

ACÓRDÃO N.º 14/2012 - 22.mai. - 1ª S/SS

(Processos n.ºs 172 e 173/2012)

DESCRITORES: Saneamento Financeiro / Deliberação / Autorização de Despesas / Nulidade / Norma Financeira / Recusa de Visto

SUMÁRIO:

1. Na vigência do contrato de saneamento financeiro, os órgãos executivos dos municípios são obrigados a cumprir o plano de saneamento financeiro, a não celebrar novos empréstimos de saneamento financeiro e a elaborar relatórios semestrais sobre a execução do plano de saneamento financeiro (cfr. art.º 5.º do decreto-Lei n.º 38/2008, de 7 de março, e art.º 40.º, n.ºs 4 e 7 da Lei das Finanças Locais).
2. São nulas as deliberações de qualquer órgão dos municípios e freguesias que determinem ou autorizem a realização de despesas não permitidas por lei (cfr. art.º 3.º, n.º 4 da Lei das Finanças Locais).
3. A contratação do empréstimo objeto das adendas submetidas a fiscalização prévia surgindo na vigência do Plano de Saneamento Financeiro, viola o art.º 5.º do Decreto-Lei n.º 38/2008, de 7 de março, bem como a al. b) do n.º 4 do art.º 40.º da Lei das Finanças Locais, traduzindo-se na realização de uma despesa ilegal, ferida de nulidade nos termos do n.º 4 do art.º 3.º da Lei das Finanças Locais.
4. A violação das normas financeiras referidas implica a recusa de visto, nos termos da al. b) do n.º 3 do art.º 44.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

Conselheiro Relator: Manuel Mota Botelho



**Transitou em julgado em
14/06/12**

Acórdão N.º 14 /2012, de 22 de maio -1ª Secção/SS

Processos N.º 172 e 173/2012

I. RELATÓRIO

A Câmara Municipal de Alfândega da Fé, doravante designada por CMAF, remeteu em 02-02-2012, para efeitos de fiscalização prévia, duas Adendas (a que denominou “reforço do empréstimo de saneamento financeiro”) aos contratos visados por este Tribunal em 23-08-2010 (processos 1033 e 1034/2010), aumentando o montante global de cada um dos empréstimos, de € 4.750.000,00 para € 5.550.000,00, passando assim a totalizar os dois € 11.100.000,00.

Para instruir o seu pedido, a CMAF juntou um “Aditamento ao estudo fundamentado sobre a situação financeira da autarquia e Plano de Saneamento Financeiro do Município de Alfândega da Fé” documentação que aqui se dá por reproduzida.

II. OS FACTOS

Para além do referido em **I.**, consideram-se assentes, com relevância, os seguintes factos:

1. Nos termos da cláusula segunda de cada uma das Adendas é substituído o anexo relativo às “*Dívidas a solver com recurso ao empréstimo de saneamento financeiro*” e “*Plano de pagamentos*” e, nos termos da cláusula terceira, é fixada uma comissão de gestão de 0,075% ao mês, incidindo sobre o saldo devedor da operação e a cobrar juntamente com as operações.



Tribunal de Contas

2. Em 14 de Outubro de 2011, a CMAF oficiou à Caixa Geral de Depósitos (CGD) e à Caixa de Crédito Agrícola (CCA) para apresentarem adenda, até ao montante de € 800.000,00, ao contrato de empréstimo de médio e longo prazo nos seguintes termos:

“No cumprimento do despacho proferido em sessão diária de visto do Tribunal de Contas, da 1.ª secção, de 8 de Setembro de 2011, em que o Tribunal de Contas decidiu dar a possibilidade ao Município de Alfândega da Fé de integrar a assunção dos passivos não incluídos em 30 de Abril de 2010, no âmbito do saneamento financeiro que está em vigor, fazendo as alterações necessárias, nos termos da lei”.

3. Em 25 de Novembro de 2011, a CMAF consultou outras instituições bancárias para apresentação de propostas até ao montante de € 1.600.000,00.
4. Apenas apresentaram propostas a CGD e a CCA.
5. O aditamento ao Plano de Saneamento Financeiro foi aprovado em reunião da CMAF de 28 de Dezembro de 2011, com dois votos a favor e duas abstenções.
6. A Assembleia Municipal de Alfândega da Fé, em reunião de 7 de Janeiro de 2012, aprovou por maioria, dos 36 membros presentes, com 20 votos a favor e 16 abstenções, a *“contração de um empréstimo de € 1.600.000,00 para reforço do empréstimo de saneamento financeiro existente”*, bem como o *“aditamento ao Plano de Saneamento Financeiro”*.
7. Conforme anexos às Adendas as alterações têm como finalidade *“Lista de dívidas que surgiram após 30/04/2010, mas anteriores a esta data – Reforço”*.
8. Da lista de dívidas a que se refere o **facto 7**, apenas duas se reportam à *“assunção de dívidas Alfandegatur”*, de € 579.941,97 e 339.992,03, respetivamente, totalizando € 919.934,00.



Tribunal de Contas

9. Das restantes dívidas constantes da mesma lista (no valor parcial de € 680.086,00) há uma parcela de € 114.739,56 descrita como “cobertura de prejuízos Alfandegatur – correção” e outra de € 12.276,67 descrita como “aumento de capital Alfandegatur – referente a 2008 e 2009”.
10. De acordo com um dos mapas anexo ao documento intitulado “Aditamento ao Plano de Saneamento Financeiro”, resulta que, com exceção das parcelas referidas no **facto 8**, todas as restantes dívidas já foram pagas (a maioria em 2010 e 3 em 2011).
11. Por ofício de 23-02-2012, a Presidente da CMAF referiu que *“Saliente-se que, aproximadamente, 65% do valor do reforço do empréstimo solicitado, no montante de 1.046.950,23 Euros, corresponde a uma medida prevista (alienação imediata da Alfandegatur, página 74 do PSF) e que é crucial ao sucesso global do saneamento financeiro. Houve, na verdade uma sobreavaliação (que o mercado veio, inequivocamente, demonstrar por concurso público) de 919.934,00 Euros no cálculo da venda da participação do Município no capital social na sociedade Alfandegatur, como é referido na página 51 do aditamento ao PSF. O valor restante do pedido de reforço do empréstimo de saneamento corresponde a dívidas de pequeno montante, mas com peso significativo no esforço de consolidação do passivo do Município”*.
12. Do processo de saneamento financeiro do Município de Alfândega da Fé, visado por este Tribunal em 23 de Agosto de 2010 (Processos 1033 e 1034/2010), resulta o seguinte:
- a) Em 12 de Julho de 2010, a CMAF, aprovou, por maioria, o “Estudo e o Plano de Saneamento Financeiro do Município” e a contração dos respetivos empréstimos, nos termos do artigo 40º da Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro, e do Decreto-Lei n.º 38/2008, de 7 de Março, com a finalidade de se proceder à consolidação de passivos financeiros e à reprogramação da dívida do Município;
 - b) Foram rececionadas duas propostas: a da CGD e da CCA que se propuseram financiar em conjunto o valor de € 11.000.000,00, acabando por ser contratualizado



Tribunal de Contas

- um total de € 9.500.000,00, repartido de forma igualitária (€ 4.750.000,00) pelas duas instituições de crédito;
- c) A Assembleia Municipal, por deliberação de 17 de Julho de 2010, aprovou o “Estudo e o Plano de Saneamento Financeiro do Município”, bem como a contração dos referidos empréstimos por maioria absoluta dos membros em efetividade de funções;
- d) Os empréstimos foram contraídos por um prazo total de 12 anos, com período de utilização e diferimento de 3 anos a contar do visto do Tribunal de Contas, com a taxa de juro correspondente à taxa EURIBOR a 6 meses, acrescida de um spread de 3,87% e com o pagamento mensal de juros;
- e) O Plano de Saneamento Financeiro teve como pressupostos concretos a “dívida a fornecedores superior a 40% das receitas totais do ano anterior” e “excesso do limite do endividamento líquido”;
- f) Considerou igualmente o Município que o aumento significativo (30%) do seu endividamento teve origem nas empresas municipais (transferências anuais para a cobertura de prejuízos de exploração), pelo que foi decidido pelo executivo, no âmbito do processo de saneamento financeiro, vender ou cessar a atividade daquelas empresas, tendo referido, na sua resposta de 17 de Agosto de 2010, que “...apesar da evolução do volume de negócios ter duplicado de 2008 para 2009 e se perspetivar um equilíbrio de exploração para 2010, foi decidido vender a totalidade ou parte da participação (93,85%) de capital na Empresa Municipal Alfandegatur, por concurso público...que está neste momento a decorrer até ao dia 13.09.2010. Assim, face ao equilíbrio de exploração da Alfandegatur, não se previram quaisquer transferências para a cobertura de prejuízos de exploração a partir de 2010 (inclusive). Acresce que com a alienação da participação ou mesmo a cedência em exploração previstas da Alfandegatur, o Município deixará de efetuar as supracitadas transferências financeiras futuras para a cobertura dos prejuízos anuais... Por outro lado, numa atitude de prudência, não foi prevista qualquer receita extraordinária decorrente da venda daquela participação... ou da cessão de exploração da Empresa Municipal por um período de 20 anos”;
- g) Os processos deram entrada no Tribunal para fiscalização prévia em 5 de Agosto de 2010.



h) Ficou a constar do Programa de Saneamento Financeiro a venda da participação da Alfandegatur por 1 euro.

13. Do processo n.º 1046 deste Tribunal (Venda de Ações da Alfandegatur) em que se submete em 1 de Julho de 2011 a fiscalização prévia uma “Minuta de contrato de compra e venda de ações, em que são partes a Câmara Municipal de Alfândega da Fé e diversos particulares, quer a título pessoal, quer, eventualmente, em representação de uma sociedade adquirente”, resulta o seguinte:

- a) Da minuta do contrato de compra e venda de ações decorre que a CMAF vende a totalidade das ações que detém referentes à empresa municipal Alfandegatur, todos os ativos e passivos da empresa são transmitidos, salvo o passivo que exceda o montante de € 1.650.000,00 que é assumido pelo Município, entrando o contrato em vigor logo que se efetive a assunção do passivo por parte da vendedora e a exoneração da parte que exceda o montante do passivo assumido pelos compradores;
- b) Em sessão de 25 de Junho de 2011, a Assembleia Municipal, sob proposta da CMAF, aprovou as condições contratuais para a cessão da posição contratual da empresa municipal para o município em contratos de empréstimo celebrados entre aquela empresa e entidades bancárias, o que implicaria a assunção pelo Município daqueles empréstimos;
- c) Na sequência das dúvidas de legalidade suscitadas no âmbito do processo, em sessão diária de visto de 08.09.2011, foi a minuta do contrato devolvida nos seguintes termos: *“Tendo em consideração que a assunção de parte dos empréstimos da empresa municipal tem efeitos similares à contração de um novo empréstimo, face ao disposto no artigo 53º, n.º 2, da Lei n.º 55-/A2010, de 31 de Dezembro, e à concreta situação do Município de Alfândega da Fé face a tal disposição legal, o Município não poderá assumir o referido passivo. E, assim, não estão reunidos os pressupostos legais que permitem a concessão de visto. Deve, contudo, acrescentar-se que mesmo que a situação do Município face à disposição legal referida fosse diferente (isto é, tivesse “rateio”), não poderia a assunção dos passivos ter lugar, nem o visto ser concedido, porque não se vê que investimento está em causa. Face ao exposto, em*



Tribunal de Contas

sessão diária de visto, decide-se devolver a minuta do contrato à Câmara Municipal de Alfândega da Fé para que pondere a possibilidade de integrar a assunção dos passivos no âmbito do saneamento financeiro que está em vigor, fazendo as alterações necessárias, nos termos legais”.

- d) Em 14 de fevereiro de 2012 a CMAF requereu o cancelamento do processo.
- e) Em 16 de fevereiro de 2012 o processo foi cancelado.

14. Dão-se aqui como reproduzidos todos os documentos enviados pela CMAF nas respostas às solicitações do Tribunal.

III. O DIREITO

Dispõe o artigo 5º do Decreto-Lei n.º 38/2008, de 7 de Março, que **“Na vigência do contrato de saneamento financeiro, os órgãos executivos dos municípios são obrigados a cumprir as obrigações previstas nos n.ºs 4 e 7 do artigo 40º da LFL”**.

Do n.º 4 do artigo 40º da Lei das Finanças Locais decorre que os órgãos executivos, durante o período de empréstimo, ficam obrigados, nomeadamente a:

- Cumprir o plano de saneamento financeiro (alínea a));
- Não celebrar novos empréstimos de saneamento financeiro (alínea b));
- Elaborar relatórios semestrais sobre a execução do plano de saneamento financeiro (alínea c)).

Trata-se de normas que manifestamente têm natureza financeira.

Por seu lado, o n.º 4 do artigo 3º da Lei das Finanças Locais diz que **“São igualmente nulas as deliberações de qualquer órgão dos municípios e freguesias que determinem ou autorizem a realização de despesas não permitidas por lei”**.



Tribunal de Contas

Ora, resulta claro da factualidade provada que o empréstimo objeto das duas Adendas submetidas a fiscalização prévia surge na vigência do Programa de Saneamento Financeiro visado por este Tribunal em 23 de Agosto de 2010, reportando-se substancialmente à operação de alienação da Alfandegatur com a assunção da responsabilidade por parte do Município dos empréstimos contraídos por aquela sociedade, envolvendo a correspondente despesa, sendo certo que datou de 25-06-2011 a deliberação da Assembleia Municipal de Alfândega da Fé que aprovou tal operação (cfr. **facto 13 b**).

É manifesto que tal operação altera flagrantemente os pressupostos do Plano de Saneamento Financeiro que se encontrava em execução (cfr. **facto 12 f** e **h**)), sendo que a contração do empréstimo objeto das Adendas com vista ao financiamento da referida operação viola o artigo 5º do Decreto-Lei n.º 38/2008, de 7 de Março, bem como a alínea b) do n.º 4 do artigo 40º da Lei das Finanças Locais.

E consequentemente, importa a realização de despesa ilegal, a qual foi proposta pela CMAF (cfr. **facto 5**) e autorizada por deliberação da Assembleia Municipal (cfr. **facto 6**), deliberação ferida de nulidade nos termos do n.º 4 do artigo 3º da Lei das Finanças Locais.

A fiscalização prévia tem por fim verificar se os atos, contratos ou outros instrumentos geradores de despesa ou representativos de responsabilidades financeiras diretas ou indiretas estão conforme às leis em vigor e se os respetivos encargos têm cabimento em verba orçamental própria (n.º 1 do artigo 44º da Lei n.º 98/97), constituindo fundamento da recusa do visto a desconformidade dos atos, contratos e demais instrumentos referidos com as leis em vigor que implique nulidade (alínea a) do n.º 3 do mesmo artigo), bem como violação direta de normas financeiras (alínea b) do n.º 3 do citado artigo).

Como referimos, quer a nulidade, quer a violação de normas financeiras, implica a recusa de visto, o que se decidirá.



Tribunal de Contas

IV. DECISÃO

Pelos fundamentos expostos, e nos termos das alíneas a) e b) do n.º 3 do artigo 44º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, acordam os Juízes da 1.ª Secção, em Subsecção, em recusar o visto às Adendas.

Não são devidos emolumentos (artigo 8º, alínea a), do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de Maio.

Lisboa, 22 de maio de 2012

Os Juízes Conselheiros

(Manuel Mota Botelho-Relator)

(João Figueiredo)

(Alberto Fernandes Brás)

Fui presente

(Procurador-Geral Adjunto)

(José Vicente)