

Ex.mo Sr.(a)

**SUBINSPETORA-GERAL
INSPEÇÃO-GERAL DE FINANÇAS
Rua Angelina Vidal, 41
1199-005 LISBOA**

Sua referência
Of.º
Proc.º
ASSUNTO

Sua comunicação de
___/___/___

N/ referência
Of.º
Proc.º

DATA
00157021-07-17

PROCESSO N.º 2014/180/A3/524

Auditoria ao Município de Figueiró dos Vinhos – Controlo da Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso e Apreciação da Situação Financeira

O Município de Figueiró dos Vinhos, aqui representado pelo Senhor Presidente da Câmara Municipal, Jorge Manuel Fernandes de Abreu, no uso do seu direito de contraditório, pessoal e institucional, nos termos do art.º 12.º do Decreto – Lei n.º 276/2007, de 31 de julho e dos art.ºs 19.º e 20.º do Regulamento do Procedimento da Inspeção da IGF, aprovado pelo Despacho 6837/2010, do Senhor Ministro de Estado e das Finanças, de 5 de abril de 2010, publicado no Diário da República, 2.ª Série de 12 de abril, alegar em sua defesa nos termos e pelos fundamentos que seguem:

Cumpre aqui reconhecer, a forma como o trabalho efetuado nesta Câmara Municipal pela equipa constituída pelo Dr. Alexandre Amado, Dr.ª Paula Duarte, Dr. Manuel Carvalho e Dr.ª Helena Águas dos Santos, denotando estes sempre, para além de profissionalismo e zelo no exercício das suas funções, uma enorme cortesia nas relações com os responsáveis e trabalhadores da autarquia, que aqui cumpre realçar.

Min.
Dact.
Conf.

Contribuinte N.º 506 546 381
Praça do Município
3260-408 Figueiró dos Vinhos

Telefone 236 559 550
Fax 236 552 596
secretaria@cm-figueirodosvinhos.pt
www.cm-figueirodosvinhos.pt

Merece tal facto, por si só, reconhecimento, manifestando-se aqui a boa colaboração

entre as duas Instituições, numa clara e inequívoca interpretação das suas funções e das suas responsabilidades.

Posto isto,

1.º

A Auditoria ao Município de Figueiró dos Vinhos enquadra-se no Projeto “Controlo da Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso e Avaliação da Situação Financeira”.

A auditoria, proeminentemente, abrangeu o mês de referência de reporte de abril de 2014 até dezembro de 2015.

2.º

Foi também objeto de auditoria a aferição da existência, aplicação e monitorização do sistema de controlo interno, com especial incidência nas áreas temáticas em análise nesta auditoria.

3.º

Registrar o conteúdo geral do Relatório que, em termos gerais, reporta uma situação que se reconhece e que tem condicionado e imposto alguma dificuldade ao normal funcionamento do Município de Figueiró dos Vinhos.

4.º

Sublinhar, que não obstante constrangimentos existentes, o Relatório propõe a promoção pela autarquia de diligências no sentido da correção dos procedimentos que têm levado à prática de ilegalidades, irregularidades, incorreções e/ou deficiências verificadas,

prestando ainda esclarecimentos concretos, no uso do direito de contraditório, no que

respeita a determinadas matérias especificadas naquele mesmo documento.

5.º

Sem prescindir da relevância de tais conclusões/recomendações formuladas na Ação Inspetiva, importa contudo referir, antes de mais, que se é verdade, por um lado, que foram detetadas algumas ilegalidades, irregularidades, incorreções e/ou deficiências, também não deixa de ser verdade, por outro lado, que tais factos apurados não se ficaram a dever a qualquer comportamento doloso, ou ainda meramente culposos, por parte dos responsáveis e/ou dos serviços da autarquia, sendo que, determinados compromissos foram assumidos pela sua inevitabilidade, conforme se pode concluir da leitura do documento em causa.

Assim,

6.º

no uso do seu direito de contraditório, e tomando posição sobre cada um dos factos alegados no Projeto de Relatório da Acção Inspetiva, designadamente nas Conclusões e Recomendações insertas no Ponto 3, a fls 20 a 22, o Município de Figueiró dos Vinhos vem expor e requerer que seja relevado naquele documento o seguinte:

Relativamente à matéria desenvolvida na presente Acção Inspetiva, que trata concretamente o “Controlo da Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso e Apreciação da Situação Financeira” no âmbito do quadro legal que consagra a lei dos compromissos e pagamentos em atraso e a que devem obediência, entre outras entidades públicas, os Municípios, cumpre tecer as devidas considerações, tendo em conta os constrangimentos diários com que se depara o Município de Figueiró dos Vinhos para fazer face ao cumprimento

regras que se lhe impõem e que se caracterizam de muito limitativas da autonomia e do desenvolvimento das demais atribuições e competências que assume.

Efetivamente, tem sido extremamente problemático para o Município de Figueiró dos Vinhos encontrar um ponto de equilíbrio entre o cumprimento da lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro e do decreto-lei n.º 127/2012 de 21 junho, observadas as devidas alterações, e a gestão de todas as responsabilidades decorrentes do seu funcionamento normal, acrescidas das que decorrem de operações assumidas em momento anterior à referida lei, o que condiciona fortemente por si só o cumprimento da mesma, bem como as demais despesas de carácter inadiável que o Município de Figueiró dos Vinhos não pode deixar de assumir.

O Município de Figueiró dos Vinhos, ciente da necessidade de alterar o paradigma de acumulação de dívida e desequilíbrio das suas contas, assumiu no ano de 2010 promover e operacionalizar um Plano de Saneamento Financeiro, cujo objetivo central assentou na reprogramação da dívida e a consolidação de passivos financeiros.

Para o efeito, após realização dos respetivos procedimentos concursais, no seguimento da obtenção dos vistos dos empréstimos pelo digníssimo Tribunal de Contas e tendo em conta o montante global da operação de 4.673.949,99 euros, foram utilizados 1.000.000,00 euros provenientes do empréstimo [REDACTED] e 3.673.949,99 euros do empréstimo [REDACTED] cujas devidas conclusões resultaram, respetivamente, na contratualização de condições financeiras de "spread" de 4%, acrescidos do indexante Euribor a 6 meses e de "spread" de 5,75% acrescidos do indexante Euribor a 3 meses.

Assumido o contexto de saneamento das contas do município para um período de contenção de 9 anos, inferior assim ao máximo legal então permitido de 12 anos, concretiza-se o início de vigência do referido plano no primeiro trimestre de 2011, sendo a partir desta data

colocado em prática as demais regras para cumprimento do plano, com todos os
constrangimentos associados à gestão municipal.

Decorrido o primeiro ano de execução do Plano de Saneamento Financeiro, eis que surge a publicação e entrada em vigor, em fevereiro de 2012, da lei dos compromissos e pagamentos em atraso, cuja regulamentação foi publicada em junho do mesmo ano. Com a entrada em vigor deste novo regime, que como se sabe, tem caráter imperativo, passa o Município a ter de cumprir com regras decorrentes desta nova lei, sem que deixe de acautelar da mesma forma as regras constantes e aprovadas em sede de Plano de Saneamento Financeiro, sob pena de incumprimento. A 29 de agosto também de 2012, entra em vigor a lei n.º 43/2012 de 28 de agosto, que cria o Programa de Apoio à Economia Local - PAEL, cujo objetivo foi o de proceder à regularização do pagamento de dívidas dos municípios a fornecedores, vencidas há mais de 90 dias, cujas regras constam da portaria n.º 281-A/2012, de 14 de setembro.

Ora, de acordo com os pressupostos deste programa, constatou-se que o mesmo assenta em condições mais favoráveis do que as oferecidas pelo Plano de Saneamento Financeiro subscrito pelo Município, quer em termos de prazos de contrato de financiamento, mais alargados, quer em termos de taxas de juro, manifestamente inferiores às contratualizadas [REDACTED] e [REDACTED].

Tendo em conta os critérios subjacentes à adesão ao programa e analisado o enquadramento do Município de Figueiró dos Vinhos face a essas mesmas regras, concluiu-se que, pese embora os benefícios daí decorrentes, quer para as finanças do Município e por consequência para um menor peso de encargos no erário público, uma vez que se tratava de taxas de juro mais vantajosas e prazos diferenciados e naturalmente mais proveitosos, o Município de Figueiró dos Vinhos, pelo facto de liquidado a dívida a fornecedores através dos

Financiamentos obtidos por via do Plano de Saneamento Financeiro, deixou de reunir critérios

que lhe permitissem aderir ao programa, visto que se tinha já antecipado à resolução da sua dívida, assumindo por sua conta e risco a operacionalização do Plano de Saneamento Financeiro.

Com efeito, não sendo possível o recurso ao PAEL e por conseguinte aceder por essa via a melhores condições financeiras e num quadro de necessário rigor orçamental no sentido de reduzir a despesa, mantiveram-se em desenvolvimento várias ações conducentes a um maior rigor e otimização dos recursos. No caso concreto e no âmbito dos contratos de empréstimo vigentes para fazer face ao Plano de Saneamento aprovado e em execução, a saber, [REDACTED], [REDACTED] e [REDACTED], tiveram início em 2014, ações de renegociação das respetivas condições contratuais.

De acordo com o contrato de empréstimo [REDACTED], aprovado em reunião de Câmara Municipal e de Assembleia Municipal, respetivamente, de 7 e 30 de Dezembro de 2010, com condições financeiras iniciais de "spread" de 5,75% acrescidos do indexante Euribor a 3 meses, obteve-se uma revisão em 1% em julho de 2014, fixando-se num "spread" 4,75%, mantendo-se o indexante a 3 meses e as demais regras e condições em vigor. Analisado o impacto desta redução em 1% do "spread" inicialmente contratualizado e a manterem-se as condições com referência ao indexante Euribor a 3 meses, constatou-se, face à maturidade do empréstimo, uma redução global dos encargos financeiros na ordem dos 87.000,00 euros.

Tendo presente as renegociações mantidas no ano seguinte, em 2015, e no âmbito deste contrato de empréstimo, foram novamente revista [REDACTED] [REDACTED] as condições do "spread", verificando-se uma revisão em 50%, passando de 4,75% para 2,375%, acrescidos do indexante Euribor a 3 meses, mantendo-se

quanto ao de mais as regras e condições em vigor. Analisado este impacto da redução do

“*spread*” em 50% e a manterem-se as condições à data da revisão, Julho de 2015 e com referência ao indexante Euribor a 3 meses e considerando a maturidade do empréstimo, concretiza-se uma redução global dos encargos financeiros na ordem dos 136.680,60 euros.

Considerando a evolução e alterações a que se assiste no setor bancário, as quais propiciam a obtenção de condições mais favoráveis ao nível das taxas de juro praticadas face às contratualizadas e conforme tem sido demonstrado nas revisões ocorridas, entendeu o executivo desencadear de novo procedimentos de forma a melhorar as condições já existentes. Em consequência desta última iniciativa de revisão das condições contratuais descritas, ocorre nova redução às condições existentes [REDACTED] para um “*spread*” 1,985%, acrescidos igualmente do indexante Euribor a 3 meses, mantendo-se quanto ao mais as regras e condições em vigor. Analisado este último o impacto da redução em 0,39% do “*spread*” sobre a taxa atual, constata-se, face à maturidade do empréstimo, uma redução global adicional dos encargos financeiros na ordem dos 11.200,00 euros.

Relativamente ao contrato de empréstimo [REDACTED] [REDACTED] aprovado em reunião de Câmara Municipal e de Assembleia Municipal, respetivamente, de 7 e 30 de Dezembro de 2010, com condições financeiras iniciais de “*spread*” de 4%, acrescidos do indexante Euribor a 6 meses e no âmbito da respetiva renegociação, foi apresentada [REDACTED] uma proposta de revisão do “*spread*” de 4% para 3,25%, com efeitos ao período de contagem de juros à data de 12/09/2015. Contudo e pese embora as restantes clausulas não sofrerem qualquer alteração, a [REDACTED] a seu juízo, apenas garantia a referida redução, considerando a evolução das condições de mercado e do Saneamento Financeiro do Município durante um ano, até agosto de 2016. Com esta redução do “*spread*” em cerca de 19% e a manterem-se as

condições com referência ao indexante Euribor a 6 meses e face à maturidade do empréstimo,

concretiza-se uma redução global dos encargos financeiros na ordem dos 10.756,48 euros.

Em face das conclusões descritas e subjacentes a cada renegociação, constatou-se que relativamente ao empréstimo contratualizado com [REDACTED] a revisão da referida taxa fica indexada à restante maturidade do empréstimo, não estando assim prevista qualquer alteração de taxa que venha a onerar o Município para além do que decorre da segunda e atual revisão contratual.

Relativamente ao empréstimo contratualizado com [REDACTED] pese embora a redução na ordem dos 19% relativamente ao inicialmente contratualizado, não garantindo a manutenção da taxa de 3,25% para além do período de um ano, regressando à taxa de 4%, não garantindo assim a sua estabilidade e por conseguinte projeções de poupança futura a médio/longo prazo sobre esta operação, conforme já anteriormente referido.

Verificou-se assim, a existência de duas conclusões que na prática aduzem garantias distintas, assentes em cenários económico-financeiro que, se por um lado permitem perceber o impacto real da renegociação nos anos futuros e a respetiva redução de custos financeiros para o Município, por outro, uma expectativa de incerteza que decorre da própria proposta de ajustamento temporário apresentada.

Neste cenário, tendo em conta a diferença de taxas propostas em sede de revisão por cada uma das entidades bancárias e mediante a avaliação de determinados fatores, nomeadamente verificada a situação relativa ao endividamento do Município, concretizou-se uma operação de substituição de dívida, através da realização de um novo processo de concurso sobre o empréstimo [REDACTED]

[REDACTED] observados os termos e condições do artigo 106.º da lei nº 82-B/2014 de 31 de dezembro, que aprovou o orçamento de estado para 2015.

Observados os termos e condições aprovados e constantes na deliberação da Câmara

Municipal tomada na sua reunião ordinária de 30 de setembro de 2015 e posterior adjudicação em sessão ordinária realizada a 9 de dezembro de 2015 e autorização da Assembleia Municipal, nos termos do artigo 49.º da lei n.º 73/2013 de 3 de setembro, obtida em sessão ordinária realizada a 11 de dezembro de 2015, conclui-se a adjudicação do presente processo [REDACTED]

De acordo com os atributos da proposta do concorrente sobre o qual recaiu a adjudicação da presente operação, proposta [REDACTED] concretizou-se uma redução significativa da taxa de juro comparativamente com a taxa entretanto contratualizada, representando um "spread" de 1,49% a que acresce a Euribor a 6 meses, imposta no procedimento, proposta que quanto ao de mais respeita as condições oportunamente aprovadas. Tratou-se assim de uma operação de substituição de dívida cujos resultados em termos de análise comparativa revelaram uma redução significativa das taxas de juro praticadas, concluindo-se, no que respeita a montantes, a prazos de vigência e demais condições do contrato, a existência de evidentes reduções no serviço da dívida, que tendo em conta o número de prestações calculadas à data e em falta e a taxa de juro de 1,49%, uma poupança em encargos com juros de 35.574,02 euros, resultantes da diferença de um montante de juros de 56.786,18 euros, calculados a 4% pelo montante de juros a pagar de 21.212,17 euros, por aplicação da taxa de 1,49%.

A par das iniciativas descritas e direcionadas para o serviço da dívida bancária, tem-se procedido igualmente ao desenvolvimento de vários esforços quer através da realização de iniciativas de poupança interna em conformidade com o imposto pelas regras do Plano de Saneamento Financeiro, quer por realização e acordos de pagamento com entidades credoras para além de uma gestão de tesouraria mais centrada e rigorosa no controle e minimização de

pagamentos em atraso, tendo o exercício de 2015 demonstrado melhorias, conforme

certificação legal de contas desse exercício com ausência de ênfase nesta matéria.

Acresce aos objetivos traçados pelo Município de redução de dívida e ao cumprimento das imposições decorrentes da Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro, a Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso – LCPA, realçar o cumprimento dos objetivos constantes em sede de orçamento de estado nos três últimos exercícios no que respeita à redução do endividamento, constatando-se o cumprimento das metas ao nível da diminuição dos pagamentos em atraso, principal objetivo subjacente à LCPA, cuja evolução a seguir se apresenta.

No respeito ao exercício de 2014, a observância do artigo 94.º do Orçamento de Estado, aprovado pela Lei n.º 83-C/2013 de 31 de dezembro, acolheu as seguintes conclusões:

Ao valor registado em setembro de 2013 no SIIAL de 139.611,52 euros, verifica-se a 31 de dezembro de 2014 um volume de pagamentos em atraso de 103.998,57 euros, que representa uma diferença de 35.612,95 euros, claramente superior ao mínimo exigido de 10 %. No que respeita ao mesmo valor registado em setembro de 2013, verifica-se a 30 de junho de 2014, um volume de pagamentos em atraso de 109.317,30 euros, que representa uma diferença de 30.294,22 euros, claramente superior ao mínimo exigido de 5 %. Verificou-se ainda uma amortização anual de empréstimos que ascende a 900.555,39 euros, montante que supera o valor de 134.815,47 euros resultante da receita de IMI, conseqüente do processo de avaliação geral, cumprindo-se assim os pressuposto da lei.

No que respeita ao exercício de 2015, a observância do artigo 98.º do Orçamento de Estado, aprovado pela lei n.º 82-B/2014 de 31 de dezembro, mereceram acolhimento as seguintes conclusões:

Ao valor registado em setembro de 2014 no SIIAL de 109.270,68 euros, verifica-se a 31 de dezembro de 2015 um volume de pagamentos em atraso de 77.507,69 euros, que

representa uma diferença de 31.762,99 euros, claramente superior ao mínimo exigido de 10

%. Relativamente ao valor de 109.270,68 euros registado em setembro de 2014 no SIIAL, verifica-se a 30 de junho de 2015 um volume de pagamentos em atraso de 80.471,31 euros, que representa uma redução de 28.799,37 euros, montante claramente superior aos 5 % de redução exigidos (5.463,53 euros) e aos montantes retidos a título de redução remuneratória (14.412,36 euros), que conjuntamente representam 19.875,89 euros. Por último, considerando o aumento da receita das transferências no montante de 215.391,00 euros e o aumento de receita do IMI resultante do processo de avaliação geral dos prédios urbanos no montante de 112.326,88 euros, que conjuntamente representam um aumento de receita de 327.717,88 euros, constata-se um montante que fica aquém do valor global de redução do endividamento de médio e longo prazo registado neste ano no montante de 953.573,78 euros, verificando-se assim cumprida plenamente a norma prevista no artigo 98.º do Orçamento de Estado para 2015.

No que respeita ao último exercício, a observância do artigo n.º 55 do Orçamento de Estado para 2016, preconizou os seguintes resultados:

Ao valor registado em setembro de 2015 no SIIAL de 79.938,08 euros, verifica-se a 31 de dezembro de 2016 um volume de pagamentos em atraso de 71.880,73 euros, que representa uma diferença de 8.057,35 euros, cumprindo-se com o mínimo de 10 % exigido. Em relação ao mesmo valor registado no SIIAL em setembro de 2015, verifica-se a 30 de junho de 2016 um volume de pagamentos em atraso de 75.938,12 euros, que representa uma redução de 3.999,96 euros, montante que supera os 5 % de redução exigidos, concluindo-se cumprida plenamente a norma prevista no artigo 55.º do Orçamento de Estado para 2016.

Parece-nos portanto, tendo em conta as demais condicionantes descritas, que será desproporcionado exigir uma atuação imaculada na aplicação da lei e por conseguinte, assacar

responsabilidades financeiras sancionatórias, tanto mais que, o princípio subjacente de

natureza imperativa da Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso, teve em regra, uma variação decrescente, com evidente esforço e com prejuízo na tomada de algumas decisões e em detrimento de demais objetivos e prol dos munícipes, conforme se constata da evolução decrescente no que respeita ao volume de pagamentos em atraso registado nos encerramento dos respetivos exercícios, bem como se afere do desempenho obtido, com a constatação clara e evidente, de redução do endividamento do Município de Figueiró dos Vinhos, conforme a seguir se apresenta.

Evolução dos pagamentos em atraso

2013	2014	2015	2016
295.910,82 €	103.998,57 €	77.507,69 €	71.880,73 €

No que respeita ao endividamento municipal e tendo presente o atual regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais previsto pela lei n.º 73/2013 de 3 de setembro, verifica-se a seguinte evolução de redução do montante da dívida total do Município de Figueiró dos Vinhos, o que representa conforme já referido, um grande esforço de equilíbrio da estrutura da dívida municipal:

Evolução de redução do montante da dívida total

2013	2014	2015	2016
7.462.483,89	6.496.019,08 €	5.529.706,50 €	5.172.597,46 €

Acresce ao esforço de redução da dívida e dos pagamentos em atraso, a assunção de demais compromissos em satisfação daquilo que é, e que são inevitabilidades.

Assim, de acordo com o quadro legal vigente e realizando uma breve análise à tipologia de compromissos assumidos tendo como referência de cálculo, a título exemplificativo, o mês

de dezembro/2015, constata-se que do volume global de compromissos registados no valor de

8.749.886,87 euros, 5.224.887,57 euros, isto é 60%, decorrem de compromisso assumidos que se consideram enquadráveis em serviços municipais básicos, fundamentais e essenciais.

Acresce a este valor de compromissos assumidos, a importância no valor global de 1.973.301,13 euros para fazer face, designadamente, ao serviço da dívida, de investimentos realizados no âmbito do quadro comunitário, o contributo do Município de Figueiró dos Vinhos para o FAM, bem como alguns valores pendentes de pagamento ainda no âmbito do Plano de Saneamento Financeiro, por razões imputadas aos credores. Conclui-se assim, que estamos perante um impacto de mais de 80% de compromissos que decorrem da assunção de despesas certas e permanentes, sendo que outras há, que o Município assume e que não deixará de assumir, visto tratar-se de um concelho e de uma região, pura e exclusivamente depende da intervenção municipal na resolução dos demais problemas e constrangimentos que surgem, e que por vezes extravasam as atribuições e competências que legalmente lhe estão cometidas.

Pode-se assim concluir, que pese embora o Município se encontre a atravessar uma fase a nível financeiro particularmente difícil, foi possível, atingir em parte, os objetivos em que assenta a LCPA, quer através da redução dos pagamentos em atraso, quer no respeito ao nível da redução do endividamento municipal, sem que para isso tenha saído prejudicado o aproveitamento quer ao nível da execução, quer ao nível da preparação de candidaturas no âmbito dos fundos comunitários, tendo em vista a concretização de projetos estruturantes que o Município não pode descurar para bem das gerações futuras, a que acresce ainda e em certa medida, o facto de não deixar de assumir as atribuições essenciais que são do domínio Municipal, cuja caracterização, conforme anteriormente referido, decorrem de imposição legal, assumindo-se assim como imperativas, tal a abrangência de competências territoriais que o Município dispõe e a que tem de dar incondicionalmente resposta.

Por último, uma referência à norma de controlo interno que conforme é do

conhecimento de V.^a Ex.^a, trata-se de um processo que está neste momento em revisão e cujo conteúdo irá naturalmente enquadrar toda esta questão da LCPA. Ainda no que se refere a revisão de regulamentação essencial no funcionamento e de geração de fluxos financeiros, foi já aprovado pelos respetivos órgãos municipais o novo Regulamento Geral de Taxas Municipais e o Regulamento Municipal de Urbanização e Edificação, aguardando-se as respetivas publicações em Diário da República e consequente entrada em vigor.

Atentos os esclarecimentos ora prestados, conscientes deste novo paradigma cuja aplicação concreta dificilmente, ainda que desejável, se conseguirá cumprir de forma imaculada, pese embora o empenho dos responsáveis e trabalhadores da autarquia, pensamos ter demonstrado, face às observações colocadas no Relatório da Acção Inspetiva em análise, que o Município agiu em prol da satisfação das necessidades básicas e essenciais dos munícipes, sem dolo, observadas as demais atribuições e competências.

Termos em que deverão as presentes observações, no uso do seu direito de contraditório, pessoal e institucional, ser consideradas relevantes às conclusões finais, decorrentes do Relatório da Acção Inspetiva, seguindo-se os ulteriores termos até o final.

Caso se verifique a manutenção de situações por completar ou esclarecer, desde já nos declaramos inteiramente ao dispor de V. Exa..

O Presidente da Câmara Municipal,

Jorge Manuel Fernandes de Abreu



VD/CDUQAF