



ACÓRDÃO Nº 20 /2012 - 13 /Novembro – 1ª SECÇÃO/PL

RECURSO ORDINÁRIO Nº 08/2012-R

PROCESSO Nº 04/2012

I. RELATÓRIO

1.

O **Município de Tábua**, inconformado com o teor do Acórdão n.º 13/2012, de 15.05, 1.ª S/SS, **que recusou o Visto ao ato de prorrogação do empréstimo celebrado em 01.02.2011**, entre aquela entidade e o Banco Santander Totta, S.A., veio do mesmo interpor recurso jurisdicional, aduzindo, em síntese, o seguinte:

- A prorrogação do empréstimo em apreço resulta de uma imposição do Banco Santander Totta, que condicionou a operação de saneamento financeiro [ora sob fiscalização prévia] à não liquidação do empréstimo no prazo acordado;

A contração de tal empréstimo deixou, assim, de ter por finalidade a obtenção de um fundo de maneo de apoio à tesouraria, passando, isso sim, a “*auxiliar*” o saneamento financeiro do Município;

- O ato objeto de recusa do Visto não pode, pois, ser analisado isoladamente, mas inserido no contexto do processo de saneamento financeiro do Município de Tábua;
- Donde decorre, ainda, que a decisão a incidir sobre o presente ato de prorrogação do empréstimo deva ser suspensa até prolação de decisão [recusa ou concessão do Visto] no âmbito do processo de saneamento financeiro que corre termos no Tribunal de Contas;



- Para além do exposto, atingindo o montante das receitas o valor global de € 6.751.925,78, o valor do empréstimo em causa - € 675.000,00 – não excedeu 10% do valor daquelas;

Por outro lado, o Município de Tábua, no 3.º trimestre do ano 2011, apresentava uma margem de endividamento no valor de € 907.925,00 e, na prestação de contas, o montante de € 382.205,00, o que determina que a margem de endividamento de médio e longo prazo se situasse em € 387.205,00.

Termina, peticionando que seja dado provimento ao recurso, com as legais consequências.

2.

Aberta vista ao Ministério Público, o ilustre Procurador-Geral Adjunto deduziu parecer, onde, após enunciar algumas contradições verificadas nas alegações juntas, sustenta a inexistência de alguma situação de litispendência entre os processos de saneamento financeiro do Município de Tábua [sob fiscalização prévia] e o presente, advogando, também, que a suspensão da decisão de recusa ou concessão do Visto ao contrato em causa peticionada pelo recorrente configuraria um tipo de decisão destituído de qualquer suporte legal.

3.

Foram colhidos os Vistos legais.

II. FUNDAMENTAÇÃO

Ao longo do acórdão recorrido, considerou-se estabelecida, com relevância para a análise em curso, a factualidade inserta no introito deste aresto e, ainda, a seguinte:



Tribunal de Contas

1.

Em 22.12.2010, a Câmara Municipal de Tábua, autorizou a contração de um empréstimo a curto prazo e a subsequente consulta a três [3] instituições bancárias para o efeito, autorização essa também secundada pela Assembleia Municipal em 29.12.2010;

Em conformidade, em 04.01.2011, procedeu-se a consulta a quatro instituições de crédito para a concessão do referido empréstimo a curto prazo, no montante máximo de € 675.000,00 e para vigorar até 31.12.2011;

Apenas duas instituições bancárias apresentaram proposta;

2.

Em 28.01.2011, a **Câmara Municipal de Tábua** adjudicou o empréstimo ao Banco Santander Totta, S.A., até ao montante de € 675.000,00 e na modalidade de conta corrente, tendo, em 11.02.2011, aprovado o correspondente clausulado contratual que acompanhou com a alusão seguinte:

“Este empréstimo a curto prazo entra no âmbito das operações de tesouraria, pelo que, de acordo com a al. a), do n.º 1, do art.º 46.º, da Lei n.º 98/97, de 26.08, e o n.º 1, do art.º 28.º, da Resolução n.º 7/98/Mai.19. – 1.ª S/PL, não necessita de Visto do Tribunal de Contas”.

3.

Com data de 01.02.2011, foi outorgado o contrato de abertura de crédito por conta corrente acima referido, o qual, nos termos da respetiva cláusula 2.ª, **seria usado pelo beneficiário como fundo de maneo para apoio à tesouraria;**

E, ainda segundo a cláusula 3.ª do contrato em apreço, este vigoraria até 31.12.2011;



Tribunal de Contas

4.

Sob este condicionalismo, o contrato em causa não foi submetido à fiscalização prévia deste Tribunal;

5.

Por impulso do Presidente da Câmara Municipal de Tábua, foi outorgado, em 26.12.2011, um aditamento ao contrato, acordando-se [acordo estabelecido com o Banco Santander Totta, S.A.] a alteração da respetiva cláusula 3.^a e no sentido do contrato vigorar até 31.01.2012;

Tal prorrogação de vigência contratual foi ratificada pela Câmara e Assembleia Municipal de Tábua nos dias 13 e 25 de Janeiro de 2012, respetivamente;

6.

Em 16.02.2012, foi outorgado um aditamento ao contrato de empréstimo em apreço, sendo alterados o respetivo prazo [o contrato passou a vigorar até 01.09.2012, caducando nesta data] e juros devidos;

7.

Em fins de 2011, o Município de Tábua apresentava:

- Excesso de endividamento líquido no montante de € 901.585,00;
- Margem de endividamento de médio e longo prazo no valor de € 387.205,00;
- € 6.442.087,00 de **receitas** com relevo para o cálculo do endividamento de curto prazo.



III. O DIREITO

Em consonância com o teor das conclusões extraídas em sede de alegações do recurso interposto pelo Município de Tábua e que, por imperativo legal, delimitam o objeto deste último, erguem-se questões de que importa conhecer e que sumariamos pela forma seguinte:

- [In]admissibilidade da suspensão dos efeitos da decisão sob recurso até à prolação de decisão no âmbito de processo que corre termos neste Tribunal de Contas sob o n.º 593/2012 e respeitante à contração de empréstimos para saneamento financeiro do Município de Tábua;
- Endividamento líquido municipal em geral e respetivos princípios reguladores;
- Do crédito municipal a curto prazo, respetiva prorrogação e eventuais consequências nos planos da caracterização da dívida e da finalidade do empréstimo;
- Limites legais ao crédito municipal e o caso em apreço.

Atentaremos, pois, nas questões enunciadas.

1.

Da eventual suspensão dos efeitos da decisão recorrida.

Conforme aludimos em I.1., deste acórdão, o recorrente, em sede de alegações, **propugna a suspensão dos efeitos da decisão recorrida** até à pronúncia do Tribunal de Contas no âmbito do processo n.º 593/2012 [ainda pendente!], **o qual se reporta à contração de empréstimos tendentes ao saneamento financeiro da autarquia em causa.**



Tribunal de Contas

E, ainda na sustentação de tal pretensão, o recorrente lembra que a prorrogação do empréstimo «*sub judice*» sobreveio a uma imposição do Banco Santander Totta que, na condição de entidade credora, condicionou a operação de saneamento financeiro à não amortização do empréstimo no prazo acordado.

Porque o recorrente não escora legalmente a pretendida suspensão dos efeitos da decisão recorrida, supriremos tal lacuna mediante recurso à elencagem dos pressupostos processuais suscetíveis de a fundar e convocação da normação exercitável, conhecendo, a final, da respetiva [in] aplicação «*in casu*».

1.1.

Como é sabido, a interposição de recurso da decisão final de recusa do Visto já tem efeito suspensivo [vd. art.º 97.º, n.º 4, da Lei n.º 98/97, de 26.08].

Contudo, tal suspensão vigorará, tão-só, até ao trânsito em julgado do acórdão a proferir no âmbito dos presentes autos de recurso.

Não será, pois, esta a suspensão pretendida pelo recorrente, que, obviamente, visa, indistintamente, que o Tribunal decida sobrestar na decisão até que o mesmo conceda ou não o Visto aos contratos de empréstimo ainda sob apreciação no domínio do processo de fiscalização prévia n.º 593/2012.

Deste modo, e substituindo-nos ao recorrente, restar-nos-á o apelo ao Código de Processo Civil [diploma legal subsidiariamente aplicável], localizando aí os institutos legitimadores da suspensão [e eventual absolvição] da instância e, porventura, aplicável ao caso em apreço.

Exercício a que procederemos.



1.2.

Integrado no Capítulo relativo à “*extensão e modificações de competência*”, o art.º 97.º, do Código do Processo Civil, dispõe no sentido de o juiz sobrestar na decisão até que o Tribunal competente se pronuncie sempre que o conhecimento do objeto da ação depender da decisão de uma questão que seja da competência do Tribunal Criminal ou do Tribunal Administrativo.

Exige-se, assim, para a suspensão da instância a existência de uma relação de dependência ou prejudicialidade entre a questão Civil e Criminal.

«*In casu*», é manifesta a ausência do pressuposto previsto no citado art.º 97.º, do Código do Processo Civil, passível de fundar a suspensão requerida, pois o conhecimento do presente recurso não depende da resolução por entidade judicial diversa de alguma questão prejudicial.

1.2.1.

Com relevância para o esclarecimento da matéria em causa, e ainda no apelo ao Código do Processo Civil [vd. art.º 276.º, n.º 1, al. c) e 279.º], importa lembrar que o Tribunal pode, também, suspender a instância quando “*a decisão da causa estiver dependente do julgamento de outra já proposta ou quando ocorrer outro motivo justificado*”.

Muito embora o montante [€ 675.000,00] correspondente ao empréstimo em causa e objeto de oportuna prorrogação se mostre incluído no plano de saneamento financeiro objeto de apreciação no domínio do processo de fiscalização prévia n.º593/2012 [ainda sob tramitação], tal não configura alguma relação de prejudicialidade, dependência ou subordinação entre as “*causas*” vertidas em tais processos.

Na verdade, o acordo contratual relativo à prorrogação do empréstimo a que os presentes autos de recurso se reportam detém inteira autonomia



relativamente ao plano de saneamento financeiro, a qual assenta na circunstância de aquele primeiro visar finalidade [acorrer à tesouraria] diferenciada, assentar em instrumento contratual próprio e se submeter a normação específica.

Para além disso, e porque não despiciendo, a autonomia do empréstimo objeto de prorrogação afirma-se, ainda, pela sua indiscutível subsistência e manutenção, apesar da elaboração do plano de saneamento financeiro.

A decisão a proferir no processo de fiscalização prévia n.º 593/2012 [relativo ao plano de saneamento financeiro], por ausência de prejudicialidade, não obsta a que, desde já e sem algum condicionamento, se conheça do presente recurso e se profira o subsequente acórdão.

1.2.2.

Não ocorrem ainda os pressupostos da litispendência [vd. art.ºs 494.º, al. j), 497.º e 498.º, do Código do Processo Civil], configuradora de exceção dilatória que impede o conhecimento do mérito da causa e dá lugar à absolvição da instância, porquanto, e sumariamente [vd. 1.2.1.], os contratos de empréstimo reportados ao plano de saneamento financeiro diferenciam-se do empréstimo objeto da prorrogação em apreço, não só em razão da diferente motivação que conduziu à sua celebração, mas, ainda e principalmente, porque perseguem finalidade bem diversa [os primeiros incorporam-se num plano de saneamento financeiro, ao passo que o segundo se institui como fundo de maneo de apoio à tesouraria].

1.2.3.

Considerando as razões expostas em III.1. a 1.2.1., e apropriando-nos da terminologia utilizada pelo recorrente, não se vislumbra razão para se suspender o julgamento do recurso interposto, proferindo, subsequentemente, o necessário acórdão. E, em conformidade, também não existe razão, vinculativa ou não, que legitime e funde a suspensão dos efeitos do acórdão recorrido até à tomada da



decisão [preferentemente definitiva] no âmbito do processo de fiscalização prévia n.º 593/2012 [atinentes ao plano de saneamento financeiro].

2. Do endividamento líquido municipal.

Considerações gerais.

2.1.

Como refere António Luciano P. de Sousa Franco, in “Finanças Públicas e Direito Financeiro”, o Direito Financeiro é um ramo do Direito Público onde impera o princípio da legalidade.

Por outro lado, o art.º 4.º, da Lei das Finanças Locais [Lei n.º 2/2007, de 15.01] estabelece que os Municípios se subordinam aos princípios orçamentais do equilíbrio e da estabilidade.

Princípios que, sublinhe-se, também se inscrevem na Lei de Enquadramento Orçamental [Lei n.º 91/2001, de 20.08] e no P.O.C.A.L. [Decreto-Lei n.º 315/2000, de 02.12].

Aqueles diplomas legais prescrevem, assim, orientações conducentes ao equilíbrio orçamental, admitindo situações de endividamento apenas em circunstâncias bem delimitadas.

Também o art.º 35.º, da Lei n.º 2/2007, de 15.01 [aprova a Lei das Finanças Locais, diploma legal que define o regime financeiro dos Municípios e das Freguesias] estabelece que, sem prejuízo dos princípios da estabilidade orçamental, da solidariedade recíproca e da equidade intergeracional, **o endividamento autárquico** deve orientar-se por princípios de rigor e eficiência, prosseguindo os objetivos seguintes:

- Minimização dos custos diretos e indiretos, numa perspetiva de longo prazo;



- Garantia de uma distribuição equilibrada de custos pelos vários orçamentos anuais;
- Prevenção de excessiva concentração temporal de amortização;
- Não exposição a riscos excessivos.

Logo, e de acordo com a norma ora transcrita, a contração de empréstimos públicos, que, afinal, substanciam o conceito de *“endividamento autárquico”*, para além de obrigar à ponderação prévia de medidas que previnam a excessiva oneração das gerações futuras e o desequilíbrio orçamental, deverá, técnico-financeiramente, subordinar-se a critérios que permitam a distribuição de custos daí decorrentes por vários exercícios orçamentais e evitar que a correlativa amortização se concentre temporalmente.

O endividamento municipal está, pois, subordinado a princípios e procedimentos de legalidade, equilíbrio e estabilidade orçamentais, devendo ter lugar apenas nos casos previstos na lei e de acordo com os pressupostos e limitações aí estabelecidos.

3. Do crédito municipal e respetiva caracterização.

Conforme acima enunciámos, a legislação financeira em vigor prevê o recurso ao crédito por parte das autarquias como forma de acorrer a despesas de natureza vária, mas apondo-lhe limitações ao respetivo endividamento anual e elencado o circunstancialismo em que o mesmo deverá ter lugar.

Nesse sentido, e na convocação da norma que sustenta o afirmado, vejamos:

- O art.º 38.º, n.º 1, da Lei das Finanças Locais, preceitua 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”*;



- Por outro lado, e conforme já referimos, os art.ºs 35.º e seguintes, da Lei n.º 2/2007 [Lei das Finanças Locais] fixam os tipos e finalidades possíveis de endividamento por banda dos municípios, indicação complementada pelas leis do orçamento anualmente publicadas;
- Por sua vez, o art.º 38.º, n.º 3, ainda da Lei das Finanças Locais, dispõe que a contração de empréstimos a curto prazo destina-se apenas a acorrer a dificuldades de tesouraria, impondo-se a sua amortização no prazo de um ano contado a partir da respetiva contração.

E os n.ºs 2 e 4, da mesma norma, para além de qualificarem como empréstimos a médio prazo os contraídos com maturidade entre 1 a 10 anos, obrigam a que estes apenas se destinem a ser aplicados em investimentos, ou, ainda, para assegurar o saneamento ou o reequilíbrio financeiro dos Municípios.

3.1.

Convocando a factualidade tida por fixada em II., deste acórdão, e com relevância para a análise em curso, lembramos que o empréstimo em presença, destinado a apoiar a tesouraria, foi contraído por um prazo inicial inferior a um ano, sendo que a primeira prorrogação [com início em 31.12.2011 e termo em 31.01.2012] do mesmo, embora transitasse de ano, não ultrapassou o prazo máximo de um ano.

Por outro lado, a prorrogação do empréstimo em apreço [vd. n.º 6, de II., deste acórdão] até 01.09.2012 prolonga a correspondente amortização para além de um ano sobre a respetiva contração.

Decorrentemente, e conforme bem se afirma no acórdão recorrido, a factualidade apurada, no confronto com a lei aplicável, permite asseverar o seguinte:



- **A não amortização do empréstimo de curto prazo no prazo máximo de um ano constitui, ainda de acordo com o preceituado no art.º 38.º, n.º 3, da Lei das Finanças Locais, a subversão da sua finalidade**, pois a não realização da receita que tal empréstimo anteciparia transformou a dívida num veículo de financiamento do défice orçamental do Município;
- A prorrogação do empréstimo para além de um ano obriga à classificação da correspondente dívida como de médio prazo;

E esta, ainda segundo o preceituado no art.º 38.º, n.º 4, da Lei das Finanças Locais, não se mostra legitimada por um empréstimo contraído em conformidade;

- **Neste contexto, resta infringida a norma contida no art.º 38.º, n.º 3, da Lei das Finanças Locais, que obriga à amortização dos empréstimos de curto prazo no prazo máximo de um ano sobre a respetiva contração.**

4. Dos limites legais ao crédito municipal.

4.1.

Como é sabido, os art.ºs 35.º e seguintes da Lei n.º 2/2007 [Lei das Finanças Locais], na concretização da previsão contida no art.º 87.º, da Lei de Enquadramento Orçamental, estabeleceu modos e finalidades de endividamento, para além de fixarem o respetivo regime e limites.

Com relevo para a análise em curso, destacamos o art.º 39.º, n.º 1, da Lei das Finanças Locais, que, sob a epígrafe “*Limite geral dos empréstimos dos municípios*”, dispõe:



(...)

1- *O montante dos contratos de empréstimos a curto prazo e de abertura de crédito não pode exceder, em qualquer momento do ano¹, 10% da soma do montante das receitas provenientes dos impostos municipais, das participações do município no F.E.F. e da participação no I.R.S. referida na alínea c) do n.º 1, do art.º 19.º, da derrama e da participação nos resultados das entidades do sector empresarial local, relativas ao ano anterior.²*

Ou seja, e sumariando, aquela norma preceitua que o montante dos empréstimos a curto prazo não pode exceder, **em qualquer momento do ano**, 10% da soma das receitas ali identificadas.

4.2.

Vista a factualidade fixada em II.7., deste acórdão, o montante de tais receitas, em finais de 2011, cifrava-se em € 6.442.087,00.

Logo, atento o valor do empréstimo em causa [€ 675.000,00], é indubitável que este excede a percentagem de 10% do montante das citadas receitas.

É certo que o recorrente, contrariando aquele valor [€ 6.442.087,00], advoga que o montante das mencionadas receitas atinge € 6.751.925,78 [valor que já legitimaria a contração do empréstimo].

Porém, sem razão.

Com efeito, para além da indemonstração do valor indicado, importa sublinhar [contrapondo!] o seguinte:

1 Sublinhado nosso.
2 Sublinhado nosso.



- A proibição de exceder o montante proveniente das receitas a que se reporta o art.º 39.º, n.º 1, da Lei das Finanças Locais, terá de verificar-se em qualquer momento do ano, sendo que tais receitas dizem respeito ao ano imediatamente anterior ao da contração do empréstimo [*«in casu»*, o ano 2010];
- **Aquele valor – € 6.442.087,00 – mostra-se indicado, após cálculo, em ficha do Município facultada pela Direção-Geral das Autarquias Locais, e devidamente junta a fls. 32 do presente processo, sendo que o recorrente em momento algum, demonstrou a inveracidade ou ausência de rigor do mesmo.**

4.3.

Conforme se invoca [e bem!] no acórdão recorrido, o art.º 39.º, n.º 4, da Lei das Finanças Locais, dispõe que, para efeitos do limite referente a empréstimos de médio e longo prazo, são ainda considerados os empréstimos de curto prazo em montante não amortizado até 31 de Dezembro do ano em causa.

Segundo resta apurado [vd. II.7., deste acórdão], a margem de endividamento reportada a empréstimos de médio e longo prazo do Município de Tábua era, em fins de 2011, de € 387.205,00.

A prorrogação do empréstimo [€ 675.000,00] originou, assim, infração aos limites de endividamento de médio e longo prazo.

Por último, lembramos que o art.º 37.º, n.º 1, ainda da Lei das Finanças Locais [complementada pelos art.ºs 53.º, da Lei n.º 55-A/2010, de 31.12, e 66.º, da Lei n.º 64-B/2011, de 30.12] impõe limites ao endividamento líquido municipal, o qual, face à factualidade dada como provada e inserta em II.7., deste acórdão, se encontrava largamente excedido à data da prorrogação dos mesmos.



5.

Em razão do exposto, revela-se indubitável que, tal como se decidiu no acórdão recorrido, as prorrogações do prazo do empréstimo em causa, a não amortização atempada deste último e a inobservância dos limites ao endividamento municipal, infringem o disposto nas normas seguintes:

- Art.ºs 38.º, n.ºs 1, 2, 3, 4 e 7, 37.º, n.º 1 e 39.º, n.ºs 1, 2 e 4, da Lei das Finanças Locais;
- Art.º 53.º, da Lei n.º 55-A/2010, de 31.12;
- Art.º 66.º, da Lei n.º 64-B/2011, de 30.12.

Tais normas revestem-se de natureza financeira.

Nos termos do art.º 44.º, n.º 3, al. b), da Lei n.º 98/97, de 26.08, a violação de norma financeira funda a recusa de Visto.

Assim sendo, não existe razão para alterar o sentido da decisão contida no acórdão recorrido.

IV DECISÃO

Nos termos e com os fundamentos expostos, acordam os Juízes da 1.ª Secção do Tribunal de Contas, em negar provimento ao recurso, mantendo-se, consequentemente, a recusa do Visto ao contrato acima identificado.

São devidos emolumentos legais.



Tribunal de Contas

Registe e notifique.

Lisboa, 13 de Novembro de 2012.

Os Juízes Conselheiros,

(Alberto Fernandes Brás – Relator)

(Carlos Alberto L. Morais Antunes)

(António Augusto P. Santos Carvalho)

Fui presente,

(Procurador-Geral Adjunto)

(José Vicente)