



ACÓRDÃO N.º 23/2008 - 18.Fev.2008 - 1ª S/SS

(Processo n.º 1460/07)

SUMÁRIO:

1. Quando não se verifica a aplicação dos mecanismos de saneamento ou reequilíbrio financeiro, a consolidação e reprogramação de dívidas do município a instituições financeiras, com origem em créditos cedidos àquelas instituições por credores da autarquia, não é enquadrável em nenhuma das finalidades previstas no art.º 38.º, n.º 4 da Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro, nem em qualquer outro mecanismo de endividamento municipal admitido na lei.
2. A violação de normas financeiras constitui fundamento para a recusa de visto, nos termos da al. b) do art.º 44.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

Conselheira Relatora: Helena Abreu Lopes



Mantido pelo acórdão n.º 1/09, de 06/01/09,
proferido no recurso n.º 06/08

ACÓRDÃO N.º 23/08-. FEV.18-1.ª S/SS

Proc. N.º 1460/2007

1. O Município do Porto remeteu para fiscalização prévia o contrato de empréstimo celebrado entre aquela entidade e os Bancos *BPI, S.A.* e *Eurohypo AG, Frankfurt*, através do qual estes Bancos concedem ao Município um financiamento de € 64.227.862,18, pelo prazo de 20 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 31 de Outubro de 2007;
- b) Cada um dos Bancos contribuirá na proporção de 50% para o financiamento;
- c) A data de vencimento, na qual terminará o reembolso do empréstimo, será 29-12-2027;
- d) O financiamento contratado “*tem como finalidade a reestruturação do passivo do Mutuário, destinando-se os fundos única e exclusivamente a financiar a amortização antecipada de dívida de igual montante*” (cfr. cláusula 1 (2) do contrato a fls. 225 dos autos);
- e) A autarquia invoca que o objectivo declarado da operação é o de “*substituir vários empréstimos por um único com condições financeiras mais favoráveis*” (cfr. Proposta do Presidente da Câmara Municipal do Porto de 11 de Julho de 2007, a fls. 109 e segs. dos autos);
- f) No ofício n.º I/18939/08/CMP, de 30-01-2008, a fls 667 e segs. dos autos, o Município refere que “*o contrato de empréstimo não se destina a financiar novos investimentos, nem é concedido ao abrigo de qualquer plano de saneamento ou reequilíbrio aprovado pelo Município*”;



Tribunal de Contas

g) As dívidas do Município a pagar com o montante do empréstimo são as seguintes:

(cfr. Anexo 1 ao contrato, a fls. 238, Informação da Direcção de Finanças e Património da Câmara Municipal do Porto, a fls. 98 e segs., declarações bancárias, a fls. 135 e segs, e cópia dos contratos, a fls. 542 e segs. dos autos):

Data do Contrato	Data do Visto do TC	Termo do reembolso	Finalidade	Entidade Credora	Montante a amortizar (€)
18-12-95	28-12-95	15-12-15	Porto Estradas (túneis rodoviários)	BEI	6.906.432,38
11-09-98	09-09-98	15-09-08	Investimentos de Carácter Social (Requalificação urbana da Marginal do Douro, Requalificação da Avenida da Boavista e Recuperação dos Exteriores de Habitações Sociais)	BES	3.227.515,83
10-04-00	06-07-00	29-12-15	Diversos Investimentos (Requalificação da Rede Viária, Renovação da Zona Histórica, Obras em património habitacional, Saneamento e defesa do meio ambiente)	BPI	13.301.277,20
20-09-01	Não exigível ¹	20-09-21	Prejuízos em equipamentos e infra-estruturas municipais resultantes de intempéries	Caixanova	11.912.467,35
Vários de 2004 a 2006	-	Vários até 2008	“Factoring sem recurso” ²	BPI/BCP	28.880.169,42
TOTAL					64.227.862,18

h) Os créditos do *BPI* e do *BCP* sobre o Município do Porto, que se pretendem satisfazer com o produto do empréstimo em causa, no montante de € 28.880.169,42, correspondem ao montante ainda em dívida àqueles Bancos no âmbito de 4 operações de cessão de

¹ Vd. dispensa de fiscalização prévia consagrada na Lei n.º 2-A/2001, de 8 de Fevereiro

² Usa-se aqui a expressão utilizada pela autarquia nos documentos constantes do processo de visto, embora a mesma venha a repudiar a caracterização do *factoring* e embora os elementos constantes do processo de Auditoria deste Tribunal n.º 26/2006-Audit, em que foi aprovado o Relatório de Auditoria n.º 43/2007-2.ª Secção, apontem para a possibilidade de utilização da modalidade “com recurso”



Tribunal de Contas

créditos (*Factoring*) celebradas em 29-12-2004, 04-07-2005, 29-12-2005 e 30-05-2006 (cfr. fls. 597 e segs. dos autos).

i) Os créditos comprados pelo *BPI*, através das operações de 2004 e 2005, incluíam dívidas do Município, vencidas entre Abril de 2003 e Dezembro de 2005, às seguintes entidades (cfr. fls. 597 e segs. dos autos):

- Empresa Municipal de Gestão de Obras Públicas da Câmara Municipal do Porto, EM;
- Empresa Municipal de Habitação e Manutenção da Câmara Municipal do Porto, EM;
- Securitas- Serviços Tecnologia Segurança, SA;
- Eyssa-Tesis- Tec. Sist. Electrónicos, SA;
- Serurb- Serviços Urbanos, Lda;
- Jaime Ribeiro;
- Soares da Costa;
- Associação Gabinete do Desporto do Porto;
- Somague Engenharia, SA;

Da troca de correspondência entre a autarquia e o *BPI*, junta ao processo, conclui-se que parte das dívidas não foram satisfeitas nem na data do seu vencimento nem no prazo posteriormente acordado com o adquirente do crédito;

j) Os créditos comprados pelo *BCP*, através da operação de Maio de 2006, incluíam dívidas do Município, vencidas entre Dezembro de 2005 e Abril de 2006, aos seguintes fornecedores de bens e serviços (cfr. fls. 140 e 597 e segs. dos autos):

- Empresa Municipal de Gestão de Obras Públicas da Câmara Municipal do Porto, EM;
- DOMUS SOCIAL, Empresa Municipal de Habitação e Manutenção da Câmara Municipal do Porto, EM;

O confronto do acordo entre o Município e o Banco, a fls. 658 e segs do processo, com a declaração bancária a fls. 140 permite concluir que o total do valor da cessão dos créditos (€ 5.378.737,98) não foi



satisfeito nem nas datas de vencimento nem na data posteriormente acordada (31 de Dezembro de 2006);

- k) A cedência dos créditos ao *BPI* e ao *BCP* foi desencadeada por iniciativa do Município do Porto e acompanhada pela celebração de Acordos entre esta autarquia e os Bancos.

Estes elementos foram fornecidos pela própria Câmara, a coberto do ofício n.º I/25489/08/CMP, de 13-02-2008, a fls. 772 e segs. do processo, em que se afirma:

“A dívida do Município à banca (BPI e BCP) designada por “factoring”, por comodidade, resultou de um conjunto de operações ao abrigo de acordos (ANEXO I) celebrados com as instituições bancárias com vista a “proporcionar aos fornecedores do Município...condições de acesso a Contratos de factoring sem recurso”³ que lhes permitissem mobilizar o valor dos créditos vencidos e ainda não pagos, reconhecidos pelo Município. Para o efeito, o Município comprometia-se a confirmar a existência e validade dos créditos dos fornecedores por intermédio da carta (...) dirigida à instituição bancária e, também, através de carta (...) a autorizar o débito em conta de cada uma das prestações acordadas, bem como dos juros respectivos.”;

- l) Em Anexo I ao ofício acabado de referir, a fls. 776 dos autos, a autarquia juntou o Acordo-Tipo do Município do Porto com o *BPI*, do qual constam, nomeadamente, as seguintes cláusulas:

– *“1.ª- O Banco celebrará com os Fornecedores a eleger Contratos de Factoring Sem Recurso, que lhes permitirão mobilizar o valor dos créditos vencidos e ainda não pagos, relativos a trabalhos e/ou serviços já realizados e reconhecidos pelo Município.*

2.ª- Os créditos abrangidos pelo presente Protocolo corresponderão ao somatório do valor dos créditos cedidos por cada um dos Fornecedores ao Banco e confirmados pelo Município até 31/03/2006.

3.ª- O valor confirmado dos créditos dos Fornecedores a eleger pelo Município não deverá ultrapassar EUR 3.000.000,00 (três milhões de euros) para efeito de celebração de contratos de

³ O que vem referenciado pela autarquia nesta matéria não coincide inteiramente com o que consta de alguns contratos, tal como foi constatado no Relatório de Auditoria adiante referido.



Factoring com os referidos fornecedores, em função das facturas vencidas e não pagas de que expressamente confirmará ser devedor, assegurando a regularidade de todo o procedimento de contratação que lhes deu origem e o pagamento daqueles créditos ao Banco.

4.ª-O montante dos créditos referido na cláusula 2.ª será pago ao Banco em 2 prestações, nas datas de(...)e(...).

5.ª- Serão liquidados e cobrados pelo Banco os juros devidos pelo Município (...) conforme abaixo estipulado:

- Os juros serão calculados sobre os créditos cedidos ao Banco, (...) contados dia a dia a partir da data da antecipação do valor dos créditos a cada um dos Fornecedores e até à integral liquidação daqueles créditos pelo Município.

- Os juros serão cobrados pelo Banco nas datas mencionadas na cláusula 4.ª (...).

- A taxa de juro anual a aplicar será a da Euribor a 1 (mês) (...) adicionada de um “spread” de (...).

- Em caso de mora no cumprimento das prestações (...) a taxa de juro então em vigor será acrescida de (...).

-(...)

6.ª- Tendo em vista a implementação do presente Protocolo, o Município proporá ao Banco cada um dos Fornecedores a eleger com quem o Banco assinará, após a sua aprovação, Contratos de Factoring nos termos da minuta em Anexo I.

7.ª- A cessão dos créditos ao Banco só será por este aceite e antecipado o seu valor a cada um dos Fornecedores após recepção pelo Banco de:

- Carta do Município, confirmando a existência e validade dos créditos (...);

- Carta do Fornecedor dirigida ao Município e por este devidamente acusada (...);

- Carta dirigida ao Banco (...) autorizando o débito em conta para o pagamento ao Banco (...).

(...)”;



- m) Por seu turno, o Acordo celebrado entre o Município do Porto e o BCP, junto a fls. 658 dos autos, procede ele próprio ao elenco dos fornecedores e créditos vencidos abrangidos, integra a aceitação do Município da respectiva exigibilidade e cessão e o compromisso do seu pagamento integral, regulando essencialmente o momento do seu pagamento ao Banco (7 meses após a assinatura do Acordo) e os juros a pagar;
- n) No Relatório de Auditoria n.º 43/2007-2.^a Secção⁴, à Empresa Municipal GOP- Gestão de Obras Públicas da Câmara Municipal do Porto, EM, que nas palavras da autarquia “*descreve(...) com pormenor e rigor a natureza das operações*” (cfr. ofício a fls. 772 e segs.), refere-se, designadamente:
- Existirem contratos entre a empresa municipal e a autarquia do Porto que “*(...) 63. Destinam-se genericamente, todos eles, a atribuir à empresa a gestão de várias obras públicas, cuja especificação consta do próprio documento. Os serviços prestados subdividem-se nas seguintes tipologias: serviços relacionados com a execução da obra, os quais se confinam à própria obra; serviços relacionados com o projecto e com a obra, que incluem estudos técnicos, projecto, revisão do projecto, consultoria, fiscalização e licenciamento, e serviços de gestão, no qual estão integrados os trabalhos de coordenação geral aos níveis técnico, financeiro, logístico, e os serviços de gestão do pós-construção(...)*”;
 - “*64. Para além da discriminação das obras a serem geridas pela GOP, encontra-se igualmente definida a atribuição de um suporte financeiro, cujo montante é disponibilizado pelo município da seguinte forma: parcelas semestrais para os serviços de gestão, denominados encargos gerais de gestão (EGG), que se destinam a suportar os custos de estrutura da empresa; e verbas destinadas ao pagamento de dívidas da empresa para com terceiros, que são satisfeitas mediante entrega de documentos justificativos de despesa. Caso se verifiquem atrasos no pagamento por parte do município, este obriga-se ao pagamento de juros de mora a terceiros, que os reclamem, com a transferência de tais montantes para a GOP.*”

⁴ Vd. https://www.tcontas.pt/pt/actos/rel_auditoria/2007/audit-dgtrc-re1043-2007-2s.pdf



- “65. Todos estes contratos e aditamentos têm como objectivo comum a transferência de verbas de investimento do orçamento do Município do Porto para a GOP, com vista a que esta proceda aos pagamentos a empreiteiros devidos pela execução das diversas obras neles consignadas.”;
- “78. (...)após o registo pelos serviços da empresa de toda a documentação comprovativa da despesa, a mesma é enviada mensalmente à CMP a fim de ser facturada e paga, quer via contrato-programa ou via contrato de cessão de créditos.”;
- “85. No âmbito dos denominados “contratos-programa” celebrados entre o município do Porto e a GOP, verificou-se o sucessivo incumprimento pela CMP das transferências previstas, o que teria como consequência a impossibilidade da empresa cumprir compromissos assumidos perante os empreiteiros.
86. A fórmula utilizada para solucionar tal problema consistiu no recurso a contratos de factoring. Assim, em 29/12/2004, 30/06/2005 e 30/12/2005, celebrou a GOP com o Banco BPI, SA, três contratos (substancialmente idênticos) denominados de “cessão de créditos”, cada um deles com o prazo de seis meses (...) num total de € 33.000.000 (...)”
- “89. A CMP não procedeu ao pagamento destas despesas previstas no seu orçamento - perante a apresentação das respectivas facturas pelos empreiteiros à GOP- pelo que incorreu numa dívida de índole administrativa, que se confina nos domínios da execução orçamental (recorde-se que do ponto de vista substantivo, o pagamento a efectuar à empresa, por virtude dos “contratos-programa”, em nada difere do pagamento a efectivar directamente ao empreiteiro).”
- “91. Resulta da análise desses contratos, quer por via de diversas cláusulas neles contidas, quer, especialmente, pelo poder conferido ao banco de aceitar os créditos na modalidade “Com Recurso”⁵(que lhe permite exigir do aderente os valores que o devedor (CMP) não pague), ter de concluir-se estarmos perante uma das modalidades de cessão de créditos em que o

⁵ Reitera-se que esta possibilidade não vem referenciada pela autarquia no processo de visto ora em apreciação.



risco do não pagamento pelo devedor corre por conta do aderente.

- *92. Do exposto é inevitável concluir-se que, não obstante o risco poder considerar-se desprezível, em substância, o não pagamento pela autarquia dos valores respeitantes à execução de empreitadas se converteria numa dívida financeira da empresa (onde a própria CMP é parte activa) contraída a favor da mesma autarquia. Tal situação violaria o artigo 25.º, n.º 3, da Lei n.º 58/98, de 18 de Agosto.”*
- *“100. (...) considera-se que a contratação da cessão de créditos entre a GOP e o BPI (únicos outorgantes do contrato em que o objecto visa exclusivamente a cessão de dívidas cujo titular é a CMP) revela-se uma forma indirecta de financiamento da empresa municipal - numa situação de dificuldades de tesouraria -, assumindo o município um papel activo diligente através de celebração de acordos “paralelos” com a instituição bancária em causa (...).*

101. Conjugando o normativo disposto na Lei 58/98, de 18 de Agosto (art. 25.º, n.ºs 3 e 4) e na Lei n.º 107-B/2003, de 31 de Dezembro (art.º 20º, n.º 2) – e subsequentes leis do orçamento -, e apesar de se saber que o financiamento bancário se encontrava vedado para a empresa municipal dado o seu contributo directo para o endividamento líquido da autarquia, considera-se que tratando-se de uma dívida de natureza financeira (pagamento de dívidas e juros moratórios, que alteram o Passivo do município), esta deve concorrer para os limites da capacidade de endividamento da autarquia do Porto, no ano a que respeita. De notar que para o exercício em análise, a autarquia já tinha ultrapassado os níveis legais de endividamento (...).”

- o)** No ofício NUD:I/116323/07/CMP, de 24-07-2007, relativo ao contraditório ao Relatório de Auditoria que vimos referindo, a fls. 985 e segs. do processo, a Câmara Municipal do Porto refere o seguinte quanto aos contratos de cessão de créditos:

“Por determinação superior do Excelentíssimo Senhor Presidente da Câmara Municipal, o Gabinete de Auditoria e Controlo Interno (GACI) da Câmara Municipal do Porto realizou o “Apuramento dos procedimentos de controlo das participadas -



Empresa Municipal de Habitação e Manutenção, EM”, cujo relatório foi concluído em 21 de Agosto de 2006.

O referido trabalho veio questionar a legalidade da realização da cessão de créditos pelas empresas municipais, atentos os Acórdãos n.º 48/03, de 11 de Abril e n.º 29/03, de 1 de Julho, do Tribunal de Contas, bem assim as suas Deliberações n.º 1/2004 e n.º 2/2004.

Consequentemente, considerando as conclusões relacionadas com o recurso das empresas municipais à figura da “Cessão de Créditos”, o Excelentíssimo Senhor Presidente da Câmara Municipal, após tomar conhecimento, emitiu um despacho, em 07 de Setembro de 2006, através do qual adverte os serviços/empresas municipais a fim de não realizarem operações desta natureza “independentemente do mérito que essas operações possam ter em sede de gestão financeira, da frequência com que poderão estar a ser feitas pelas restantes autarquias nacionais e mesmo da aparente irracionalidade da lei vigente.””;

- p)** A operação de reestruturação contém-se nos actuais limites quantitativos do endividamento do Município do Porto;
- q)** A operação submetida a visto não implica aumento do endividamento líquido da autarquia.

3. DO REGIME LEGAL DO CRÉDITO MUNICIPAL E DA SUA NATUREZA PÚBLICA E VINCULADA

- a)** Os Municípios estão sujeitos aos princípios orçamentais do equilíbrio e da estabilidade, nos termos do disposto no artigo 4.º da Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro, (Lei das Finanças Locais), que, por sua vez, remete para a aplicação dos artigos 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), aplicando-se ainda o disposto no ponto 3.1.1.e) do POCAL, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 54-A/99, de 22 de Fevereiro.

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 simples 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 ainda limites específicos de endividamento anual para o Estado, Regiões Autónomas e Autarquias Locais, compatíveis com as obrigações globais de estabilidade.
- c) As leis referidas, incluindo a Lei das Finanças Locais, e, em especial, o regime do crédito público, fazem parte do Direito Financeiro que, tal como refere *António L. de Sousa Franco*, no seu Manual “*Finanças Públicas e Direito Financeiro*”⁶, é um ramo de Direito Público, no qual releva o princípio da legalidade.

Em particular, a propósito da natureza do empréstimo público, diz o mesmo autor⁷ que se trata de um contrato fortemente informado pelo interesse público, e que o domínio do interesse público determina, entre outros aspectos, a fixação legal das condições a que o empréstimo deve obedecer e conduz a que ele seja um acto “*autorizado e vinculado legalmente*”.

Nesta linha, o n.º 1 do artigo 38.º da Lei das Finanças Locais refere que “*Os municípios podem contrair empréstimos e utilizar aberturas de crédito junto de quaisquer instituições autorizadas por lei a conceder crédito (...), nos termos da lei*”.

O endividamento municipal está, assim, fortemente delimitado pelos princípios e procedimentos da legalidade, do equilíbrio e da estabilidade orçamental e apenas é possível nos casos previstos na lei e de acordo com os pressupostos e limitações nela estabelecidos.

Entre estes pressupostos e limitações releva a fixação legal da finalidade dos empréstimos.

Refira-se, aliás, que quer o artigo 44.º, n.º 2, quer o 65.º, n.º 1, alínea f), da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, na redacção da Lei n.º 48/2006, de 29

⁶ António L. de Sousa Franco, *Finanças Públicas e Direito Financeiro*, Almedina, 4.ª Edição - 11.ª Reimpressão, pág. 102

⁷ idem, páginas 112 e 113



de Agosto, incumbem o Tribunal de Contas de controlar e sancionar os casos em que os empréstimos públicos sejam utilizados em finalidade diversa da “*legalmente prevista*”, o que reafirma a necessidade de uma previsão legal expressa quanto ao possível destino do crédito contraído e de uma conformação dos empréstimos celebrados e executados com essa previsão.

Neste enquadramento, os artigos 35.º e seguintes da Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro, estabelecem os tipos e finalidades possíveis de endividamento por parte dos Municípios e o respectivo regime e limites gerais, normas que, em conjunto com as publicadas anualmente nas leis do Orçamento, devem ser entendidas como estabelecendo um *numerus clausus* imperativo.

- 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 o mesmo artigo e com as restantes normas legais aplicáveis, os Municípios podiam, em 2007⁸, contrair empréstimos de longo prazo nos seguintes casos:
- Para aplicação em investimentos (por um prazo correspondente à sua vida útil), desde que não fossem 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 da autarquia (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) Não releva, assim, a argumentação expendida pela Câmara Municipal do Porto nos ofícios de 30-01-2008 e de 13-02-2008, respectivamente a fls. 667 e segs. e 772 e segs., de que a relação jurídica constituída entre o Município e o Banco BPI, S.A. e o Eurohypo AG, Frankfurt, é de direito privado e que, no seu âmbito, a actuação administrativa apenas tem de ser compatível com a lei, não se tornando necessária uma especial

⁸ Ano da contracção do empréstimo em apreciação



previsão na lei das finanças locais para empréstimos com a finalidade em causa.

Como também não podem aceitar-se os seus argumentos de que o artigo 38.º, n.º 4, da Lei das Finanças Locais “*não poderá ser interpretado como inibidor da possibilidade do Município refinanciar as suas dívidas bancárias (...) contrariando os princípios orientadores previstos no artigo 35.º da Lei das Finanças Locais*” ou de que, admitindo o artigo 40.º n.º 1 da Lei das Finanças Locais a contratação de empréstimos tendo em vista a reprogramação da dívida e a consolidação de passivos, por força de um desequilíbrio conjuntural, também o permite quando o mesmo não existe porque “*(...) ad maior ad minus - a lei que permite o mais também permite o menos*”.

Efectivamente, o n.º 4 do artigo 38.º da Lei das Finanças Locais ao estabelecer que os municípios podem contrair empréstimos de médio e longo prazo para proceder ao seu saneamento financeiro, e o artigo 40.º, que define em que circunstâncias, de acordo com que procedimentos e com que consequências esses empréstimos podem ser contraídos, só podem ser interpretados como limitadores e imperativos.

Se assim não fosse, se os municípios pudessem contrair empréstimos de médio ou longo prazo (nomeadamente a 20 anos) para consolidar passivos ou para pagar a fornecedores, porque não o diria o legislador no artigo 38.º, n.º 4, porque se preocuparia ele em incluir requisitos tão delimitados no artigo 40.º (designadamente um prazo máximo de 12 anos) ou porque necessitaria sequer de aditar na Lei do Orçamento de 2008 uma norma excepcional e tão limitada, como é o seu artigo 128.º, n.º 3º?

Sendo os pressupostos e limites do endividamento público legalmente vinculados, o facto de a lei prever mecanismos excepcionais de recurso ao crédito para consolidar passivos ou satisfazer pagamentos a fornecedores, a implementar de acordo com pressupostos e regras bem delimitadas, para situações financeiramente gravosas e acompanhados de medidas específicas de controlo, significa que, fora dessas circunstâncias, esse recurso não é possível.

4. DO EMPRÉSTIMO PARA REESTRUTURAÇÃO DA DÍVIDA

⁹ Situação que a própria autarquia refere, no ofício a fls.667, não lhe ser aplicável.



O Município do Porto invoca para a contratação do empréstimo em causa o disposto nos artigos 38.º (n.ºs 4,5 6 e 8) e 39.º da Lei n.º 2/2007 (cfr. Informação de 14-06-2007, a fls. 72 do processado), ainda que a própria autarquia reconheça, no Ofício n.º I/18939/08/CMP, de 30-01-2008, a fls 667 e segs. dos autos, que *“o contrato de empréstimo não se destina a financiar novos investimentos, nem é concedido ao abrigo de qualquer plano de saneamento ou reequilíbrio aprovado pelo Município”*.

Neste mesmo ofício são explicitadas as opções gestionárias com base nas quais se pretendeu através da operação, reestruturar a dívida do Município, procurando, na sua perspectiva, obter melhores condições financeiras, reduzir custos administrativos e de gestão, distribuir temporalmente as amortizações, obter margens de tesouraria e minimizar a exposição a riscos.

Tendo em atenção o quadro legal acima descrito, admite-se que este tipo de operações de reestruturação seja possível na medida em que prossiga os princípios e objetivos definidos no artigo 35.º da Lei n.º 2/2007, mas apenas se não houver alteração da natureza e finalidade da dívida a reestruturar e se se respeitarem as limitações legais a ela aplicáveis.

Óbvio é que, devendo as modificações introduzidas respeitar os limites legais do tipo de crédito abrangido, só poderão substituir-se contratos de empréstimo válidos e não poderá obter-se por via da reestruturação aquilo que não seria legalmente possível pela celebração dos contratos originários.

Ora, na parte em que a concreta operação creditícia em apreciação reestrutura os empréstimos contraídos para financiar a realização de investimentos, verifica-se que se procede a uma substituição de contratos válidos, a uma alteração dos credores, substituindo vários por um só e que se invoca a aplicação de melhores condições de preço.

No entanto, a alteração mais significativa é uma considerável reprogramação da dívida, que prolonga entre 6 e 20 anos mais o prazo de amortização dos empréstimos originais, já de si feitos a 10, 15 e 20 anos, com os inerentes custos acrescidos.

Ainda assim, os esclarecimentos e elementos remetidos pela Câmara, a coberto do ofício acima referido, apontam para que o novo prazo de reembolso está ainda aquém da vida útil dos investimentos que estão na base dos empréstimos originais, o que permite admitir que, nesta parte, a operação não põe em causa o disposto no n.º 5 do artigo 38.º da Lei n.º 2/2007, respeitando os limites legais para o endividamento destinado a investimento.



Poderia, então, neste segmento, caracterizar-se a reestruturação pretendida como um empréstimo para investimento nos termos do artigo 38.º, n.ºs 4 e 5, da Lei das Finanças Locais.

Já o mesmo não sucede na situação relativa à consolidação do passivo titulado por Cessão de Créditos/*Factoring*.

5. DA REESTRUTURAÇÃO DA DÍVIDA ASSOCIADA À CESSÃO DE CRÉDITOS/*FACTORING*

- a) O montante em causa (€ 28.880.169,42, representando perto de 45% do valor total do empréstimo) corresponde a créditos detidos pelos *BPI* e *BCP* sobre a autarquia, em virtude de estes bancos os terem comprado aos fornecedores do Município elencados nos pontos 2.g) e h) deste Acórdão, ao abrigo de contratos de Cessão de Créditos (cfr. correspondência a fls. 592 e segs. do processo) e/ou de *Factoring* (cfr. vários outros documentos constantes dos autos, nomeadamente o ofício da autarquia a fls. 667 e segs.).
- b) De acordo com o artigo 577.º do Código Civil, a Cessão de Créditos é o contrato pelo qual o credor cede a terceiro uma parte ou a totalidade do seu crédito, independentemente do consentimento do devedor.

Nos termos do Decreto-Lei n.º 171/95, de 18 de Julho, e segundo o Professor Doutor Menezes Leitão, em “*Cessão de Créditos*”, 2005, Almedina, página 511, o *Factoring* ou Cessão Financeira “*consiste na aquisição por intermediário financeiro (factor ou cessionário) de créditos a curto prazo (30, 90 e 180 dias) resultantes da venda de produtos ou da prestação de serviços nos mercados interno e externo*”.

Em qualquer dos casos, o contrato negocia-se e decide-se entre o titular do crédito e um terceiro, sem a interferência do devedor.

Como já se referiu no Acórdão n.º 29/03-Jul.1-1.ª S/PL, deste Tribunal, nestes casos a cessão do crédito não altera a natureza, os pressupostos, as condições ou os requisitos da dívida relativamente ao devedor, para quem a dívida se mantém inalterada, apenas devendo cumprir as suas obrigações, de montante e prazo, agora perante o cessionário.



Assim, num contexto de Cessão de Créditos na sua forma própria, a conversão das dívidas administrativas de curto prazo de que a autarquia era devedora perante os seus fornecedores, já todas vencidas e, conseqüentemente, imediatamente exigíveis, em dívida financeira de longo prazo (no caso, a 20 anos), por contrato celebrado pelo Município com uma entidade financeira, consubstanciaria uma radical alteração da natureza da dívida a reestruturar, que não encontraria qualquer suporte legal permissivo. Efectivamente, como já vimos nos pontos 3.d) e e), os municípios não podiam, em 2007, contrair empréstimos de longo prazo para satisfazer dívidas a fornecedores fora do quadro do saneamento ou reequilíbrio financeiro.

Acresce que a alteração em causa desrespeitaria mesmo expressas limitações legais, uma vez que, pela letra do n.º 12 do artigo 38.º da Lei n.º 2/2007, está vedada aos municípios a celebração de contratos com entidades financeiras com a finalidade de consolidar dívida de curto prazo.

- c) Sucede que a própria Câmara veio, em 13 de Fevereiro corrente, através do ofício n.º I/25489/08/CMP, a fls. 772 e segs., repudiar a caracterização da situação como de *Factoring*.

Neste ofício a Câmara referiu, designadamente:

- *“Efectivamente, analisando a natureza das operações que aqui descrevemos sucintamente, concluímos que não se tratam de créditos do Município titulados por “factoring”, mas sim de uma dívida à banca que o próprio Tribunal de Contas, em sede de auditoria, classificou de financeira¹⁰.”;*
- *“Acresce que o plano de pagamentos acordado com os bancos se estendeu por mais de um ano, (...), não sendo, portanto, dívida de curto prazo mas de médio prazo, aliás, como foi sendo relevada do ponto de vista contabilístico ao longo dos anos”.*

O n.º 7 do Sumário Executivo do Relatório de Auditoria n.º 43/2007- 2.ª Secção afirmava:

- *“7. Ao abrigo dos referidos contratos de cessão de créditos, a autarquia está a efectuar o pagamento das inerentes dívidas bem como dos juros moratórios. Tratando-se de uma dívida de natureza financeira, considera-se que esta deveria concorrer para os limites*

¹⁰ “Ver n. 7 do Sumário Executivo do Relatório de Auditoria n.º 43/2007-2.ª Secção”- Sic



da capacidade de endividamento da autarquia do Porto no ano a que respeita. No ano de 2005, a autarquia em causa, sem incluir esta dívida, tinha ultrapassado os níveis legais de endividamento.”

Ora, quanto à função e natureza do contrato de *Factoring*, Menezes Leitão, na obra acima citada, refere que no modelo adoptado em Portugal predomina a sua função de financiamento ou aquisição de liquidez e refere também como a doutrina alemã privilegia a sua qualificação como um negócio de crédito ou mútuo, “*em que a remuneração do factor*” (no caso, os Bancos) “*é estabelecida em função do tempo pelo qual ele se encontra privado do recebimento do crédito, o que leva a que essa contraprestação possa ser qualificada como juro, dado que é estabelecida em função do tempo de privação de um capital*” (vd. Obra citada, páginas 515 e 537).

Esta caracterização reporta-se normalmente ao mecanismo de financiamento concedido ao cedente (fornecedor que cede os seus créditos ao Banco). Por esta razão, e porque as Cessões dos Créditos feitas pela Empresa Municipal *GOP- Gestão de Obras Públicas da Câmara Municipal do Porto, EM*, ao *BPI* englobavam cláusulas de possível reversão do risco de incumprimento, o Relatório de Auditoria n.º 43/2007- 2.ª Secção deste Tribunal¹¹ considerou que os contratos se traduziram numa forma de financiamento bancário da empresa municipal.

Mas, no caso, esta vertente de financiamento foi ainda acentuada pelos Acordos firmados entre o Município do Porto (devedor) e os Bancos, os quais foram associados às Cessões de Créditos, ou, no caso do *BPI*, precederam mesmo essas Cessões (vd. pontos 2.k) e l)). Esses acordos acabaram por aditar à operação um outro instrumento de financiamento e obtenção de liquidez, desta feita em benefício do próprio Município.

Como se referiu no Acórdão n.º 29/03- Jul.1-1.ªS/PL¹², a propósito de uma situação semelhante, “*a realidade que os factos evidenciam é bem diferente da que seria normal na celebração de um típico contrato de cessão de créditos. É o devedor, e não o credor, quem desencadeia o procedimento e procura um cessionário, o que evidencia que o negócio será celebrado, essencialmente, no interesse daquele; Todo o procedimento é desencadeado pelo devedor com vista à cessão de uma dívida (pois é de uma dívida de que ele é titular) e não de um crédito;*

¹¹ Na mesma linha de outras deliberações deste Tribunal, como é o caso dos Acórdãos 50/06-2006-1.ª S-PL e 16/07-OUT2007-1.ª S-PL

¹² Vd. <http://www.tcontas.pt/pt/actos/acordaos/2003/1spl/ac029-2003-1spl.pdf>



(...) Portanto, o que sempre esteve subjacente à celebração do contrato foi a forma de a (...)” Câmara “encontrar meios financeiros para pagar a dívida que tinha (...) para com a empresa (...) proveniente da execução de empreitadas.”.

Referia ainda o mesmo Acórdão: *“O que em rigor com este contrato a” Câmara “pretendeu foi que uma entidade bancária (...) lhe concedesse um empréstimo para pagar a dívida que detinha para com o empreiteiro (...) mediante a fixação de um prazo de reembolso e de “condições de pagamento”- leia-se taxa de remuneração. A única diferença, mas sem relevância, é que o montante emprestado transitava da entidade bancária para o credor sem passar pelos cofres da autarquia. (...) Em conclusão, o contrato em apreço tem ínsito um contrato de empréstimo celebrado”* entre o Banco e a Câmara.

Estas considerações são inteiramente aplicáveis ao caso em apreço, em que os contratos de Cessão de Créditos celebrados não podem ser desenquadrados dos Acordos entre o Município do Porto e os Bancos cessionários que lhes foram associados.

Tal como os elementos entretanto juntos evidenciam e tal como o Relatório de Auditoria em referência o intuiu, os Acordos celebrados foram procurados e subscritos pela Câmara Municipal do Porto, com vista a obter um financiamento dos Bancos para pagar as suas dívidas para com os credores que ela própria identificou, com um montante máximo acordado, com a fixação de prazos de reembolso, que diferiram e fraccionaram o pagamento por prazos que ultrapassaram um ano, com amortizações sem relação directa com a autonomia e natureza dos créditos¹³ e com uma remuneração convencionada, através do juro acordado.

Bem andou, assim, a Câmara Municipal do Porto ao reconhecer, no último ofício enviado, que a dívida do Município à banca foi designada por “*Factoring*” por mera comodidade e ao aceitar a caracterização da natureza do endividamento feita na auditoria à empresa municipal.

Desta forma, como já se alertava nas Deliberações n.º 1/2004-AUDIT.1.ªS e 2/2004-AUDIT.1ªS¹⁴ e nos Acórdãos n.ºs 48/03-11.ABR.03-1.ªS/SS e

¹³ A própria autarquia declara não poder identificar, neste momento, quais os créditos já pagos e quais os que se encontram por satisfazer, reportando-se apenas a montantes globais (vd. ofício a fls. 772 e segs. dos autos)

¹⁴ Vd. <https://www.tcontas.pt/pt/actos/deliberacoes/2004/deliberacoes2004.shtm> e



29/03- Jul.1-1.ªS/PL, têm procurado as autarquias encontrar formas sucedâneas ao crédito público *“para darem resposta às situações de não correspondência entre as receitas estimadas e orçamentadas e as que estavam efectivamente disponíveis para darem resposta aos compromissos assumidos com empreiteiros e fornecedores”*¹⁵.

E, também deste modo, se tem pretendido converter dívida administrativa resultante da execução de empreitadas ou compras públicas em dívida financeira junto de entidades bancárias, dívida de curto prazo em dívida de médio ou longo prazo (consoante os prazos de pagamento acordados) e se tem alterado a relevância e leitura contabilística dessas dívidas.

Neste âmbito, tem vindo o Tribunal de Contas a chamar a atenção para a utilização indevida deste expediente, o que fez nas deliberações referidas, nas recusas de visto proferidas e no próprio Relatório de Auditoria citado, o qual sublinhava como, por esta via, a Câmara Municipal do Porto ultrapassou os seus limites de endividamento.

Confirma-se, assim, face à análise de todos os elementos, que a situação em apreciação não corresponde a uma simples Cessão de Créditos de curto prazo mas integra substancialmente um endividamento financeiro de médio prazo, como já se apontava no Relatório de Auditoria n.º 43/2007-2.ª Secção.

- d)** Só que esta forma informal de criar crédito financeiro nunca foi prevista nem consentida pela lei, como, aliás, se referenciava nas citadas deliberações deste Tribunal, sendo mesmo, hoje, expressamente proibida pela actual Lei das Finanças Locais¹⁶.

O endividamento financeiro do Município do Porto junto do *BPI* e do *BCP*, assim operado, foi ilegal por várias razões:

- Por ter sido efectuado através de empresas municipais, nos casos em que a elas foi atribuído o encargo de pagar aos fornecedores e empreiteiros por bens e serviços destinados à autarquia, violando o disposto no artigo 25.º, n.º 3, da Lei n.º 58/98, de 18 de Agosto, conforme se afirmou no. § 92 do Relatório de Auditoria n.º 43/2007-2.ª Secção;

¹⁵ Não obstante ter havido necessariamente cabimento orçamental aquando da autorização das despesas.

¹⁶ Entendemos, tal como João Carvalho, Maria José Fernandes, Pedro Camões e Susana Jorge referem no *Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses 2005*, página50: *“(...) controlo é reforçado ao proibir-se, expressamente, a celebração de contratos com entidades financeiras com a finalidade de consolidar dívida a fornecedores ou outra dívida de curto prazo, isto é, impede-se a negociação de dívida de curto prazo com ampliação dos prazos de pagamentos dos mesmos.”*



- Por ultrapassar os limites quantitativos de endividamento então aplicáveis ao Município (cfr. § 101 do Relatório de Auditoria n.º 43/2007- 2.ª Secção e respectiva documentação anexa e documento a fls. 990);
- Por não ter sido titulado pelo instrumento adequado: contrato de empréstimo celebrado nos termos da Lei das Finanças Locais e demais legislação aplicável;
- Por não se enquadrar em nenhum dos instrumentos creditícios previstos na Lei das Finanças Locais então em vigor (Lei n.º 42/98, de 6 de Agosto, e, nomeadamente, o seu artigo 24.º, n.º 2) ou em qualquer outra norma legal permissiva;
- Por ter sido executado sem ter sido submetido a fiscalização prévia do Tribunal de Contas, como era necessário por força do disposto na alínea a) do n.º 1 do artigo 46.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

O próprio Município do Porto, e o seu Presidente, estão há muito conscientes desta ilegalidade, conforme resulta dos factos acima descritos no ponto 2.o) deste Acórdão.

A situação que original e substancialmente se verificou foi um incumprimento reiterado de pagamentos a fornecedores, sejam eles de bens de consumo corrente, de serviços ou de imobilizado, por insuficiência da dotação orçamental que foi invocada para a assumpção do respectivo compromisso, ou seja, uma evidente incapacidade de solver encargos assumidos. A esta incapacidade, que se tem mantido no médio prazo, respondeu-se com um expediente ilegal.

Aceitar a reestruturação das dívidas assim contraídas (mesmo que os prazos e contabilização das mesmas já não as caracterizem como de curto prazo) num empréstimo de longo prazo, como o que agora se submete a fiscalização prévia, corresponderia, a final, a, com o singelo pretexto de uma gestão mais vantajosa da carteira de empréstimos da autarquia, permitir obter um resultado que pela via normal do crédito público não era nem foi possível. E, como acima se referiu, não se pode aceitar uma reestruturação de dívida que permitiria esse resultado, consolidando passivos originariamente de outra natureza e legitimando e prolongando no longo prazo operações de endividamento ilegal.

- e) A Câmara Municipal do Porto vem ainda invocar que, para além de ter natureza financeira, o endividamento em causa respeita a investimentos cuja vida útil se manterá para além dos próximos vinte anos.



No entanto, tal não é relevante, por não terem atempadamente sido contratualizados quaisquer contratos de empréstimo para financiamento de específicos investimentos, nos termos da Lei das Finanças Locais, que se pudessem ter por válidos e eficazes, e que pudessem agora ser prolongados.

Repete-se: substancialmente, a situação corresponde à necessidade de financiar dívidas não satisfeitas a fornecedores, sejam eles de bens de consumo corrente, de serviços ou de imobilizado, que se transformaram, ilegalmente, em dívidas bancárias.

- f) A pretendida consolidação e reprogramação destes passivos só seria eventualmente realizável através de um empréstimo para saneamento ou reequilíbrio financeiro do Município, que, nos termos legais, são o instrumento próprio para debelar situações de insuficiência de receita para fazer face a compromissos assumidos, de necessidade de dilatar os prazos de dívida existente por falta de recursos para a satisfazer e de melhoria das condições financeiras dos empréstimos¹⁷. Só que esta não foi, manifestamente, a opção escolhida.

6. EM CONCLUSÃO

O empréstimo submetido a fiscalização prévia, na parte em que consolida e reprograma dívidas do Município ao *BPI* e ao *BCP*, com origem em créditos cedidos a estes Bancos por credores da autarquia, não se enquadra em nenhuma das finalidades previstas no n.º 4 do artigo 38.º da Lei n.º 2/2007, ou em qualquer outro mecanismo de endividamento municipal admitido na lei.

A contratação do presente empréstimo viola, assim, o disposto no artigo 38.º, n.ºs 1 e 4, que integram normas de natureza financeira.

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.

¹⁷ Cfr. artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 258/79, de 28 de Julho



7. DECISÃO

Pelos fundamentos indicados, e por força do disposto na alínea 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.

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, 18 de Fevereiro de 2008

Helena Abreu Lopes (Relatora)

José Luís Pinto Almeida

António Santos Soares

Fui presente

(Procurador Geral Adjunto)