

**ACÓRDÃO N.º 07/2013 - 12.mar. - 1ª S/SS**

**(Processo n.º 1890/2012)**

**DESCRITORES:** Contrato de Empréstimo / Contrato de Empréstimo a Longo Prazo / Programa de Apoio à Economia Local / Adesão / Prazo / Autorização / Norma Financeira / Recusa de Visto

**SUMÁRIO:**

1. A adesão ao Programa de Apoio à Economia Local (PAEL), instituído pela Lei n.º 43/2012, de 28 de agosto, e regulamentado pela Portaria n.º 281-A/2012, de 14 de Setembro tem como objecto a regularização do pagamento de dívidas vencidas há mais de 90 dias, registadas na DGAL a 31.03.2012, seja dívida administrativa ou comercial.
2. A adesão do município ao PAEL efetua-se através de pedido dirigido à Comissão de Análise, no prazo de 20 dias seguidos, após a publicação do formulário a aprovar mediante portaria dos membros do governo responsáveis pela área das finanças e das autarquias locais (cfr. art.º 5.º, n.º 1 da Lei n.º 43/2012).
3. Atenta a disposição legal citada e, concretamente, a data limite fixada na lei para a entrega do pedido na Comissão de Análise, é manifesta a sua intempestividade legal.
4. A contracção de empréstimos de médio e longo prazo que abranjam mais do que dois mandatos eleitorais tem que ser autorizada pela maioria absoluta dos membros em efetividade de funções da assembleia municipal (cfr. art.º 38.º, n.ºs 2 e 8 da Lei das Finanças Locais).
5. Tendo a deliberação da assembleia municipal que aprovou o empréstimo sido tomada por maioria relativa é manifesto que o referido empréstimo carece da autorização legalmente imposta para, juridicamente, poder vincular o município.

6. As ilegalidades decorrentes das normas citadas integram o fundamento de recusa de visto estabelecido nas als. b) e c) do n.º 3 do art.º 44.º da Lei de Organização e Funcionamento do Tribunal de Contas (LOPTC).

**Conselheiro Relator:** Mouraz Lopes



## Acórdão N.º 7 /2013, de 12 de Março – 1.ª Secção/SS

Processo n.º 1890/2012, 1ª Secção.

**Acordam os Juízes, em Subsecção:**

### I. RELATÓRIO

O Município de Tomar remeteu para fiscalização prévia um contrato de empréstimo ao abrigo do Programa de Apoio à Economia Local (PAEL – Programa II), celebrado entre esse Município e o Estado Português, (Direcção-Geral do Tesouro e Finanças – DGTF) em 17 de dezembro de 2012, para regularização do pagamento de dívidas vencidas há mais de 90 dias, registadas na DGAL a 31.03.2012, no valor de €3.605.609,62, pelo prazo de 14 anos.

O Município de Tomar foi questionado por este Tribunal para esclarecer várias questões relacionadas com o processo referente à contratualização do empréstimo, tendo respondido nos termos infra referidos.

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:



# Tribunal de Contas

1. O Estado Português e o Município de Tomar outorgaram o contrato de empréstimo no montante de € 3.605.609,62, no âmbito do “Programa de Apoio à Economia Local (PAEL)”, bem como um aditamento ao referido contrato, para regularização do pagamento de dívidas vencidas há mais de 90 dias registadas na DGAL a 31/03 de 2012, pelo prazo de 14 anos, sem período de carência.
2. Em 26 de dezembro de 2012 o município de Tomar submeteu a fiscalização prévia o contrato referido em 1), juntando os documentos instrutórios conforme consta da seguinte sinopse:

## SINOPSE EMPRÉSTIMO PAEL

Procº nº 1890/12

Programa I \_\_\_\_ c/PRF \_\_\_\_ s/PRF \_\_\_\_

Programa II x Programa II Simplificado \_\_\_\_

**Montante:** € 2.894.954,93 (inicial € 3.605.609,62) **Duração:** 14 anos

**Outorgantes:** DGTf e Município de Tomar

**Data da outorga do contrato:** 17 / 12 / 2012

**Data do envio ao TC:** 26 / 12 / 2012

Base Legal	DO PROCEDIMENTO /CANDIDATURA	S/N	Observações	Pág.
Res. 14/2011 - artº 19º Lei 43/2012 artº 7º LFL - artº 38º/6 Portaria nº 281- A/2012	Deliberação do órgão executivo - decisão de contrair empréstimo	S	25.09.2012	
	Deliberação do órgão executivo - aprovação do PAF	S	27.09.2013	
	Deliberação do órgão deliberativo (AM):	S	03.10.2012	
	Autorização expressa para empréstimo PAEL	S		
	Autorização expressa para pagt rest. dívida (Prog I c/PRF)	N/A		
	Aprovação do PAF	S		
	Declaração c/ indicação dos membros efetivos	S	37	
	<b>Maioria absoluta (artº 38.º, n.º 8, da LFL)</b>	N	<b>15/18,5</b>	
	Docs candidatura: - Ficha de Adesão	S		
	. Documento com explicação impacto medidas	S		
	. Anexos II (Quadros I a XII) - Programa I	N/A		



# Tribunal de Contas

	. Anexos III (Quadros I a VII) - Programa II	S		
	Parecer do ROC/SROC devidamente datado	S		
	Simulação fundos disp. e obrig pagt compromissos até fim 2012	S		
	Data de entrada dos documentos na DGAL (dentro do prazo? Até 04.10.2012)	N	Fora de Prazo 08/10/2012	
	Deliberação do órgão executivo - aprov. minuta contrato	S	Aprova o contrato e o aditamento em 21/02/2013	
	Despacho Conjunto SEALRA , SEO e SET a aprovar pedido adesão e a autorizar empréstimo	S		
	Tem autorizado outro empréstimo para Reequilíbrio Financeiro (prog I)	N/A	Montante:	Já contratado? Proc. n°

PREENCHIMENTO DAS CONDIÇÕES DE ADESÃO AO PAEL	S/N	Observações
Dívidas vencidas há + 90 dias a 31.03.2012	S	
A informação confere com dados da DGAL?	S	
Está abrangido por PRF	N/A	
A 31.12.2011 encontrava-se em desequilíbrio estrutural	N/A	
A 31.12.2011 encontrava-se em desequilíbrio conjuntural	S	
Reúne pressupostos para Programa II mas opta Programa I	N/A	

SITUAÇÃO ANTERIOR AO PAEL	S/N	Observações
Com PSF visado pelo TC em / / (proc n° / )	N/A	
Com PRF visado pelo TC em / / (proc n° / )	N/A	
Com processo pendente no TC de SF (proc n° / )	N/A	
Com processo pendente no TC de RF (proc n° / )	N/A	
Outra situação (PREDE; Pagar a Tempo e Horas)	S	PREDE - Proc.s n°s 754 e 755/09, visados em 28/05/2009

FINANCIAMENTO A CONCEDER					
	Valor das dívidas vencidas há + 90 dias	Abatimentos (a+b+c)	Valor elegível	Financiamento Solicitado	Financiamento a conceder
Deliberações CM e AM	S	N/A	N/A	3.605.609,62	N/A
Ficha Candidatura	5.816.080,87	739.254,82+467,163,19+0,00	4.609,662,86	3.605.609,62	N/A



# Tribunal de Contas

Check List	5.816.080,87	739.254,82+467,163,19+0,00	4.609,662,86	3.605.609,62	3.605.609,62
<b>Mapa VI Anexo Contrato</b>	Montante (total):	N/A	Pagamentos efetuados:	Diferença:	N/A
	Inicial = 5.816.080,87	N/A	2.210.471,29	3.607.968,64	N/A
	Corrigido = 3.021123,90	N/A	120.207,05	2.894.954,93	N/A

## PLANO AJUSTAMENTO FINANCEIRO (PAF) / PLANO REEQUILÍBRIO FINANCEIRO (PRF)

Nº de indicadores avaliados: 20 indicadores não aceitáveis: 7 Situação dos indicadores 1, 3 e 4: os indicadores 1 e 3 são não aceitáveis. Outros aspetos a considerar: foram, também, considerados não aceitáveis os indicadores 5, 6, 7, 8, 11, 14, 15 e 16.	Principais questões a colocar resultantes da análise TC: Não aceitação de indicadores e Quadro VI
--	---

Base Legal	ENCARGOS E COBERTURA ORÇAMENTAL	S/N	Observações	Pág.
LCPA DL 127/2012 Resol. nº 14	Mapa simulação encargos (amortização e juros)	S		
	Informação cabimento	S		
	Informação compromisso - Lei 8/2012 e DL 127/2012	S		
	Mapa (Anexo II) com encargos diferidos	S		

CAPACIDADE DE ENDIVIDAMENTO / SITUAÇÃO DO MUNICÍPIO	S/N	Observações	Pág.	
Resolução nº 14 artº 19º		Não é necessário		
	Mapa de Receitas			
	Mapa ativos e passivos financeiros 31.12.2011 (PC) e 30.09.2012	S		
	Mapa de empréstimos - ponto 8.3.6.1 POCAL		Não é necessário	
	Mapa síntese de endividamento 31.12.2011 e 30.09.2012	S		
	Outros elementos p/endividamento:	S		
	. Mapa de Aferição do Endividamento Líquido 31.12.2011 e 30.09.2012	S		
. Ficha do Município 31.12.2011 e 30.09.2012	S			



# Tribunal de Contas

---

3. O pedido de adesão e a ficha de candidatura ao PAEL efetuados pelo Município deram entrada na DGAL em 08/10/2012.
  
4. Instado o Município a justificar a data de entrada do pedido de adesão, face ao prazo previsto no n.º 1 do art.º 50 da Lei n.º 43/2012, de 28 de agosto (04.10.2012), veio o Município dizer que *“o pedido de adesão e a ficha de candidatura ao PAEL foram apenas enviados no dia 8 de outubro, porque depois da Assembleia Municipal que decorreu no dia 3 de outubro e aprovou a adesão do Município ao citado Programa, surgiram algumas dúvidas do tipo de maioria que seria necessária obter na votação na Assembleia e só depois, de um contacto com a Secretaria de Estado da Administração Local e da Reforma Administrativa se esclareceu que, de acordo com o n.º 3 do art.º1 da Lei n.º 43/2012, de 28 de agosto, “Os municípios aderentes ao PAEL são autorizados a celebrar um contrato de empréstimo com o Estado nos termos e condições definidos pela presente lei”, (sublinhado nosso) pelo que, uma vez que nada é referido neste diploma quanto à forma de aprovação, a mesma seria obtida com uma maioria simples”*.
  
5. Da Ata da 2.ª sessão Extraordinária da Assembleia Municipal de Tomar realizada em 03.10.2012 consta *“a discussão e votação da deliberação da Câmara de Tomar em reunião de 27.01.2012 sobre o PAEL – Aprovação do Plano de Ajustamento Financeiro e Autorização para contratação de um empréstimo de médio e longo prazo até ao montante dos pagamentos em atraso constantes da Lista de Pagamentos que integra o referido Plano”*. Tal deliberação foi aprovada na mesma sessão por 15 votos a favor e 13 votos contra dos membros.



# Tribunal de Contas

---

## III. O DIREITO

As questões em apreciação, face à matéria de facto em causa e às competências deste Tribunal, envolvem a tempestividade do pedido de candidatura formulado e a autorização da Assembleia Municipal para a contração do empréstimo.

### i. Tempestividade do pedido da candidatura.

A regularização extraordinária dos pagamentos aos fornecedores do sector público administrativo e empresarial decorre, para o ano de 2012, do artigo 208º na Lei n.º 64-B/2011 de 30 de Dezembro (Orçamento de Estado).

Nesse sentido e com esse objectivo, foi criado o Programa de Apoio à Economia Local, doravante designado por PAEL, instituído pela Lei n.º 43/2012, de 28 de agosto e regulamentado pela Portaria n.º 281-A/2012, de 14 de setembro, que, concretizando aquela determinação, tem como objeto a regularização do pagamento de dívidas vencidas há mais de 90 dias, registadas na DGAL a 31.03.2012, seja dívida administrativa ou comercial.

Trata-se, naquele Programa, de concretizar um regime excepcional e transitório de concessão de crédito aos municípios, que decorre da atual situação económica e financeira do País e da execução em curso do Programa de Ajustamento Económico e Financeiro, que estabelece metas de consolidação orçamental das contas públicas nacionais em especial do montante dos pagamentos em atraso.

Nos termos da Lei n.º 43/2012, os municípios aderentes são enquadrados em dois programas, de acordo com a sua situação financeira, conforme decorre do artigo 2º.



# Tribunal de Contas

---

Assim, o programa I integra os municípios que (i) estejam abrangidos por um plano de reequilíbrio financeiro; (ii) a 31 de dezembro de 2011 se encontravam numa situação de desequilíbrio estrutural e que (iii) reunindo os pressupostos de adesão ao PAEL, previstos no n.º 2 do artigo 1º, optem por aderir ao programa I.

O programa II integra os restantes municípios com pagamentos em atraso há mais de 90 dias a 31 de Março de 2012, de acordo com o reporte efetuado no Sistema Integrado da Informação das Autarquias Locais(SIIAL).

A excepcionalidade e transitoriedade do programa específico de regularização de dívidas vencidas referido, importam um conjunto de regras substantivas e procedimentais que deve ser escrupolosamente cumprido, nomeadamente o período até onde são elegíveis as dívidas passíveis de integrarem o programa, as condições de adesão impostas, a existência de uma Comissão de Análise própria para apreciar os pedidos dos Municípios e, finalmente, **a fixação de um prazo limite para apreciação dos pedidos de adesão.**

O PAEL abrange todos os pagamentos dos municípios em atraso há mais de 90 dias, tendo o Estado disponibilizado para esse efeito no **Orçamento de Estado para 2012**, como decorre do artigo 208º n.º 1 da lei n.º 64-B/2011 de 30 de Dezembro, um fundo no montante de € 1 000 000 0000,00.

O montante elegível para cada autarquia aderente corresponde à diferença entre o montante dos pagamentos em atraso a 31 de março de 2012 e a soma dos montantes correspondentes à redução prevista nos n.ºs 3 e 4 do artigo 65º da Lei do Orçamento de Estado para 2012 e às dívidas abatidas com a utilização de verbas do Fundo de Regularização Municipal, conforme se estabelece no artigo 3º n.º 3 da lei n.º 43/2012, de 28 de agosto.

Em relação ao procedimento de adesão ao regime do PAEL e ao seu limite temporal, estabelece o nº 1 do artº 5º da Lei nº 43/2012, de 28 de agosto, que *“a adesão do município ao respetivo Programa efetua-se através de pedido dirigido à Comissão, no prazo de 20 dias*



# Tribunal de Contas

---

*seguidos, após a publicação do formulário a aprovar mediante portaria dos membros do Governo responsáveis pela área das finanças e das autarquias locais”.*

Para concretização desse limite, em 14 de setembro foi publicada a Portaria nº 281-A/2012 que aprovou e publicou em anexo o formulário de adesão ao PAEL, pelo que o prazo de 20 dias seguidos, estipulado no nº 1 do artigo 5º da Lei nº 43/2012, terminou em 4 de outubro de 2012.

No caso em apreciação, o Município de Tomar, conhecedor de todos aqueles requisitos do programa, apresentou o pedido de adesão e a ficha de candidatura ao referido programa da DGAL no dia 8 de outubro de 2012, ou seja para além do prazo legalmente admitido à entrega das candidaturas.

Questionado por este Tribunal sobre as razões para tal atraso no pedido de adesão ao programa, não foi dada qualquer justificação para essa situação passível de relevar esse comportamento tardio.

Invocou-se, como motivo, uma dúvida suscitada sobre qual a «maioria necessária» para aprovação do empréstimo pelo órgão autárquico, o que, de todo, não justifica o atraso na entrega do pedido.

Assim sendo, face ao dispositivo legal referido e, concretamente à data limite fixada na lei para a entrega do pedido na Comissão de Análise, para todas as autarquias que pretendessem aderir ao programa, é manifesta a sua intempestividade legal.

## **ii. Da autorização da Assembleia Municipal para a contração do empréstimo.**

O empréstimo agora contratado, segundo a cláusula 4.ª, tem um prazo máximo de 14 anos sem período de carência.

De acordo com o artigo 38.º n.º 2 da Lei das Finanças Locais (Lei n.º 2/2007 de 15 de Janeiro) trata-se de um empréstimo a longo prazo que, inequivocamente, vai abranger mais do que dois mandatos eleitorais.



# Tribunal de Contas

---

Dispõe o artigo 38 n.º 8 da mesma Lei que a contração de empréstimos de médio e longo prazo que abranjam mais do que dois mandatos tem que ser autorizada pela maioria absoluta dos membros em efetividade de funções da assembleia Municipal.

Trata-se de uma norma que dispõe sobre as condições em que a Assembleia Municipal (que é a autoridade orçamental da autarquia) deve assumir os compromissos financeiros com repercussões a longo prazo, que naturalmente vinculam e atingem outras gerações e que, por isso, protege o interesse e a sustentabilidade financeira da autarquia. **Daí a exigência legal de uma maioria qualificada para vincular a autarquia à contratualização de empréstimos de longo prazo.**

Conforme decorre dos documentos juntos relativamente à deliberação da Assembleia Municipal que aprovou o empréstimo constata-se que a mesma foi tomada por maioria relativa (15 votos a favor, em 37 membros em efetividade de funções na Assembleia Municipal).

Assim sendo é manifesto que o referido empréstimo carece da autorização legalmente imposta para, juridicamente, poder vincular o Município.

A inexistência dessa maioria viola, por isso, norma legal de natureza financeira.

Como vem sendo reiteradamente sublinhado por este Tribunal, a Lei das Finanças Locais é um diploma legal de natureza e expressão financeira e as suas normas protegem o interesse financeiro público mediante regras que previnem o endividamento excessivo dos municípios - cf., entre outros, os Acórdãos n. 3/2012 de 30.01.2012, 1ª secção /SS e n.º 20/2012 de 13 .11.2012, 1ª secção/PL.

As ilegalidades decorrentes das normas citadas, quer relativas à intempestividade do pedido de adesão, quer relativas à autorização do empréstimo pelo órgão autárquico competente, integram o fundamento de recusa de visto estabelecido nas alíneas b) e c) do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC.



# Tribunal de Contas

---

## IV. DECISÃO

Pelos fundamentos expostos, acordam os Juízes da 1.ª Secção, em Subsecção em recusar o visto prévio relativo ao contrato apresentado pelo Município de Tomar.

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

Lisboa, 12 de Março de 2013

Os Juízes Conselheiros,

(Mouraz Lopes-Relator)

(Helena Abreu Lopes)

(Alberto Fernandes Brás)

Fui presente

(Procurador-Geral Adjunto)

(José Vicente)



# Tribunal de Contas

---