



Transitado em julgado em 26-05-2016
(Desistência do RO 4/2016 - 1ªS)

ACÓRDÃO N.º1/2016 – 12.JAN-1ªS/SS

Processo de fiscalização prévia nº 2460/2015

Relatora: Helena Abreu Lopes

Acordam os Juízes do Tribunal de Contas, em Subsecção da 1.ª Secção:

I. RELATÓRIO

1. O **Município de Ponte de Sôr** remeteu, para efeitos de fiscalização prévia, uma adenda ao contrato de *empréstimo para reforço de tesouraria*, celebrado em 4 de Maio de 2015 entre aquela autarquia e a **Caixa Geral de Depósitos, SA**, (CGD) pelo valor global de € 2 800 000,00.
2. A referida adenda foi outorgada em 9 de Novembro de 2015, prorrogando o prazo do referido contrato.
3. O processo foi recebido neste Tribunal em 20 de Novembro de 2015 e foi objeto de devoluções para instrução complementar e para convidar a autarquia a reponderar a decisão de prorrogação do contrato face à sua manifesta ilegalidade.
4. O contrato foi reenviado ao Tribunal em 29 de Dezembro de 2015, insistindo o município na prorrogação e no pedido de visto.



II. FUNDAMENTAÇÃO

FACTOS

5. Em 4 de Maio de 2015, o município e a CGD celebraram o contrato de empréstimo em apreço, na modalidade de abertura de crédito em regime de conta-corrente, até ao montante de € 2 800 000,00.
6. A finalidade estabelecida do empréstimo era o “*reforço de tesouraria*”.
7. Foi estabelecido na cláusula 4 que o empréstimo vigoraria até 31 de Dezembro de 2015, a contar da data da perfeição do contrato.
8. O contrato não foi submetido a fiscalização prévia deste Tribunal.
9. O município esclareceu, designadamente através do ofício n.º 16239, de 16 de Novembro de 2015, a fls. 2 dos autos, que a justificação para a celebração do contrato foi a “*situação pontual de dificuldades de tesouraria decorrente da morosidade verificada com o encerramento do actual QREN¹ e pelo atraso na entrada em vigor do Novo Quadro Comunitário-Portugal 2020*”.
10. Da acta da reunião da Câmara Municipal de Ponte de Sôr de 18 de Março de 2015, que aprovou o início do processo para a celebração do contrato de empréstimo em apreço, a fls. 14 dos autos, consta que:
 - O município dependia da libertação de saldos de projectos por conta do QREN no valor de € 948 755,98;
 - O município tinha 4 candidaturas a fundos comunitários, ainda por analisar, no valor de € 1 854 775,05;

¹ O QREN (Quadro de Referência Estratégico Nacional) constituiu o enquadramento para a aplicação da política europeia de coesão económica e social em Portugal no período 2007-2013.



Tribunal de Contas

- 11.** O município tinha duas obras a decorrer, o Hangar e o Campus Universitário, que ainda não se encontravam financiadas, e para as quais ainda faltava pagar € 865 275,93 e € 4 130 689,94, respectivamente.
- 12.** Da referida acta e também da acta da reunião da Câmara Municipal de 22 de Abril de 2015, que aprovou o empréstimo, consta uma declaração de voto contra, considerando a medida arriscada. Refere-se que a opção de construção do Hangar e do Campus Universitário no aeródromo municipal foi tomada sem certeza do seu financiamento, não havendo garantias de financiamento através de fundos comunitários. Mais se diz: *“o que coloca a autarquia numa situação financeira muito frágil, já que os empréstimos de curto prazo terão de ser pagos até 31 de Dezembro do corrente ano, como aliás é reconhecido no teor da informação instrutória do assunto em discussão”*.
- 13.** Em 9 de Novembro de 2015, foi outorgada a adenda contratual agora presente a fiscalização prévia, alterando a cláusula 4 do contrato. Esta cláusula passou a estipular que o contrato vigora até 31 de Dezembro de 2016, a contar de 11 de Maio de 2015.
- 14.** A adenda refere ainda expressamente que as restantes cláusulas se mantêm válidas e por consequência inalteradas.
- 15.** A celebração da adenda foi autorizada por deliberações da Câmara Municipal, de 28 de Outubro de 2015, e da Assembleia Municipal, de 13 de Novembro de 2015, das quais igualmente constam votos contra com a motivação já acima referida.
- 16.** Das informações e deliberações que a precederam, consta que a decisão de prorrogação do empréstimo assentou na circunstância de *“volvidos seis meses após a contratação do empréstimo e apesar das muitas diligências envidadas pelo Município junto da CCDRA, a situação se mantém inalterada”*, uma vez que *“infelizmente e sem qualquer responsabilidade por parte do Município, o actual*



Tribunal de Contas

quadro comunitário não está a ser operacionalizado com a celeridade que o País, e as entidades públicas neste caso, necessitam.”.

- 17.** Mais consta desses documentos que o empréstimo foi utilizado para pagamento de facturas referentes às obras da construção do Centro de Negócios e do Campus Tecnológico, sendo que *“até ao próximo 31 de dezembro de 2015 o Município de Ponte de Sor pode ainda não ter recebido o valor necessário à liquidação do empréstimo”.*
- 18.** No ofício n.º 17062, de 10 de Dezembro de 2015, a fls. 46 dos autos, a autarquia refere que o município tem a receber de saldos finais das candidaturas a fundos comunitários um montante de € 827.880,12 e de candidaturas aprovadas € 1 463 411,59.
- 19.** Do mesmo ofício e dos mapas constantes do documento 1 que o acompanha, conclui-se que nenhum desses valores se refere às obras cujas facturas foram pagas pelo empréstimo em referência. O financiamento destas obras (Construção de Hangar e Campus Tecnológico) aguarda ainda a publicação dos avisos de candidatura, não estando ainda, assim, nem aprovado nem garantido.
- 20.** Confrontada com a ilegalidade da prorrogação do empréstimo, a autarquia vem sustentar que deve atender-se ao *“disposto na alínea b) da Lei n.º 7/98, de 3 de Fevereiro, normativo este que se encontra em vigor, pelo que permitimo-nos não concordar sobre a ilegalidade do procedimento”* (vide ofício n.º 18282, de 29 de Dezembro de 2015, a fls. 101 dos autos).



ENQUADRAMENTO JURÍDICO

Da sujeição dos empréstimos de curto prazo, e da sua eventual prorrogação, a fiscalização prévia do Tribunal de Contas

21. 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)², estão sujeitos à fiscalização prévia do Tribunal de Contas todos os actos de que resulte o aumento da dívida pública *fundada* das autarquias locais.

22. 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*”.

23. Assim, para efeitos de submissão a fiscalização prévia deste Tribunal, importa saber se os empréstimos 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.

24. Considerando que o empréstimo inicialmente contratado em 4 de Maio de 2015 vigorava apenas até 31 de Dezembro de 2015, conclui-se que se destinava a ser

² **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, 35/2007, de 13 de Agosto, 3-B/2010, de 28 de Abril, 61/2011, de 7 de Dezembro, 2/2012, de 6 de Janeiro, e 20/2015, de 9 de Março, e as Rectificações n.ºs 1/99, de 16 de Janeiro, 5/2005, de 14 de Fevereiro, e 72/2006, de 6 de Outubro.



Tribunal de Contas

amortizado no exercício orçamental em que foi gerado, pelo que constituía dívida *flutuante*, e, conseqüentemente, não se encontrava sujeito a fiscalização prévia deste Tribunal.

25. Refira-se, no entanto, que a citada alínea a) do n.º 1 do artigo 46.º da LOPTC abrange, não apenas os empréstimos contraídos, mas “*todos os actos de que resulte o aumento da dívida pública fundada*”.
26. 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 na previsão daquele 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 que implique que ele passe a ser amortizado para além de 31 de Dezembro do ano em que foi contraído.
27. Assim, não obstante a versão inicial do contrato não implicar fiscalização prévia deste Tribunal, a adenda agora introduzida ao mesmo, ao alterar o seu prazo em termos que implicam a sua prorrogação para além de 31 de Dezembro de 2015, determina o aumento da dívida pública fundada do município e, conseqüentemente, a necessidade da sua submissão a fiscalização prévia.
28. A adenda contratual está, pois, sujeita ao visto deste Tribunal.

Do crédito municipal a curto prazo

29. No entanto, o facto de a Lei n.º 7/98 classificar a dívida pública fundada como aquela que é “*contraída para ser totalmente amortizada num exercício orçamental subsequente ao exercício no qual foi gerada*” e o de a LOPTC utilizar esse conceito como delimitador dos actos creditícios sujeitos a fiscalização prévia do Tribunal de Contas não são só por si legitimadores de uma amortização de empréstimos em ano subsequente ao da sua contracção.



Tribunal de Contas

- 30.** Uma coisa é o preenchimento de conceitos legais, como forma de interpretar a lei, outra a admissibilidade concreta das figuras utilizadas.
- 31.** Ora, a actividade financeira das autarquias locais está subordinada, enquadrada e limitada pela lei. A lei estabelece as condições em que os municípios podem e devem recorrer a empréstimos, dispendo designadamente sobre os tipos possíveis de endividamento, sobre os limites quantitativos aplicáveis, sobre os pressupostos e condições da sua autorização e contracção, sobre a sua duração, sobre as finalidades a que se podem destinar e sobre como devem ser aplicados.
- 32.** O artigo 49.º, n.º 1, do regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais (RFALEI)³ refere expressamente que os municípios podem contrair empréstimos, incluindo aberturas de crédito junto de quaisquer instituições autorizadas por lei a conceder crédito, mas apenas *nos termos da lei*. O endividamento municipal está 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.
- 33.** O n.º 2 do mesmo artigo classifica como empréstimos de curto prazo aqueles que tenham maturidade até um ano e o artigo 50.º fixa o regime geral dos empréstimos deste tipo.
- 34.** Ao contrário do que se estabelecia nas leis que regiam as finanças municipais anteriormente à entrada em vigor do RFALEI, hoje os empréstimos de curto prazo a celebrar pelos municípios não estão sujeitos a um limite quantitativo específico. Estão, no entanto, submetidos ao *plafond* geral e a limitações quanto à sua finalidade e ao prazo da sua amortização.

³ **Lei n.º 73/2013**, de 3 de Setembro, rectificada pela Retificação n.º 46-B/2013, de 1 de Novembro, e alterada pelas Leis n.ºs 82-D/2014, de 31 de Dezembro, 69/2015, de 16 de Julho, e 132/2015, de 4 de Setembro.



Tribunal de Contas

- 35.** Desde logo, da conjugação do disposto no n.º 2 do artigo 49.º e no n.º 1 do artigo 50.º do RFALEI resulta claramente que os empréstimos de curto prazo têm uma vigência máxima de um ano mas não podem deixar de ser amortizados até ao final do exercício económico em que foram contratados. O seu horizonte temporal máximo é, pois, de 1 de Janeiro a 31 de Dezembro de um mesmo ano.
- 36.** Também nesta matéria o regime difere do constante de legislação anterior. Assim, ao contrário do que antes sucedia, desde 1 de Janeiro de 2014 que não é possível que um empréstimo de curto prazo celebrado por um município transite de um exercício orçamental para outro.
- 37.** Ora, a adenda contratual enviada para fiscalização prévia deste Tribunal, viola as duas limitações referidas. Não só prevê uma amortização em ano e exercício económico subsequente ao ano da contracção do empréstimo como consagra uma vigência do empréstimo superior ao seu prazo de maturidade máximo, uma vez que estipula uma vigência superior a um ano.
- 38.** A imposição legal de que um empréstimo de curto prazo seja amortizado até ao final do exercício económico em que foi contratado não conflitua em nada com a Lei n.º 7/98 ou com as regras de contabilização constantes do POCAL. Continuam a existir empréstimos que transitam de um ano económico para outro, que aumentam a dívida fundada de uma entidade e que devem ser contabilizados em conformidade com essas circunstâncias. Só que tais empréstimos não podem, nos termos do RFALEI actual, ser empréstimos de curto prazo. Poderão ser, designadamente empréstimos de médio e longo prazo, contraídos nos termos e com as finalidades e limites fixados na lei para esse tipo creditício.
- 39.** Coerentemente com este regime, o RFALEI impôs igualmente uma proibição de consolidação de dívida de curto prazo, sempre que a duração do acordo ultrapasse o exercício orçamental. O estabelecido na alínea c) do n.º 7 do artigo 49.º aponta claramente no sentido de que não pode ser estabelecido um empréstimo para um



Tribunal de Contas

novo ano económico com a finalidade de pagar um empréstimo de curto prazo anterior que não pôde ser amortizado no prazo legal. A prorrogação pretendida contraria também esta proibição legal expressa.

- 40.** O n.º 1 do artigo 50.º do RFALEI encerra uma outra limitação legal, ligada à finalidade do crédito. Diz o preceito que os empréstimos de curto prazo podem ser contraídos pelos municípios tão só para fazer face a *dificuldades de tesouraria*.
- 41.** Em sentido comum, as dificuldades de tesouraria são necessidades *pontuais* que uma certa entidade enfrenta para fazer face aos pagamentos que tem de efectuar. Por outro lado, em contabilidade pública, as operações com expressão de *tesouraria* são normalmente consideradas como aquelas que, apesar de envolverem a entrada e saída de fundos, não têm expressão *orçamental*. Considerando estas noções e a obrigação legal de as dificuldades de tesouraria que podem originar o recurso a empréstimos municipais de curto prazo terem obrigatoriamente de ser resolvidas no mesmo exercício económico em que surgem, facilmente concluímos que um empréstimo para ocorrer a dificuldades de tesouraria não pode ser uma fonte de financiamento das despesas orçamentais.
- 42.** De acordo com os princípios orçamentais, em especial o do equilíbrio, existindo despesas a satisfazer junto de terceiros num determinado exercício económico, terão de estar também orçamentalmente previstas as receitas necessárias para satisfazer essas despesas (vide ponto 3.1 do POCAL: *o orçamento prevê os recursos necessários para cobrir todas as despesas*). Ora, tendo os empréstimos de curto prazo de ser amortizados no próprio ano, é óbvio que eles não podem constituir financiamento das despesas. Assim, para uma despesa orçamental do ano x tem de estar prevista no mesmo ano receita equivalente, a qual não pode ser proveniente de empréstimo de curto prazo.
- 43.** Como não pode haver despesas orçamentais que não tenham cobertura em receitas do orçamento, conclui-se que uma despesa orçamental poderá ser satisfeita por



Tribunal de Contas

recurso a um empréstimo de curto prazo apenas na circunstância de a receita orçamental necessária para a sua cobertura estar já prevista para o mesmo ano mas não estar ainda realizada. A amortização do empréstimo será, posteriormente, embora ainda no mesmo ano, feita com recurso às receitas previstas, no momento em que venham a ser concretizadas.

44. As dificuldades de tesouraria estão, assim, ligadas aos desajustamentos entre os momentos em que se impõe proceder aos pagamentos e aqueles em que as receitas são efectivamente cobradas, desde que tudo se regularize no mesmo ano.
45. Deste modo, um empréstimo de curto prazo, porque deve necessariamente ser amortizado no mesmo ano da sua contracção, tem de ter como contrapartida uma receita orçamental desse ano. O referido empréstimo é, tão só, uma forma de *antecipação* dessa receita, que todas as regras orçamentais e de prudência ditam deve ser certa.
46. Conforme o que acima se apontou na matéria de facto, o que sucedeu no caso foi que a autarquia utilizou o empréstimo contraído em Maio de 2015 junto da CGD para pagar facturas de obras cujo financiamento não estava aprovado nem assegurado e cuja receita não se realizou. O município usou o empréstimo para supostamente antecipar receitas provenientes de fundos comunitários aos quais não se havia ainda candidatado nem ainda sequer se candidatou.
47. A autarquia refere, em vários passos do processo, que a situação gerada não é da sua responsabilidade. Invoca que as suas dificuldades de tesouraria se devem à morosidade no pagamento dos saldos finais das candidaturas aprovadas. Não é esse o caso vertente, porquanto as verbas em causa não constam de candidaturas aprovadas. Refere ainda os atrasos verificados na publicação de avisos de candidatura. Tendo celebrado o contrato de empréstimo em Maio, e mesmo que esses atrasos se possam ter verificado, a autarquia não desconhecia certamente as demoras habituais nem a incerteza e baixa probabilidade de conseguir candidatar as



Tribunal de Contas

obras, conseguir a respectiva aprovação e conseguir receber os fundos, tudo num espaço de escassos 7 meses.

48. Assim, a contratação e utilização do empréstimo não fizeram face a meras dificuldades de tesouraria, para antecipação de receitas certas, mas a um verdadeiro défice orçamental, para o qual não existia receita credível prevista.
49. Deste modo, na execução do empréstimo e na sua prorrogação, foi também violada a finalidade obrigatória do mesmo. A falta de realização da receita que o empréstimo visava antecipar transformou-o num instrumento de financiamento do défice orçamental do município.
50. Poderia equacionar-se se as alterações operadas ao empréstimo, em termos de prazo e finalidade e por virtude da sua não amortização no prazo legal, o teriam transformado num empréstimo de médio prazo.
51. No entanto, para além de os elementos necessários à sua análise enquanto empréstimo de médio prazo não estarem presentes no processo, a autarquia afasta expressamente essa hipótese. Diz-se no ofício n.º 17062, de 10 de Dezembro de 2015, a fls. 47 dos autos, “*A possibilidade de se equacionar um empréstimo de médio e longo prazo para esta operação nunca se colocou*”.

Das ilegalidades verificadas

52. A pretendida prorrogação do empréstimo é, pois, ilegal, uma vez que viola:
- O que expressamente se dispõe no n.º 1 do artigo 50.º do RFALEI, que impõe a amortização dos empréstimos de curto prazo até ao final do exercício económico em que são contratados;
 - O estipulado no n.º 2 do artigo 49.º do mesmo diploma, que não permite a alteração do prazo de maturidade de um empréstimo de curto prazo para um período superior a um ano;



Tribunal de Contas

- O previsto na alínea c) do n.º 7 do mesmo artigo, que não admite a celebração de um acordo com uma entidade financeira que implique o alargamento do prazo de uma dívida de curto prazo para além do termo do exercício orçamental;
- O estabelecido na primeira parte do n.º 1 do artigo 50.º da referida Lei, que não admite outra finalidade para os empréstimos de curto prazo que não a de ocorrer a dificuldades de tesouraria.

53. Os artigos 49.º e 50.º do RFALEI, cuja disciplina foi violada, são de inquestionável natureza financeira.

54. Nos termos da alínea b) do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC, a violação de normas financeiras constitui fundamento para a recusa de visto aos actos submetidos a fiscalização prévia do Tribunal de Contas.

55. Nos termos do estabelecido no artigo 4.º, n.º 2, do RFALEI e no artigo 59.º, n.º 2, alínea c), da Lei n.º 75/2013, de 12 de Setembro (contendo o regime jurídico das autarquias locais)⁴, são nulas as deliberações dos órgãos do município que determinem ou autorizem a realização de despesas não permitidas por lei. É essa a situação das deliberações que decidiram recorrer à utilização ou alteração de um mecanismo creditício, com encargos públicos, que a lei não prevê nem admite.

56. Assim, nos termos do disposto nos artigos 283.º, n.º 1, e 284.º, n.º 2, do Código dos Contratos Públicos, e no artigo 161.º, n.º 2, alínea k), do Código do Procedimento Administrativo, o instrumento contratual em apreciação está também ferido de nulidade.

57. A nulidade é fundamento da recusa de visto, nos termos do estabelecido na alínea a) do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC.

⁴ Lei n.º 75/2013, de 12 de Setembro, rectificada pelas Rectificações n.ºs 46-C/2013, de 1 de Novembro, e 50-A/2013, de 11 de Novembro, e alterada pelas Leis n.ºs 25/2015, de 30 de Março, e 69/2015, de 16 de Julho.



- 58.** Acresce que a desconformidade da adenda com a lei aplicável implica a alteração do resultado financeiro, já que, a não ser celebrada como se impunha, não ocorreria a reconfiguração da dívida municipal nem a despesa pública envolvida.
- 59.** Ocorre, pois, também o fundamento de recusa de visto previsto no artigo 44.º, n.º 3, alínea c) da referida LOPTC.

III. DECISÃO

Pelos fundamentos indicados, e nos termos do disposto nas alíneas a), b) e c) do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC, acordam os Juízes do Tribunal de Contas, em Subsecção da 1.ª Secção, em recusar o visto ao contrato acima identificado.

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

Lisboa, 12 de Janeiro de 2016

Os Juízes Conselheiros,

(Helena Abreu Lopes - Relatora)

(João Figueiredo)

(José Mouraz Lopes)



Tribunal de Contas

O Procurador-Geral Adjunto