



ACÓRDÃO N.º 138/2007 - 11.Dez.2007 - 1ª S/SS

(Processo n.º 1345/07)

SUMÁRIO:

1. No caso apreciado verifica-se uma situação de desequilíbrio financeiro estrutural ou ruptura financeira, indiciada pela existência de dívidas a fornecedores superior a 50% das receitas totais do ano anterior.
2. Ocorrendo uma situação de desequilíbrio financeiro estrutural aplica-se um plano de reequilíbrio financeiro, de acordo com os procedimentos e condições definidos no art.º 41.º da Lei n.º 2/2007, mas não um empréstimo para saneamento financeiro, o qual, de acordo com o teor do n.º 1 do art.º 40.º da lei em referência, apenas seria possível numa situação de desequilíbrio financeiro conjuntural.
3. O empréstimo em apreciação, destinado ao saneamento financeiro e consubstanciando a consolidação de dívidas a terceiros, viola o disposto nos arts. 38.º, n.º 12, 40.º e 41.º da Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro, normas de inquestionável natureza financeira, o que constitui, nos termos da al. b) do art.º 44 .º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto (alterada pelas Leis n.ºs 48/2006, de 29 de Agosto, e 37/2007, de 13 de Agosto), fundamento para a recusa de visto.



Tribunal de Contas

Conselheira Relatora: Helena Abreu Lopes



Mantido pelo acórdão n.º 11/08, de 18/07/08, proferido no recurso n.º 01/08

ACÓRDÃO N.º 138/07 – 11.DEZ.07-1.ª S/SS

Proc. N.º 1345/2007

1. O Município de Oliveira de Azeméis remeteu para fiscalização prévia o contrato de abertura de crédito celebrado entre aquela entidade e a *Caixa Geral de Depósitos, S.A.*, através do qual a *Caixa Geral de Depósitos* concede ao Município um financiamento até ao montante máximo de €16.000.000,00, pelo prazo global de 12 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 23 de Outubro de 2007;
- b) O financiamento contratado destina-se a ser utilizado no saneamento financeiro da autarquia, consolidando dívidas a terceiros, cuja identificação consta do Anexo I ao contrato de empréstimo;
- c) As referidas dívidas a terceiros respeitam a valores facturados entre 2002 e 2007;
- d) O valor facturado em 2007 foi de €768.444,38;
- e) Os dados fornecidos pela autarquia indicam que o Município ainda não excedeu o limite de endividamento a que se refere o n.º 1 do artigo 33.º da Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro, tendo um saldo de €7.139.012,90;
- f) No entanto, o seu endividamento líquido total excede largamente o limite fixado no n.º 2 do mesmo artigo:
 - O máximo de endividamento líquido permitido à autarquia para 2007 seria €24.563.539,81;
 - A autarquia reporta em 31 de Outubro de 2007 um endividamento líquido de €43.286.014,77, apresentando,



Tribunal de Contas

assim, um excesso de €18.722.474,96 relativamente ao permitido;

- A evolução estimada do endividamento líquido, tal como reflectida no quadro 6 do Plano de Saneamento Financeiro (cfr. fls. 21 dos autos), aponta para o seu aumento no final de 2007;
- g)** O Município indica um valor de €26.451.515 como valor estimado da sua dívida a fornecedores, no final de 2007 (vd. fls. 16 dos autos);
- h)** Os dados contabilísticos constantes do processo (Balancete Analítico a fls. 143 e segs. e Mapa Demonstrativo do Endividamento Líquido a fls. 162) evidenciam, só nas Contas 22 (Fornecedores) e 26.1 (Fornecedores de Imobilizado), um valor global de dívida de €29.091.466,93 em 15 de Outubro de 2007 e de €29.900.228,05 em 31 de Outubro de 2007;
- i)** O saldo devedor de outras Contas não consideradas pela autarquia, como por exemplo a 26.7 (Consultores, Assessores e Intermediários) e a 26.8 (Devedores e Credores Diversos), aponta para que a dívida a considerar é mesmo significativamente superior;
- j)** A receita total do Município em causa no ano de 2006 foi de €31.061.380,91 (vd. informação prestada a fls. 16)¹;
- k)** Do Estudo e Plano de Saneamento Financeiro, levado à apreciação da Câmara e da Assembleia Municipal, e constante do processo a fls. 8 e segs., afirma-se, na respectiva Nota Introdutória: “*o Município encontra-se numa situação de desequilíbrio financeiro conjuntural*”, e no ponto 1.6 (Análise do equilíbrio financeiro municipal): “*reflectindo o Município uma situação de desequilíbrio financeiro estrutural*”;
- l)** O Estudo e Plano de Saneamento Financeiro referido contém a previsão de que o Município será capaz de gerar até 2020 as receitas/proveitos necessários para fazer face aos custos da estrutura, à amortização do empréstimo e a alguma redução do endividamento global, mas manterá significativos níveis de endividamento a fornecedores (cfr. Nota Introdutória e Quadros 5, 6 e 7 do Estudo a fls. 8 e segs.).

¹ Valor coincidente com os dados da Conta de Gerência de 2006 entregue neste Tribunal.



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

- 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 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, tendo carácter excepcional, pelo que a sua admissibilidade deve ser aferida de forma rigorosa e estrita.



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:
- i.** 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;
 - ii.** 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;
 - iii.** Para reequilíbrio financeiro (por um prazo máximo de 20 anos), em caso de se encontrarem em situação de desequilíbrio financeiro estrutural ou ruptura financeira.
- e)** A consolidação de passivos pode, assim, ser 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;
- f)** No entanto, de acordo com o disposto no n.º 12 do artigo 38.º da Lei n.º 2/2007, é vedada aos municípios a celebração de contratos com entidades financeiras com a finalidade de consolidar dívida de curto prazo;
- g)** O empréstimo em apreciação, destinado ao saneamento financeiro e consubstanciando a consolidação de dívidas a terceiros claramente identificadas, não aumentaria o endividamento líquido municipal.



No que se refere à capacidade de endividamento fixada no n.º 1 do artigo 33.º da Lei n.º 53-A/2006, e como já se referiu no ponto 2.e), o Município tem ainda um saldo de €7.139.012,90, o qual não é, no entanto, suficiente para a contratação dos €16.000.000,00 do empréstimo ora em análise.

Os empréstimos para saneamento e reequilíbrio financeiro, sendo empréstimos de médio ou longo prazo, não estão expressamente excepcionados do cômputo do limite à capacidade de endividamento fixado no n.º 1 do artigo 33.º da Lei n.º 53-A/2006 e no n.º 2 do artigo 39.º da Lei n.º 2/2007.

No entanto, resulta da sua própria natureza e finalidade, orientadas para a recuperação de uma situação de sustentabilidade financeira, que a observância desse limite não pode ser um pressuposto da sua celebração. De resto, a parte final do n.º 1 do artigo 40.º da Lei n.º 2/2007, ao exigir que o empréstimo para saneamento financeiro não aumente o endividamento líquido do município, não pode deixar de significar que está estabelecido um pressuposto especial que se sobrepõe às limitações gerais nesta matéria.

Mas, ainda que a acomodação destes empréstimos nos limites gerais do endividamento não seja um pressuposto da sua celebração, afigura-se-nos que, uma vez contratados, eles relevarão necessariamente para os cálculos subsequentes, uma vez que não se encontram legalmente excepcionados desse cômputo.

Por outro lado, as dívidas contraídas durante o ano económico em curso, como sucede relativamente à facturação realizada em 2007 (vd. ponto 2.d)), consubstanciam dívida de curto prazo, cuja consolidação está proibida pelo n.º 12 do artigo 38.º da Lei n.º 2/2007;

- h) 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 SANEAMENTO E DO REEQUILÍBRIO FINANCEIRO MUNICIPAL

- a) O artigo 40.º da Lei n.º 2/2007 (Lei das Finanças Locais) refere no seu n.º 1: “*Os municípios que se encontrem em situação de*



desequilíbrio financeiro conjuntural devem contrair empréstimos para saneamento financeiro, tendo em vista a reprogramação da dívida e a consolidação de passivos financeiros, desde que o resultado da operação não aumente o endividamento líquido dos municípios”;

- b) O artigo 41.º da mesma Lei refere no seu n.º 1: “*Os municípios que se encontrem em situação de desequilíbrio financeiro estrutural ou de ruptura financeira são sujeitos a um plano de reestruturação financeira*”, no qual se define, de acordo com o n.º 4: “*a) As medidas específicas necessárias para atingir uma situação financeira equilibrada, nomeadamente no que respeita à libertação de fundos e à contenção de despesas; b) As medidas de recuperação da situação financeira e de sustentabilidade do endividamento municipal, durante o período de vigência do referido contrato, designadamente o montante do empréstimo a contrair; c) Os objectivos a atingir no período do reequilíbrio e seu impacte anual no primeiro quadriénio.*”;
- c) A Lei n.º 2/2007 não define quais são os indicadores que caracterizam a situação de desequilíbrio financeiro conjuntural, nem foi, até ao momento, produzida legislação complementar que o faça;
- d) O artigo 40.º da Lei das Finanças Locais, no seu n.º 3, prevê que a Assembleia Municipal aprove, sob proposta da Câmara, o plano de saneamento financeiro a aplicar em caso de desequilíbrio financeiro conjuntural, e o n.º 2 do artigo 41.º determina que cabe à Assembleia Municipal, sob proposta da Câmara, declarar a situação de desequilíbrio financeiro estrutural ou de ruptura financeira.

Na ausência de uma definição legal, parece, assim, que a estes órgãos cabe densificar e demonstrar a natureza da situação financeira da autarquia, sendo certo que o hão-de fazer com base em critérios técnicos e tendo em conta princípios e limitações legais;

- e) Tendo em atenção o que referem a Lei das Finanças Locais e a Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado a propósito do equilíbrio orçamental, como acima se apontou no ponto 3.a), podemos concluir que o desequilíbrio financeiro de uma autarquia se verifica quando as receitas efectivas, excluindo o recurso ao crédito, não sejam suficientes para fazer face às despesas efectivas do mesmo



orçamento, nelas se incluindo necessariamente os encargos assumidos e não pagos em exercícios anteriores²;

- f) O facto de a própria legislação financeira estabelecer a possibilidade de as autarquias recorrerem ao crédito para financiamento de determinados tipos de despesa e fixar limites ao seu endividamento anual, leva-nos a considerar que, quando as receitas, incluindo as provenientes de empréstimos contratados dentro dos parâmetros legais, forem suficientes para financiar todas as despesas previstas, estamos perante uma situação de desequilíbrio financeiro tida como legalmente admissível e financeiramente sustentável, o que já não acontecerá quando as receitas, incluindo empréstimos admissíveis, não forem suficientes para cobrir despesas e compromissos;
- g) Este conceito estava já presente nos Decretos-Lei n.ºs 258/79, de 28 de Julho, e 322/85, de 6 de Agosto, que regulamentaram as já revogadas leis das finanças locais, então aprovadas, respectivamente, pela Lei n.º 1/79, de 2 de Janeiro, e pelo Decreto-Lei n.º 98/84, de 29 de Março.

O Decreto-Lei n.º 258/79, de 28 de Julho, caracterizava, no seu artigo 4.º, como uma situação de grave desequilíbrio das finanças municipais a “*insuficiência das cobranças de receitas previstas para fazer face a compromissos assumidos*”, preconizando a contracção de empréstimos “*tendo em vista o restabelecimento do respectivo equilíbrio num prazo razoável*”;

O Decreto-Lei n.º 322/85, de 6 de Agosto, estabelecia, no seu artigo 2.º, que as situações de desequilíbrio financeiro estrutural ou de ruptura financeira se definiam, nomeadamente, pelo “*não cumprimento atempado das obrigações assumidas para com terceiros, em virtude da insuficiência de recursos financeiros, depois de esgotada a utilização de todos os instrumentos legais possíveis*”;

- h) De acordo com o Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa, “*conjuntural*” é o “*que está ligado ou decorre de uma dada conjuntura*”, sendo a “*conjuntura*” “*uma combinação ou concorrência de acontecimentos ou circunstâncias num dado momento*”.

Por sua vez, a Enciclopédia Luso-Brasileira de Cultura define “*estrutura*”, em sentido económico, como um conjunto de dados que

² Como decorre do artigo 16.º da Lei de Enquadramento Orçamental



caracterizam um determinado conjunto, mantendo-se invariáveis em certo período normalmente longo, e a Polis, Enciclopédia Verbo da Sociedade e do Estado, afirma que os dados estruturais, ainda que possam não ser permanentes, são relativamente estáveis, enquanto que a conjuntura económica se caracteriza por variações de curto prazo.

A generalidade dos autores de economia e finanças públicas³ utilizam estes conceitos com este mesmo perfil, ligando o conceito de estrutural ao que é estável no longo prazo e o conceito de conjuntural ao que varia no curto prazo.

- i) Uma vez que os conceitos económicos e financeiros de conjuntura e estrutura são aplicados em função do tempo, parece que o desequilíbrio financeiro deve ser considerado conjuntural ou estrutural consoante a facilidade e rapidez com que pode ser corrigido, ou seja, em função das medidas e do tempo necessário para que as receitas voltem a ser suficientes para fazer face aos compromissos;
- j) Mas, a possibilidade de uma análise casuística, de acordo com aquele critério geral, cede perante o disposto no n.º 3 do artigo 41.º da actual Lei das Finanças Locais. Nele, a própria lei determina que, verificadas certas circunstâncias, entidades externas à autarquia possam, se ela não o fizer, declarar a situação de desequilíbrio financeiro estrutural ou de ruptura financeira, nos seguintes termos:

“A situação de desequilíbrio financeiro estrutural ou de ruptura financeira pode ser, subsidiariamente, declarada por despacho conjunto do Ministro das Finanças e do Ministro que tutela as autarquias locais, após comunicação da Direcção-Geral das Autarquias Locais, sempre que se verifique uma das seguintes situações:

- a) *A existência de dívidas a fornecedores de montante superior a 50% das receitas totais do ano anterior;*
- b) *O incumprimento, nos últimos três meses, de dívida de algum dos seguintes tipos, sem que as disponibilidades sejam suficientes para a satisfação destas dívidas no prazo de dois meses:*
 - i. *Contribuições e quotizações para a segurança social;*

³ Cfr., por exemplo, Paul A. Samuelson ou António Sousa Franco



- ii. *Dívidas ao Sistema de Protecção Social aos funcionários e agentes da Administração Pública (ADSE);*
- iii. *Créditos emergentes de contrato de trabalho;*
- iv. *Rendas de qualquer tipo de locação.”*

Esta disposição, e os poderes de intervenção que consagra, só se compreendem se significarem que qualquer destas circunstâncias é sempre e objectivamente considerada pela própria lei como indicador de ruptura financeira ou desequilíbrio estrutural, evidenciando uma situação financeiramente tão grave que dispensa a análise e demonstração casuística da natureza do desequilíbrio financeiro em causa. Não pode haver outra razão para se admitir uma tão forte ingerência na autonomia financeira autárquica;

- k) Os elementos constantes do processo, referidos nos pontos 2. g), h), i) e j) deste Acórdão, evidenciam que o Município de Oliveira de Azeméis tem dívida a fornecedores que se situa, no mínimo, entre 85 e 96% das receitas totais do ano anterior (consoante se considere o valor estimado pela autarquia para o final do ano ou os valores constantes dos documentos contabilísticos juntos), podendo até ser superior, o que, nos termos do artigo 41.º, n.º 3, alínea a) da Lei n.º 2/2007, consubstancia uma situação de desequilíbrio financeiro estrutural ou ruptura financeira, como, aliás, a própria autarquia reconhece (vd. ponto 2.k);
- l) Por outro lado, o Plano de Saneamento Financeiro junto ao processo demonstra ainda que a projecção de receita do Município até 2020, incluindo a proveniente do endividamento, não lhe permite, nem durante todo o período nem nessa altura, fazer face aos seus compromissos, uma vez que se continuam a prever todos os anos dívidas a fornecedores representando perto de 50% das receitas do anos precedentes.

Ao invés da análise e terminologia adoptada pela autarquia, considerando tal situação como de “*equilíbrio financeiro*”, a referida situação consubstancia um claro desequilíbrio financeiro estrutural, já que, mesmo abaixo do limiar referido na alínea a) do n.º 3 do artigo 41.º da Lei n.º 2/2007, se mantém uma permanente incapacidade para solver compromissos, que não é resolvida no longo prazo, nem mesmo com recurso ao empréstimo e plano de saneamento financeiro que se pretende aplicar;



m) Quer nas situações de desequilíbrio financeiro conjuntural quer nas de desequilíbrio financeiro estrutural, os Municípios podem recorrer à contratação de empréstimos para recuperação financeira, sendo, no entanto, diferentes os procedimentos a adoptar, o conteúdo dos planos de saneamento ou reestruturação financeira que os devem enquadrar, os constrangimentos financeiros e de gestão durante o período da respectiva execução e as consequências do incumprimento (cfr. artigos 40.º e 41.º da Lei n.º 2/2007).

5. EM CONCLUSÃO

Os Municípios têm latitude para, de acordo com indicadores económico-financeiros, avaliar e demonstrar a natureza conjuntural ou estrutural do seu desequilíbrio financeiro, embora condicionada aos princípios e limitações legais.

Mas essa latitude cessa no caso das circunstâncias referenciadas no n.º 3 do artigo 41.º da Lei n.º 2/2007, em que é a própria lei a considerar que elas caracterizam objectivamente uma situação de desequilíbrio financeiro estrutural ou ruptura financeira.

No município em apreciação verifica-se a situação prevista na alínea a) do referido n.º 3 do artigo 41.º e demonstra-se que, no longo prazo, se mantém a incapacidade de solver compromissos.

Ocorrendo uma situação de desequilíbrio financeiro estrutural, pode aplicar-se no caso em apreço um plano de reequilíbrio financeiro, de acordo com os procedimentos e condições definidos no artigo 41.º da Lei n.º 2/2007, mas não um empréstimo para saneamento financeiro, o qual, de acordo com o teor do n.º 1 do artigo 40.º da lei em referência, apenas seria possível numa situação de desequilíbrio financeiro conjuntural.

A contratação do presente empréstimo viola o disposto nos artigos 38.º, n.º 12, 40.º e 41.º da Lei n.º 2/2007, normas de natureza financeira.

Nos termos da alínea 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 o Município de Oliveira de Azeméis mantém 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 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.

Mais acordam em determinar ao Município de Oliveira de Azeméis 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, 11 de Dezembro de 2007

Helena Abreu Lopes (Relatora)

José Luís Pinto Almeida

António Santos Soares

Fui presente

(Procurador Geral Adjunto)