

**ACÓRDÃO N.º 26/2012 - 21.set. - 1ª S/SS**

**(Processo n.º 99/2012)**

**DESCRITORES:** Contrato de Empréstimo / Contrato de Abertura de Crédito / Dívida Pública Fundada / Fiscalização Prévia / Autarquia Local / Inobservância de Prazo / Infração Financeira / Endividamento Líquido / Endividamento Municipal / Limite de Endividamento / Amortização / Recusa de Visto / Responsabilidade Financeira

**SUMÁRIO:**

1. Estão sujeitos à fiscalização prévia do Tribunal de Contas todos os atos de que resulte o aumento da dívida pública fundada das autarquias locais [cfr. al. a) do n.º 1 do art.º 46.º e al. c) do n.º 1 do art.º 2.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC)].
2. A dívida pública fundada é aquela que é contraída para ser totalmente amortizada no exercício orçamental subsequente ao exercício no qual foi gerada (cfr. art.º 3.º, al. b) da Lei n.º 7/98, de 3 de fevereiro).
3. Os empréstimos de curto prazo que não se destinem a ser amortizados no ano económico em que são contraídos constituem dívida pública fundada, pelo que estão sujeitos a fiscalização prévia.
4. O envio tardio a visto de contratos de empréstimo configura a existência de uma infração financeira, nos termos da al. h) do n.º 1 do art.º 65.º e da al. e) do n.º 1 do art.º 66.º da LOPTC.
5. O montante dos empréstimos de curto prazo das autarquias não pode exceder, em qualquer altura do ano, 10% da soma do montante das receitas identificadas no art.º 39.º, n.º 1 da Lei das Finanças Locais.
6. O valor do endividamento líquido no domínio da contratualização de novos empréstimos no ano 2011 não pode ir além do verificado em 31/12/2010 (cfr. art.º 53.º, n.º 1 da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro, com a alteração introduzida pela Lei n.º 60-A/2011, de 30 de novembro).

7. Tendo em conta que o município apresentava em 31/12/2011 um excesso de endividamento líquido, a não amortização do empréstimo no final do ano de 2011 implica a violação do limite de endividamento referido no art.º 53.º, n.º 1 da Lei do Orçamento do Estado de 2011.
8. Atento o disposto no art.º 44.º, n.º 3 da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC), o município incorreu na violação de normas financeiras, que além de constituírem fundamento para a recusa do visto, constituem causa de responsabilidade financeira autónoma, nos termos do art.º 65.º, n.º 1, al. f) da LOPTC.

**Conselheiro Relator: Mouraz Lopes**



Mantido pelo acórdão nº 3/13, de  
06/02/13, proferido no recurso nº 14/12

Acórdão N.º 26 /2012, de 21 de Setembro – 1.ª Secção/SS

Processo n.º 99/12, 1ª Secção.

Acordam os Juízes, em Subsecção:

## I. RELATÓRIO

A Câmara Municipal de Setúbal, doravante designada por CMS, remeteu em 24-01-2012, para efeitos de fiscalização prévia, o contrato de abertura de crédito a curto prazo, na modalidade de conta corrente, celebrado em 7-10-2011 entre aquela entidade e o Banco Santander Totta, S.A, destinado a ser usado como fundo de maneiio de apoio à tesouraria, através do qual a instituição bancária concede ao Município um financiamento de 1.750.000,00 €.

A CMS foi questionada seis vezes por este Tribunal, em sessões diárias de vista para esclarecer várias questões, a última das quais em 28 de Agosto de 2012, às quais foi respondendo.

Face aos esclarecimentos prestados e à documentação existente cumpre decidir.

## II. OS FACTOS

Consideram-se assentes, com relevância, os seguintes factos, face a toda a documentação existente no processo:

1. Por deliberação da Câmara Municipal de 18/05/2011, foi criada a rubrica da receita 12.05.02 – Empréstimo de curto prazo, na modalidade de conta corrente, para



ocorrer a eventuais dificuldades de tesouraria até ao montante previsto na Lei das Finanças Locais (fls. 3).

2. Em 22/07/2011, foram consultadas 6 instituições de crédito, para apresentação de proposta até ao montante de € 3.500.000,00, as quais apresentaram proposta para financiamento parcial.
3. No relatório de análise das propostas foi proposto a contração de dois empréstimos de curto prazo, pelo prazo de um ano, pelo valor de 1.750.000,00 € cada, a celebrar com o Banco Santander Totta e Montepio Geral, respetivamente.
4. A adjudicação foi autorizada por deliberação da Câmara Municipal de 10/08/2011 (fls. 23).
5. Por deliberação da Assembleia Municipal de 19/09/2011, foi aprovada a Proposta nº 33/2011 – DAF/DIGEF – empréstimo a curto prazo. Da cópia da ata remetida, verifica-se que o mapa demonstrativo da capacidade de endividamento não acompanhou a respectiva proposta (fls. 46).
6. A 6/10/2011 foi aprovada por maioria pela Câmara Municipal a minuta do contrato (fls. 26).
7. A 7 de Outubro de 2011 a Câmara Municipal de Setúbal celebrou o contrato de abertura de crédito a curto prazo, com o Banco Santander Totta, S.A., pelo valor de 1.750.000,00 €.
8. O contrato é celebrado pelo prazo improrrogável de 12 (doze) meses.
9. O empréstimo foi utilizado na sua totalidade em 17/10/2011.



10. À data da contratação do empréstimo o Município informa que tinha apurado para o 2º trimestre de 2011 uma margem de endividamento líquido no valor de € 70 974,00 e para o 3º trimestre uma margem de endividamento líquido de € 1 557 391,00.
11. À data de 31.12.2011 o Município, no respeitante à sua capacidade de endividamento para a contração do presente empréstimo, apresenta um excesso de endividamento líquido de € 1 732 647,00 [resultado do limite do endividamento do Município de € 22 415 856,00 em função do endividamento apurado, € 24 148 503,00, (cf. Fls. 102, 103 e 104)].
12. O Município não tem nenhuns contratos de empréstimos de curto prazo, em vigor, anteriores a este empréstimo (fls. 42).
13. No mapa de ativos e passivos financeiros extraído da aplicação SIAL da DGAL, de acordo com o Município, o valor do empréstimo referido em 7 consta na rubrica 2312 (empréstimos obtidos de médio e longo prazo).
14. O empréstimo ainda não foi, até esta data, objeto de amortização.
15. Foram pagos juros do empréstimo no montante de € 9094,17 e 9 397,31 respectivamente em 9.12.2011 e 9.01.2012 (cf. Fls. 78 e 79)

\*

### III. O DIREITO

As questões em apreciação, face à matéria de facto em causa e às competências deste Tribunal são as seguintes: (i) exigência e tempestividade e da sujeição ao visto prévio do empréstimo; (ii) do limite e endividamento do município.

\*

#### **(i) Da exigência e tempestividade e da sujeição ao visto prévio do empréstimo.**

De acordo com o disposto na alínea a) do n.º 1 do artigo 46º e nº 1 alínea c) do artigo 2º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC) estão sujeitos à fiscalização



# Tribunal de Contas

---

prévia deste Tribunal de Contas todos os atos de que resulte o aumento da dívida pública fundada das autarquias locais.

Tendo em conta o disposto no artigo 3º alínea b) da Lei n.º 7/98 de 3 de Fevereiro (regime geral de emissão e gestão de dívida pública), a dívida pública fundada é aquela que é contraída para ser totalmente amortizada num exercício orçamental subsequente ao exercício no qual foi gerada.

Daí que, para efeitos da exigência de fiscalização prévia, a determinação do período e o tempo de amortização dos empréstimos de curto prazo é questão essencial que condiciona a vinculação àquele procedimento jurisdicional.

É jurisprudência pacífica deste Tribunal que se os empréstimos de curto prazo não se destinarem a ser amortizados no ano económico em que são contraídos estão sujeitos a fiscalização prévia (cf. Acórdãos n.º 8/2012 de 16.3.2012 e n.º 18/2012 de 1.6.2012, entre outros)

Ora no caso em apreço é notório que o empréstimo tem o prazo de um ano, foi celebrado a 7/10/2011 e inequivocamente transita para o ano orçamental seguinte, constituindo, assim, dívida fundada. Daí que nos termos do artº. 46º nº. 1 al. a) da LOPTC, na redação dada pela Lei nº. 48/2006, aquele empréstimo encontra-se sujeito a fiscalização prévia.

Tendo em conta a data em que o contrato foi outorgado e a versão da LOPTC vigente à data, (antes da alteração da Lei n. 61/2011, de 7 de Dezembro que conformou um outro tipo de efeitos à não sujeição dos actos e contratos sujeitos ao visto prévio), estando sujeito a visto prévio, a intervenção deste Tribunal deveria ter sido solicitada pela CMS no prazo de vinte dias a contar, salvo disposição em contrário, da data do início da produção de efeitos – cf. artigo 81º nº 2 da LOPTC. Ou seja, deveria a CMS ter remetido o contrato para visto até 15 de Novembro de 2011.

Como se constata, o contrato de empréstimo só foi remetido para visto em 24/01/2012.

Conforme decorre do artigo 44º da LOPTC a fiscalização prévia destina-se a verificar a legalidade e a cobertura orçamental dos contratos e, no caso dos instrumentos de dívida pública, a observância dos respectivos limites de endividamento das instituições, assim se prevenindo a execução de despesas que não cumpram tais requisitos.



Nos termos do artigo 45º n.º 4 da LOPTC, na redação da Lei n. 61/2011, de 7 de Dezembro (não aplicável, ao caso, em apreciação, tendo em conta a data da outorga do contrato e o disposto no artigo 3º da Lei 61/2011, citada) os atos, contratos e demais instrumentos não produzem quaisquer efeitos antes do visto ou declaração de conformidade.

Como se referiu, no caso, a CMS veio requerer o visto muito posteriormente ao prazo em que o deveria ter feito. O contrato foi outorgado, executado e a verba foi disponibilizada e utilizada.

Manifestamente foram, por tal motivos, desrespeitadas as normas referentes à obrigatoriedade do visto prévio, independentemente dos efeitos que a decisão sobre o visto, na altura, comportava. Nesse sentido foram defraudados os efeitos que a Lei quer salvaguardar, configurando o procedimento da CMS a existência de infração financeira a que se refere o n.º 1 alínea h) do artigo 65º e n.º 1 alínea e) do artigo 66º da LOPTC.

## **(ii) Do limite e endividamento do município.**

Como se referiu, no caso o empréstimo contraído pela CMS, na data em que ocorreu e nos termos do contrato outorgado, transita para o ano seguinte (2012).

O empréstimo é contabilizado no endividamento líquido do Município. Assim importa apurar se este empréstimo de 1.750.000,00 cabe nas margens de endividamento do Município.

Dispõe o artigo 35º da Lei n.º 2/2007 de 15 de Janeiro, Lei das Finanças Locais, 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, prossequindo os objectivos seguintes: (i) minimização dos custos directos e indirectos, numa perspectiva de longo prazo;(ii) garantia de uma distribuição equilibrada de custos pelos vários orçamentos anuais, (iii) prevenção de excessiva concentração temporal de amortização; (iv) não exposição a riscos excessivos.



# Tribunal de Contas

---

Sobre os empréstimos a curto prazo a mesma lei no seu artigo 35º refere que se dirigem apenas aos suprimentos de dificuldades de tesouraria, devendo tais empréstimos ser amortizados no prazo máximo de um ano.

Por sua vez o n.º 1 do artigo 37º da mesma Lei refere que o montante do endividamento líquido total, de cada Município, em 31 de Dezembro de cada ano, não pode exceder 125% do montante das receitas provenientes dos impostos municipais, das participações do município no F.E.F e da participação no IRS referida na alínea c) do n.º 1 do artigo 19º, da derrama e da participação nos resultados das entidades do sector empresarial local, relativas ao ano anterior (...). »

Estabelece por sua vez o n.º 1 do artigo 39º da Lei das Finanças Locais que o montante dos empréstimos de curto prazo das autarquias não pode exceder, em qualquer momento do ano, 10% da soma do montante das receitas provenientes dos impostos municipais, das participações do município no F.E.F e da participação no IRS referida na alínea c) do n.º 1 do artigo 19º, da derrama e da participação nos resultados das entidades do sector empresarial local, relativas ao ano anterior.

Parece evidente que há no ordenamento jurídico uma clara dimensão normativa de impor um dever de máxima contenção no endividamento das autarquias.

E se a Lei das Finanças locais já o referia, é explícito o artigo 53º n.º 1 da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de Dezembro [Orçamento de Estado para 2011, já com a segunda alteração proveniente da Lei n.º 60/A/2011 de 30.11,] quando refere, sobre o endividamento municipal, que «em 31.12.2011 o valor do endividamento líquido de cada município calculado nos termos da Lei n.º 2/2007, de 15.01, alterado pelas Leis n.º 22-A/2007 de 29 de junho, 67-A/2007 de 31 de dezembro e 3-B/2010 de 28 de Abril, não pode exceder o que existia em 30.12.2010».

Sobre esta matéria e em síntese clara sobre a dimensão normativa do endividamento das autarquias, o Acórdão deste Tribunal de 1 de Julho de 2012 é claríssimo e inequívoco ao referir que « (i) o montante dos empréstimos e curto prazo não pode exceder, em algum momento do ano 10% da soma do montante das receitas identificadas no artigo 39º n.º 1 da Lei da Finanças Locais; (ii) o valor do endividamento líquido a observar no domínio da contratualização de novos empréstimos no ano 2011 não pode ir além do



verificado em 30.09.2010». Note-se que por força da alteração introduzida pela citada Lei 60-A/2011, o período de referência passou a ser 31.12.2010.

Tendo em conta este conjunto de normas a sua adequada e correta interpretação importa atentar na situação dos autos.

À data de 31.12.2011 o Município de Setúbal, no respeitante à sua capacidade de endividamento, apresentava um excesso de endividamento líquido de € 1 732 647,00 (resultado do limite do endividamento do Município de € 22 415 856,00 em função do endividamento apurado, € 24 148 503,00).

À data a partir da qual o empréstimo em causa nos autos se torna em dívida fundada, tendo em conta que não ocorreu qualquer amortização, o Município de Setúbal encontrava-se, por isso, numa situação de ultrapassagem do limite legal de endividamento líquido, desrespeitando o disposto no artigo 53.º, n.º1 da LOE para 2011.

A não amortização do empréstimo no final do ano de 2011 implicou a violação do limite de endividamento referido no art.º 53.º, n.º1 da LOE de 2011 (limite de endividamento líquido).

As normas citadas têm natureza financeira, pelo que atento o disposto no art.º 44.º, n.º 3 da LOPTC, afigura-se que o Município incorreu na violação de normas financeiras, que para além de constituírem fundamento para a recusa do visto, constituem causa de responsabilidade financeira autónoma, tendo em conta o disposto no artigo 65º n.º 1 alínea f) da LOPTC.

## **DECISÃO**

Pelos fundamentos expostos, acordam os Juízes da 1.ª Secção, em Subsecção em:

- a) Recusar o visto prévio apresentado pelo Município de Setubal.
- b) Determinar o prosseguimento do processo para apuramento as responsabilidades



# Tribunal de Contas

---

financeiras a que haja lugar.

Não são devidos emolumentos, nos termos do artigo 8º alínea a) do Regime dos Emolumentos do Tribunal de Contas.

Lisboa, 21 de Setembro de 2012

Os Juízes Conselheiros

(Mouraz Lopes-Relator)

(Helena Abreu Lopes)

( João Figueiredo)

Fui presente

(Procurador-Geral Adjunto)

(António Cluny)