



**Transitou em julgado em
08/01/08**

ACÓRDÃO N° 136/07 – 04.DEZ.07-1.ª S/SS

Proc. N° 1181/2007

1. O Município de Ansião remeteu para fiscalização prévia o contrato de abertura de crédito a prazo fixo celebrado entre aquela entidade e o *Banco Espírito Santo, S.A. (BES)*, através do qual o *BES* concede ao Município um financiamento até ao montante máximo de €1.500.000,00, pelo prazo global de 15 anos.

2. DOS FACTOS

Além do referido em 1, relevam para a decisão os seguintes factos, evidenciados por informações prestadas no processo:

- a) O contrato foi concluído em 07 de Setembro de 2007;
- b) O financiamento contratado destina-se a ser utilizado no pagamento de encargos decorrentes dos 21 investimentos identificados no n.º 2 da cláusula 1.ª do contrato;
- c) Dez desses investimentos, aos quais seriam afectos €735.000,00 do produto do empréstimo (quase 50% do mesmo), foram já integralmente executados e não tiveram qualquer facturação em 2007:
 - Grande Reparação da Escola 1.º CEB de Chão de Couce
 - Polidesportivo da Lagarteira
 - Circular Poente do Alvorge
 - Construção da Rotunda em Tojeira
 - Arranjos no Largo do Mercado do Alvorge
 - Pavimentação do arruamento Gramatinha/Casal do Além
 - Pavimentação do arruamento Granja/Várzea
 - Pavimentação de arruamentos em Lagoa Parada



- Pavimentação do CM do Vale do Boi/Vale Judeu
- Remodelação, ampliação e climatização do edifício dos Paços do Concelho

d) De acordo com a informação da autarquia, o valor do empréstimo destina-se a liquidar dívida aos fornecedores destas obras, não satisfeita no devido tempo.

No entanto, o valor assinalado como estando ainda em dívida em cada uma destas obras é, nalguns casos, inferior ao valor consignado no empréstimo:

- Grande Reparação da Escola 1.º CEB de Chão de Couce
 - Valor em dívida: €71.672,34
 - Montante do empréstimo a afectar: €90.000,00
- Polidesportivo da Lagarteira
 - Valor em dívida: €43.776,02
 - Montante do empréstimo a afectar: €50.000,00
- Construção da Rotunda em Tojeira
 - Valor em dívida: €5.779,86
 - Montante do empréstimo a afectar: €50.000,00
- Pavimentação do arruamento Gramatinha/Casal do Além
 - Valor em dívida: €21.000,00
 - Montante do empréstimo a afectar: €45.000,00
- Remodelação do edifício dos Paços do Concelho
 - Valor em dívida: €27.808,00
 - Montante do empréstimo a afectar: €60.000,00

e) Os restantes onze investimentos estiveram em execução durante o ano de 2007, estando ainda três por terminar:

- Construção da Escola Pré-Primária e 1.º CEB da Lagarteira¹
- Construção da Escola Pré-Primária e Ampliação 1.º CEB da Torre Vale Todos²

¹ Ainda em execução



- Grande Reparação da Escola 1.º CEB S. J. Brito
- Grande Reparação da Escola 1.º CEB do Alvorge – Cantina
- Pavilhão Gimno Desportivo de S. Guarda – Arranjos exteriores³
- Passeios da Rua da Ramalha
- Passeios e Estacionamneto na Rua Dr. Fernando Travassos
- Via Circular de Ansião – Execução de Passeios
- Beneficiação e Remodelação do Mercado de Ansião
- Pavimentação de Arruamentos em Torre/Curcialinho/Casalinho
- Beneficiação e Pavimentação do CM Lisboinha à Serra do Mouro

Estes investimentos apresentam uma dívida acumulada de €1.198.422,64 e uma facturação no ano económico de 2007 de €613.753,93, sendo-lhes afectos €765.000,00 do produto do empréstimo.

- f) No caso da Grande Reparação da Escola 1.º CEB de S. J. Brito o montante do empréstimo a afectar (€100.000,00) é superior ao valor em dívida (€72.981,72);
- g) Nos três investimentos que estão ainda por concluir falta executar o correspondente a €7.267,00;
- h) Os dados fornecidos pela autarquia indicam que o Município tem capacidade para constituir dívida de médio e longo prazo em termos de acomodar a contracção do presente empréstimo, em respeito do disposto no n.º 1 do artigo 33.º da Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro;
- i) No entanto, o seu endividamento líquido total excede largamente o limite fixado no n.º 2 do mesmo artigo:
 - O Município excedeu os limites de endividamento líquido em 2006, situação que originou a retenção em 2007 de fundos oriundos do Orçamento do Estado;

² Ainda em execução

³ Ainda em execução



- O máximo de endividamento líquido permitido para 2007 seria €7.326.814,95;
 - A autarquia iniciou o ano de 2007 com um endividamento líquido de €13.240.342,34 e declarou em 19 de Outubro de 2007 um saldo de €13.503.293,31;
 - A posição da execução orçamental da despesa evidencia, em 22 de Novembro de 2007, compromissos assumidos de €26.576.245,17, dos quais apenas estão pagos €12.420.384,80;
 - A Câmara informa que não tem receita suficiente em 2007 para suportar os encargos (Vd. Acta da reunião de 16 de Julho de 2007, a fls 12, e fax do Presidente da Câmara a fls 61);
 - De acordo com o mapa de execução orçamental da receita, apura-se que, em 22 de Novembro de 2007, apenas se encontra liquidada receita no montante de €13.082.037,09 de um total orçamentado de €30.058.519,10;
 - A natureza das receitas orçamentadas, o nível de execução de cada uma das respectivas rubricas e o escasso tempo que falta para o final do ano económico, conjugados com o nível de encargos assumidos e com as declarações da autarquia, permitem perspectivar com segurança que, salva a realização de receitas extraordinárias, se manterá o excesso de endividamento líquido da autarquia.
- j) Os dados orçamentais e contabilísticos constantes do processo evidenciam um total de dívida a fornecedores de mais de €10.000.000,00, o que corresponde a perto de 100% da receita total de 2006 (a qual foi de €10.863.400,73, de acordo com os dados da conta de gerência remetida a este Tribunal);
- k) O Município invoca que este empréstimo não aumenta o endividamento líquido uma vez que *“as obras a liquidar com o produto deste empréstimo estão executadas”* e se *“transfere a dívida de fornecedores/empreiteiros para dívida à banca”*.

3. DO REGIME CREDITÍCIO E DOS LIMITES AO ENDIVIDAMENTO DO MUNICÍPIO



Tribunal de Contas

- a) Os Municípios estão sujeitos aos princípios orçamentais do equilíbrio e da estabilidade, nos termos do disposto nos artigos 4.º da Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro, (Lei das Finanças Locais) e 9.º, 23.º, 25.º e 84.º e seguintes da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, tal como republicada pela Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto (Lei de Enquadramento Orçamental).

O disposto naqueles preceitos legais impõe como regra uma situação de equilíbrio orçamental, traduzida na necessidade de as receitas efectivas deverem ser, pelo menos, iguais às despesas efectivas do mesmo orçamento, regra que é válida tanto para a elaboração e aprovação do orçamento como para a respectiva execução. Uma vez que as receitas e despesas efectivas não incluem as respeitantes aos passivos financeiros, a inclusão e utilização de receitas provenientes de empréstimos é caracterizadora de uma situação financeira de desequilíbrio;

- b) As referidas normas legais admitem situações de desequilíbrio financeiro apenas em circunstâncias muito delimitadas, prevendo o artigo 87.º da Lei de Enquadramento Orçamental que a Lei do Orçamento estabeleça limites específicos de endividamento anual para o Estado, Regiões Autónomas e Autarquias Locais, compatíveis com as obrigações globais de estabilidade.

O artigo 92.º da referida Lei de Enquadramento Orçamental estabelece que o incumprimento das regras e procedimentos relativos à estabilidade orçamental constitui sempre uma circunstância agravante da inerente responsabilidade financeira, que ao Tribunal de Contas compete apurar, para além de poder conduzir à suspensão ou redução de transferências financeiras do Estado;

- c) O endividamento municipal está, assim, fortemente delimitado pelos princípios e procedimentos legais do equilíbrio e da estabilidade orçamental.

Neste enquadramento, os artigos 35.º e seguintes da Lei das Finanças Locais estabelecem os tipos possíveis de endividamento por parte dos Municípios e o respectivo regime e limites gerais.

Por sua vez, o artigo 33.º da Lei do Orçamento para 2007 (Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro) define, ao abrigo do disposto no artigo 87.º da Lei de Enquadramento Orçamental e no n.º 3 do artigo 5.º da Lei das Finanças Locais, os limites do endividamento municipal para 2007.



- d) O contrato em causa configura um empréstimo a longo prazo (cfr. artigo 38.º, n.ºs 1 e 2, da Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro). Ora, de acordo com as normas legais acima referidas, os Municípios podem, em 2007, contrair empréstimos de longo prazo nos seguintes casos:
- Para aplicação em investimentos (por um prazo correspondente à sua vida útil), desde que não sejam excedidos os limites de endividamento referidos nos n.ºs 1 e 2 do artigo 33.º da Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro;
 - Para proceder ao saneamento financeiro (por um prazo máximo de 12 anos), reprogramando a dívida ou consolidando passivos financeiros, em caso de se encontrarem numa situação de desequilíbrio financeiro conjuntural, e desde que não se aumente o endividamento líquido;
 - Para reequilíbrio financeiro (por um prazo máximo de 20 anos), em caso de se encontrarem em situação de desequilíbrio financeiro estrutural.
- e) Nos termos do n.º 4 do artigo 33.º da Lei n.º 53-A/2006 e do n.º 2 do artigo 37.º da Lei n.º 2/2007, quando um município exceda o seu limite de endividamento líquido, como acontece no presente caso, deve reduzir no ano subsequente pelo menos 10% do montante que excede o limite violado.

4. DO ENDIVIDAMENTO PARA PAGAMENTO DE DÍVIDAS A FORNECEDORES E DO AUMENTO DO ENDIVIDAMENTO LÍQUIDO

A autarquia alega que através deste empréstimo “*para investimentos*” vai “*pagar algumas obras que embora estando já concluídas fisicamente ainda não estão liquidadas financeiramente*”⁴, e “*transfere a dívida de fornecedores/empreiteiros para dívida à banca*”⁵. Deste modo, considera que o empréstimo se destina a financiar investimentos e que ele não aumenta o endividamento líquido do município sendo, assim, possível contraí-lo não obstante a ausência de saldo de endividamento líquido.

Não é assim, pelas seguintes razões:

⁴ Vd. Acta da sessão da Assembleia Municipal de Ansião, de 07 de Setembro de 2007, a fls 28

⁵ Vd. Fax do Presidente da Câmara de Ansião, a fls 61



- a) Um empréstimo, ou parte dele, ou se destina a financiar investimentos ou se destina a consolidar passivos, não podendo considerar-se as duas finalidades em simultâneo;
- b) As dívidas resultantes de encargos assumidos e não pagos em investimentos já concluídos em anos anteriores, como sucede nos casos referidos no ponto 2.d), estão contabilisticamente registadas como passivos. A sua substituição por um empréstimo consubstancia uma consolidação de passivos e não o financiamento de investimentos;
- c) Ora, a consolidação de passivos é feita no âmbito de empréstimos para saneamento ou para reequilíbrio financeiro, de acordo com o disposto nos artigos 40.º e 41.º da Lei n.º 2/2007, consoante a situação financeira da autarquia, não correspondendo a modalidade adoptada no caso a nenhuma dessas hipóteses;
- d) As dívidas contraídas durante o ano económico em curso, como sucede relativamente à facturação realizada em 2007 (vd. ponto 2.f)), consubstanciam dívida de curto prazo que, por não ter sido satisfeita com recurso às receitas orçamentais do ano, se traduz num aumento do endividamento líquido do município. Para além disso, está vedada aos municípios, por força do disposto no artigo 38.º, n.º 12, da Lei n.º 2/2007, a celebração de contratos com entidades financeiras com a finalidade de consolidar dívida de curto prazo;
- e) O financiamento bancário dos encargos ainda não vencidos no âmbito dos investimentos ainda em curso, como sucede nos casos referidos no ponto 2.h), não corresponde ao pagamento de passivos, aumentando, indiscutivelmente, o grau de endividamento líquido da autarquia;
- f) O financiamento de montantes que ultrapassam os valores em dívida nos investimentos, nos termos referidos nos pontos 2.e) e g), não corresponde ao pagamento de passivos e aumenta o endividamento líquido do município.

5. EM CONCLUSÃO

A contratação do presente empréstimo viola o disposto nos artigos 37.º, 38.º, n.º 12, 40.º e 41.º da Lei n.º 2/2007 e no artigo 33.º, n.ºs 2, 3 e 4, da Lei n.º 53-A/2006. Todas estas normas têm natureza financeira.



Tribunal de Contas

Nos termos da alíneas b) do artigo 44.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 48/2006, de 29 de Agosto, e 35/2007, de 13 de Agosto, a violação de normas financeiras constitui fundamento para a recusa de visto aos contratos submetidos a fiscalização prévia do Tribunal de Contas.

Os dados financeiros fornecidos apontam para que, de acordo com o disposto no artigo 41.º da Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro, o Município de Ansião se encontra numa situação de desequilíbrio financeiro estrutural e para que, no final do presente ano, manterá um significativo excesso de endividamento líquido, podendo mesmo não cumprir a obrigação de redução imposta pelo n.º 4 do artigo 33.º da Lei n.º 53-A/2006. Esta situação consubstanciaria uma eventual infracção financeira agravada (cfr. artigos 65.º, n.º 1, alínea f) da Lei n.º 98/97, e 92.º, n.º 1, da Lei n.º 91/2001, nas suas redacções actuais).

6. DECISÃO

Pelos fundamentos indicados, e por força do disposto na alíneas b) do artigo 44.º da Lei n.º 98/97, acordam os Juízes do Tribunal de Contas, em Subsecção da 1.ª Secção, em recusar o visto ao contrato acima identificado.

Mais acordam em determinar ao Município de Ansião que, até 15 de Janeiro de 2008, remeta à 1.ª Secção do Tribunal de Contas a informação necessária ao apuramento do seu endividamento líquido em 31 de Dezembro de 2007, a fim de que seja avaliada a eventual responsabilidade financeira a que possa haver lugar.

Não são devidos emolumentos nos termos do artigo 8.º do Regime Jurídico anexo ao Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de Maio, e respectivas alterações.

Lisboa, 4 de Dezembro de 2007

Os Juízes Conselheiros



Tribunal de Contas

Helena Abreu Lopes (Relatora)

José Luís Pinto Almeida

António Santos Soares

Fui presente

(Procurador Geral Adjunto)