

**ACÓRDÃO N.º 13/2012 - 15.mai. - 1ª S/SS**

**(Processo n.º 4/2012)**

**DESCRITORES:** Contrato de Empréstimo / Dívida Pública Fundada / Autarquia Local / Prorrogação do Prazo / Amortização / Limite de Endividamento / Endividamento Municipal / Recusa de Visto

**SUMÁRIO:**

1. Nos termos da al. a) do n.º 1 do art.º 46.º, conjugado com a al. c) do n.º 1 do art.º 2.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC), estão sujeitos à fiscalização prévia do Tribunal de Contas todos os atos de que resulte o aumento da dívida pública fundada das autarquias locais.
2. A 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 é um ato que deve ser submetido ao visto do Tribunal de Contas.
3. 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 (cfr. art.º 38.º, n.º 3 da Lei das Finanças Locais).
4. O montante dos empréstimos de curto prazo não pode exceder, em qualquer momento do ano, 10% da soma do montante das receitas identificadas no art.º 39.º, n.º 1 da Lei das Finanças Locais. Para efeitos do limite referente a empréstimos de médio e longo prazo, consideram-se os empréstimos de curto prazo no montante não amortizado até 31 de dezembro do ano anterior (cfr. art.º 39.º, n.º 4 da Lei das Finanças Locais).
5. As prorrogações do prazo do empréstimo, pela sua não atempada amortização e pelo desrespeito pelos limites ao endividamento municipal violam o disposto nos arts. 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, o art.º 53.º da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro, e o art.º 66.º da Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro.

6. A violação das normas financeiras mencionadas constitui fundamento de recusa de visto, nos termos do art.º 44.º, n.º 3, al. b) da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC).

**Conselheira Relatora:** Helena Abreu Lopes



Mantido pelo acórdão n.º 20/12, de 13/11/12,  
proferido no recurso n.º 08/12

## ACÓRDÃO N.º 13 /12 -15.MAI- 1.ª S/SS

Proc. N.º 4/2012

1. O *Município de Tábua* solicitou a fiscalização prévia do acto de prorrogação do **empréstimo** celebrado, em 1 de Fevereiro de 2011, entre aquela entidade e o *Banco Santander Totta, S.A.*, através do qual este Banco havia concedido ao Município um financiamento de €675.000,00, em regime de **abertura de crédito a curto prazo na modalidade de conta corrente**.

## 2. DOS FACTOS

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

- a) Em 22 e 29 de Dezembro de 2010, respectivamente, a Câmara Municipal e a Assembleia Municipal de Tábua autorizaram a contratação de um empréstimo a curto prazo e a consulta a 3 instituições bancárias para o efeito;
- b) Em 4 de Janeiro de 2011 foi efectuada a consulta a 4 instituições de crédito para a concessão de um empréstimo a curto prazo, até ao montante de €675.000,00, e até 31 de Dezembro de 2011;
- c) 2 dessas instituições apresentaram proposta;
- d) Em 28 de Janeiro e 11 de Fevereiro de 2011, a Câmara Municipal de Tábua adjudicou o contrato à proposta apresentada pelo *Banco Santander Totta, S.A.* e aprovou as respectivas cláusulas contratuais, referindo expressamente o seguinte:

*“Este empréstimo a curto prazo entra no âmbito das operações de tesouraria, pelo que de acordo com a alínea a) do n.º 1 do artigo 46.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, e o n.º 1 do artigo 28.º da*



## Tribunal de Contas

---

*Resolução n.º 7/98/MAI.19-1.ªS/PL, não necessita de Visto do Tribunal de Contas.”*

- e) Com data de 1 de Fevereiro de 2011, foi outorgado o contrato de abertura de crédito por conta corrente acima referido, destinado, nos termos da sua cláusula 2.ª a ser usado por uma ou mais vezes pelo beneficiário “*como fundo de maneo de apoio à tesouraria*”;
- f) De acordo com a cláusula 3.ª do contrato, o mesmo foi celebrado para vigorar *até 31 de Dezembro de 2011*;
- g) O contrato não foi, então, sujeito a fiscalização prévia deste Tribunal;
- h) Em 22 de Dezembro de 2011, o Presidente da Câmara remeteu ao gerente do Banco em causa um ofício em que referia:

*“(...) Apesar de o referido empréstimo ter sido solicitado pelo prazo de 1 (um) ano, o contrato celebrado com o Banco Santander Totta, S.A. tem o seu término em 31.12.2011, não perfazendo assim o prazo solicitado.*

*Actualmente a Câmara Municipal tem um valor em dívida de € 675.000,00 (seiscentos e setenta e cinco mil euros).*

*Deste modo, solicita-se a prorrogação do prazo do referido empréstimo até ao dia 01/02/2012 (...).”*

- i) Em 26 de Dezembro de 2011 foi outorgado um aditamento ao contrato, alterando-se a cláusula 3.ª e estipulando-se que o contrato vigoraria *até 31 de Janeiro de 2012*;
- j) Em 29 de Dezembro de 2011, o Presidente da Câmara Municipal remeteu a este Tribunal um processo relativo à prorrogação do prazo do empréstimo, informando, designadamente:

*“(...) Considerando as dificuldades de tesouraria do Município, não foi possível realizar a amortização do valor em dívida até à data de vencimento do contrato;*

*(...) Contactada a instituição de crédito Banco Santander Totta, S.A., no sentido de possibilitar a prorrogação do prazo do empréstimo até ao dia 01 de Fevereiro de 2012, a mesma manifestou disponibilidade para o efeito (...).”*

- k) Em 13 e 25 de Janeiro de 2012, respectivamente, a Câmara e a Assembleia Municipal de Tábua ratificaram a prorrogação do contrato;



- I) Tendo o processo de fiscalização prévia relativo à prorrogação do contrato em apreço sido devolvido aos serviços para instrução e esclarecimentos, foi, designadamente, informado em 16 de Fevereiro de 2012, que:

*“(...) devido a vários factores, (...) e nomeadamente aos atrasos nos recebimentos do QREN, não foi possível pagar o referido empréstimo de curto prazo.*

*(...)a Câmara Municipal tinha toda a intenção de proceder à liquidação do empréstimo de curto prazo até 31 de dezembro de 2011, e quando muito, de acordo com o aditamento ao mesmo, até 31 de janeiro de 2012, o que não veio a suceder uma vez que o Banco Santander Totta condicionou a operação de Saneamento Financeiro à não liquidação do empréstimo a curto prazo, mas sim à transformação do mesmo em médio e longo prazo, assunto este que foi objecto de análise em reunião havida em 20 de janeiro de 2012, na sede do Banco Santander Totta no Porto.*

*Dada a impossibilidade de proceder à amortização do empréstimo a curto prazo e a referida exigência por parte do Banco Santander Totta da inclusão do mesmo no empréstimo de saneamento financeiro, transformando-o assim em dívida fundada, solicitou esta Câmara Municipal ao Banco Santander Totta (...) a prorrogação do prazo de amortização para a data de 01 de fevereiro de 2012, data em que se conclui um ano, após a data de assinatura do contrato. Este pedido de prorrogação foi presente em reunião de câmara de 13 de janeiro de 2012, tendo o mesmo sido aprovado por unanimidade.*

*(...) Sempre na procura da transparência e da legalidade das decisões, e mais uma vez condicionados à exigência da proposta do Banco Santander Totta, foi proposta e aprovada em Reunião Extraordinária de Câmara n.º 02/2012, de 25 de janeiro de 2012 e Sessão Extraordinária da Assembleia Municipal de Tábua de 30 de janeiro de 2012, nova prorrogação do prazo de amortização do empréstimo, nos termos que se descrevem, “...para os prazos legais previstos, cuja data de amortização será sempre posterior à data do visto do Tribunal de Contas ao Estudo e Plano de Saneamento Financeiro do município de Tábua.”;*

- m)** Em 16 de Fevereiro de 2012, foi outorgado um aditamento ao contrato de empréstimo em causa, alterando o respectivo prazo bem



como os juros devidos. O contrato passou a vigorar “até 1 de Setembro de 2012, caducando nessa data”;

- n) Questionado sobre a viabilidade legal das prorrogações de prazo do empréstimo, face à violação dos limites de endividamento e à ultrapassagem do prazo máximo dos empréstimos de apoio à tesouraria, o município veio referir que se viu forçado a aceitar a proposta do Banco de converter o empréstimo de curto prazo em médio e longo prazo, sob pena de inviabilidade do saneamento financeiro do município;
- o) De acordo com os dados fornecidos pelo município, o mesmo apresentava no final do ano de 2011:
- Excesso de endividamento líquido no montante de € 901 585
  - Margem de endividamento de médio e longo prazo no valor de € 387.205
  - € 6.442.087 de receitas relevantes para o cálculo do endividamento de curto prazo.

## 3. FUNDAMENTAÇÃO

### 3.1. Da sujeição dos empréstimos de curto prazo 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)<sup>1</sup>, 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

---

<sup>1</sup> 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 e 2/2012, de 6 de Janeiro.



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 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.

No caso, como consta das alíneas e) e f) do n.º 2 deste Acórdão, o empréstimo foi contraído em 1 de Fevereiro de 2011 para vigorar até 31 de Dezembro do mesmo ano. De acordo com o seu clausulado inicial, não se verificava aumento da dívida pública fundada do Município, pelo que não houve necessidade da sua submissão a fiscalização prévia.

No entanto, as prorrogações do contrato para além de 31 de Dezembro de 2011 que, conforme resulta das alíneas h), i) e m) do probatório, vieram a ocorrer, redundaram num aumento da dívida pública fundada da autarquia.

Assim, os actos de prorrogação do prazo do empréstimo *sub judice* estão sujeitos a fiscalização prévia do Tribunal de Contas, o que significa que a sua eficácia depende de uma decisão favorável deste órgão.

### **3.2. Do crédito municipal a curto prazo e da prorrogação ou incumprimento dos respectivos prazos**

A legislação financeira aplicável estabelece a possibilidade de as autarquias recorrerem ao crédito para financiamento de determinados tipos de despesa apenas em circunstâncias muito delimitadas e fixando limites ao seu endividamento anual.



Nessa linha, o n.º 1 do artigo 38.º da Lei das Finanças Locais<sup>2</sup> 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 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 o empréstimo em causa foi contraído por um prazo inicial inferior a um ano com a finalidade de servir de fundo de maneo de *apoio à tesouraria*<sup>3</sup>.

A primeira prorrogação do prazo do empréstimo, referenciada nas alíneas h) e i) do n.º 2, embora fazendo com que o mesmo transitasse de ano, respeitou o prazo máximo de um ano.

No entanto, a segunda prorrogação, referida na alínea m) da matéria de facto, pretende prolongar a sua vigência para além desse prazo máximo.

Ora, como vimos acima, os empréstimos de maturidade superior a 1 ano só podem ser contraídos para aplicação em investimentos ou para proceder ao saneamento ou ao reequilíbrio financeiro dos municípios.

---

<sup>2</sup> Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro, com as alterações introduzidas pela Declaração de Rectificação n.º 14/2007, publicada na 1.ª Série do *Diário da República* de 15 de Fevereiro, e pelas Leis n.ºs 22-A/2007, de 29 de Junho, 67-A/2007, de 31 de Dezembro, 3-B/2010, de 28 de Abril, 55-A/2010, de 31 de Dezembro, e 64-B/2011, de 30 de Dezembro.

<sup>3</sup> Vide alínea e) do n.º 2 deste Acórdão.





Assim, conclui-se que, não tendo o empréstimo sido amortizado no prazo máximo de um ano após a sua contracção e não sendo a pretendida prorrogação<sup>4</sup> do seu prazo para além de 1 de Fevereiro de 2012 possível face à lei, o município mantém junto do banco uma dívida não consentida pelas normas legais acima referidas, na medida em que:

- A sua não amortização 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;
- Enquanto reportada a um empréstimo de curto prazo, a não amortização da dívida naquele prazo implica 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 transformou a dívida num instrumento de financiamento do défice orçamental do município;
- O prolongamento da dívida para além de um ano não permite que a mesma continue a ser classificada como de curto prazo, transformando-o em dívida de médio prazo;
- Enquanto dívida bancária de médio prazo, ela não está, para já, titulada por um empréstimo contraído para o efeito, que se conforme 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).

### **3.3. Dos limites ao crédito municipal.**

De entre as limitações estabelecidas pela lei ao endividamento municipal, avulta ainda a fixação de limites anuais a esse endividamento.

O n.º 1 do artigo 39.º da Lei das Finanças Locais fixa o limite geral dos empréstimos de curto prazo. Refere este preceito legal que o montante dos empréstimos a curto prazo não pode exceder, em qualquer momento do ano, 10% da soma do montante das receitas nele identificadas.

Como consta da alínea m) do ponto 2 deste Acórdão, o montante dessas receitas era, no final de 2011, de € 6.442.087. Ora, o valor do empréstimo em causa (€ 675.000) excede 10% do montante das referidas receitas.

---

<sup>4</sup> A qual foi, aliás, extemporaneamente efectuada.



Por seu turno, o n.º 4 do mesmo artigo 39.º estabelece que, para efeitos do limite referente a empréstimos de médio e longo prazo, se consideram os empréstimos de curto prazo no montante não amortizado até 31 de Dezembro do ano em causa.

Como consta da alínea m) do ponto 2, a margem de endividamento referente a empréstimos de médio e longo prazo do Município de Tábua era, no final de 2011, de € 387.205, valor inferior ao do presente empréstimo. A prorrogação do mesmo originou, pois, a violação dos limites de endividamento de médio e longo prazo.

A legislação aplicável<sup>5</sup> impõe ainda limites ao endividamento líquido municipal. Conforme consta da mesma alínea m) do probatório, à data da prorrogação esse limite encontrava-se largamente excedido.

A inobservância dos limites referidos consubstancia a violação de normas financeiras.

#### 4. EM CONCLUSÃO

Pelas prorrogações do prazo do empréstimo em referência, pela sua não atempada amortização e pelo desrespeito pelos limites ao endividamento municipal foi violado o disposto nos artigos:

- 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;
- 53.º da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de Dezembro;
- 66.º da Lei n.º 64-B/2011, de 30 de Dezembro.

Todas estas normas legais são normas financeiras.

A sua violação constitui fundamento de recusa de visto, nos termos do artigo 44.º, n.º 3, alínea b) da LOPTC.

---

<sup>5</sup> Vide artigo 37.º, n.º 1, da Lei das Finanças Locais, artigo 53.º da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de Dezembro, e artigo 66.º da Lei n.º 64-B/2011, de 30 de Dezembro.



## 5. DECISÃO

**Pelos fundamentos indicados, e por força do disposto na alínea b) 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 aos actos de prorrogação do contrato 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, 15 de Maio de 2012

Helena Abreu Lopes (Relatora)

Manuel Mota Botelho

João Figueiredo

Fui presente

(Procurador Geral Adjunto)

(José Vicente)