



ACÓRDÃO N.º 9/2016 – 21.JUN-1ªS/SS

Processo de fiscalização prévia n.º 2755/2015

Relatora: Helena Abreu Lopes

SUMÁRIO

1. Não obstante a versão inicial do contrato não implicar fiscalização prévia deste Tribunal, o aditamento introduzido 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.
2. Da conjugação do disposto no n.º 2 do artigo 49.º e no n.º 1 do artigo 50.º da Lei n.º 73/2013 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. Quer o contrato inicialmente contratado quer o aditamento entretanto outorgado violam as limitações referidas, ao admitir e concretizar uma amortização em ano e exercício económico subsequente ao ano da contração do empréstimo.
3. O contrato violou ainda o estipulado no n.º 1 do artigo 50.º da mesma lei, que determina que os empréstimos de curto prazo podem ser contraídos pelos municípios tão só para fazer face a dificuldades de tesouraria. Um empréstimo de curto prazo, porque deve necessariamente ser amortizado no mesmo ano da sua contração, tem de ter como contrapartida uma receita orçamental desse ano. No caso, a autarquia utilizou o empréstimo contraído para satisfazer pagamentos em atraso para os quais não dispunha de receitas orçamentais. Assim, a contratação e



Tribunal de Contas

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.

4. A pretendida alteração do empréstimo é, pois, ilegal, violando normas de inquestionável natureza financeira. 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.
5. Nos termos do estabelecido no artigo 4.º, n.º 2, da Lei n.º 73/2013 e no artigo 59.º, n.º 2, alínea c), da Lei n.º 75/2013, 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. 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. 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.
6. 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. Ocorre, pois, também o fundamento de recusa de visto previsto no artigo 44.º, n.º 3, alínea c) da referida LOPTC.

Lisboa, 21 de Junho de 2016



Transitado em julgado em 11/07/2016

ACÓRDÃO N.º 9/2016 – 21.JUN-1ªS/SS

Processo de fiscalização prévia nº 2755/2015

Relatora: Helena Abreu Lopes

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

I. RELATÓRIO

7. O **Município de Setúbal** remeteu, para efeitos de fiscalização prévia, um aditamento ao contrato de *mútuo para apoio à tesouraria*, celebrado em 7 de Julho de 2015 entre aquela autarquia e a **Caixa de Crédito Agrícola Mútuo da Costa Azul, CRL, (CCAMCA)**, pelo valor de € 7 500 000,00.
8. O referido aditamento foi outorgado em 3 de Fevereiro de 2016, alterando, entre outros aspetos, o prazo do empréstimo.
9. O processo foi recebido neste Tribunal em 23 de Dezembro de 2015 e foi objeto de devolução para instrução complementar e para convidar a autarquia a justificar a decisão de prorrogação do contrato face à sua manifesta ilegalidade, tendo sido agora de novo submetido à apreciação deste Tribunal.



II. FUNDAMENTAÇÃO

FACTOS

10. Em 7 de Julho de 2015, o município e a CCAMCA celebraram o contrato de empréstimo em apreço, No montante de € 7 500 000,00.
11. A finalidade estabelecida do empréstimo era o “*apoio à tesouraria*”.
12. Foi estabelecido na cláusula segunda que o empréstimo vigoraria até 31 de Dezembro de 2015, podendo ser renovado até 1 ano da data de celebração, a solicitação escrita da autarquia.
13. O contrato não foi submetido a fiscalização prévia deste Tribunal.
14. Da proposta de abertura do procedimento de contratação do empréstimo bem como dos esclarecimentos prestados através do ofício n.º 17/DAFRH/2016, de 19 de Maio de 2016, a fls. 58 dos autos, consta que a justificação para a celebração do contrato foi a necessidade de reduzir a pressão “*intensiva e constante dos credores*” sobre a tesouraria do município derivada dos significativos pagamentos em atraso, pagamentos esses a satisfazer por um empréstimo de saneamento financeiro cuja contratação se encontrava em curso.
15. A possibilidade de prorrogação do prazo do mútuo foi prevista em virtude de se admitir que o processo de contratação do empréstimo de saneamento financeiro pudesse não se encontrar concluído em 31 de Dezembro de 2015
16. Em reunião de 9 de Dezembro de 2015, a Câmara Municipal de Setúbal, face ao atraso do processo de saneamento financeiro e à redução das receitas municipais expectáveis até ao fim de 2015, constatou não existirem condições materiais para a



Tribunal de Contas

liquidação do empréstimo até ao final do ano. Deliberou, então, acionar a possibilidade de prolongamento do prazo contratual e a solicitação do visto prévio do Tribunal de Contas.

17. Em 3 de Fevereiro de 2016 foi celebrado o aditamento ao contrato de mútuo, o qual, entre outros aspetos, determinou que o termo do empréstimo passasse para 31 de Maio de 2016.

18. Confrontada com a ilegalidade da prorrogação do empréstimo, a autarquia veio sustentar, no ofício já acima referido, que se reuniram condicionalismos excepcionais que permitem ao município prolongar o empréstimo de curto prazo até ao prazo máximo de um ano, para além do ano civil da contratação, “*em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 49.º e n.º 1 do artigo 50.º da Lei n.º 73/2013*”.

ENQUADRAMENTO JURÍDICO

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

19. 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)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.

20. 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

¹ **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

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*”.

- 21.** 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.
- 22.** Considerando que o empréstimo inicialmente contratado em 7 de Julho de 2015 vigorava apenas até 31 de Dezembro de 2015, conclui-se que se destinava a ser amortizado no exercício orçamental em que foi gerado, pelo que constituía dívida *flutuante*, e, conseqüentemente, não se encontrava sujeito a fiscalização prévia deste Tribunal.
- 23.** Refira-se que a citada alínea a) do n.º 1 do artigo 46.º da LOPTC abrange, não apenas os empréstimos contraídos, mas “*todos os atos de que resulte o aumento da dívida pública fundada*”.
- 24.** Daqui decorre que um contrato de aditamento, ou qualquer outro ato, que altere as condições de um empréstimo já celebrado, em termos de ele passar a afetar a dívida pública *fundada* de um município, enquadra-se na previsão daquele preceito legal e deve ser submetido ao visto do Tribunal de Contas. É o caso da 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.
- 25.** Assim, não obstante a versão inicial do contrato não implicar fiscalização prévia deste Tribunal, o aditamento introduzido ao mesmo, ao alterar o seu prazo em



Tribunal de Contas

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.

26. O aditamento contratual está, pois, sujeito ao visto deste Tribunal, o que, aliás, foi cumprido pelo município.

Do crédito municipal a curto prazo

27. 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 atos 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 contração.

28. O artigo 49.º, n.º 1, do regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais (RFALEI)² 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.

29. É certo que o n.º 2 do mesmo artigo classifica como empréstimos de curto prazo aqueles que tenham maturidade até um ano. No entanto, o artigo 50.º fixa o regime geral dos empréstimos deste tipo, determinando-se a sua submissão ao *plafond*

² **Lei n.º 73/2013**, de 3 de Setembro, rectificadora 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

geral de endividamento da autarquia e limitações quanto à sua finalidade e ao prazo da sua amortização.

- 30.** 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. Ao contrário do que sucedia na lei anterior, 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.
- 31.** Ora, quer o contrato inicialmente contratado quer o aditamento entretanto outorgado violam as limitações referidas, ao admitir e concretizar uma amortização em ano e exercício económico subsequente ao ano da contração do empréstimo.
- 32.** 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 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.
- 33.** 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*.
- 34.** 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



Tribunal de Contas

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.

- 35.** 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.
- 36.** Como não pode haver despesas orçamentais que não tenham cobertura em receitas do orçamento, conclui-se que uma despesa orçamental poderá ser satisfeita por 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.
- 37.** 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 efetivamente cobradas, desde que tudo se regularize no mesmo ano.
- 38.** Deste modo, um empréstimo de curto prazo, porque deve necessariamente ser amortizado no mesmo ano da sua contração, tem de ter como contrapartida uma



Tribunal de Contas

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.

- 39.** Conforme o que acima se apontou na matéria de facto, o que sucedeu no caso foi que a autarquia utilizou o empréstimo contraído para satisfazer pagamentos em atraso para os quais não dispunha de receitas orçamentais.
- 40.** 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.
- 41.** 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.

Das ilegalidades verificadas

- 42.** A pretendida alteração 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 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.



Tribunal de Contas

- 43.** Os artigos 49.º e 50.º do RFALEI, cuja disciplina foi violada, são de inquestionável natureza financeira.
- 44.** 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 atos submetidos a fiscalização prévia do Tribunal de Contas.
- 45.** 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)³, 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.
- 46.** 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.
- 47.** 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.
- 48.** 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.
- 49.** Ocorre, pois, também o fundamento de recusa de visto previsto no artigo 44.º, n.º 3, alínea c) da referida LOPTC.

³ Lei n.º 75/2013, de 12 de Setembro, retificada pelas Retificações 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.



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, 21 de Junho de 2016

Os Juízes Conselheiros,

(Helena Abreu Lopes - Relatora)

(Alberto Fernandes Brás)

(João Figueiredo)

O Procurador-Geral Adjunto