da aplicação do artigo indicado apenas ocorre durante o período de utilização do empréstimo PAEL.

**b) Do enquadramento factual e legal**

1. Da análise do item 2.4.2.2 e respetivos anexos do Projeto de Relatório, e, bem assim, do teor das suas conclusões e recomendações, verifica-se que os Senhores Inspectores invocaram o incumprimento da regra constante no n.º 1, do artigo 8º, da LPCA.
2. Sobre esta matéria, mais é invocado, pelos Senhores Inspectores, que, apesar do Município de Chaves ter aderido ao PAEL, a dispensa da aplicação do retromencionado artigo, apenas ocorreu durante o período de utilização do empréstimo PAEL.
3. Ora, salvo o devido respeito, não se acompanha tal entendimento e ou enquadramento legal, como a seguir se fundamentará.

 4



MUNICÍPIO DE CHAVES

CÂMARA MUNICIPAL

4. De facto, o artigo 22º, do Decreto-Lei n.º <sup>NIPC 501 205 551</sup> 127/2012, de 21 de Junho, na sua redação inicial, e que se manteve até ao dia 2 de Junho de 2015, determinava, expressamente, o seguinte, a saber:

*“1 - A adesão a programa de assistência económica suspende, até à sua conclusão, a aplicação à entidade beneficiária do disposto no artigo 8.º da LCPA.”*

5. Sendo certo que, no período a que se reporta o item 2.4.2.2 do relatório, em causa, o Município de Chaves encontrava-se integrado, no âmbito do programa de assistência económica previsto na retromencionada norma legal.
6. Apenas no dia 3 de Junho de 2015, com a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 99/2015, de 2 de Junho, veio a redação, do retromencionado artigo, a ser alterada, passando a dispor o seguinte:

*“1 - A adesão a programa de assistência económica suspende, até à conclusão da utilização do financiamento destinado a reduzir os pagamentos em atraso, a aplicação à entidade beneficiária do disposto no artigo 8.º da LCPA.”*

7. Verifica-se, portanto, a existência de duas redações distintas, com latitudes distintas.
8. Assim, até o dia 3 de Junho de 2015, o quadro legal em vigor determinava a suspensão da aplicação do artigo 8º, da LCPA, até à conclusão do programa de assistência económica, vulgo, PAEL.

4 5

9. Atenda-se, sobre esta matéria, que ao programa de assistência económica se encontra associado um plano de ajustamento financeiro, o qual comporta um conjunto de regras que os Municípios deverão obedecer, e que evidenciem o restabelecimento da situação financeira do município tendo o mesmo a duração equivalente à do empréstimo a conceder pelo Estado.
10. Logo aqui se verifica que o programa de assistência económica a que se refere o artigo 22º, do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de junho, não se esgota com a utilização do financiamento, dado que, como se viu, as medidas restritivas associadas ao mesmo se prolongam para além de tal momento.
11. Assim, quer em termos práticos, quer em termos jurídicos, não se podem confundir os dois momentos.
12. Como se viu, só a partir do dia 3 de Junho de 2015, e por alteração legislativa, a suspensão, ora colocada em crise, passou a vigorar apenas até à conclusão da utilização do financiamento destinado a reduzir os pagamentos em atraso.
13. E não nos parece correto afirmar, em face de tais premissas, que o legislador, com a redação inicial do artigo 22º, do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de Junho, tivesse em mente limitar tal suspensão ao momento da utilização do financiamento, pois tal interpretação sempre se afastaria, de forma grosseira, do elemento literal da norma, dando-lhe um alcance e ou latitude muito mais restritivos.
14. De facto, por força do regime de interpretação de Leis consagrado no artigo 9º, do Código Civil, ainda que a interpretação de uma norma não deva cingir-se ao texto da Lei, nunca pode ser considerado, pelo intérprete, o pensamento



MUNICÍPIO DE CHAVES

CÂMARA MUNICIPAL

NIPC 501 205 551

legislativo que não tenha na letra da lei um mínimo de correspondência verbal, ainda que imperfeitamente expresso.

15. Sobretudo quando uma interpretação aponta para uma distinção de momentos que o legislador não previu.
16. Isto porque se a Lei não distingue, não cabe ao intérprete distinguir, e, in casu, se o legislador tivesse querido garantir apenas a suspensão até ao momento da conclusão da utilização do financiamento, não deixaria de o afirmar como o fez no dia 3 de Junho, com a publicação e entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 99/2015.
17. Sendo certo que, em nenhum momento, se retira que o Decreto-Lei n.º 99/2015, de 2 de Junho, tenha tido, como objetivo, clarificar o disposto no artigo 22º, do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de Junho.
18. Na verdade, e como se retira do preâmbulo do Decreto-Lei n.º 99/2015, de 2 de Junho, decorridos dois anos da vigência da LCPA foi criado um Grupo de Trabalho (GT), com a finalidade de proceder à avaliação dos impactos decorrentes da aplicação da LCPA, nomeadamente, no que se refere à identificação de oportunidades de melhoria”, apenas prevendo uma clarificação quanto ao conceito de compromisso plurianual.
19. E, ainda que assim não fosse, sempre se colocaria, aqui, a questão da aplicação com retroatividade de uma Lei que tivesse como escopo interpretar ou clarificar uma Lei anterior, sobretudo quando de tal retroatividade resultasse a assunção de responsabilidades financeiras.

Handwritten signature and the number 7.

20. A partir do dia 3 de junho de 2015, como é evidente, a alteração legislativa introduzida colocou o Município no âmbito do regime previsto no artigo 8º, da LCPA.
21. Sendo certo que, logo que os serviços competentes se aperceberam de tal alteração<sup>2</sup>, foram introduzidas as devidas correções, muito concretamente, em outubro de 2015, repondo, nesta justa medida, a legalidade nos procedimentos.
22. Verifica-se, portanto, que a desconformidade com o regime preceituado no artigo 8º, da LCPA, se verificou, apenas, entre junho a setembro de 2015, e motivada pela existência de sucessão de Leis, com soluções distintas relativamente à mesma matéria.
23. Bem sabendo que o desconhecimento da Lei, ainda que transitório, não pode aproveitar, todavia, nesta matéria, nunca se poderá deixar de atender, no caso individual e concreto, à complexidade associada à matéria, em análise, e que tem gerado, aliás, diga-se em abono da verdade, interpretações normativas contraditórias.
24. Tanto mais que, como já foi referido, logo que detetada tal situação, vieram a ser introduzidas medidas corretivas, [REDACTED]



## MUNICÍPIO DE CHAVES

### CÂMARA MUNICIPAL

25. Registe-se que a identificação de tal irregularidade, no que diz respeito ao cumprimento dos critérios de cálculo dos fundos disponíveis, à luz do farol apontado pelo Decreto-Lei n.º 99/2015, de 2 de junho, e com projeção, no cálculo dos fundos disponíveis atinentes aos meses de junho, julho, agosto e setembro de 2015, trajetória que veio a ser corrigida, com efeitos a partir de outubro do mesmo ano, não prejudicou o valor total dos compromissos na perspetiva orçamental ao nível dos FD, em termos globais, facto que evidencia o cumprimento, pelo menos numa perspetiva anual, da LCPA, nesta matéria, tudo conforme é reconhecido, expressamente, a fls 65, do projeto de relatório.
26. Ou seja e dito por outras palavras: Tal irregularidade, rapidamente, colmatada, pelos serviços responsáveis da Divisão de Gestão Financeira, não veio a comprometer, em termos globais e anuais, o cumprimento da LCPA, no que concerne ao valor total dos compromissos assumidos e à existência dos correspondentes fundos disponíveis.
27. E, nesta linha de raciocínio, na esteira do quadro legal, anteriormente, enunciado, de acordo com a interpretação normativa perflhada, sobre a matéria, o Município de Chaves dispunha da faculdade, durante o período temporal compreendido, entre janeiro a junho de 2015, de utilizar, a título de receita efetiva própria, todas as receitas municipais, à data, já liquidadas, ainda que não cobradas, mas cuja cobrança, diga-se, era expectável, integrando-se, em tal realidade financeira, o procedimento de liquidação e cobrança das taxas municipais de espaço público, junto dos respetivos operadores económicos privados.
28. Nesta última dimensão, ou seja, relativamente, às taxas de ocupação de subsolo por arrecadar e constantes do mapa de controlo orçamental da receita,

uma parte significativa das mesmas encontra-se, na presente data, em cobrança coerciva, muito concretamente, em sede de execução fiscal, sem descurar o conjunto de sentenças que têm vindo a ser proferidas, pelas instâncias judiciais, as quais têm reconhecido o direito do Município de Chaves à cobrança de tais taxas<sup>3</sup>.

29. Sendo certo que tais valores apenas foram levados, em linha de conta após a respetiva liquidação, nos termos do quadro legal, em vigor, com emissão da respetiva guia, sendo os mesmos devidos, nos termos do Regulamento de Liquidação e Cobrança de taxas municipais e, como tal, previsíveis.

#### IV – Conclusões

1. Relativamente à aplicação do regime constante no artigo 8º, da LCPA, importa distinguir dois momentos:

---

<sup>3</sup> Veja-se, a título de exemplo, as recentes sentenças judiciais tiradas pelo TAF de Mirandela, pronunciando-se as mesmas, sobre a legalidade da liquidação e cobrança de tais taxas de subsolo, no âmbito do litígio existente, sobre a matéria, com a empresa "Águas do Norte, SA", conforme documento que se anexa, para todos os efeitos legais.

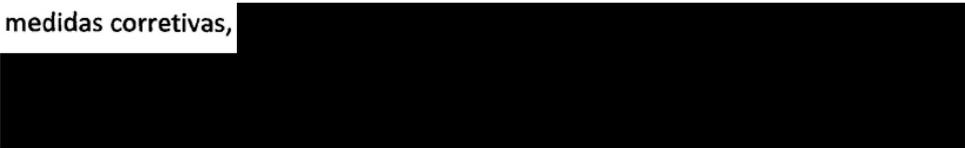
Por outro lado, importa atender à reposta normativa dada, pelo legislador, na Lei do Orçamento de Estado, em vigor, consagrando-se no seu artigo 85º, o seguinte: "1 — Para efeitos de liquidação da taxa municipal de direitos de passagem e da taxa municipal de ocupação do subsolo, as empresas titulares das infraestruturas comunicam a cada município, até 31 de março de 2017, o cadastro das suas redes nesse território, devendo proceder à atualização da informação prestada até ao final do ano. 2 — Na ausência da comunicação a que se refere o número anterior, o município presume que as infraestruturas estão localizadas na totalidade dos metros lineares da respetiva rede viária urbana. 3 — A taxa municipal de direitos de passagem e a taxa municipal de ocupação do subsolo são pagas pelas empresas operadoras de infraestruturas, não podendo ser refletidas na fatura dos consumidores. 4 — No primeiro semestre de 2017, é revista a Lei das Comunicações Eletrónicas, aprovada pela Lei n.º 5/2004, de 10 de fevereiro. "



## MUNICÍPIO DE CHAVES

### CÂMARA MUNICIPAL

NIPC 501 205 551

- a) O período anterior a 3 de junho de 2015, e no qual o Município de Chaves se encontrava dispensado do cumprimento de tal regime, uma vez que se encontrava a decorrer o programa de assistência financeiro referido no artigo 22º, do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de Junho, na sua redação inicial;
  
- b) A partir do dia 3 de Junho de 2015, e que, por alteração legislativa, a suspensão, ora colocada em crise, passou a vigorar apenas até à conclusão da utilização do financiamento destinado a reduzir os pagamentos em atraso, colocando o Município de Chaves, a partir de tal momento, no âmbito de aplicação do regime previsto no retromencionado artigo 8º, da LPCA;
  
2. Verifica-se, portanto, que a desconformidade com o regime preceituado no artigo 8º, da LPCA, verificou-se, apenas, entre junho e setembro de 2015, e teve como causa a existência de sucessão de Leis no tempo, com soluções distintas relativamente à mesma matéria, a qual, só por si, é revestida de uma complexidade técnica elevada;
  
3. Sendo certo que, logo que detetada tal situação, vieram a ser introduzidas medidas corretivas, 
  
4. Tanto mais que, como resulta do projeto de relatório, “no final de 2015, o valor total dos compromissos assumidos na perspetiva orçamental e ao nível dos FD, em termos globais, é igual, o que evidencia o cumprimento, pelo menos numa perspetiva anual, da LCPA nesta matéria (...);”

5. Relativamente às taxas de ocupação de subsolo por arrecadar e constante do mapa de controlo orçamental da receita, uma parte significativa das mesmas encontra-se, na presente data, em cobrança coerciva, muito concretamente, em sede de execução fiscal, sem descurar o conjunto de sentenças que têm vindo a ser proferidas pelas instâncias judiciais e que têm reconhecido o direito do Município de Chaves à cobrança das mesmas;
6. Sendo certo que tais valores apenas foram levados em linha de conta após a respetiva liquidação, nos termos do quadro legal em vigor, com emissão da respetiva guia, sendo os mesmos devidos nos termos do Regulamento de Liquidação e Cobrança de Taxas Municipais e, como tal, previsíveis;
7. Neste contexto, partindo de tal enquadramento legal, e sem colocar em causa, na sua globalidade, o mérito técnico do relatório preliminar, em apreciação, na situação, individual e concreta, indissociável da determinação do cálculo dos fundos disponíveis, no período compreendido entre os meses de junho, julho, agosto e setembro de 2015, deve o relatório final a passar a consagrar que:
  - a) No período temporal compreendido entre janeiro a junho de 2015, o Município de Chaves estava dispensado do cumprimento do disposto no art. 8º da LCPA, como consequência, direta e necessária, do facto de estar abrangido pelo regime, legalmente, previsto no art. 22º do DL nº 127/2012 de 21 de junho (PAF);
  - b) Diferentemente do preconizado, tecnicamente, no relatório preliminar, a irregularidade evidenciada só se projetou, temporalmente, entre os meses de junho a setembro de 2015, sendo certo que a partir do mês de outubro



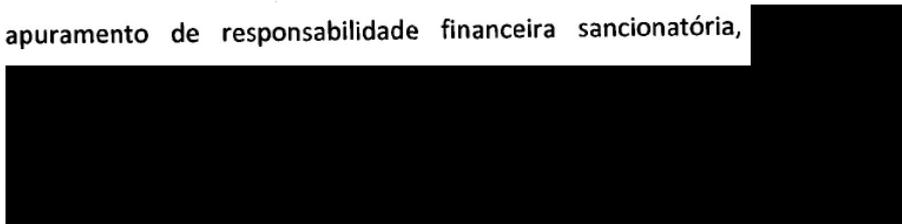
MUNICÍPIO DE CHAVES

CÂMARA MUNICIPAL

NIPC 501 205 551

de 2015, tal trajetória financeira, particularmente, a aplicação dos critérios legais que dão suporte ao cálculo dos fundos disponíveis foram corrigidos, à luz do princípio da legalidade;

- c) Tal irregularidade, oportunamente, corrigida, não é suscetível de apuramento de responsabilidade financeira sancionatória,



8. Na certeza de que os esclarecimentos, ora, apresentados possam ter contribuído para o melhoramento do conteúdo técnico do relatório, em apreciação, podendo os mesmos ter consagração, no relatório final elaborado, na sequência da ação de auditoria financeira levada a efeito, pela IGF, ao Município de Chaves.

Cumprimentos.

O Presidente da Câmara Municipal de Chaves,

(Nuno Vaz)