

Acórdão nº 21/2020 – 08.ABR – 1.ª S/SS

DESCRITORES: ALTERAÇÃO DO RESULTADO FINANCEIRO POR ILEGALIDADE / ASSUNÇÃO DE COMPROMISSOS / AUTORIZAÇÃO DE DESPESAS / CONTRATO DE EMPRÉSTIMO / CURTO PRAZO / ENDIVIDAMENTO MUNICIPAL / LIMITE DE ENDIVIDAMENTO / NORMA FINANCEIRA / NULIDADE / RECUSA DE VISTO

SUMÁRIO

Processo nº: 159/2020

Relator: Conselheiro José António Mouraz Lopes

1. É vedado aos municípios, salvo nos casos expressamente permitidos por lei, a celebração de contratos com entidades financeiras ou diretamente com os credores, com a finalidade de consolidar dívida de curto prazo, sempre que a duração do acordo ultrapasse o exercício orçamental (artigo 49.º, n.º 7 da RFALEI).
2. Os empréstimos contraídos pelas autarquias estão sujeitos a deliberação prévia da Assembleia Municipal (artigo 24.º, alínea f) do RJAL).
3. Não tendo sido verificado, quando da deliberação da Assembleia Municipal, que parte da dívida resultante dos acordos, que consubstanciava dívida de curto prazo, não podia ser objeto de contratualização com entidades financeiras, com a finalidade da respetiva consolidação, encontrasse violado o disposto no artigo 49.º, n.º 7, alínea c), do RFALEI, o que implica igualmente a alteração do resultado financeiro do contrato, uma vez que, ao prever dívida que não é suposto gerar despesas financeiras (juros e comissões) porque deve ser paga no exercício orçamental em que é contraída faz incorrer o Município em despesa financeira que não é admitida.
4. A autorização para a contração de um empréstimo, por via de deliberações de qualquer órgão das autarquias locais, contrariando as disposições legais e autorizando despesa não permitida por lei, implica a nulidade das referidas deliberações, nos termos dos artigos 4.º, n.º 2, do RFALEI, e 59.º n.º 2, alínea b), do RJAL.

5. Da nulidade das deliberações decorre, consequencialmente, a nulidade do contrato que as concretiza – a qual integra o fundamento de recusa de visto previsto no artigo 44.º, n.º 3, alínea a), da LOPTC, aprovada pela Lei n.º 98/97, de 26/8.
6. O artigo 49.º, n.º 7, alínea c), do RFALEI, na medida em que rege sobre a atividade financeira das autarquias locais, constitui norma de índole financeira. A violação direta de normas financeiras integra o fundamento de recusa de visto previsto no artigo 44.º, n.º 3, alínea b), 2.ª parte, da LOPTC.
7. O contrato em causa, ao incluir acordos que não poderia conter, por via dos montantes nele incluídos, comporta ainda uma ilegalidade suscetível de alterar o resultado financeiro, situação que conforma o fundamento de recusa de visto, nos termos da alínea c) do n.º 3, do artigo 44.º, da LOPTC.
8. Qualquer entidade abrangida pela LCPA só poder «assumir um compromisso se, previamente à sua assunção, concluir que tem fundos disponíveis.»
9. A assunção do compromisso da despesa relativa ao contrato de empréstimo para liquidação de acordos de pagamento, sem fundos disponíveis, configura a violação direta de normas financeiras, constituindo, por isso, fundamento de recusa de visto nos termos do artigo 44.º n.º 3 alínea b) da LOPTC.



Secção: 1.ª S/SS

Data: 08/04/2020

Processo: 159/2020

Transitado em julgado em 17/06/2020

RELATOR: JOSE MOURAZ LOPES

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

I – RELATÓRIO:

1. O Município de Tabuaço submeteu a visto, em 21/01/2020, o contrato de empréstimo para liquidação de acordos de pagamento assinado em 07/01/2020 com a Caixa de Crédito Agrícola de Trás-os-Montes e Alto Douro C.R.L. com o valor de € 3.870.803,10, montante *“passível de acerto em função da data e da exata determinação da dívida a liquidar”* nos termos da cláusula 2.ª, n.º 1 do referido contrato.
2. Para melhor instrução do processo, foi o contrato devolvido ao Município, por duas vezes, para prestação de esclarecimentos adicionais necessários à tomada de decisão por parte deste Tribunal.

II. FUNDAMENTAÇÃO

– DE FACTO

3. Com relevo para a presente decisão, para além do facto referido em 1), consideram-se como assentes os seguintes factos, evidenciados pelos documentos constantes do processo:



- a) Na reunião ordinária do órgão executivo do MT de 2/08/2019 foi deliberado aprovar por maioria, com duas abstenções, mediante proposta subscrita e apresentada pelo Presidente da Câmara, a “Contratação de Empréstimo a Longo Prazo, por 20 anos, nos termos do artigo 51º da Lei 73/013, de 03 de setembro, com a redação dada pelo artigo 341º da Lei nº 71/2018 de 31 de dezembro para liquidação de acordos de pagamento”.
- b) A proposta do Presidente da Câmara, datada de 30/07/2019, não incluía qualquer identificação dos concretos acordos de pagamento a liquidar.
- c) Os vereadores Rafael Pereira Santana e Luís Aguiar Ferreira fizeram a seguinte declaração de voto: *“Abstemo-nos uma vez que não nos foram fornecidos documentos que possam suportar uma tomada de decisão.”*
- d) Consultadas 9 instituições financeiras, foram recebidas 3 propostas, tendo a Comissão de Análise para o efeito nomeada, na sua ata de reunião, datada de 28/08/2019, formulado a opinião que *“a proposta apresentada pela Caixa de Crédito Agrícola Mútuo de Trás-os-Montes e Alto Douro, CRL, face ao valor de que o Município necessita, ao spread proposto bem como às garantias solicitadas, é a proposta que reúne todas as condições”*.
- e) Na reunião ordinária de 25/09/2019 a Câmara Municipal *“tomou conhecimento do relatório do Júri de análise de propostas e deliberou, por maioria, com duas abstenções, dos Senhores vereadores Rafael Pereira Santana e Luís Aguiar Ferreira, em consonância com a sua votação na reunião de 02 de agosto de 2019, aquando da abertura do respetivo processo de consulta, aprovar e remeter para a Assembleia Municipal, para efeitos de discussão e votação, a contratação do*



Empréstimo em causa junto da Caixa de Crédito Agrícola Mútuo de Trás-os-Montes e Alto Douro, CRL:”.

f) Mediante proposta do órgão executivo, constante da sua deliberação de 25/09/2019, foi deliberado pela Assembleia Municipal, em 30.09.2019, por maioria absoluta dos membros em efetividade de funções, autorizar a contratação do empréstimo em apreciação e a correspondente despesa associada.

g) Da ata da referida reunião da Assembleia Municipal, no que respeita à aprovação do empréstimo (Ponto 6.), consta o seguinte:

“O presidente da Câmara prestou os devidos esclarecimentos sobre este assunto, dizendo que o mecanismo que o actual governo escolheu, leva a que municípios como o de Tabuaço não se possam candidatar a outro Plano de Saneamento Financeiro, devido à existência de um outro feito no ano de 2008 e que à época não contemplou toda a dívida ficando por registar cerca de quatro milhões de euros e ainda mercê do comportamento financeiro, não se enquadra na esfera do Fundo de Apoio Municipal que abrange apenas os municípios que estejam acima dos 2.25 do endividamento é que possam recorrer a esse Fundo e o governo achou por bem criar uma modalidade, que é no Orçamento de Estado permitir, que tudo aquilo que seja dívida comercial existente do Município, possa ser transformada em dívida financeira, que resulte de processos em tribunal ou acordos de pagamento, podendo fazer uma consulta à banca, para que se possa minimizar em primeira instância os custos com as taxas de juro, que ronda os sete por cento e por outro lado permitir um prazo de pagamento alargado, cujos acordos a Câmara Municipal, pode fazer com os fornecedores sejam também mais baixos. Para que se possa beneficiar, têm de ser cumpridos certos requisitos, que passam pelo valor actualizado com os encargos decorrentes do novo empréstimo, onde se incluem o capital, juros, comissões e penalizações, mas seja inferior aos encargos atuais, que o novo empréstimo não aumente a dívida total do município, mas que a possa diminuir. Neste contexto a Câmara,



fez uma consulta à banca para um empréstimo no valor de até quatro milhões de euros, para substituição dessa dívida que resultem de processos que já transitados em tribunal, acordos de pagamentos ou outros que o Tribunal de Contas considere que se enquadram nesta legislação.

A consulta à banca e após uma análise sobre a mesma, levou a considerar que a mais vantajosa foi a proposta vencedora, apresentada pela Caixa de Crédito Agrícola Mútuo de Trás-os-Montes e Alto Douro, que pelo empréstimo de quatro milhões de euros por um prazo de vinte anos, com uma taxa de euribor a seis meses e um spread de um por cento, havendo no entanto outras instituições bancárias que nem responderam outros como o BPI e Crédito Agrícola do Vale de Távora e Douro, que apesar de apresentarem propostas com um juro mais baixo, mas apenas no montante que não ia além de um milhão e meio e um milhão de euros, respectivamente.

Verificada então a taxa que mais interessava ao município, há no entanto a necessidade de se fazerem os cálculos, para se saber se todos os requisitos exigidos pela lei, nomeadamente os custos com juros e outros encargos com essa dívida, teriam de ser sempre superiores, aqueles que se vão pagar no futuro e que o próprio serviço de dívida seja inferior. Uma vez analisadas todas as propostas pela Divisão Financeira, chegou-se à conclusão de que a proposta da Caixa de Trás -os -Montes e Alto Douro, era sem dúvida a que oferecia melhores condições, cumprindo os requisitos necessários e assim se poder remeter para o Tribunal de Contas, havendo também o interesse de que não haja períodos de carência e se comece logo a pagar o empréstimo de periodicidade semestral não esquecendo alguns processos pendentes em Tribunal que importa chegar a acordos, porque facilmente se adivinha que na maioria deles o desfecho não será favorável à Câmara Municipal, esta poderá ser a oportunidade de solução para alguns dos problemas que se vêem arrastando desde há muitos anos a esta parte.

Este ponto, foi submetido à votação e aprovado por maioria com a abstenção dos deputados, Alexandre Paulo da Silva Ramos, Eugenia Maria Lima Pereira

Paixão Lopes, Arlindo Augusto Genésio Gouveia, Rui António Alves Figueiredo e José Fernando Pereira”.

- h) Dos documentos anexos à deliberação de autorização do empréstimo pela Assembleia Municipal constam alguns mapas destinados a demonstrar a verificação dos requisitos legais impostos pelos art.ºs 49.º, n.º 5 e 51.º n.º 3 da Lei 73/2013, de 3 de setembro, sem contudo se verificar qualquer referência aos concretos acordos de pagamento a liquidar com o empréstimo contratualizado.
- i) Pela deliberação 341/12/2019, tomada pelo executivo municipal na sua reunião ordinária de 06/12/2019 foi aprovada a minuta do contrato a celebrar entre o Município e a entidade bancária, *“destinado à contratação de um empréstimo até ao montante de € 3 870 803, 10 (três milhões oitocentos e setenta mil oitocentos e três euros e dez cêntimos)”*.
- j) Da minuta aprovada consta, na Cláusula 2, o seguinte:
 - 2. Os acordos de pagamento a liquidar pelo presente contrato, até ao montante mencionado no número anterior e ao abrigo das disposições previstas na Lei de Orçamento de Estado para 2019 e mencionadas no número I, da cláusula primeira, são os seguintes:



Entidade	Acordos de pagamento	Valor do acordo
Suma – Serviços Urbanos e Meio Ambiente S.A	Injunção n.º 37032/19.7YIPRT Proc. n.º 221/19.2BEVIS	€ 149.571,62
Sumalab, S.A. (Suma Matosinhos – Serviço urbanos e Meio Ambiente, SA	Injunção n.º 44772/19.9YIPRT Proc. n.º 244/19.2BEVIS	€ 45.125,88
Construções Demo	173/17.3BEVIS	€ 165.000,00
Gualdim Anciães Amado & Filhos, Lda	Injunção n.º 95381/18.8YIPRT	€ 98.406,53
EDP Comercial – Comercialização de Energia, S.A.	369/17.8BEVIS	€ 87.180,57
EDP Comercial – Comercialização de Energia, S.A.	3174/19.3T8VIS	€ 446.743,23
Ferrovial – serviços, S.A.	Proc. n.º 169/19.0BEVIS	€ 48.100,04
Ecoambiente – Consultores de Engenharia, Gestão e Prestação de Serviços, S.A	Proc. n.º 155/19.0BEVIS	€ 325.384,41
Pedro Sérgio Gonçalves Adrega	Proc. n.º 221/18.0BEVIS	€ 58.587,98
António Manuel Vieira/outros	Proc. n.º 124/17.5.BEVIS	€ 66.000,00
N.V.E. Engenharia, S.A.	Proc. n.º 2736/17.8BEVIS	€ 50.000,00
Jeremias de Macedo & Cª, Lda	Proc. n.º 475/18.1BEVIS	€ 21.715,43
Jeremias de Macedo & Cª, Lda	Proc. n.º 477/18.8BEVIS	€ 1.917,37
Jeremias de Macedo & Cª, Lda	Proc. n.º 457/17.0BEVIS	€ 34.015,85
Jeremias de Macedo & Cª, Lda	Proc. n.º 453/17.8BEVIS	€ 5.000,55
Jeremias de Macedo & Cª, Lda	Proc. n.º 460/17.0BEVIS	€ 9.945,87
Instituto de Proteção e Assistência na Doença, I.P (ADSE, I.P.)	Acordo 2019	€ 366.190,86
Associação Regional de Municípios do Vale do Távora	Acordo de 2015	€ 236.267,90
Águas do Norte, S.A.	Acordo 2019	€ 1.485.090,88
Transdev Interior, S.A.	Acordo 2019	€ 170.558,09
TOTAL		€ 3.870.803,10

k) O contrato de empréstimo veio a ser outorgado a 07/01/2020.



l) Na fase de instrução do processo o Município foi convidado a demonstrar que a dívida a liquidar se encontrava refletida no endividamento total da autarquia a 31.12.2018 e bem assim a justificar a inclusão, no elenco de dívidas a liquidar com o empréstimo, acordos de pagamento celebrados já no ano orçamental de 2019.

m) Da resposta do Município constam, entre outras informações e justificações, as seguintes:

“Informamos que em alguns destes acordos de pagamento só se efectuaram os registos contabilísticos de regularização em Dezembro/2019 (como poderão comprovar pelos extractos de conta corrente), embora alguns dos acordos tenham sido assinados em Julho/2019, porque a Contabilidade se tem deparado com falta de pessoal devido a ausências por doenças prolongadas.”

(...)”

“Em relação ao Instituto de Proteção e Assistência na Doença - ADSE IP, o valor reflectido a 31/12/2018, e efectivamente em dívida nessa data era de 245.290,82€, o restante valor do acordo de pagamento é dívida de 2019 e está reflectido em 2019, pois o acordo contemplou dívida até 01/07/2019. Portanto, consta do endividamento de 2018 e de 2019, conforme extractos conta corrente Anexo A.

Em relação à Transdev Interior, S.A. o valor até 31/12/2018 que consta do acordo de pagamento é de 20.328,77€ o restante valor do acordo é dívida de 2019, pois o acordo contemplou dívida até 30/06/2019.

Portanto, consta do endividamento de 2018 e de 2019, conforme extractos conta corrente Anexo A.

Em relação ao acordo de pagamento referente ao processo n.º 3174/19.3T8VIS da EDP Comercial este diz respeito a dívida de 2018 e de 2019. Portanto, consta do endividamento de 2018 e de 2019, conforme extractos conta corrente Anexo A.”



(...)

“Como poderão constatar a maior parte destes acordos referem-se a processos em tribunal, e por isso foram elaborados nesta fase os acordos de pagamento, pelo valor total da condenação e constavam da dívida excepto no caso dos referidos anteriormente que contemplam algumas facturas de 2019. Apenas os acordos de pagamento com a Transdev Interior, S.A., com as Aguas do Norte, S.A. e o Instituto de Protecção e Assistência na Doença IP (ADSE, IP) não são provenientes de acordos em Tribunal, mas dados os valores acumulados de dívida optou-se fazer acordos de pagamento e inserir neste processo de forma que o Município tivesse capacidade de pagamento dos mesmos já que estamos a falar de valores elevados.”

- n) Para demonstrar que o presente contrato de empréstimo respeita as exigências estabelecidas no artº 51, n.º 3 da Lei n.º73/2013, de 3 de setembro, foi afirmado o seguinte: *“O Município cumpre com as condições previstas no artigo nº 51 da Lei nº 73/2013 de 03 de Setembro, conforme comprovativos já enviados, e mesmo nos casos dos processos instaurados em 2019, conforme já referido, os valores que não estavam evidenciados em conta corrente, estavam evidenciados em Provisões, pois eram referentes a dívida contraída em anos anteriores (excepto no caso de parte da dívida da Transdev Interior, S.A. e Instituto de Protecção e Assistência na Doença - ADSE IP que é de 2019 - como explicada anteriormente).”*
- o) Solicitado a elaborar um mapa comparativo do apuramento da dívida total do Município referenciado a datas relevantes para a decisão de contratação do empréstimo e da outorga do contrato, veio o Município enviar, numa primeira devolução o seguinte mapa:



Município de Tabuaço
Apuramento da capacidade de endividamento Dez/2018 a Dez/2019 - Mapa comparativo:
(art.º 52º e 54º da Lei nº 73/2013 de 3 de setembro)

Situação a	31-12-2018	01-01-2019	31-08-2019	31-12-2019
Apuramento do limite da "Dívida Total" para 2019				
Total receita cobrada nos 3 últimos anos	19.748.486,68 €	20.158.752,28 €	20.158.752,28 €	20.158.752,28 €
Receita corrente cobrada em 2016 (Em 2018 é a de 2016)	6.529.850,62 €	6.789.469,26 €	6.789.469,26 €	6.789.469,26 €
Receita corrente cobrada em 2017 (Em 2018 é a de 2017)	6.789.469,26 €	6.429.166,80 €	6.429.166,80 €	6.429.166,80 €
Receita corrente cobrada em 2018 (Em 2018 é a de 2018)	6.429.166,80 €	6.940.116,22 €	6.940.116,22 €	6.940.116,22 €
Média da receita	6.582.828,89 €	6.719.584,09 €	6.719.584,09 €	6.719.584,09 €
1,5 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos 3 últimos anos	9.874.243,34 €	10.079.376,14 €	10.079.376,14 €	10.079.376,14 €
Apuramento da Dívida Total				
Dívida total operações orçamentais do Município	164.485,89 €	164.485,89 €	199.434,53 €	199.434,53 €
Médio e Longo Prazo				
2312-Empréstimos Obtidos de médio e longo prazo	4.970.284,67 €	4.970.284,67 €	5.203.039,91 €	4.983.897,54 €
261-Fornecedores de Imobilizado	- €	- €	- €	- €
268-Outros Credores	- €	- €	- €	- €
223-Fornecedores M/L Prazo - Acordos Pagamento	3.384.491,43 €	3.384.491,43 €	- €	- €
Curto Prazo				
221-Fornecedores c/c	1.232.032,28 €	1.232.032,28 €	2.566.276,76 €	3.397.482,39 €
228-Fornecedores - Facturas em receção e conferência	292.092,03 €	292.092,03 €	1.681.319,52 €	1.519.126,69 €
2311 - Empréstimos Obtidos Exigível Curto Prazo	485.399,11 €	485.399,11 €	- €	- €
252-Credores pela execução do orçamento	- €	- €	5.020,50 €	215,51 €
263-Fornecedores de Imobilizado c/c	719.958,04 €	719.958,04 €	968.733,20 €	848.232,97 €
24-Estado e outros entes públicos	20.615,01 €	20.615,01 €	20.557,93 €	24.089,66 €
262+263+267+268-Outros credores	606.123,09 €	606.123,09 €	801.327,01 €	925.156,34 €
217+2617-Garantias e Cauções	- €	- €	- €	- €
Dívidas das entidades relevantes para efeitos de limites da Dívida Total (especificar Entidades)	2.629,08 €	2.629,08 €	2.629,08 €	2.629,08 €
AMPY - Associação Municípios Portugueses Vinho	- €	- €	- €	- €
AMVDS - Associação Municípios Vale Douro Sul	2.273,15 €	2.273,15 €	2.273,15 €	2.273,15 €
ANMP - Associação Municípios Portugueses	- €	- €	- €	- €
APMCH - Associação Portuguesa Municípios com Centro Histórico	- €	- €	- €	- €
CIM Douro - Comunidade Intermunicipal do Douro	355,93 €	355,93 €	355,93 €	355,93 €
Dívida Total a 31/12/201__ excluindo operações orçamentais	11.713.624,74 €	11.713.624,74 €	11.248.903,91 €	11.700.830,18 €
Capacidade de endividamento				
Limite da dívida total da Autarquia calculado a ___/___/___	9.874.243,34 €	10.079.376,14 €	10.079.376,14 €	10.079.376,14 €
Montante da dívida total em ___/___/___ (excluindo operações extraorçamentais)	11.713.624,74 €	11.713.624,74 €	11.248.903,91 €	11.700.830,18 €
Margem Absoluta	- 1.839.381,40 €	- 1.634.248,60 €	- 1.169.527,77 €	- 1.621.454,04 €
Margem utilizável [20% - alínea b) do nº 3 do art.º 52º]	- 367.876,28 €	- 326.849,72 €	- 233.905,55 €	- 324.290,81 €

Valores provisionais de 31/12/2019. Ainda não foram elaboradas as NFIs para reflectir o M/L Prazo e outros movimentos de regularização de final de exercício.

Anexos: Documentos comprovativos

p) Face a discrepâncias e dúvidas suscitadas pelo Tribunal em sessão diária de visto de 25/03/2020 relativamente aos registos dos acordos de pagamento e dos montantes da dívida de curto prazo, veio o Município, em resposta recebida a 02/04/2020 prestar explicações, alegar lapsos e substituir o referido mapa, pelo que se segue:



Anexo I
Município de Tabuaço
Apuramento da capacidade de endividamento Dez/2018 a Dez/2019 - Mapa comparativo:
(art.º 52º e 54º da Lei nº 73/2013 de 3 de setembro)

Situação a	31-12-2018	01-01-2019	31-08-2019	31-12-2019
Apuramento do limite da "Dívida Total" para 2019				
Total receita cobrada nos 3 últimos anos	19.748.486,58 €	20.158.752,28 €	20.158.752,28 €	20.158.752,28 €
Receita corrente cobrada em 2016 (Em 2018 é a de 2016)	6.529.850,62 €	6.789.469,26 €	6.789.469,26 €	6.789.469,26 €
Receita corrente cobrada em 2017 (Em 2018 é a de 2017)	6.789.469,26 €	6.429.166,80 €	6.429.166,80 €	6.429.166,80 €
Receita corrente cobrada em 2018 (Em 2018 é a de 2018)	6.429.166,80 €	6.940.116,22 €	6.940.116,22 €	6.940.116,22 €
Média da receita	6.582.828,89 €	6.719.584,09 €	6.719.584,09 €	6.719.584,09 €
1,5 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos 3 últimos anos	9.874.243,34 €	10.079.376,14 €	10.079.376,14 €	10.079.376,14 €
Apuramento da Dívida Total				
Dívida total operações orçamentais do Município	164.485,89 €	164.485,89 €	199.434,53 €	199.434,53 €
Médio e Longo Prazo				
2312-Empréstimos Obtidos de médio e longo prazo	4.970.284,67 €	4.970.284,67 €	5.203.039,91 €	4.983.897,54 €
261-Fornecedores de Imobilizado	- €	- €	- €	- €
268-Outros Credores	- €	- €	- €	- €
223-Fornecedores M/L Prazo - Acordos Pagamento	3.384.491,43 €	3.384.491,43 €	- €	3.066.870,00 €
Curto Prazo				
221-Fornecedores c/c	1.232.032,28 €	1.232.032,28 €	2.566.276,76 €	1.946.786,28 €
228-Fornecedores - Facturas em recepção e conferência	292.092,03 €	292.092,03 €	1.681.319,52 €	168.765,85 €
2311 - Empréstimos Obtidos Exigível Curto Prazo	485.399,11 €	485.399,11 €	- €	- €
252-Credores pela execução do orçamento	- €	- €	5.020,50 €	- €
261-Fornecedores de Imobilizado c/c	719.958,04 €	719.958,04 €	968.733,20 €	736.361,65 €
24-Estado e outros entes públicos	20.615,01 €	20.615,01 €	20.557,93 €	24.089,66 €
262+263+267+268-Outros credores	606.123,09 €	606.123,09 €	801.327,01 €	918.938,74 €
217+2617-Garantias e Cauções	- €	- €	- €	- €
Dívidas das entidades relevantes para efeitos de limites da Dívida Total (especificar Entidades)	2.629,08 €	2.629,08 €	2.629,08 €	2.629,08 €
AMPV - Associação Municípios Portugueses Vinho	- €	- €	- €	- €
AMVDS - Associação Municípios Vale Douro Sul	2.273,15 €	2.273,15 €	2.273,15 €	2.273,15 €
ANMP - Associação Municípios Portugueses	- €	- €	- €	- €
APMCH - Associação Portuguesa Municípios com Centro Histórico	- €	- €	- €	- €
CIM Douro - Comunidade Intermunicipal do Douro	355,93 €	355,93 €	355,93 €	355,93 €
Dívida Total a 31/12/2019, excluindo operações orçamentais	11.713.624,74 €	11.713.624,74 €	11.248.903,91 €	11.848.338,80 €
Capacidade de endividamento				
Limite da dívida total da Autarquia calculado a ___/___/___	9.874.243,34 €	10.079.376,14 €	10.079.376,14 €	10.079.376,14 €
Montante da dívida total em ___/___/___ (excluindo operações extraorçamentais)	11.713.624,74 €	11.713.624,74 €	11.248.903,91 €	11.848.338,80 €
Margem Absoluta	- 1.839.381,40 €	- 1.634.248,60 €	- 1.169.527,77 €	- 1.768.962,66 €
Margem utilizável (20% - alínea b) do nº 3 do art.º 52º)	- 367.876,28 €	- 326.849,72 €	- 233.905,55 €	- 353.792,53 €

11.845.709

Anexos: Documentos comprovativos

Data: 31/03/2020

q) Convidado a demonstrar documentalmente que à data de autorização do contrato do empréstimo, o Município dispunha de fundos disponíveis positivos para suportar a respetiva despesa, respondeu o Município nos seguintes termos:

“Atendendo a que este contrato só se efectuará com o Visto do Tribunal de Contas optou-se por aguardar pelo mesmo para se efectuar o respetivo compromisso.”

– DE DIREITO



4. Estando em causa uma contratualização de um empréstimo efetuado pelo Município de Tabuaço com vista à liquidação de acordos de pagamento efetuados pelo Município, importa verificar da sua regularidade à luz dos dispositivos legais vinculantes, máxime as Leis n.º 73/2013, de 3 de Setembro (RFALEI), Lei n.º 75/2013, de 12 de Setembro (RJAL), bem como da Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro (LCPA).
5. Deve referir-se, num primeiro momento, de forma genérica, que os requisitos legais que permitem a contração de empréstimos bancários pelas autarquias, têm um regime normativo rigoroso, minucioso e compreensivelmente exigente, em função das consequências de um endividamento público a eles subsequentes, de modo a cumprir os princípios da legalidade, estabilidade orçamental, solidariedade nacional recíproca e equidade intergeracional e justa repartição de recursos, a que se alude nos artigos 3º, 4º, 8º, 9º e 10º do RFALEI.
6. São assim compreensíveis os dispositivos legais constantes dos artigos 48º a 54º da RFLAEI, ainda que sucessivamente alterados, e que este Tribunal de Contas tem vindo a densificar, em termos de controlo da sua aplicação (cf. a vasta jurisprudência, de que são exemplos os Ac n.º11/2016 de 24/5, 1ªS/PL, Ac. n.º 2/2016, de 27.1,1ªS/SS, Ac. n.º 13/2016, de 25/10,1.ª S/SS, Ac n.º 7/2017, de 10/07, 1ªS/SS, Ac. n.º 9/2018, da 1ªS/PL, de 8/5 e Ac. n.º 2/2019, 1ªS/PL, de 29.01, esp. §§12, 13 e 14.).
7. Concretizando aquelas dimensões, o disposto no artigo 49º do RFALEI estabelece os vários requisitos, vinculativos à contratação de empréstimos, em geral, independentemente de serem de curto, médio ou longo prazo. Sublinha-se, porque relevante para o caso o disposto no n.º 7 do referido artigo, quando veda aos municípios «(..) salvo nos casos expressamente permitidos por lei(..).. c) a celebração de contratos com entidades financeiras ou diretamente com os



credores, com a finalidade de consolidar dívida de curto prazo, sempre que a duração do acordo ultrapasse o exercício orçamental...»

- 8.** Os artigos 50º e 51º do RFALEI estabelecem, respetivamente, requisitos específicos para os empréstimos de curto, médio e longo prazo.
- 9.** Porque com relevo para a situação em apreciação, sublinha-se a vinculação obrigatória dos empréstimos contraídos pelas autarquias à deliberação prévia do órgão Assembleia Municipal, como competência própria (artigo 24 alínea f) do RJAL). Como se referiu no Ac. n.º 9/2017 de 10.10, §22, deste tribunal, trata-se de «competência absolutamente inequívoca deste órgão municipal, sem a qual não é possível contrair qualquer tipo de empréstimo (...)».
- 10.** Neste sentido, não só o pedido de autorização à assembleia municipal para a contração do empréstimo é obrigatoriamente acompanhado de demonstração de consulta, e informação sobre as condições praticadas quando esta tiver sido prestada, em, pelo menos, três instituições autorizadas por lei a conceder crédito, bem como de mapa demonstrativo da capacidade de endividamento do município (n.º 5 do artigo 49º do RFALEI), como também os contratos de empréstimos são aprovados por maioria absoluta dos membros da assembleia municipal (n.º 6).
- 11.** Ainda sobre os requisitos, importa sublinhar as relevantes normas relativas ao respeito pelo limite de endividamento dos municípios (artigos 51º e 52º), fora de condições excecionais nomeadamente em caso de calamidade pública, conforme decorre do artigo 53º do RFALEI.
- 12.** E, sobre esta dimensão, com interesse para o caso, importa atentar no artigo 51º n.º 3 que estabelece que «os municípios cuja dívida total prevista no n.º 1 do artigo seguinte seja inferior a 2,25 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores, podem contrair empréstimos a médio e longo prazos para exclusiva aplicação na liquidação antecipada de outros empréstimos ou



acordos de pagamento que já constem do endividamento global da autarquia, desde que: a) com a contração do novo empréstimo, o valor atualizado dos encargos totais com o novo empréstimo, incluindo capital, juros, comissões e penalizações, seja inferior ao valor atualizado dos encargos totais com o empréstimo a liquidar antecipadamente; b) não aumente a dívida total do município; c) diminua o serviço da dívida do município».

- 13.** No presente caso, está em causa um contrato de empréstimo, outorgado pelo Município em janeiro de 2020, sustentado, no entanto, em duas deliberações (da Câmara Municipal e Assembleia Municipal de Tabuaço) datadas, respetivamente de 25.09.2019 e 30.09.2019.
- 14.** Como se constata, supra, no §§ 3, alíneas a) e b) dos factos, desde logo no que se refere à primeira deliberação da Câmara sobre a contratualização do empréstimo, a mesma incidiu praticamente sobre uma «proposta em branco». O que aí se refere é que «a proposta do Presidente da Câmara, datada de 30/07/2019, não incluía qualquer identificação dos concretos acordos de pagamento a liquidar». Situação que levou, aliás a uma tomada de posição de alguns vereadores [cf. § 3 c), supra].
- 15.** Por sua vez é sobre essa proposta da Câmara que a Assembleia Municipal deliberou a contratualização do empréstimo, conforme decorre dos factos assentes trazidos ao processo, ainda que suportada com explicações do senhor Presidente da Câmara e com os documentos supra referidos [cf. § 3, alíneas f), g) e h)].
- 16.** Desta factualidade, nomeadamente da documentação apresentada à Assembleia Municipal que suporta a exigência normativa supra referida [referidas no § 3, al g) e h)], resulta que não foi identificado por aquele órgão, o conteúdo concreto dos acordos de pagamento a liquidar com o empréstimo e a consequente natureza da dívida que se queria liquidar, como aliás é reconhecido pelo Município, [cf. resposta dada pelo próprio ao Tribunal, supra, § 3, alínea m) - *“Informamos que em alguns*

destes acordos de pagamento só se efectuaram os registos contabilísticos de regularização em Dezembro/2019 (como poderão comprovar pelos extractos de conta corrente), embora alguns dos acordos tenham sido assinados em Julho/2019, porque a Contabilidade se tem deparado com falta de pessoal devido a ausências por doenças prolongadas”].

- 17.** Conforme decorre dos factos, [cf. § 3, alínea i)] só em 6.12.2019, é que foram identificados os referidos acordos, quando foi aprovada a minuta do contrato a celebrar entre o Município e a entidade bancária.
- 18.** Ou seja, quando da deliberação da AM, não foi verificado que parte da dívida resultante dos acordos identificados, que consubstanciava dívida de curto prazo, não podia ser objeto de contratualização com entidades financeiras, com a finalidade da respetiva consolidação, tendo em conta o disposto no artigo 49º n.º 7 do RFALEI.
- 19.** Conforme se pode constatar dos mapas apresentados – cf. supra § 3 alíneas o) e p) - verifica-se que parte da dívida a substituir com o presente empréstimo em 2019 era dívida de curto prazo, só tendo ficado registada como dívida de médio e longo prazo em 31/12/2019.
- 20.** Conclui-se, assim, que a Assembleia Municipal de Tabuaço deliberou, na sessão de 30.09.2019, na sequência da proposta que consubstancia a deliberação da Câmara Municipal, a contratação do empréstimo em causa, sem conhecer o conteúdo exato do que se estava a vincular. Ou seja, o órgão autárquico cuja competência legal (própria) deve legitimar a concretização do empréstimo (e vincular o município à obrigação financeira decorrente), que é a Assembleia Municipal, não identificou e especificou qual o conteúdo a que se destina o empréstimo.
- 21.** Deste modo, não foram apresentados à Assembleia Municipal os elementos necessários a verificar o cumprimento dos requisitos constantes das alíneas a), b) e c) do n.º 3 do art.º 51º do RFALEI, porquanto os mesmos exigem um exercício



contabilístico de comparação entre os encargos com o novo empréstimo face aos encargos totais dos empréstimos (ou acordos) a substituir, só podendo ser autorizado o novo empréstimo quando: a) os seus encargos totais forem inferiores aos encargos resultantes dos acordos a substituir; b) não aumente a dívida total do Município; c) diminua o serviço da dívida do Município.

- 22.** Não se conhecendo os acordos a substituir nem os respetivos encargos e prazos, a operação de comparação e demonstração contabilística de que o novo empréstimo é mais favorável do que manter os acordos anteriores não era possível, nem foi executada.
- 23.** E só verificados os pressupostos legais o legislador permite, nos termos referidos na lei, a efetiva substituição de dívida, através de um novo empréstimo.
- 24.** Mas, para além disso, essa omissão permitiu a contratualização de um empréstimo de longo prazo para consolidar a dívida de acordos que consubstanciavam dívida de curto prazo da autarquia.
- 25.** Esta consolidação de dívida de curto prazo, para além de violar a proibição imposta pelo já citado art.º 49.º, n.º 7, alínea c), do RFALEI, implica igualmente a alteração do resultado financeiro do contrato, uma vez que, ao prever nele dívida que não é suposto gerar despesas financeiras (juros e comissões) porque deve ser paga no exercício orçamental em que é contraída (veja-se por exemplo o caso das dívidas de 2019 à ADSE e à Transdev), faz incorrer o Município em despesa financeira que não é admitida.
- 26.** Situação que, viola igualmente, os princípios orientadores do endividamento municipal previstos no art.º 48º do RFALEI.
- 27.** A autorização para a contração de um empréstimo, por via de deliberações de qualquer órgão das autarquias locais, contrariando as disposições legais e autorizando despesa não permitida por lei, implica a nulidade das referidas



deliberações, nos termos dos artigos 4.º, n.º 2, do RFALEI, e 59.º n.º 2, alínea b), do RJAL.

28. Da referida nulidade das precedentes deliberações decorre, consequencialmente, a nulidade do contrato que as concretiza – a qual integra o fundamento de recusa de visto previsto no artigo 44.º, n.º 3, alínea a), da LOPTC, aprovada pela Lei n.º 98/97, de 26/8.

29. O artigo 49.º, n.º 7, alínea c), do RFALEI, na medida em que rege sobre a atividade financeira das autarquias locais constitui norma de índole financeira. Ora, a violação direta de normas financeiras integra, expressamente, o fundamento de recusa de visto previsto no artigo 44.º, n.º 3, alínea b), 2.ª parte, da LOPTC.

30. O contrato em causa, ao incluir acordos que não poderia, de todo, aí constar, por via dos montantes nele incluídos não passíveis de aí estarem contidos, comporta ainda uma ilegalidade suscetível de alterar o resultado financeiro, situação que conforma ainda fundamento de recusa nos termos da alínea c) do referido n.º 3, do artigo 44.º, da LOPTC.

31. Finalmente, importa constatar que da factualidade apurada, nomeadamente do que consta no § 3 alínea q), resulta que o Município de Tabuaço não demonstrou, como lhe competia, legalmente, à data da outorga do contrato, a existência de fundos disponíveis.

32. A LCPA, regulamentado pelo Decreto-lei n.º 127/2012, de 21 de junho, sucessivamente alterada, veio estabelecer as regras aplicáveis à assunção de compromissos e aos pagamentos em atraso das entidades públicas.

33. O que se pretende, na parte respeitante à não assunção de compromissos que excedam os fundos disponíveis, é tão só que se limite a despesa, no sentido de qualquer entidade abrangida pela LCPA só poder «assumir um compromisso se,

previamente à sua assunção, concluir que tem fundos disponíveis. Se isso não acontecer não pode validamente assumir um compromisso» - cf. Noel Gomes, «A lei dos compromissos e dos pagamentos em atraso – âmbito subjetivo e principais obrigações», Revista de Direito Regional e Local, n.º 19, Julho/setembro de 2012, p. 47.

34.O legislador configurou a violação dessa proibição com infrações plúrimas de diversa natureza. É isso que expressamente refere, por um lado, o n.º1 do artigo 5.º da referida LCPA quando estabelece que "os dirigentes, gestores e responsáveis pela contabilidade não podem assumir compromissos que excedam os fundos disponíveis, referidos na alínea f) do artigo 30.º" e, por outro lado, quando no seu artigo 11.º n.º 1, estabelece como cominação à assunção de compromissos em violação da lei a «responsabilidade civil criminal, disciplinar e financeira, sancionatória e ou reintegratória, nos termos da lei em vigor». Normas essas que, conforme tem sido abundantemente referido pela jurisprudência deste Tribunal têm, nos termos do artigo 13.º do mesmo diploma, «natureza imperativa, prevalecendo sobre quaisquer outras normas legais ou convencionais, especiais ou excepcionais que disponham em sentido contrário» (cf. entre todos, o Ac. mais recente n.º 10/2020, 1.ªS/SS, de 2.02).

35.No caso em apreço, o Município não demonstrou, como se lhe impunha a existência de fundos disponíveis que suportem o contrato agora outorgado. Nem apresentou compromisso válido. A sua alegação de que *"atendendo a que este contrato só se efectivará com o Visto do Tribunal de Contas optou-se por aguardar pelo mesmo para se efectuar o respetivo compromisso"* (cf. § 3 citado), não omite a verificação da omissão com as consequentes patologias, tendo em conta que a lei é expressa ao referir que «os compromissos consideram-se assumidos quando é assinado o contrato [cf. artigo 3.º alínea a) da LCPA].

36.A assunção do compromisso da despesa relativa ao contrato em apreço, sem fundos disponíveis para tal, configura violação direta de normas financeiras, constituindo,

por isso, fundamento de recusa de visto nos termos do artigo 44º n.º 3 alínea b) da LOPTC.

37. Dispõe o n.º 3 do artigo 7º do decreto-lei n.º 172/2012 que *"sob pena da respetiva nulidade, e sem prejuízo das responsabilidades aplicáveis, bem como do disposto nos artigos 9 e 10 do presente diploma, nenhum compromisso pode ser assumido sem que tenham sido cumpridas as seguintes condições: (i) verificada a conformidade legal e a regularidade financeira da despesa, nos termos da lei; (ii) Registado no sistema informático de apoio à execução orçamental; (ii) Emitido um número de compromisso válido e sequencial que é refletido na ordem de compra, nota de encomenda ou documento equivalente"*.

38. Assim sendo é manifesta por esta via, igualmente a nulidade do contrato subjacente, agora apresentado a visto, o que consubstancia motivo legal para recusa de visto, nos termos das referidas normas da LOPTC.

39. Em síntese final, conclui-se pela verificação de três fundamentos de recusa de visto, nos termos das alíneas a), b) e c) do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC, pelo que deve tal recusa ser decretada.

III – DECISÃO

Pelos fundamentos supra indicados, e em violação dos artigos 44º n.º 3 alíneas a), b) e c) da LOPTC, acordam os juízes do Tribunal de Contas, em subsecção da 1.ª Secção, em decidir recusar o visto ao contrato identificado no §1. deste acórdão.

Isento de emolumentos nos termos do artigo 8º, do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas (Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de maio, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 139/99, de 28 de agosto, e pela Lei n.º 3-B/2000, de 4 de abril).



Tendo em conta as irregularidades detetadas remete-se o presente Acórdão à 2ª secção deste Tribunal (área das autarquias).

Lisboa, 8 de abril de 2020

Os Juízes Conselheiros,

(José Mouraz Lopes, Relator)

(Conceição Antunes)

(Mário Mendes Serrano)