



Transitou em julgado em 20/02/12

ACÓRDÃO N.º 03/2012 - 30/01/2012 – 1ª SECÇÃO/SS

PROCESSO Nº 1739/2010

I. RELATÓRIO

A **Câmara Municipal da Guarda** remeteu a este Tribunal, e para efeitos de fiscalização prévia, um contrato de empréstimo de longo prazo [25 anos], sob a forma de abertura de crédito, celebrado em 20.10.2010, entre aquele Município e a Caixa de Crédito Agrícola Mútuo da Serra da Estrela, C.R.L., e até ao montante total de € 1 700 000,00.

II. DOS FACTOS

Para além da factualidade contida em I., considera-se assente, com relevância, a factualidade seguinte:

1.

O empréstimo mencionado em I. foi objeto de aprovação pela Assembleia Municipal do Município da Guarda em 24.09.2010, destinando-se a financiar a regularização de encargos suportados em obras de requalificação e reabilitação urbana realizadas pela “*Polis Guarda-Sociedade para o Desenvolvimento do Programa Polis na Guarda*” [faturas vencidas em anos anteriores a 2010 e não pagas, no valor de € 105 484,23, **faturas vencidas** em 2010 e não pagas, no valor de



Tribunal de Contas

€ 28 663,02, livrança *Millenium B.C.P.*, no valor de € 680 000,00, e **Expropriações** no valor de € 2 468,49];

1.1.

Mediante aditamento ao contrato de empréstimo mencionado em I., deste acórdão, **o Município da Guarda e a Caixa de Crédito Agrícola Mútuo da Serra da Estrela, CRL**, convencionaram e aceitaram reciprocamente, em 12.1.2011, que o empréstimo referido em I. se destina a financiar a regularização de encargos suportados nas obras de requalificação urbana [requalificação do Parque Urbano do rio Diz e do Centro Histórico], e realizadas pela “*Polis da Guarda – Sociedade para o desenvolvimento do Programa Polis na Guarda*”, não lhe podendo ser dado destino diverso, e afetando o montante de €1.565.852.35 à requalificação do parque Urbano do rio Diz, e, ainda, € 134.147.25 à requalificação do Centro Histórico;

1.2.

E, em 22.2.2011, o Município da Guarda e a Caixa de Crédito Agrícola Mútuo da Serra da Estrela, CRL, convencionaram e aceitaram alterar o montante de financiamento, passando o empréstimo em causa, sob a forma de abertura de crédito, a ser de €1.668.868.49, sendo afetada à requalificação do Parque Urbano do rio Diz a quantia de €1.563.384.26 e à requalificação do centro Histórico o montante de €105.484.23.

2.

Previamente à contratação do empréstimo em causa, foram consultadas oito [8] instituições bancárias, tendo sido apresentadas seis [6] propostas;



3.

Da consulta efetuada aos mapas de valores baseantes do endividamento de médio e longo prazo e do endividamento líquido, reportados a 30.9.2010 [com balancete de 14.10.2010] e elaborado de acordo com a “aplicação” SIAL, da Direcção-Geral das Autarquias Locais, a situação de endividamento do Município da Guarda à data da contração do empréstimo [20.10.2010] era a seguinte:

a. Endividamento de médio e longo prazo

- **Limite** [100% dos fundos + receitas municipais] - € 19 734 523,85,
- **Capital em dívida** de médio e longo prazo não excecionado - € 27 506 141,56
- **Excesso** - € 7 771 617,71;

b. Endividamento líquido

- **Limite** [125% dos fundos + receitas municipais - € 24 668 154,81;
- **Endividamento líquido** não excecionado - € 26 552 721,81;
- **Excesso** - € 1 884 567,00.

3.1.

Com referência, ainda, aos limites do endividamento líquido [vd. art.º 15.º, da Lei n.º 12-A/2010, de 30.06] e considerada a documentação junta [vd. mapa 8.3.6.1 – empréstimos], resulta que **o Município da Guarda, em 2010, amortizou dívida no montante de € 4 325 450,63**, ao passo que o valor global dos empréstimos contraídos em igual ano atinge o montante de € 2 627 440,00;

4.

Embora requerido, o Ministro das Finanças, e, ainda, o Secretário de Estado do Orçamento não emitiram qualquer despacho autorizativo do excepcionamento do empréstimo em causa;



5.

Alertado para a situação de endividamento, no confronto com o valor do empréstimo contraído, o Município da Guarda manteve a submissão do presente contrato a fiscalização prévia por parte do Tribunal de Contas.

III. O DIREITO

A materialidade junta ao processo, no confronto com a legislação e jurisprudência aplicáveis, obriga, «*in casu*», a que ergamos, para apreciação, as seguintes questões:

- **Do endividamento líquido municipal** e respetivos limites;
- **Da dívida municipal** relativa a empréstimos de médio e longo prazos, respetivo limite geral e atinente caracterização conceptual; Enquadramento legal e jurisprudencial;
- O Município da Guarda e a respetiva capacidade de endividamento; O caso em apreço;
- Do Visto e respetivos pressupostos.

A. Do endividamento líquido Municipal e correspondente enquadramento legal e jurisprudencial.

Modos de aferição.



1.

Como refere **António Luciano P. de Sousa Franco**, in *“Finanças Públicas e Direito Financeiro”*, o Direito Financeiro é um ramo do Direito Público onde impera o princípio da legalidade.

Por outro lado, o art.º 4.º, da Lei das Finanças Locais [Lei n.º 2/2007, de 15.01] estabelece que os Municípios se subordinam aos princípios orçamentais do equilíbrio e da estabilidade.

Princípios que, sublinhe-se, também se inscrevem na Lei de Enquadramento Orçamental [Lei n.º 91/2001, de 20.08] e no *P.O.C.A.L.* [Decreto-Lei n.º 315/2000, de 02.12].

Aqueles diplomas legais prescrevem, assim, orientações conducentes ao equilíbrio orçamental, admitindo situações de endividamento apenas em circunstâncias bem delimitadas.

Também o art.º 35.º, da Lei n.º 2/2007, de 15.01 [aprova a Lei das Finanças Locais, diploma legal que define o regime financeiro dos Municípios e das Freguesias] estabelece que, sem prejuízo dos princípios da estabilidade orçamental, da solidariedade recíproca e da equidade intergeracional, **o endividamento autárquico** deve orientar-se por princípios de rigor e eficiência, prosseguindo os objetivos seguintes:

- Minimização dos custos diretos e indiretos, numa perspetiva de longo prazo;
- Garantia de uma distribuição equilibrada de custos pelos vários orçamentos anuais;
- Prevenção de excessiva concentração temporal de amortização;
- Não exposição a riscos excessivos.



Logo, e de acordo com a norma ora transcrita, a contração de empréstimos públicos, que, afinal, substanciam o conceito de “*endividamento autárquico*”, para além de obrigar à ponderação prévia de medidas que previnam a excessiva oneração das gerações futuras e o desequilíbrio orçamental, deverá, técnico-financeiramente, subordinar-se a critérios que permitam a distribuição de custos daí decorrentes por vários exercícios orçamentais e evitar que a correlativa amortização se concentre temporalmente.

Também, **com pertinência** para a análise em curso, o art.º 38.º, n.º 4, da Lei das Finanças Locais, dispõe que **a contração de empréstimos a médio e longo prazo, para além de se submeter aos princípios orientadores do endividamento autárquico constantes do citado art.º 35.º**, daquele mesmo diploma legal, poderá direcionar-se a investimentos, a identificar no respectivo contrato, ou, ainda, ao saneamento e reequilíbrio financeiro dos Municípios.

O endividamento Municipal está, pois, subordinado a princípios e procedimentos de legalidade, equilíbrio e estabilidade orçamentais, devendo ter lugar apenas em casos previstos na lei e de acordo com os pressupostos e limitações aí estabelecidos.

2.

Em aproximação ao melhor esclarecimento da questão que nos ocupa – **aferição da [i]legalidade do contrato sob fiscalização** – , prosseguiremos, concretizando, com a invocação dos limites e condicionalismos legais de endividamento e da jurisprudência deste Tribunal de Contas que se revele aplicável.

2.1.

Como é sabido, os art.ºs 35.º e seguintes, da Lei n.º 2/2007 [Lei das Finanças Locais], na concretização da previsão contida no art.º 87.º, da Lei de Enquadramento Orçamental, estabelecem modos e finalidades de endividamento, para além de fixarem o respetivo **regime e limites**.



Tribunal de Contas

Assim, o art.º 37.º, da citada Lei das Finanças Locais, sob a epígrafe “*Limite do endividamento líquido Municipal*”, dispõe:

(...)

“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 municipais, das participações do Município F.E.F, da participação no I.R.S., da derrama e da participação nos resultados das entidades do sector empresarial local, relativas ao ano anterior;”(…).

E o art.º 39.º, n.º 2, ainda da referida Lei das Finanças Locais, sob a epígrafe “*Limite geral dos empréstimos dos Municípios*” prescreve o seguinte:

(...)

“2.- O montante da dívida de cada Município referente a empréstimos a médio e longo prazos não pode exceder, em 31 de Dezembro de cada ano, a soma do montante das receitas provenientes dos impostos municipais, das participações do Município no F.E.F, da participação no I.R.S. referida na alínea c), do n.º 1, do art.º 19.º, da participação nos resultados das entidades do sector empresarial local e da derrama relativos ao ano anterior;”(…).

Por último, o art.º 15.º, também da Lei n.º 12-A/2010, de 30.06, sob a epígrafe “*Limites de endividamento das autarquias locais*”, prescreve:

“(…)

1- Ao abrigo do artigo 87º da lei de enquadramento orçamental, aprovada pela Lei nº 91/2011, de 20 de Agosto, republicada pela Lei nº 48/2004, de 24 de Agosto, as autarquias locais não podem acordar contratualmente novos empréstimos, incluindo todas as formas de dívida, que impliquem um aumento do seu endividamento líquido;



2- *Para efeitos do disposto no número anterior, apenas se considera endividamento líquido a contratualização de novos empréstimo em montante superior ao valor da amortização da dívida que tenha ocorrido no mesmo exercício orçamental. (...)*”.

Ainda na senda da fixação de limites ao endividamento, mas agora no plano da prevenção e controlo de eventual violação de tais injunções, **o art.º 38.º, n.º6, ainda da Lei das Finanças Locais, obriga a que o pedido de autorização dirigido à Assembleia Municipal para a contração de empréstimos de médio e longo prazos seja acompanhado de mapa demonstrativo da capacidade de endividamento do Município.**

2.2.

No encontro da norma que permita, em segurança, **aferir da sustentação legal ou não do contrato sob apreciação**, importa realçar que o art.º 38.º, n.º 1, da lei das Finanças Locais, autoriza, também, os Municípios a contrair empréstimos, mas estribados na Lei. Previsão que, pelo seu carácter genérico e aberto, viabilizou a regulação de tão importante matéria em instrumentos legais que, embora no respeito pela matriz inscrita na citada Lei das Finanças Locais, desta divergem no plano da fixação de limites **[e atinente quantificação]** ao endividamento decorrente da contração de empréstimos a médio e longo prazos **[vd., a propósito, o art.º 53.º, da Lei n.º 55-A/2010 – Lei do Orçamento de Estado para 2011, não aplicável ao caso em apreço em razão da data da sua publicação e início de vigência]**.

3.

Matéria de necessária dilucidação e indispensável à boa análise sobre a sustentação legal ou não do contrato em apreço **prende-se, ainda, com a concretização do espaço temporal em que radicará a aferição dos limites legais de endividamento**. Dito de outro modo, importará situar, temporalmente, o momento a relevar na aferição da observância dos limites ao endividamento municipal.



Tribunal de Contas

3.1.

Relativamente à questão enunciada pronunciou-se este Tribunal, em Plenário Geral, fixando jurisprudência mediante Acórdão [vd. Acórdão n.º1/09-FJ-25.05/PG], onde estabelece o seguinte:

“1.- A contração pelos Municípios de empréstimos de médio e longo prazo para aplicação em investimentos pressupõe a demonstração de que os mesmos têm capacidade de endividamento para o efeito, como resulta do disposto no n.º 6, do art.º 38.º, da Lei n.º 2/2007, de 15.01, retificada pela Declaração n.º 14/2007, in D.R. de 15.02.2007, e alterada pelas Leis n.ºs 22-A/2007, de 29.06 e 67-A/2007, de 31.12;

*2.- A referida capacidade de endividamento é calculada com base nos critérios estabelecidos nos art.ºs 36.º, 37.º, n.º 1 e 39.º, n.º 2, da mesma Lei, com referência à data da contração dos empréstimos¹.
(...)”*

Ou seja, e no que releva para a economia do aresto em curso, **a aferição dos limites legais de endividamento reportar-se-á não apenas a 31 de Dezembro de cada ano, mas, isso sim, a vários outros momentos e, mui particularmente, à data da autorização de um concreto contrato de empréstimo de médio e longo prazo.**

Como se aduz naquele Acórdão, tal entendimento **é o único que se compatibiliza com a materialização da injunção contida no art.º 44.º, n.º 2, da lei n.º 98/97, de 26.08** [manda verificar, em sede de fiscalização prévia, a observância ou não dos limites de endividamento], **articula-se** com o disposto no art.º 38.º, n.º 6, da Lei das Finanças Locais [subordina a contração dos empréstimos à existência da capacidade de endividamento do município], **permite** que, em sede de fiscalização prévia, a decisão do Tribunal de Contas exprima certeza e não a mera probabilidade, e, por fim, garante o efetivo controlo do endividamento municipal

¹ Sublinhado nosso.



[através do conhecimento da evolução dos níveis de endividamento e perceção mais rigorosa do respetivo «*quantum*»].

Em igual sentido, e explicitando, a Resolução n.º 14/2011, *in* D.R., II Série, de 16.08.2011, sublinha, de modo expresse, que **os dados financeiros atinentes ao apuramento do endividamento do Município se devem reportar à data mais próxima da celebração do contrato submetido a Visto, nomeadamente, tendo por referência as contas trimestrais que imediatamente o antecedem.**

4.

Por último, e no apelo aos instrumentos de natureza documental que permitem o cálculo, para cada Município, do montante de endividamento líquido e da dívida de curto, médio e longo prazo a que alude a Lei n.º 2/2007, de 15.01, e para o ano 2011 [Lei das Finanças Locais], **importa sublinhar que tal quantificação é, agora, efetuada pela Direcção-Geral das Autarquias e baseia-se na informação fornecida pelos municípios até 31.05.2011** [vd. art.º 65.º, n.ºs 1 e 4, da Lei n.º 290-A/2011 - diploma legal que fixa as normas de execução do Orçamento do Estado para 2011, mas, obviamente, não aplicável à matéria em apreço].

5.

Resta, assim, identificado o acervo normativo e jurisprudencial que baliza, de um lado, a identificação dos limites ao endividamento municipal e respetiva definição conceptual, e, do outro, evidencia e identifica os elementos com aptidão para aferir da [in]observância dos limites ao referido endividamento e aos empréstimos dos municípios.

Assim enquadrados, exercitaremos o confronto do complexo normativo e jurisprudencial invocados com o modo de formação e fundamento do contrato em apreço, aferindo, afinal, da correspondente [in]existência de suporte legal.

B. Da capacidade de endividamento do Município da Guarda.



A contração do empréstimo em apreço e eventual ilegalidade.

De acordo com a factualidade tida por fixada em II., deste Acórdão, **o valor do empréstimo inicialmente contraído orça os € 1 700 000,00**, tendo este montante sido reduzido a € 1 668 868,49 por força do aditamento contratualizado pelas partes [Município da Guarda e Caixa de Crédito Agrícola Mútuo, da Serra da Estrela, CRL] em 22.02.2011.

Ainda segundo a factualidade considerada assente em II.3., deste acórdão, **o Município da Guarda, no respeitante ao endividamento de médio e longo prazo e endividamento líquido, apresentava, em 30.09.2010 e à data da contração do empréstimo, excessos de endividamento em montantes de € 7 771 617,71 e € 1 884 567,00, respetivamente.**

Deste modo, em 20.10.2010, [data da contração do empréstimo sob apreciação], o Município da Guarda, face aos valores de endividamento acima citados e às disposições legais que estabelecem os correspondentes limites [vd, art.^{os} 39.^o, nº 2, e 37.^o, nº 1, da Lei nº 2/2007 - Lei das Finanças Locais] e, bem assim, perante a ausência de algum despacho de excepcionamento da despesa em causa, não poderia, obviamente, contrair o presente empréstimo [ainda que sob o montante acordado em 22.02.2011], por manifesta ultrapassagem dos limites legais de endividamento.

C. Da finalidade do empréstimo

e

encargos amortizáveis.

Como se anuncia ao longo do processo em apreço, o empréstimo destina-se a financiar a regularização de encargos suportados em obras de regularização realizadas pela “*Polis Guarda – Sociedade para o Desenvolvimento do Programa Polis na Guarda*”, Sociedade Anónima constituída por capitais exclusivamente



Tribunal de Contas

públicos e detida a 60% **pelo Estado Português** e a 40% **pelo Município**. Tais encargos, realce-se, sobrevieram ao processo de dissolução e liquidação da referida sociedade “*Polis Guarda*”.

Ora, e a propósito, o art.º 38.º, n.º 4, da lei das Finanças Locais [Lei n.º 2/2007, de 15.01] dispõe que **os empréstimos a médio e longo prazos podem ser contraídos para aplicação em investimentos**, os quais devem estar devidamente identificados no respetivo contrato, ou, ainda, para proceder ao saneamento ou ao reequilíbrio financeiro dos Municípios.

Embora, «in casu», não se revele necessária a ponderação da conformação legal da finalidade do presente empréstimo [para a decisão final bastará aquilatar da (in)capacidade de endividamento por parte do Município da Guarda], **não deixaremos, contudo, de realçar que o pagamento de faturas, de expropriações e de livranças não se subsumem, obviamente, e por si, ao conceito de “despesas de investimento”**.

Advogar-se-á, no entanto, que tais despesas decorrerão de reais **investimentos** levados a cabo pela sociedade “*Polis Guarda*”, facto que, ao menos indiretamente, legitimaria e conformaria legalmente a finalidade do empréstimo.

Porém, para além de tal argumento não concitar acolhimento inquestionável, a contabilização das verbas [€ 1 565 852,75 e € 134 147,25] respeitantes à reabilitação do Parque Urbano do Rio Liz e Requalificação do Centro Histórico não assentam em factos que, «*in totum*» fundem, comprovem e identifiquem tais despesas.

Rejeita-se, assim, que a finalidade do empréstimo em causa se destine, sem mais, a custear investimentos.

IV. DAS ILEGALIDADES E O VISTO.



1. Das ilegalidades.

Conforme afirmámos em III.C., deste acórdão, à data da contração do empréstimo em causa, o Município da Guarda exhibia, financeiramente, excessos de endividamento líquido, no valor de € 1 884 567,00, e de médio e longo prazo, no valor de € 7 771 617,71.

A contração do empréstimo em causa, sem que se mostre assegurada [prévia e contemporaneamente] a verificação da plena capacidade de endividamento por banda do **Município da Guarda**, constitui uma ilegalidade, que, afinal, se traduz no incumprimento de um dos pressupostos da assunção de tal compromisso e que consta do art.º 38.º, n.º 6, da lei n.º 21/2007, de 15.01 [Lei das Finanças Locais].

Ademais, e ainda na explicitação do que resta dito, importa sublinhar que a ilegalidade em causa não se identifica, necessariamente, com a violação consumada do limite de endividamento.

Basta-se, isso sim, com a contração do empréstimo sem que se mostre assegurada e demonstrada a capacidade de endividamento do Município [art.º 38.º, n.º 6, da Lei das Finanças Locais].

As normas contidas nos art.os 38.º, n.º 6, 37.º, n.º 1 e 39.º, n.º 2, da citada Lei n.º 2/2007, de 15.01, que definem limites de endividamento municipal e impõem a respetiva demonstração, revestem-se de inquestionável natureza financeira, pois integram-se na Lei de Finanças Locais [diploma legal de natureza e expressão financeira] e protegem o interesse financeiro público mediante regras que previnem o endividamento excessivo dos municípios.

2. Do Visto.

Ao abrigo do art.º 44.º, n.º 3, al. b), da Lei n.º 98/97, de 26.08, a violação direta de norma financeira constitui fundamento de recusa do Visto.



Tribunal de Contas

Ora, como se acentuou em outro lugar deste acórdão, depara-se-nos a violação de normas contidas nos art.os 37.º, n.º 1, 39.º, n.º 2 e 38.º, n.º 6, da Lei n.º 2/2007, de 15.01, por não demonstração da capacidade de endividamento por parte da Câmara Municipal da Guarda e evidenciação clara da violação dos limites de endividamento líquido e de médio e longo prazo.

Impõe-se, pois, a recusa do Visto ao contrato de empréstimo em apreço.

V. DECISÃO.

Com os fundamentos expostos, acordam os Juízes da 1.ª Secção do Tribunal de Contas, em Subsecção, recusar o Visto ao contrato sob fiscalização prévia.

Não são devidos emolumentos [art.º 8.º, al. a), do Regime dos Emolumentos do Tribunal de Contas, anexo ao Decreto-Lei n.º 66/96, de 31.05].

Lisboa, 30 de Janeiro de 2012

Os Juízes Conselheiros,

(Alberto Fernandes Brás – Relator)

(Helena Maria Abreu Lopes)

(Manuel Roberto Mota Botelho)



Tribunal de Contas

Fui presente,

(Procurador-Geral Adjunto)

(António Cluny)