



Acórdão 130/08 – 28.Out.08 – 1ª S/SS (Processo nº 1150/2008)

DESCRITORES: Consolidação de Passivos / Empréstimo de Longo Prazo / Encargos Assumidos / Endividamento Municipal / Financiamento de Investimentos / Norma Financeira / Princípio do Equilíbrio Orçamental / Princípio da Estabilidade Orçamental / Recusa de Visto

SUMÁRIO:

1. O endividamento municipal está fortemente delimitado pelos princípios e procedimentos do equilíbrio, da estabilidade orçamental e da legalidade, sendo, apenas, possível nos casos tipificados na lei (cfr. Artigo 38º da Lei 2/2007, de 15 de Janeiro).
2. O financiamento de dívidas resultantes de encargos assumidos e não pagos em investimentos já concluídos em anos anteriores, como sucede no caso em apreço, consubstancia uma consolidação de passivos e não o financiamento de investimentos. A consolidação de passivos só pode ser feita no âmbito de empréstimos para saneamento ou para reequilíbrio financeiro ou no quadro específico do mecanismo previsto no artigo 128º da Lei nº 67-A/2007, de 31 de Dezembro. Ora, nenhuma destas possibilidades foi accionada pela presente Autarquia.
3. Assim, o empréstimo em análise, não se enquadra em nenhuma das finalidades legalmente admissíveis para o recurso ao crédito municipal, nomeadamente no nº 4 do artigo 38º da Lei das Finanças Locais, encontrando-se abrangido pela proibição genérica constante do nº 12 do mesmo artigo 38º.
4. A contratação do presente empréstimo viola normas que se revestem de natureza financeira constituindo fundamento para a recusa de visto (cfr. alíneas b) do art.º 44º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, com as alterações introduzidas pelas Leis nºs 48/2006, de 29 de Agosto, e 35/2007, de 13 de Agosto).

Conselheira Relatora: Helena Abreu Lopes



**Mantido pelo acórdão n°
4/09, de 28/01/09, proferido
no recurso n° 36/08**

ACÓRDÃO N° 130 /08- 28.OUT.08-1.ª S/SS

Proc. N° 1150/2008

1. O Município de Monforte remeteu para fiscalização prévia o contrato de empréstimo celebrado entre aquela entidade e a *Caixa de Crédito Agrícola Mútuo de Estremoz, Monforte e Arronches, C.R.L.*, através do qual a Caixa Agrícola concede ao Município um financiamento de € 786.893,30, pelo prazo 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) A Câmara Municipal de Monforte, por deliberação de 4 de Junho de 2008, a fls. 9 dos autos, deliberou iniciar os procedimentos administrativos com vista à contratualização de um empréstimo bancário no valor acima referido, para suportar o montante da comparticipação municipal em três projectos objecto de candidatura ao financiamento do Quadro Comunitário de Apoio III;
- b) Após as consultas ao mercado, o empréstimo foi autorizado pelas deliberações de 18 de Junho e 16 de Julho de 2008, da Câmara Municipal, e de 27 de Junho de 2008, da Assembleia Municipal de Monforte, constantes a fls. 17 a 21 do processo;
- c) O contrato foi concluído em 14 de Agosto de 2008;
- d) O financiamento contratado destina-se a ser utilizado no pagamento de encargos decorrentes de três investimentos identificados no n.º 2 da cláusula 1.ª do contrato:



Tribunal de Contas

- (1) Preservação e salvaguarda do recinto escolar de Santo Aleixo;
 - (2) Beneficiação da E. M. 506, por Santo Aleixo;
 - (3) Loteamento do Campo dos Loureiros, em Assumar.
- e) As obras relativas aos três investimentos em causa haviam já sido fisicamente concluídas em (1) 4 de Abril de 2006, (2) 30 de Janeiro de 2006 e (3) 28 de Junho de 2006, respectivamente (vd. declarações a fls. 6 e 44 a 46 dos autos);
- f) Em informação da Divisão de Apoio ao Desenvolvimento Económico e Planeamento Integrado da Câmara Municipal de Monforte, a fls. 6 do processado, refere-se: “*Efectivamente, em termos físicos os projectos já estão concluídos, encontrando-se por resolver a questão financeira.*”
- g) O empréstimo destina-se a liquidar facturas emitidas no âmbito da realização dos investimentos referidos, com as seguintes datas e montantes (Vd. fls. 44 a 46 dos autos):

Factura	Data Emissão	Data de Vencimento	Montante (€)
(1) Preservação e salvaguarda do Recinto Escolar de Santo Aleixo			
600064	31/01/2006	01/04/2006	55.205,16
600241	31/03/2006	30/05/2006	110.599,71
600248	31/03/2006	30/05/2006	6.090,06
600242	31/03/2006	30/05/2006	41.546,55
N.C. 600092	29/04/2006	28/06/2006	- 92,40
601296	21/12/2006	19/02/2007	16, 202,75
(2) Beneficiação da E. M. 506, por Santo Aleixo			
500237	29/07/2005	27/09/2005	126.081,55
500597	31/08/2005	30/10/2005	48.685,04
500358	30/09/2005	29/11/2005	195.228,34
500394	31/10/2005	30/12/2005	31.571,78
500909	30/11/2005	29/01/2006	18.721,84
500960	30/11/2005	29/01/2006	87.352,97
500961	30/11/2005	29/01/2006	66.282,70
(3) Loteamento do Campo dos Loureiros, em Assumar			
51O50035	31/10/2005	31/12/2005	46.367,83
51N50027	30/11/2005	30/01/2006	81.041,77



Factura	Data Emissão	Data de Vencimento	Montante (€)
51D50025	30/12/2005	27/02/2006	25.402,13
51160025	31/01/2006	31/03/2006	77.719,72
51260021	27/02/2006	27/04/2006	52.081,09
51460026	28/04/2006	28/06/2006	129.083,57
51O60017	25/10/2006	26/12/2006	54.609,21
51480035	30/04/2008	30/05/2008	11.708,29

- h) Os dados fornecidos pela autarquia (vd. fls. 33 a 42) 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 2 do artigo 39.º da Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro;
- i) Os mesmos dados evidenciam que a autarquia ainda não atingiu o limite de endividamento líquido, referido no n.º 1 do artigo 37.º da mesma lei;
- j) Em informação do Chefe da Secção de Contabilidade e Aprovisionamento da Câmara Municipal de Monforte, de 2 de Junho de 2008, a fls 4 e 5, refere-se: “(...) o endividamento líquido do Município, por efeito desta operação, não é afectado, uma vez que os valores que respeitam aos investimentos em causa, já se encontram contabilizados.”.

3. DO REGIME CREDITÍCIO MUNICIPAL

- 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, que os diplomas legais referidos apenas admitem em circunstâncias muito delimitadas.

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 do equilíbrio, da estabilidade orçamental e da legalidade e apenas é possível nos casos previstos na lei e de acordo com os pressupostos e limitações nela estabelecidos. Tendo carácter excepcional, a sua admissibilidade deve ser aferida de forma rigorosa e estrita.

- b) 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.

Entre os pressupostos e limitações ao crédito municipal releva a fixação legal da finalidade dos empréstimos.

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 aplicáveis, os Municípios podem, em 2008¹, 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 no n.º 1 do artigo 37.º e no n.º 2 do artigo 39.º da Lei n.º 2/2007;
- 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

¹ Ano da contracção do empréstimo em apreciação



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 ou ruptura financeira;
- Durante o ano de 2008, para pagamento de dívidas a fornecedores, nos termos do artigo 128.º da Lei n.º 67-A/2007, de 31 de Dezembro, do artigo 31.º do Decreto-Lei n.º 41/2008, de 10 de Março, e da Resolução do Conselho de Ministros n.º 33/2008, de 22 de Fevereiro, desde que não se encontrem em nenhuma das situações acabadas de referir (saneamento ou reequilíbrio financeiro)².

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 regularizar dívidas 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.

Acresce que o n.º 12 do artigo 38.º da Lei n.º 2/2007 estabelece, como regra geral, que é vedada aos municípios a celebração de contratos com entidades financeiras com a finalidade de consolidar dívida de curto prazo.

4. DO ENDIVIDAMENTO PARA PAGAMENTO DE DÍVIDAS A FORNECEDORES

O presente empréstimo, alegadamente contraído para financiar “*investimentos*”, vai na prática servir para pagar algumas obras que, estando já concluídas fisicamente desde 2006³ ainda não estão financeiramente regularizadas⁴.

Tal como se conclui dos factos referidos na alínea g) do ponto 2 deste Acórdão, o montante do empréstimo destina-se, na sua quase totalidade, a satisfazer facturas já vencidas em 2005, 2006 e 2007⁵. Estas facturas, não pagas na data e ano do respectivo vencimento, constituem-se, assim, legal e

² No âmbito do “*Programa Pagar a Tempo e Horas*”.

³ Vd. alínea e) do ponto 2 deste Acórdão.

⁴ Vd. alínea f) do ponto 2 deste Acórdão.

⁵ Apenas a factura n.º 51480035, no valor de 11.708,29 €, se venceu em 2008.



contabilisticamente, como dívida a fornecedores de imobilizado e como passivo correspondente a encargos assumidos e não pagos nos anos em que eram devidos.

É por esta razão que, precisamente, a autarquia invoca que o empréstimo não representa aumento do endividamento líquido. Efectivamente, a quase totalidade das facturas⁶ estava já registada no passivo da autarquia em 31 de Dezembro de 2007 e a sua substituição pelo passivo financeiro resultante da contracção do empréstimo não introduz nenhuma variação no montante do endividamento líquido então apurado.

Ora, o financiamento de dívidas resultantes de encargos assumidos e não pagos em investimentos já concluídos em anos anteriores, como sucede no caso em apreço, consubstancia uma consolidação de passivos e não o financiamento de investimentos.

Como vimos no ponto 3, b), a consolidação de passivos só pode ser feita no âmbito de empréstimos para saneamento ou para reequilíbrio financeiro ou no quadro específico do mecanismo previsto no artigo 128.º da Lei n.º 67-A/2007, de 31 de Dezembro. Nenhuma destas possibilidades foi accionada pelo Município de Monforte.

O empréstimo em apreciação não se enquadra, pois, em nenhuma das finalidades legalmente admissíveis para o recurso ao crédito municipal, nomeadamente no n.º 4 do artigo 38.º da Lei das Finanças Locais, encontrando-se ainda abrangido pela proibição genérica constante do n.º 12 do mesmo artigo 38.º.

5. EM CONCLUSÃO

A contratação do presente empréstimo viola o disposto nos artigos 38.º, n.ºs 1, 4 e 12 da Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro, normas que se revestem 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.

⁶ Com excepção da factura n.º 51480035.



6. 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, 28 de Outubro de 2008

Helena Abreu Lopes (Relatora)

João Figueiredo

António Santos Soares

Fui presente

(Procurador Geral Adjunto)