



Acórdão n° 132/08 – 30. OUT. 08 – 1ª S/SS

(Processo n° 997/2008)

DESCRITORES: Finanças Locais;
Empréstimos de médio e longo prazo;
Princípio do Equilíbrio Orçamental;
Consolidação de passivos;
Financiamento de investimentos já realizados e pagos;
Ultrapassagem do limite do endividamento líquido

SUMÁRIO:

- I – De harmonia com o disposto no artigo 38º, nº4, da Lei nº 2/2007 de 15 de Janeiro (Lei das Finanças Locais – LFL), os empréstimos a médio e a longo prazo só podem ser contraídos para uma das seguintes finalidades:
 - a) Investimento;
 - b) Saneamento financeiro dos municípios;
 - c) Reequilíbrio financeiro dos municípios.
- II – Destinando-se o empréstimo a financiar um projecto de investimento, mas em que uma parte deste já se encontra realizado e pago, não há necessidade desse financiamento, por parte do Município, para satisfazer tal encargo.
- III – O pagamento de dívidas a fornecedores de imobilizado consubstancia uma consolidação de passivos já vencidos, e não o financiamento de investimentos.
- IV – A consolidação de passivos só pode ser feita através de empréstimos para saneamento financeiro, ou para reequilíbrio financeiro, nos termos dos artigos 40º e 41º da LFL.



Tribunal de Contas

- V – A aplicação do produto do empréstimo no pagamento de investimento já realizado e pago, viola o disposto nos artigos 35º e 38º, nº4, da Lei nº 2/2007 de 15 de Janeiro.
- VI – A ultrapassagem do limite do endividamento líquido previsto no artigo 37º, nº1, da LFL, sendo fundamento para a necessidade de recurso a um empréstimo para saneamento financeiro, constitui fundamento de recusa de visto a um contrato de empréstimo para investimento, por violação de norma financeira (artigos 44º, nº 3, al. b), da Lei nº 98/97 de 26 de Agosto e 3º, nº4, al. a), do DL nº 38/2008 de 7 de Março).

Conselheiro Relator: António M. Santos Soares



Não transitado em julgado

ACÓRDÃO N° 132 /08 – 30. OUT. – 1ª S/SS

Proc. n° 997/08

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

I – RELATÓRIO

O **Município de Tarouca** remeteu para fiscalização prévia o contrato de abertura de crédito, celebrado em 14 de Julho de 2008, entre esta entidade e a “**Caixa Geral de Depósitos, SA**”, no valor de € 629.789,36, alterado, por adenda de 25 de Agosto de 2008, para € 485.954,00, destinado ao financiamento complementar do projecto de investimento “Centro Escolar de Tarouca”.

II - MATÉRIA DE FACTO

Para além do referido acima, relevam para a decisão os seguintes factos, que se dão por assentes:



Tribunal de Contas

- a) Em reunião de 28 de Maio de 2008, a Câmara Municipal de Tarouca aprovou, por maioria, ¹ uma proposta para a contratação de um empréstimo, pelo prazo de 20 anos, no montante de € 629.789,36 tendo em vista o financiamento complementar do investimento municipal “Centro Escolar de Tarouca”;
- b) Em 29 de Maio de 2008, e no âmbito da contratação do citado empréstimo, foram convidadas a apresentar propostas, 5 instituições financeiras, tendo respondido e apresentado as respectivas propostas, duas das instituições convidadas;
- c) Após análise de cada uma das propostas, a Divisão Financeira da Câmara Municipal de Tarouca, em informação datada de 11 de Junho de 2008, ordenou as propostas, com vista a apurar a proposta economicamente mais vantajosa para a Autarquia, tendo ficado colocada em primeiro lugar a proposta da “Caixa Geral de Depósitos, SA”, em função da menor taxa de juro, do menor “*spread*” e do maior período de carência;
- d) Em reunião de 12 de Junho de 2008, a Câmara Municipal de Tarouca deliberou, por unanimidade, aprovar a proposta apresentada pela “Caixa Geral de Depósitos, SA”, de um empréstimo a longo prazo (20 anos), com a taxa de juro variável indexada à *Euribor* a 6 meses, acrescida de um *spread* de 0,57%, e submetê-la à Assembleia Municipal;
- e) Em sessão realizada em 30 de Junho de 2008, a Assembleia Municipal deliberou, por maioria absoluta, ² a contratação do empréstimo nas seguintes condições:
- Prazo: 20 anos;
 - Montante: Até 629.789,36 €;
 - Finalidade: Financiamento complementar do investimento “Centro Escolar de Tarouca”;
 - Taxa de juro: Variável, indexada à *Euribor* a 6 meses, acrescida do *spread* de 0,57%;
 - Periodicidade das prestações: semestral.

¹ Com três votos a favor e uma abstenção.

² Com 18 votos a favor e 3 abstenções.



Tribunal de Contas

- f) O contrato de empréstimo com a Caixa Geral de Depósitos, SA, foi celebrado em 14 de Julho de 2008;
- g) O projecto “Centro Escolar de Tarouca” está inscrito no Plano Plurianual de Investimentos (PPI) para 2008, e tem uma dotação orçamental de € 1.905.000,00;
- h) Na coluna de “*Pagamentos realizados*” do PPI para 2008, e relativamente ao projecto “**Centro Escolar de Tarouca**”, é apresentado o valor de 36.368,22 €, a título de pagamentos realizados até 1-10-2007;
³
- i) Por ofício de 12-9-2008, dirigido ao Presidente da Câmara Municipal de Tarouca, o gabinete do Senhor Secretário de Estado Adjunto e da Administração Local, remeteu àquele autarca cópia de um ofício do Senhor Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento, relativo ao *assunto* “Excepção aos Limites do Endividamento Líquido e de Médio e Longo Prazos em 2006 – Município de Tarouca”, contendo a transcrição de um despacho deste membro do Governo, proferido em 4-9-2008, em que se refere textualmente: “*Autorizo o excepcionamento do empréstimo no montante de 485.954,52 euros correspondente ao projecto proposto. Ass) Emanuel Santos 4/9/08*”
- j) Em reunião de 11 de Setembro de 2008, a Câmara Municipal de Tarouca aprovou, por unanimidade, uma adenda ao contrato de empréstimo celebrado com a “Caixa Geral de Depósitos, SA”, nos termos da qual o montante global do empréstimo foi alterado para “até € 485.954,00”;
- l) De acordo com dados da Direcção-Geral das Autarquias Locais (DGAL), com reporte a **31 de Dezembro de 2007**, o Município de Tarouca tinha **ultrapassado** o limite de **endividamento líquido**, em € 46.627,00;
- m) Em **31 de Março de 2008**, o Município de Tarouca havia **ultrapassado** o limite de **endividamento líquido** em € 907.433,00;

³ Vide fols. 31 dos autos.



Tribunal de Contas

n) Em 14 de Julho de 2008, (data da celebração do contrato de empréstimo) o Município de Tarouca apresentava a seguinte situação financeira, relativamente ao **endividamento líquido**:

- **Limite do endividamento líquido** – € 6.348.163,88
- **Endividamento líquido** - € 6.536.985,18
- **Excesso de endividamento líquido** - € 188.821,30;

o) O Município de Tarouca, segundo informação prestada em 24-9-2008,⁴ estima que em 31 de Dezembro de 2008, “...o valor do endividamento líquido, baixe substancialmente, para € 719.406,73, (de margem)...”, sendo que “... Esta alteração do endividamento reflecte, principalmente, a aprovação do financiamento no âmbito do QREN da obra de “Construção do Centro Escolar de Tarouca” que se aguardava há alguns meses, estando neste momento pendentes dois pedidos de pagamento no montante total de € 124.440,76, cujo pagamento se prevê para breve...”

p) Segundo informação prestada, em 22-10-2008, pelo Município de Tarouca, a empreitada de “Construção do Centro Escolar de Tarouca” ainda não está concluída e que, com a contratação do presente empréstimo, pretende o Município liquidar a parte não financiada pelo ON.2 das seguintes facturas já emitidas:

Factura n°	Valor	Data de emissão	Data de vencimento
2008054	78.247,08€	15-5-2008	29-6-2008
2008067	113.608,05€	12-6-2008	11-8-2008
2008081	128.674,26€	14-7-2008	12-9-2008
2008085	93.547,47€	05-8-2008	20-8-2008
2008100	123.884,93€	22-9-2008	21-11-2008

q) Por ofício datado de 27-10-2008, o Município de Tarouca transmitiu a este Tribunal a seguinte informação:

“...este Município já não se encontra na lista dos Municípios que transitaram para 2008 com excesso de endividamento líquido,

⁴ Pelo ofício n° 2222/08, de 24-9-2008, subscrito pelo senhor Presidente da Câmara Municipal de Tarouca.



*conforme informação transmitida pela Secretaria de Estado da Administração Local, cujo envio por escrito se aguarda.
De facto foi aceite a justificação apresentada para o ligeiro excesso de endividamento verificado...”.*

II – O DIREITO

1. Como este Tribunal vem acentuando,⁵ os municípios estão sujeitos aos princípios orçamentais do equilíbrio e da estabilidade, nos termos do artigo 4º, da Lei nº 2/2007 de 15 de Janeiro (Lei das Finanças Locais - LFL) e 9º, 23º, 25º e 84º e seguintes da Lei nº 91/2001 de 20 de Agosto, republicada pela Lei nº 48/2004 de 24 de Agosto (Lei de Enquadramento Orçamental).

Destes normativos decorre que se impõe como regra uma situação de equilíbrio orçamental, traduzido na necessidade de as receitas efectivas deverem ser, pelo menos, iguais às despesas efectivas do mesmo orçamento, regra esta que é válida para a elaboração e aprovação do orçamento e para a respectiva execução.

Só em circunstâncias muito delimitadas é que as citadas normas legais admitem situações de desequilíbrio financeiro, prevendo o artigo 87º da Lei de Enquadramento Orçamental que a Lei do Orçamento estabeleça limites específicos de endividamento anual para o Estado, as Regiões Autónomas e as Autarquias Locais, compatíveis com as obrigações globais de estabilidade orçamental.

Aliás, o artigo 92º da citada Lei de Enquadramento Orçamental estabelece que o incumprimento das regras relativas à estabilidade orçamental constitui uma circunstância agravante da inerente responsabilidade financeira que, ao Tribunal de Contas, compete apurar, sem embargo de poder conduzir à suspensão ou à redução de transferências financeiras do Estado.

Por outro lado, importa referir que o endividamento autárquico, sem prejuízo dos princípios da estabilidade orçamental, da solidariedade recíproca e da equidade intergeracional, deve orientar-se, tal como estabelece o artigo 35º

⁵ Vejam-se, entre outros, e a título de exemplo, os Acórdãos nºs 111/08 e 112/08, ambos de 26 de Setembro de 2008.



Tribunal de Contas

da LFL, por princípios de rigor e eficiência, prosseguindo os seguintes objectivos:

- a) Minimização dos custos directos e indirectos, numa perspectiva de longo prazo;
- b) Garantia de uma distribuição equilibrada de custos pelos vários orçamentos anuais;
- c) Prevenção de excessiva concentração temporal de amortização;
- d) Não exposição a riscos excessivos.

2. No caso em apreço, está em causa a contratação, pelo Município de Tarouca, de um empréstimo para investimento, com um prazo de 20 anos.

De acordo com o disposto no artigo 38º, nº1, da Lei nº 2/2007, de 15 de Janeiro ⁶ (Lei das Finanças Locais - LFL), os Municípios podem contrair empréstimos e utilizar aberturas de crédito junto de instituições autorizadas por lei a conceder crédito, bem como a emitir obrigações e celebrar contratos de locação financeira, nos termos da lei.

Os empréstimos e a utilização de aberturas de crédito, nos termos do nº2, do referido artigo 38º, da Lei nº 2/2007, são obrigatoriamente denominados em euros e podem ser a curto prazo (com maturidade até um ano), de médio prazo (com maturidade entre um e dez anos) e de longo prazo (com maturidade superior a dez anos).

O contrato, ora em causa, dado ter um período de maturidade superior a dez anos, configura um *empréstimo de longo prazo*, tendo em conta o disposto no mencionado artigo 38º, nº2, da LFL.

3. De acordo com o disposto no nº4, do mencionado artigo 38º, da LFL, os empréstimos a médio e longo prazos, só podem ser contraídos para uma das seguintes finalidades:

- a) Para investimento;
- b) Para saneamento financeiro dos Municípios;
- c) Para reequilíbrio financeiro dos Municípios.

⁶ A Lei nº 2/2007 de 15 de Janeiro sofreu as alterações que lhe foram introduzidas pelas Leis nº 22-A/2007 de 29 de Junho e 67-A/2007 de 31 de Dezembro.



Tribunal de Contas

Por outro lado, de acordo com o estipulado pelo n.º5, do mesmo artigo 38.º, os empréstimos de médio e longo prazos têm um prazo de vencimento adequado à natureza das operações que visam financiar, não podendo, em caso algum, exceder a vida útil do respectivo investimento.

Por seu turno, o n.º12, do mesmo artigo 38.º, estabelece que “*É vedado aos municípios a celebração de contratos com entidades financeiras com a finalidade de consolidar dívida de curto prazo, bem como a cedência de créditos não vencidos.*”.

4. No caso *sub judice*, o empréstimo destina-se ao financiamento complementar do projecto de investimento “Centro Escolar de Tarouca” (alínea **a**) do probatório).

Verifica-se, porém, que, como se mostra da matéria de facto dada por assente nas alíneas **h**) e **p**) do probatório, o empréstimo se destina a financiar pagamentos efectuados, por conta do projecto “Centro Escolar de Tarouca”, até Outubro de 2007, no montante de € 36.368,22 (alínea **h**) do probatório) e ao pagamento de, entre outras, uma factura emitida em 15-5-2008 e vencida em 29-6-2008 – portanto em data anterior à data de celebração do presente contrato de empréstimo (alínea **p**) do probatório).

4. 1. No primeiro caso, isto é, na situação em que o empréstimo se destina a financiar uma parte do investimento no projecto do Centro Escolar, já realizado e pago em 2007, está-se perante um caso em que não há necessidade de financiamento por parte do Município, para satisfazer tal encargo.

A aplicação do produto do empréstimo, no pagamento de investimento realizado e pago, viola o disposto nos artigos 35.º e 38.º, n.º4, da LFL, normas de inquestionável natureza financeira.

4. 2. No segundo caso, ou seja, o de o empréstimo se destinar a pagar uma factura emitida e vencida em data anterior ao contrato de empréstimo, trata-se de pagamento de dívida a fornecedores de imobilizado.



Tribunal de Contas

Como tem sido, repetidamente, afirmado por este Tribunal, o pagamento de dívidas a fornecedores de imobilizado consubstancia uma consolidação de *passivos já vencidos*, e não o financiamento de investimentos.

A consolidação de passivos só pode ser feita através de empréstimos para saneamento ou para reequilíbrio financeiro, nos termos dos artigos 40º e 41º da Lei nº 2/2007, de 15 de Janeiro.

Estamos, por isso, perante um empréstimo que, em parte, é destinado a consolidar **dívida de curto prazo**.

Ora, o nº12, do artigo 38º, da dita Lei nº 2/2007 estipula que é **vedada** aos Municípios a celebração de contratos, com entidades financeiras, com a finalidade de consolidar dívida de curto prazo.

Deste modo, a contracção de um empréstimo, com a finalidade de consolidar dívida de curto prazo, viola, também, o disposto no mencionado artigo 38º, nº12, da Lei nº 2/2007 de 15 de Janeiro, norma esta que tem, igualmente, natureza financeira.

6. Mas a contratação do empréstimo *sub judice* não viola apenas as normas dos artigos 35º e 38º nºs 4 e 12, da Lei nº 2/2007.

Efectivamente, e como resulta da matéria de facto dada por assente na alínea I) do probatório, o Município de Tarouca, em 31 de Dezembro de 2007, havia *excedido o limite do endividamento líquido*, a que se refere o artigo 37º, nº1, da mencionada Lei nº 2/2007 de 15 de Janeiro, em € 46.627,00.⁷

Embora o Município de Tarouca tenha enviado a este Tribunal, em 27-10-2008, um ofício a informar que “já não se encontrava na lista dos municípios que transitaram para 2008 com excesso de endividamento líquido, conforme informação transmitida pela Secretaria de Estado da Administração Local”, o certo é que não fez prova de tal situação.

Ora, quando um município não cumpra o limite de endividamento líquido previsto no artigo 37º, nº1 da LFL, está sujeito, por um lado, à redução, em

⁷ Excesso este que, aliás, veio a aumentar no primeiro trimestre de 2008, como se vê da matéria de facto constante da alínea m) do probatório.



cada ano subsequente, de pelo menos 10% do montante que excede aquele limite, de harmonia com o disposto no nº2, do mesmo artigo 37º.

Por outro lado, a ultrapassagem do limite do endividamento líquido, previsto no citado artigo 37º, nº1, constitui fundamento da necessidade de recurso a empréstimo para saneamento financeiro, de acordo com o que estipula o artigo 3º, nº4, alínea a) do DL nº 38/2008 de 7 de Março:

Artigo 3º

Desequilíbrio financeiro conjuntural

1 – Os municípios que se encontrem em situação de desequilíbrio financeiro conjuntural devem contrair empréstimos para saneamento financeiro, tendo em vista a reprogramação da dívida e a consolidação de passivos financeiros, desde que o resultado da operação não aumente o respectivo endividamento líquido, nos termos do nº1, do artigo 40º da LFL.

2 -

3 -

4 – Constituem fundamentos da necessidade de recurso a empréstimo para saneamento financeiro o preenchimento de uma das seguintes situações:

a) A ultrapassagem do limite de endividamento líquido previsto no nº1, do artigo 37º da LFL;

.....

Ora, o presente contrato de empréstimo tem a natureza de empréstimo para investimento, e não de empréstimo para saneamento financeiro.

Aliás, se fosse um empréstimo para saneamento financeiro, não poderia ter uma duração superior a 12 anos, tal como impõe o artigo 3º, nº2, do já citado DL nº 38/2008 de 7 de Março.

Mostram-se, assim, violadas as disposições dos artigos 37º, nº1, 38º, nº4 e 40º, nº1 da LFL e 3º, nºs 1 e 4 do DL nº 38/2008 de 7 de Março, normas estas de indubitável natureza financeira.

7. A violação directa de normas financeiras, constitui, nos termos do artigo 44º, nº3, alínea b), da Lei nº 98/97 de 26 de Agosto, ⁸ fundamento para recusa de visto aos contratos submetidos à fiscalização prévia do Tribunal de Contas.

⁸ A Lei nº 98/97 de 26 de Agosto sofreu as alterações que lhe foram introduzidas pelas Leis nº 87-B/98 de 31 de Dezembro, 55-B/2004 de 30 de Dezembro, 48/2006 de 29 de Agosto e 35/2007 de 13 de Agosto.



IV – DECISÃO

Nos termos e pelos fundamentos expostos, acordam os Juízes da 1ª Secção do Tribunal de Contas, em subsecção, em recusar o visto ao contrato supra mencionado.

Não são devidos emolumentos (artigo 8º, al. a), do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo DL nº 66/96 de 31 de Maio).

Lisboa, 30 de Outubro de 2008

OS JUÍZES CONSELHEIROS

(António M. Santos Soares, relator)

(Helena Ferreira Lopes)

(João A. Gonçalves Figueiredo)

Fui presente,

O Procurador-Geral Adjunto

Declaração

Processo nº 997/08



Tribunal de Contas

Subscrevo o acórdão na sua conclusão de recusa de visto ao contrato, com base na alínea b) do nº 3 do artigo 44º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, mas com o fundamento de ter sido ultrapassado o limite de endividamento líquido e dado que o Município não demonstrou consistentemente que tal situação está ultrapassada. Os argumentos aduzidos e reproduzidos nas alíneas o) e q) da matéria de facto não transmitem certeza jurídica: são estimativas não demonstradas ou afirmações não documentadas.

Não me parece ser relevante a assunção de que o endividamento líquido só pode ser aferido a uma data concreta: o dia 31 de Dezembro de cada ano. No caso, conforme defende o acórdão, o dia 31 de Dezembro de 2007. Certeza jurídica poderá ter-se nesse dia ou em qualquer outro em função dos factos e prova produzida.

De facto, a norma constante do nº 1 do artigo 37º da Lei das Finanças Locais não pode ser interpretada em sentido que inviabilize o cumprimento do disposto no nº 2 do artigo 44º e na alínea f) do nº 1 do artigo 65º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, com as alterações introduzidas pela Lei nº 48/2006, de 29 de Agosto e pela Lei nº 35/2007, de 13 de Agosto.

Isto é, não pode impedir que o Tribunal de Contas cumpra e lei e a faça cumprir, em todo o momento, zelando pela observância dos limites do endividamento e as respectivas finalidades.

Só tal interpretação é compatível com as regras de interpretação fixadas no artigo 9º do Código Civil, “tendo sobretudo em conta a unidade do sistema jurídico”.

Lisboa, 30 de Outubro de 2008

O Juiz Conselheiro,

(João Figueiredo)

P. n.º 997/08

Dispõe o art.º 37.º, da LFL, sob a epígrafe “Limite do endividamento líquido municipal”, que:

“1- O montante do endividamento líquido total de cada município, em 31 de Dezembro de cada ano, não pode exceder 125% do montante das receitas provenientes dos impostos



Tribunal de Contas

6) Ao invés, para que se possa concluir pela existência de um fundamento de recusa de visto é necessário que o julgador tenha a **certeza jurídica** da existência de tal ilegalidade;

7) Equivale isto a dizer que só em 31 de Dezembro de 2008 podemos ter a **certeza jurídica** de que o município excedeu o seu montante de endividamento líquido;