



DELIBERAÇÃO Nº 1/2004 – AUDIT. 1ª S

I – O conhecimento por parte do Tribunal de Contas, quer por via de processos remetidos a visto, quer através de pedidos de esclarecimento, quer ainda através da comunicação social, de que algumas Câmaras Municipais, impedidas por lei de contrair novos empréstimos na medida em que destes decorresse aumento do seu endividamento líquido, estavam a recorrer a outros tipos de contrato para dar resposta a compromissos assumidos, determinou a inscrição no Programa de Fiscalização Concomitante da 1ª Secção para 2003¹ de uma **acção** na área dos **contratos de natureza financeira das Autarquias Locais**.

Com efeito, a fraca evolução das transferências anuais de verbas do Orçamento do Estado para os Municípios, por um lado, e o crescimento acentuado de projectos de investimento, designadamente com co-financiamento comunitário, por outro, a que acresce a concretização do reforço, por transferência, das atribuições e competências das autarquias locais previsto na Lei nº 159/99, de 14 de Setembro², vinham, entre outras causas, justificando o recurso sistemático à contracção de empréstimos por parte das Autarquias Locais³, quer para financiar ou co-financiar investimentos, quer para saneamento financeiro em casos de consolidação de passivos financeiros ou outros, com relevo para as despesas correntes com fornecimento de bens e serviços.

① Programa aprovado pelo Plenário da 1ª Secção do Tribunal de Contas em 19 de Novembro de 2002 : Resolução nº 4/2002, cujo extracto foi publicado no DR, 2ª Série, de 12.12.2002.

② V. por todos os artigos 2º a 6º.

③ Capítulo IV, artigos 23º e seguintes, da Lei nº 42/98, de 6 de Agosto (Lei das Finanças Locais), com a redacção dada pelo artigo 28º da Lei nº 3-B/2000, de 4 de Abril.



É neste contexto que a aprovação do Orçamento Rectificativo de 2002, objecto da Lei nº 16-A/2002, de 31 de Maio⁴, introduziu na prática, corrente até então, fortes condicionamentos, na exacta medida em que, conforme se enunciou no seu artigo 7º, para garantir o cumprimento dos objectivos do Governo em matéria de défice público, os municípios ficaram impossibilitados de recorrer ao crédito quando este implicasse o aumento do seu endividamento líquido no decurso desse ano orçamental e a partir de 5 de Maio de 2002. O não cumprimento do princípio atrás enunciado habilitava o Governo a determinar a redução proporcional das transferências a efectuar nos termos da Lei nº 42/98, de 6 de Agosto.

Esta proibição, que em 2002 admitia três excepções - habitação social promovida pelos municípios, construção e reabilitação das infraestruturas no âmbito do EURO 2004 e financiamento de projectos com participação de fundos comunitários – manteve-se e reforçou-se na Lei nº 32-B/2002, de 30 de Dezembro, que aprovou o OE 2003, cujo artigo 19º impôs às Autarquias medidas ainda mais restritivas ao endividamento municipal em 2003, que se podem sintetizar nestes termos:

- os encargos anuais com amortização e juros dos empréstimos a médio e longo prazos não podiam exceder o maior dos seguintes limites : um oitavo dos Fundos de Base Municipal, Geral Municipal e de Coesão Municipal que cabe a cada município, ou 10% das despesas de investimento realizadas pelo município no ano anterior (nº 1);
- proibição, em 2003, do aumento do endividamento líquido global dos municípios (nº 4) .

④ A Lei nº 16-A/2002 alterou a Lei nº 109-B/2001, de 27 de Dezembro, que aprovou o Orçamento de Estado de 2002.



Complementarmente, aquele artigo 19º proibiu, no seu nº 2, o recurso ao crédito aos municípios que já tivessem excedido os limites fixados no nº 1 e, para os restantes, fez depender (nº 3) o acesso a novos empréstimos de um rateio do montante global das amortizações efectuadas em 2001, corrigido na 2ª fase do ano económico em função das amortizações efectuadas em 2002 (nº 7), mas sempre dentro dos limites fixados no nº 1.

Desta disciplina ficaram excepcionados (nº6) os empréstimos e as amortizações de empréstimos efectuados no âmbito do EURO 2004, impondo-se, mesmo nestes casos, que prioritariamente fossem utilizados os recursos financeiros próprios.

O quadro legal restritivo no que concerne ao endividamento das Autarquias manteve-se, já com um maior grau de flexibilização, na Lei nº 107-B/2003, de 31 de Dezembro, que aprovou o OE 2004⁵.

Ora, se no que se refere ao recurso a empréstimos, a disciplina legal tem sido extensa e sucessivamente reajustada sempre que necessário, designadamente no âmbito das leis que aprovam o Orçamento de Estado, já este enquadramento legal não tem acompanhado, em termos claros, a evolução do mercado de produtos bancários, nomeadamente em matéria de contratos de factoring, lease-back, leasing e outros, com relevância para a sua valoração, quer no respeitante ao respectivo impacto no endividamento das Autarquias, quer no que concerne aos procedimentos prévios à sua aprovação (de que se destaca a prévia autorização da Assembleia Municipal, exigida na contracção de empréstimos).

⑤ O artigo 20º da Lei nº 107-B/2003, tendo mantido a proibição genérica da lei anterior, veio contudo excepcionar (nº 6) os empréstimos e amortizações destinados ao financiamento de projectos com comparticipação de fundos comunitários e claramente admitir (nº 7) empréstimos para saneamento financeiro e (nº 8) contratos de reequilíbrio financeiro em caso de desequilíbrio estrutural ou ruptura financeira.



Considera-se, assim, importante dar conta da efectiva utilização destes tipos de contratos de natureza financeira e da sua volumetria no período de referência, ou seja de **1 de Janeiro de 2002 até meados de Junho de 2003**. Para um melhor enquadramento destes contratos, entendeu-se oportuno fazer acrescer, aos resultados do levantamento efectuado, informação detalhada sobre os **contratos de empréstimo de médio e longo prazo objecto de decisão por parte da 1ª Secção** deste Tribunal (Anexos 13, 14 e 15).

II – No âmbito da Acção enunciada em I, foi desenvolvido ao longo de 2003 um conjunto de diligências e operações que se traduziram, no essencial, no seguinte:

1. Solicitação a 278 Câmaras Municipais⁶ do envio dos **contratos de natureza financeira** celebrados em data posterior a 1 de Janeiro de 2002 **que não tivessem sido submetidos a fiscalização prévia** deste Tribunal, bem como dos contratos da mesma natureza firmados por Associações de Municípios às quais aquelas se encontrassem associadas ou outorgados por empresas municipais, intermunicipais ou regionais por elas participadas⁷;
2. Registo informático da informação recepcionada, segundo a sua natureza jurídica, ou seja por contratos de abertura de crédito bancário, de locação financeira, de factoring (ou cessão de créditos) e, por último, actos e negócios jurídicos conexos com contratos de factoring, distinguindo-se, nesta última categoria, os protocolos de acordo, os acordos de pagamento, os contratos de gestão de pagamento a fornecedores e as notificações de contratos de factoring (também designados de confirmação da liquidação de facturação) ;

⁶ Todas as existentes no Continente.

⁷ O pedido foi efectivado pelo ofício-circular nº 396, de 27 de Maio de 2003, assinado pelo Juiz responsável pela acção ; houve que proceder a uma insistência junto de 23 Câmaras, tendo o prazo para o envio caducado em 12 de Junho de 2003.



3. Tratamento estatístico da citada informação, a qual permitiu obter, entre outros, o número e natureza jurídica dos contratos celebrados por Município, bem como os montantes financeiros envolvidos ;
4. Cruzamento da informação disponível tendo em vista descortinar as razões conducentes à opção pela contratação dos tipos de negócios jurídicos indicados em 2. ;
5. Levantamento, para informação complementar à obtida no âmbito desta acção, dos **contratos de empréstimo remetidos a fiscalização prévia no período de Janeiro de 2002 a fins de 2003**, bem como dos que foram visados na 1ª Secção deste Tribunal ;
6. Elaboração de um estudo e dos mapas a ele anexos, incluindo e tratando em detalhe a informação recolhida (Anexos 1 a 15) .

III – Nestes termos e face às conclusões decorrentes do estudo e anexos a que se refere o nº 6 do Ponto II, que fazem parte integrante da presente Deliberação, os Juízes da 1ª Secção do Tribunal de Contas, reunidos em Plenário, deliberam:

1. Recomendar à Assembleia da República e ao Governo que, para efeitos da relevância destes contratos para os limites de endividamento das Autarquias Locais, e da sua sujeição a fiscalização prévia deste Tribunal[®], procedam à clarificação e regulação das fontes contratuais de natureza creditícia susceptíveis de integrar o cálculo daquele endividamento;
2. Determinar a actualização dos dados obtidos no âmbito desta Acção, por referência ao período que decorre de 1 de Julho de 2003 até 31 de Maio do ano em curso ;

[®] Conforme dispõe a alínea a) do nº 1 do artigo 46º da Lei nº 98/97, de 25 de Agosto.



3. Determinar a actualização dos dados obtidos no âmbito desta Acção, por referência ao período que decorre de 1 de Julho de 2003 até 31 de Maio do ano em curso ;

4. Remeter a presente Deliberação e os seus Anexos:
 - 3.1. A Sua Excelência o Presidente da Assembleia da República ;
 - 3.2. Aos Excelentíssimos Presidentes da Comissão de Execução Orçamental e da Comissão de Poder Local, Ordenamento do Território e Ambiente da Assembleia da República ;
 - 3.3. A Sua Excelência a Ministra das Finanças ;
 - 3.4. A Sua Excelência o Ministro das Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente ;
 - 3.5. Aos Excelentíssimos Presidentes das Assembleias Municipais e das Câmaras Municipais das Autarquias a que se refere o estudo anexo ;
 - 3.6. Ao Excelentíssimo Juiz Conselheiro da 2ª Secção responsável pela área das Autarquias Locais.

4. Após as comunicações necessárias, divulgar a Deliberação e os seus Anexos na INTERNET.

Lisboa, em 25 de Maio de 2004.



Tribunal de Contas

O Juiz Conselheiro Relator

Adelina Sá Carvalho
Adelina Sá Carvalho

Os Juizes Conselheiros Adjuntos

Adelino Ribeiro Gonçalves
Adelino Ribeiro Gonçalves

José Luís Pinto Almeida

José Luís Pinto Almeida

Lídio de Magalhães

Lídio de Magalhães