



ACÓRDÃO N.º 11/2009 - 18.Jan.2009 - 1ª S/SS

(Processo n.º 1634/08)

DESCRITORES: Dívida Pública Fundada / Prorrogação do Prazo / Empréstimo de Curto Prazo / Fiscalização Prévia / Autarquia Local / Amortização Anual / Assembleia Municipal / Norma Financeira

SUMARIO:

1. Nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 46º, conjugado com a alínea c) do n.º 1 do artigo 2º da LOPTC, estão sujeitos à fiscalização prévia do Tribunal de Contas todos os actos de que resulte o aumento da dívida pública fundada das autarquias locais. Para além dos eventuais empréstimos contraídos estão, também, abrangidos por esta norma todos os actos de prorrogação do prazo de empréstimos de curto prazo, que impliquem a sua amortização para além de 31 de Dezembro do ano em que foram contraídos, o que sucede no caso.
2. O n.º 3 do artigo 38º da Lei das Finanças Locais impõe que os empréstimos a curto prazo apenas sejam contraídos para ocorrer a dificuldades de tesouraria, devendo ser amortizados num prazo máximo de um ano. No caso *sub judice*, constata-se que a segunda prorrogação do empréstimo determinou que o mesmo tenha uma vigência total de 18 meses.
3. Essa prorrogação violou disposto nos n.ºs 1, 3, 4, 6 e 7 do artigo 38º da Lei das Finanças Locais, uma vez que, além do mais, o desvio da sua finalidade (transformando-o num instrumento de financiamento do défice orçamental do município) e o converteu num empréstimo de médio prazo não conforme com as respectivas finalidades possíveis. Acresce que não foi autorizada pela Assembleia Municipal.



Tribunal de Contas

4. As normas financeiras violadas são fundamento para a recusa de visto (cfr. alínea b) do artigo 44º da LOPTC).

Conselheira Relatora: Helena Abreu Lopes



Transitou em julgado em 18/02/09

ACÓRDÃO Nº 11 /09 - JAN.18 - 1.^a S/SS

Proc. Nº 1634/2008

1. O Município de Barrancos solicitou a fiscalização prévia do acto de prorrogação do prazo do contrato de empréstimo celebrado entre aquela entidade e o Banco Espírito Santo (BES), através do qual este Banco havia concedido ao Município um financiamento de € 170.000,00, pelo prazo inicial de 6 meses.

2. DOS FACTOS

Além do referido em 1, relevam para a decisão os seguintes factos, evidenciados por informações prestadas no processo:

- a) O contrato inicial foi concluído em 6 de Julho de 2007¹;
- b) O empréstimo destinava-se a ocorrer a dificuldades momentâneas de tesouraria²;
- c) O contrato não foi sujeito a fiscalização prévia deste Tribunal;
- d) A verba foi libertada em duas prestações nos meses de Julho e Agosto de 2007³;
- e) Em 11 de Dezembro de 2007, pelo ofício n.º 1762/SCAP, o Presidente da Câmara Municipal de Barrancos solicitou ao BES a prorrogação do prazo de amortização do empréstimo por mais 6 meses, “*por dificuldades financeiras de momento*”;
- f) Em 6 de Junho de 2008, pelo ofício n.º 748/SCAP, o Presidente da Câmara Municipal de Barrancos solicitou ao BES a prorrogação do

¹ Vd. ofício 1303/SCAP, de 26/10/2008.

² Vd. o mesmo ofício e as deliberações da Assembleia Municipal de Barrancos de 26/12/2006 e da Câmara Municipal de Barrancos de 27/07/2007 bem como o Despacho n.º 43/P/07, de 18/06/2007, do Presidente da mesma Câmara.

³ Vd. ofício 1303/SCAP, de 26/10/2008.



Tribunal de Contas

prazo de amortização do empréstimo por mais 6 meses, “*por dificuldades momentâneas de tesouraria*”;

g) Pelo ofício n.º 1303/SCAP, de 26 de Outubro de 2008, cuja entrada foi registada na Direcção-Geral do Tribunal de Contas em 2 de Dezembro de 2008, o Presidente da Câmara Municipal de Barrancos remeteu a este Tribunal várias documentações relativas ao empréstimo em causa, “*Por ter decorrido mais de um ano sem que tenha sido amortizado o empréstimo a curto prazo celebrado*”, informando que “*Este empréstimo não foi ainda amortizado decorrido mais de um ano da sua contratação, por dificuldades financeiras*” e referindo a remessa dos documentos “*Para efeitos de visto*”;

h) Questionado por este Tribunal sobre a razão por que só então solicitou o visto do Tribunal de Contas para o prolongamento do prazo do empréstimo, o Presidente da Câmara informou, através do ofício n.º 27/SCAP, de 13 de Janeiro de 2009:

“O empréstimo em causa procurou ocorrer a dificuldades de tesouraria mas, por razões de vária ordem nomeadamente da falta de entrada de receitas previstas não pode ser liquidado.

Porque se confiou, até ao último momento, que tal poderia ser possível, tentou-se negociar com a entidade mutuante.

Face à ultrapassagem do prazo, e porque não se sabia tecnicamente como actuar (a notar que a autarquia não tem possibilidades financeiras de ter um quadro técnico económico-jurídico) e conforme as orientações da DGAL (CCDRA) retiradas do site respeitante à contabilização de empréstimos a curto prazo (SATAPOCAL- Ficha de Apoio Técnico n.º 2/2008/RC), que se anexa, de imediato se solicitou a intervenção desse douto Tribunal.”;

i) No mesmo ofício, o Presidente da Câmara Municipal de Barrancos afirma-se como o único responsável/autor das decisões de prorrogação do prazo do empréstimo;

j) Os elementos juntos ao processo demonstram que o município dispõe de capacidade de endividamento líquido e de endividamento de curto e de médio prazo para o montante em causa neste empréstimo.



3. DA SUJEIÇÃO DOS EMPRÉSTIMOS DE CURTO PRAZO, E DA SUA EVENTUAL PRORROGAÇÃO, A FISCALIZAÇÃO PRÉVIA DO TRIBUNAL DE CONTAS

Nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 46.º, conjugado com a alínea c) do n.º 1 do artigo 2.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC)⁴, estão sujeitos à fiscalização prévia do Tribunal de Contas todos os actos de que resulte o aumento da dívida pública fundada das autarquias locais.

De acordo com o disposto no artigo 3.º, alínea b), da Lei n.º 7/98, de 3 de Fevereiro, alterada pelo artigo 81.º da Lei n.º 87-B/98, de 31 de Dezembro, (Regime geral de emissão e gestão da dívida pública), dívida pública fundada é aquela que é *“contraída para ser totalmente amortizada num exercício orçamental subsequente ao exercício no qual foi gerada”*. Este conceito contrapõe-se ao de dívida pública flutuante, que, de acordo com a alínea a) do mesmo artigo, é a dívida *“contraída para ser totalmente amortizada até ao termo do exercício orçamental em que foi gerada”*.

Assim, para efeitos de submissão a fiscalização prévia deste Tribunal, importa tão só saber se os empréstimos de curto prazo contraídos são amortizados no ano em que são contratados ou em anos económicos subsequentes. Se, pelo seu prazo, se destinarem a ser amortizados no ano económico subsequente àquele em que são contraídos, eles integram a dívida pública fundada da entidade, enquadram-se na alínea a) do n.º 1 do artigo 46.º da LOPTC e, conseqüentemente, estão sujeitos a fiscalização prévia.

Por outro lado, o preceito em causa abrange, não apenas os empréstimos contraídos, mas *“todos os actos de que resulte o aumento da dívida pública fundada”*.

Daqui decorre que um acto que altere as condições de um empréstimo já celebrado, em termos de ele passar a afectar a dívida pública fundada de um município, é um acto que se enquadra naquele preceito legal e que deve ser submetido ao visto do Tribunal de Contas. É o caso de um acto de prorrogação do prazo de um empréstimo de curto prazo, que implique que ele passe a ser amortizado para além de 31 de Dezembro do ano em que foi contraído.

⁴ Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 87-B/98, de 31 de Dezembro, 1/2001, de 4 de Janeiro, 55-B/2004, de 30 de Dezembro, 48/2006, de 29 de Agosto, e 35/2007, de 13 de Agosto.



No caso, como consta do n.º 1 e das alíneas a), e) e f) do n.º 2 deste Acórdão, o empréstimo foi contraído em 6 de Julho de 2007, pelo prazo de 6 meses, e foi prorrogado por dois períodos sucessivos de 6 meses. A amortização deveria ter inicialmente lugar em 6 de Janeiro de 2008, tendo essa data sido alterada para 6 de Julho de 2008 e, posteriormente, para 6 de Janeiro de 2009.

Assim, o prazo inicial deste empréstimo implicava, desde logo, a amortização no ano seguinte ao da sua contracção. Aumentando a dívida pública fundada do município logo quando foi contraído, deveria ter sido então sujeito à fiscalização prévia deste Tribunal.

Nos termos da parte final da alínea a) do n.º 1 do artigo 46.º da LOPTC, estão também sujeitos ao visto do Tribunal de Contas os actos que modifiquem as condições gerais dos empréstimos sujeitos a visto, em que se devem incluir os actos que modifiquem o respectivo prazo.

Assim, também os actos de prorrogação do prazo do empréstimo *sub judice* são actos cuja eficácia dependeria do visto deste Tribunal.

4. DO CRÉDITO MUNICIPAL A CURTO PRAZO E DA PRORROGAÇÃO DOS RESPECTIVOS PRAZOS

Os Municípios estão sujeitos aos princípios orçamentais do equilíbrio e da estabilidade, nos termos estabelecidos nos artigos 9.º, 23.º, 25.º e 84.º e seguintes da Lei de Enquadramento Orçamental⁵, por força do disposto no artigo 4.º da Lei das Finanças Locais⁶, aplicando-se ainda o disposto no ponto 3.1.1.e) do POCAL⁷.

O disposto nestes 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.

A legislação financeira aplicável estabelece a possibilidade de as autarquias recorrerem ao crédito para financiamento de determinados tipos de despesa

⁵ Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, alterada pela Lei Orgânica n.º 2/2002, de 28 de Agosto, pela Lei n.º 23/2003, de 2 de Julho e pela Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto.

⁶ Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro, rectificada pela Declaração de Rectificação n.º 14/2007, publicada no D.R. de 15 de Fevereiro de 2007, e alterada pelas Leis n.ºs 22-A/2007, de 29 de Junho, e 67-A/2007, de 31 de Dezembro.

⁷ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 54-A/99, de 22 de Fevereiro, com as alterações constantes da Lei n.º 162/99, de 14 de Setembro, do Decreto-Lei n.º 315/2000, de 2 de Dezembro, do Decreto-Lei n.º 84-A/2002, de 12 de Abril e da Lei n.º 60-A/2005, de 30 de Dezembro.



efectiva apenas em circunstâncias muito delimitadas e fixando limites ao seu endividamento anual.

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 da legalidade, do equilíbrio e da estabilidade orçamental e apenas é possível nos casos previstos na lei e de acordo com os pressupostos e limitações nela estabelecidos.

Os artigos 35.º e seguintes da Lei das Finanças Locais 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.

O n.º 3 do artigo 38.º da referida Lei determina que “*Os empréstimos a curto prazo são contraídos apenas para ocorrer a dificuldades de tesouraria, devendo ser amortizados no prazo máximo de um ano após a sua contracção*”.

Os n.ºs 2 e 4 do mesmo artigo estipulam que os empréstimos com maturidade entre 1 e 10 anos são empréstimos a médio prazo e que os mesmos apenas podem ser contraídos para aplicação em investimentos ou para proceder ao saneamento ou ao reequilíbrio financeiro dos municípios.

Revertendo ao caso, constata-se que a segunda prorrogação do empréstimo em causa, referida na alínea f) do probatório, determinou que o empréstimo tenha uma vigência total de 18 meses, sendo amortizado num prazo que excede um ano.

Considerando ainda o que se refere na alínea h) do matéria de facto, quanto às razões que determinaram essa prorrogação, conclui-se que a mesma não é consentida pelas normas legais acima referidas, na medida em que:

- Enquanto reportada a um empréstimo de curto prazo, a prorrogação implicou o desvio da sua finalidade, estabelecida no n.º 3 do artigo 38.º da Lei das Finanças Locais, uma vez que a falta de realização da receita que o empréstimo visava antecipar o transformou num instrumento de financiamento do défice orçamental do município;



- A prorrogação viola o que expressamente se dispõe na parte final do n.º 3 do artigo 38.º da Lei das Finanças Locais, que impõe a amortização dos empréstimos de curto prazo no prazo máximo de um ano;
- A prorrogação não permite que o empréstimo continue a ser classificado como de curto prazo, transformando-o num empréstimo de médio prazo;
- Enquanto empréstimo de médio prazo, ele não se conforma com as finalidades possíveis para este tipo de empréstimos, nos termos do n.º 4 do mesmo artigo 38.º (aplicação em investimentos, saneamento ou reequilíbrio financeiro).

Acresce que a contracção de empréstimos a curto e a médio prazo está sujeita a autorização da Assembleia Municipal, nos termos dos n.ºs 6 e 7 do artigo 38.º da Lei das Finanças Locais, devendo entender-se que a alteração das suas condições gerais carece também dessa aprovação. Ora, resulta do que se refere na alínea i) do probatório que a prorrogação em causa não foi autorizada por esse órgão.

4. EM CONCLUSÃO

A prorrogação do empréstimo em causa viola o disposto nos n.ºs 1, 3, 4, 6 e 7 do artigo 38.º da Lei das Finanças Locais.

As referidas normas são de natureza financeira.

Nos termos da alíneas b) do artigo 44.º da LOPTC, a violação de normas financeiras constitui fundamento para a recusa de visto aos contratos submetidos a fiscalização prévia do Tribunal de Contas.

5. DECISÃO

Pelos fundamentos indicados, e por força do disposto na alíneas b) do artigo 44.º da LOPTC, acordam os Juízes do Tribunal de Contas, em Subsecção da 1.ª Secção, em recusar o visto ao acto 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 Janeiro de 2009



Tribunal de Contas

Helena Abreu Lopes (Relatora)

João Figueiredo

Helena Ferreira Lopes

Fui presente

(Procurador Geral Adjunto)

(Daciano Pinto)