



## DELIBERAÇÃO Nº 2/2004 – AUDIT. 1ªS

### I - INTRODUÇÃO

1. Em 25 de Maio do corrente ano, o Plenário da 1ª Secção do Tribunal de Contas aprovou a **Deliberação nº 1/2004 – AUDIT. 1ª S**, respeitante à acção de **Fiscalização Concomitante aos contratos de natureza financeira celebrados por Autarquias Locais**, não sujeitos a fiscalização prévia, como decorria do Programa de Fiscalização Concomitante desta Secção para 2003.

Dos resultados desta acção foi dado conhecimento quer à Assembleia da República, nas pessoas do seu Presidente e dos Presidentes das Comissões Parlamentares de Execução Orçamental e do Poder Local, Ordenamento do Território e Ambiente, quer ao Governo, pelos então Ministros das Finanças e das Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente, quer ainda aos Presidentes das Assembleias Municipais e das Câmaras dos Municípios objecto daquela auditoria.

De acordo com o ponto 3 do seu capítulo III, a referida Deliberação determinou a **actualização dos dados** obtidos no âmbito daquela Acção, cobrindo o período de **1 de Julho de 2003 a 31 de Maio de 2004**. Com este “follow up” visava-se conhecer e analisar, genericamente, a manutenção ou alteração da tendência reflectida na Deliberação de Maio último e nos seus Anexos e, dessa ponderação, retirar conclusões adequadas a uma avaliação da situação global do endividamento dos municípios do Continente.



2. Tal como se assinalou na Deliberação nº 1/2004, a evolução legislativa em matéria de endividamento das autarquias locais decorrente da Lei nº 16-A/2002, de 31 de Maio (Rectificativo ao OE 2002) e das leis que aprovaram os OE de 2003 e 2004 (Lei nº 32-B/2002, de 30 de Dezembro, e Lei nº 107-B/2003, de 31 de Dezembro, respectivamente) definiu e intensificou um quadro claramente restritivo, embora atenuado por algumas excepções à proibição genérica do agravamento do endividamento líquido.

Os objectivos fixados em Maio de 2002 em matéria de défice público, bem como os consignados nas orientações do Pacto de Estabilidade e Coordenação das Políticas Económicas (Recomendação 2003/555/CE do Conselho, de 26 de Junho, relativa às Orientações Gerais das Políticas Económicas dos Estados Membros e da Comunidade para o período de 2003-2005), vieram, assim, colidir – não é demais recordá-lo – com a prática corrente do recurso ao crédito por parte das Autarquias Locais, como a tal as habilitava a Lei nº 42/98, de 6 de Agosto (na redacção dada pelo artigo 28º da Lei nº 3-B/2000, de 4 de Abril). De facto, conforme se assinalava já na Deliberação nº 1/2004, os empréstimos que então vinham sendo outorgados pelas Câmaras Municipais, mas também pelas empresas municipais e associações de municípios, visavam, sobretudo, **financiar ou co-financiar projectos** inseridos nos programas de acção anuais e também ocorrer a situações de **consolidação de passivos financeiros** ou outros, como seja o caso das **despesas correntes** com o fornecimento de bens e serviços.

O princípio, consignado no artigo 7º da Lei nº 16-A/2002, de acordo com o qual, com efeitos a 5 de Maio de 2002, aos municípios estava vedado



recorrer à contracção de empréstimos quando daí resultasse agravamento do seu endividamento líquido, sob pena de redução proporcional das transferências a efectuar ao abrigo da Lei das Finanças Locais, consubstanciou, na prática, uma drástica alteração nas habituais práticas de gestão financeira das autarquias.

Se esta proibição genérica admitiu, em **2002**, três excepções – Habitação Social, Euro 2004 e Projectos Comparticipados por Fundos Comunitários – já em **2003** o artigo 19º da Lei nº 32-B/2002, se por um lado introduziu o “rateio” do montante global das amortizações efectuadas em 2001 e, depois, em 2002, por outro, limitou ao Euro 2004 o recurso excepcional ao crédito. Os dados coligidos e enunciados na Deliberação nº 1/2004, demonstraram, com irrecusável clareza, a forma sucedânea encontrada pelas autarquias 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.

A situação em **2004** apenas se alterou no que respeita à admissão de **excepções** à referida proibição do agravamento do nível de endividamento líquido, na medida em que o artigo 20º da Lei 107-B/2003, agora em vigor, consagrou a possibilidade de as autarquias contraírem empréstimos destinados a **financiar projectos com participação de fundos comunitários**, tendo previsto ainda o empréstimo para saneamento financeiro, independente do montante do rateio que caiba ao município e desde que dele não resulte aumento do respectivo nível de endividamento líquido (nº 7 do artigo 20º), bem como contratos de reequilíbrio financeiro (nº 8) em caso de desequilíbrio estrutural ou ruptura financeira, situações reguladas no artigo 26º da Lei nº 42/98, de 6 de Agosto.



A excepção atrás referida foi, contudo, condicionada à homologação dos projectos com co-financiamento comunitário pelo Ministro competente no período de **1 de Janeiro a 31 de Dezembro de 2004**, e à sua inserção nos seguintes **limites e tipologias**, conforme o Despacho Conjunto nº 177/2004, dos Ministros das Finanças e das Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente, aprovado em execução do disposto no artigo 59º do Decreto-Lei nº 57/2004, de 19 de Março (decreto de execução orçamental) :

→ O montante máximo do crédito **não pode exceder 75% do montante da contrapartida nacional** necessária para a execução dos projectos de infra-estruturas integradas no QCA 2000-2006 ou na INTERREG III, co-financiados pelo FEDER;

→ Os projectos a considerar são apenas os referentes às **tipologias** seguintes:

Remodelação e construção de redes de saneamento básico;

Infra-estruturas para acolhimento industrial;

Modernização/dinamização de infra-estruturas de apoio ao comércio;

Infra-estruturas de apoio ao turismo da natureza;

Construção e remodelação de equipamento educativo;

Construção e requalificação de vias municipais;

Intervenções integradas de reconversão urbana.

O impacto desta abertura encontra-se adiante reflectido nas conclusões, na parte respeitante aos contratos de empréstimo que, por referência até 29 de Outubro deste ano, foram submetidos a fiscalização prévia.



3. A Proposta de Lei do OE **2005**, neste momento em discussão na Assembleia da República, regula o **endividamento municipal** no seu artigo 19º, do qual se conclui :

- Pela manutenção do princípio da proibição do agravamento do endividamento líquido (nºs 2 e 4), bem como do recurso ao rateio do montante global das amortizações efectuadas em 2003 (nº 3) ;
- Pela fixação das condições em que é possível contrair empréstimos para co-financiar projectos com comparticipação de fundos comunitários e pelo alargamento do período durante o qual a homologação destes projectos se deve efectivar (1 de Julho de 2004 a 31 de Dezembro de 2005) ;
- Por novas tipologias, a acrescentar às fixadas em 2004 :
  - a) Construção e remodelação de equipamentos e infra-estruturas desportivas ;
  - b) Construção e remodelação de equipamentos culturais.

Esta disposição insere-se no Capítulo III da Proposta de Lei (“Finanças Locais”) onde se incluem também normas sobre :

- Participação dos municípios nos impostos do Estado, cujo montante geral surge fixado em € 2.296.021.712 (nº 1 do artigo 10º);
- Transferência de competências para os municípios, cujo prazo se pretende prorrogar até 31 de Dezembro (artigo 11º);



- Áreas metropolitanas e comunidades intermunicipais, para as quais surge inscrita a verba de € 3.000.000 (artigo 13º);
- Auxílios financeiros e contratos-programa, acordos de colaboração e protocolos de modernização administrativa, para o efeito dos quais se inscreve € 36.000.000 (artigo 16º);
- Obrigações municipais, cuja emissão será objecto de regulamentação (artigo 18º).

No que se refere à revisão da Lei das Finanças Locais, a Resolução do Conselho de Ministros nº 147/2004, publicada no DR, 1ª SB, de 29 de Outubro, atribuiu tal objectivo a uma Equipa de Missão na dependência dos Ministros das Finanças e Administração Pública e das Cidades, Administração Local, Habitação e Desenvolvimento Regional.

**4. Para execução do determinado no nº 3 do Capítulo III da Deliberação nº 1/2004, 278 Câmaras Municipais foram convidadas a:**

- Remeter os contratos de natureza financeira celebrados **entre 1 de Julho de 2003 e 31 de Maio de 2004** e não submetidos a fiscalização prévia deste Tribunal;
- Enviar os contratos da mesma natureza celebrados, no mesmo período, por empresas municipais ou intermunicipais por si participadas, ou firmados por qualquer forma de associação interautárquica a que se encontram vinculadas.



Dos contratos e informações recebidas de **160 Câmaras Municipais se dá conta no estudo**, que se junta, e nos **Mapas** anexos, os quais, tratando em detalhe a informação recolhida, fazem parte da presente Deliberação.

5. Na linha do assinalado na Deliberação nº 1/2004, os Municípios voltaram a recorrer, neste novo período de referência, a:

5.1. **Contratos de empréstimos** – 53 Municípios – **não submetidos a visto**, ou porque quem outorgou foram empresas municipais ou outras instituições por eles participadas (excluídas da fiscalização prévia), ou porque foram outorgados como empréstimos de curta duração (de validade não superior ao ano económico da outorga);

5.2. **Contratos de locação financeira** – 103 municípios - quer referentes a móveis, quer imóveis;

5.3. **Contratos de factoring e negócios jurídicos conexos**, nestes se incluído os “**protocolos de acordo**” – 10 municípios - , “**acordos de pagamentos**” – 36 municípios -, “**gestão e pagamento a fornecedores**” – 2 municípios – e “**notificações de factoring**” ou “**confirmação da liquidação de facturação**” – 54 municípios ; a estes dados acrescem 5 contratos de “**factoring**” celebrados por 4 municípios.

6. No que respeita ao **número de autarquias** abrangidas, os dados recolhidos apontam para uma tendência de **crescimento** nestes últimos 11 meses, já que 160 municípios informaram ter celebrado este tipo de contra-



tos enquanto que, no período anterior, superior em 7 meses, 152 municípios deram conta de ter recorrido a estes contratos de natureza financeira.

Os **valores globais dos encargos envolvidos** passaram de € 166.192.839,44, em 18 meses (Deliberação nº 1/2004 – AUDIT. 1ª S) para € 243.368.504,67 nestes últimos 11 meses analisados, do que decorre um acréscimo de cerca de 77 milhões de euros.

A **distribuição** destes encargos por tipo de contrato indica ainda que os valores envolvidos nos empréstimos não sujeitos a fiscalização prévia mais do que duplicou por referência ao período anterior, sendo clara a tendência para aumentar o recurso ao factoring e contratos afins.

**7. Os empréstimos remetidos para visto** foram também objecto de análise para o período de referência, sem prejuízo de se indicarem também os dados conhecidos até 29 do mês de Outubro deste ano.

## II – CONCLUSÕES

Face ao exposto conclui-se que:

1. No **período de 1 de Julho de 2003 a 31 de Maio de 2004**, manteve-se e agravou-se a situação de **ausência** ou **insuficiência** de **receitas** por parte das autarquias locais **para fazer face a compromissos assumidos** por força de contratos de empreitada e de aquisição de bens ou serviços, isto apesar de, quando submetidos a fiscalização prévia, os encargos deles decorrentes se encontrarem cabimentados e inseridos em PPI.





2. **O recurso** à celebração de **acordos com empreiteiros e fornecedores** credores dos municípios ou com as instituições financeiras que adquiriram os referidos créditos aumentou, quer quanto ao número de autarquias envolvidas, quer no respeitante aos montantes contratualizados (€150.472.192,02 nestes 11 meses, versus € 116.891.554,64, no período anterior).
3. A celebração de **empréstimos de curta duração** (até ao termo do ano económico da sua outorga), bem como de **empréstimos a médio ou longo prazo** (outorgados por entidades não sujeitas à fiscalização prévia deste Tribunal), uns e outros visando, na sua maioria, superar **dificuldades de tesouraria**, **aumentou** de forma significativa, **duplicando o valor** dos empréstimos contratualizados por relação ao anterior período de 18 meses, e fazendo intervir um **maior número de municípios** (53 agora, versus 20, no período anterior).
4. No respeitante aos contratos de **locação financeira**, verificou-se uma **pequena redução** do número de autarquias envolvidas (103 versus 118, no período anterior) e do valor do encargo global (€ 12.906.826,83, por referência a € 15.779.000,24), sendo porém de assinalar que esta diminuição tenderá a dever-se apenas ao facto de o período analisado ser inferior em 7 meses ao âmbito temporal da anterior acção de fiscalização.
5. Dos 278 municípios analisados, **118 afirmaram não terem celebrado**, no período de 1 de Julho de 2003 a 31 de Maio de 2004, qualquer contrato de natureza financeira prevista em I.1.. No anterior período, foram 126 as autarquias que declararam o mesmo. Pelo período completo de 29 meses analisado, apenas **72 autarquias não celebraram** este tipo de contratos.



Conclui-se, assim, que, globalmente, o **número de municípios que vem recorrendo a estes contratos** de natureza financeira **está a aumentar**, como **umentou** também **o volume financeiro envolvido**, por esta via se contornando a proibição do aumento do endividamento municipal, com a consequente violação dos objectivos de limitação do défice público.

6. As autarquias que, neste período, contratualizaram maiores valores financeiros não correspondem às que, no anterior período, se encontravam nessa situação, o que aponta para o **alargamento geral do número de municípios com acentuado agravamento da respectiva situação financeira**.

7. No que se refere aos **empréstimos submetidos à fiscalização prévia** deste Tribunal e visados, há a assinalar que, no período objecto desta concomitante, aqueles envolveram um **endividamento global** de € 240.809.810,72 em 285 contratos celebrados por 163 municípios. Nestes, 220 contratos respeitaram a empréstimos celebrados ao abrigo do **rateio** previsto nos nºs 3 dos artigos 19º e 20º respectivamente da Lei nº 32-B/2002 e da Lei nº 107-B/2003 (157 Câmaras, no valor de € 112.953.974,03) ; os restantes foram celebrados, nomeadamente, para financiar o **EURO 2004, projectos com participação de fundos comunitários**, ou processos de **saneamento financeiro** e de **reequilíbrio financeiro**

Desde 1 de Junho último até 29 de Outubro do corrente ano, foram celebrados e visados 126 contratos de empréstimo, no valor de € 124.997.856,70, tendo sido intervenientes 101 municípios.

8. Tendo em conta a **recomendação constante do ponto 1** do Capítulo III da Deliberação nº 1/2004, dirigida à Assembleia da República e ao Governo:



***“ ... 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”,***

resta concluir com a constatação de que, designadamente na Proposta de Lei nº 146/IX/03 relativa ao OE 2005, aquela **recomendação não foi acolhida**, dada a total ausência de normativos que nela regulem e disciplinem o recurso a este tipo de contratos e a sua influência no cálculo do endividamento líquido das autarquias..

### III – DECISÃO

Face ao que antecede, com relevo para as conclusões enunciadas em II e decorrentes do estudo e anexos a que se refere o ponto 4 do capítulo I, os Juízes da 1ª Secção do Tribunal de Contas, reunidos em Plenário, deliberam:

1. Recomendar uma vez mais à Assembleia da República que proceda à regulação das fontes contratuais de natureza creditícia susceptíveis de integrar o cálculo do endividamento das Autarquias Locais.
2. Recomendar ao Governo que as conclusões adoptadas na Deliberação nº 1/2004, de 25 de Maio, e na presente Deliberação sejam tidas em consideração e objecto de disciplina no âmbito da revisão da Lei das Finanças Locais, de que se encontra incumbida a estrutura de missão criada pela Resolução do Conselho de Ministros nº 147/2004.



3. Remeter a presente Deliberação e os seus Anexos:
  - 3.1. A Sua Excelência o Presidente da Assembleia da República.
  - 3.2. A Sua Excelência o Primeiro Ministro.
  - 3.3. Aos Excelentíssimos Presidentes das seguintes Comissões Parlamentares Especializadas:
    - 3.3.1 Comissão de Economia e Finanças ;
    - 3.3.2. Comissão de Poder Local, Ordenamento do Território e Ambiente ;
    - 3.3.3. Comissão de Execução Orçamental.
  - 3.4. A Sua Excelência o Ministro das Finanças e da Administração Pública.
  - 3.5. A Sua Excelência o Ministro das Cidades, Administração Local, Habitação e Desenvolvimento Regional.
  - 3.6. Aos Excelentíssimos Presidentes das Assembleias Municipais e das Câmaras Municipais a que se refere a presente Deliberação.
  - 3.7. Ao Excelentíssimo Juiz Conselheiro da 2ª Secção deste Tribunal responsável pela área das Autarquias Locais.
4. Após as comunicações necessárias, divulgar a Deliberação e os seus Anexos na Intranet e na Internet.

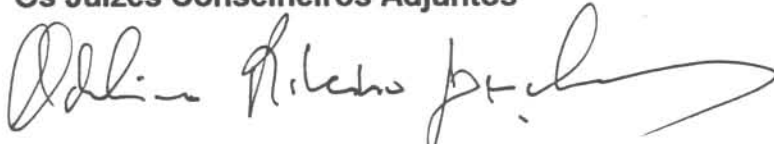
Lisboa, em 4 de Novembro de 2004.



**O Juíz Conselheiro Relator**

  
Adelina Sá Carvalho

**Os Juízes Conselheiros Adjuntos**

  
Adelino Ribeiro Gonçalves

  
José Luís Pinto Almeida

  
Lídio de Magalhães