



ACÓRDÃO N.º 18 /2012 - 01/06/2012 – 1ª SECÇÃO/SS

PROCESSOS N.ºS 1875/2011 E 1876/2011

I. RELATÓRIO

A **Câmara Municipal de Vendas Novas** remeteu, em 29.12.2011, ao Tribunal de Contas, para efeitos de fiscalização prévia, **uma adenda a contrato de empréstimo de curto prazo**, em regime de conta corrente, celebrado entre aquela edilidade e o Banco Espírito Santo [proc.º n.º 1875/2011], no montante máximo global de € 250 000,00, **e uma outra adenda a contrato de empréstimo de curto prazo**, em regime de conta corrente, celebrado entre o mesmo Município e a Caixa Geral de Depósitos [proc.º n.º 1876/2011], também no montante máximo global de € 250 000,00.

II. DOS FACTOS

Para além da factualidade contida em I., consideram-se assentes, com relevância, os seguintes factos:

1.

Em 22.12.2010, a Assembleia Municipal do município de Vendas Novas autorizou a contração de empréstimos junto da Banca no sentido de apoiar e normalizar a disponibilidade da tesouraria;



Tribunal de Contas

Em conformidade, e em 01.06.2011, a Câmara Municipal de Vendas Novas deliberou aprovar a contração de um empréstimo de curto prazo, até ao montante de € 520 000,00, a liquidar até ao final do citado ano 2011.

2.

Consultado o mercado, apenas a Caixa Geral de Depósitos propôs a concessão de empréstimo, até ao montante global máximo de € 250 000,00 [vd. relatório de análise de propostas, de 26.07.2011];

Atenta a insuficiência de tal montante para acorrer às necessidades de tesouraria, a Câmara Municipal de Vendas Novas, em 15.07.2011, efetuou nova consulta ao mercado, tendo, após análise da competente proposta, aceite o empréstimo proposto pelo Banco Espírito Santo e até ao montante de € 250 000,00;

Em 26.07.2011, e finalmente, a Câmara Municipal de Vendas Novas, após ponderação do relatório que lhe foi presente pela Comissão que procedeu à análise das propostas, adjudicou à Caixa Geral de Depósitos um empréstimo no valor máximo de € 250 000,00 e um outro, de igual valor e limite quantitativo [€ 250 000,00], ao Banco Espírito Santo;

3.

O empréstimo concedido pelo Banco Espírito Santo foi objeto de contrato celebrado, em **12.08.2011**, entre a Câmara Municipal de Vendas Novas e aquela entidade bancária, aí se consignando [vd. cláusula 2.^a] que tal financiamento visa apoiar a tesouraria e que o prazo de vigência é de 90 dias;

O valor máximo deste empréstimo [€ 250 000,00] foi disponibilizado e utilizado no prazo contratualmente previsto, ou seja, até 12.11.2011, sendo certo que a Câmara Municipal de Vendas Novas pagou juros, já vencidos, em 10.10.2011, 14.11.2011, 19.12.2011 e 01.01.2012.



Em 16.11.2011, a Câmara Municipal de Vendas Novas aprovou a prorrogação do prazo de amortização do presente empréstimo até 12.08.2012, alteração contratual que mereceu o assentimento da entidade mutuante, ou seja, o Banco Espírito Santo [vd. alteração ao contrato de financiamento *n.º EC 012 214/11*];

4.

O empréstimo concedido pela Caixa Geral de Depósitos foi vertido em contrato celebrado, em 03.08.2011, entre a Câmara Municipal de Vendas Novas e aquela entidade bancária [C.G.D.], aí se salientando que a correspondente abertura de crédito, em regime de conta corrente, visa apoiar a tesouraria [vd. cláusulas 1.^a e 3.^a] e que o prazo de vigência cessa em 31.12.2011;

Em 10.08.2011, o valor máximo [€ 250 000,00] deste empréstimo já havia sido disponibilizado e utilizado, sendo que a Câmara Municipal de Vendas Novas, entidade mutuária, pagou os correspondentes juros, já vencidos, em 07.10.2011, 03.11.2011, 12.12.2011 e 10.01.2012;

Em 16.11.2011, a Câmara Municipal de Vendas Novas aprovou a prorrogação do prazo de amortização do empréstimo contraído [em 03.08.2011] até 09.08.2012, alteração contratual que mereceu a concordância da entidade mutuante, ou seja, a Caixa Geral de Depósitos;

A correspondente adenda ao contrato de empréstimo foi outorgada em 13.12.2011;

5.

Da consulta efetuada aos mapas de valores baseantes do endividamento de curto prazo, médio e longo prazo e do endividamento líquido, e elaborado de acordo com a aplicação *S.I.I.A.L.*, da Direcção-Geral das Autarquias Locais, a situação de endividamento do município de Vendas Novas às datas [12 e 03.08.2011] da contração dos empréstimos, e, bem assim, em 31.12.2011, era a seguinte:



- **Em 30.09.2011** [tempo de aferição dos limites legais de endividamento] -
 - a. **Endividamento de curto prazo:**
 - **Limite** [10% dos fundos + receitas municipais] - € 460.662,30;
 - **Excesso** dos dois empréstimos face ao limite - € 39.337,70;
 - b. **Endividamento líquido:**
 - **Limite** - € 6.858.889,00;
 - **Endividamento líquido não excecionado** - € 6.423.879,00;
 - **Margem** - € 435.009,00;

[na margem de endividamento líquido referida estão contemplados os empréstimos de curto prazo em apreço];
 - c. **Limite médio e longo prazo:**
 - **Rateio** - € 208.347,00;
 - **Rateio Disponível** - € 208.347,00;

- **Em 31.12.2011** [data do início da produção dos efeitos pretendidos com a celebração das adendas contratuais ora submetidas a fiscalização prévia] -
 - a. **Endividamento de curto prazo:**
 - **Limite** [10% dos fundos + receitas municipais] - € 460.662,30;
 - **Excesso** dos dois empréstimos face ao limite - € 39.337,70;
 - b. **Endividamento líquido:**
 - **Limite** - € 6.858.889,00;
 - **Endividamento líquido não excecionado** - € 6.503.418,00;
 - **Margem** - € 355.471,00.
 - c. **Limite médio e longo prazo:**
 - **Rateio** - € 208.347,00;
 - **Rateio Disponível** - € 208.347,00;



5.1.

Aquando da celebração do contrato de empréstimo em 03.08.2011 [vd. proc.º n.º 1876/2011], no valor de € 250 000,00, o limite para a contração de empréstimos de curto prazo, por banda do Município de Vendas Novas, era de € 466 662,30 [montante que advém de elementos fornecidos pela *D.G.A.L.* e segue o cálculo indicado no art.º39.º, da Lei das Finanças Locais];

5.2.

Por outro lado, aquando da celebração do contrato de empréstimo de curto prazo, ocorrida em 12.08.2011 [vd. proc.º n.º 1875/2011], ainda no montante de € 250 000,00, o limite para a contração de empréstimos de curto prazo, por parte do Município de Vendas Novas, cifrava-se, também, em € 466 662,30.

5.3.

Em 27.07.2010, o Município de Vendas Novas já havia celebrado um outro empréstimo de curto prazo, no valor de € 520 000,00, sendo que, em 12.08.2011, aquela entidade procedeu ao pagamento de € 270 000,00, restando, ainda, em dívida € 250 000,00;

5.4.

Em 19.08.2011, o empréstimo de curto prazo contraído em 27.07.2010 foi integralmente amortizando mediante o pagamento do remanescente em dívida [€ 250 000,00];

6.

O Presidente da Câmara Municipal de Vendas Novas fez acompanhar a remessa das presentes adendas contratuais ao Tribunal de Contas de uma nota justificativa, onde se destaca, com relevância, o seguinte:

(...)



“Esta Câmara Municipal decidiu contrair o empréstimo (...) tendo inicialmente previsto que o mesmo não ultrapassaria o corrente ano civil, uma vez que verificou que dificilmente teria condições para o amortizar até ao final do corrente ano, decidiu propor à instituição bancária em causa o seu prolongamento até ao prazo de um ano, o que veio a ser aprovado pela Câmara Municipal e pela Assembleia Municipal, tendo a Câmara Municipal aprovado esta adenda contratual na sua reunião realizada em 14 de Dezembro do corrente ano”.

7.

Ainda instado a aduzir esclarecimentos o Presidente da Câmara Municipal de Vendas Novas adiantou o seguinte:

“(..)

- 1. A alteração ao contrato de financiamento referente ao processo n.º 1875/11, produziu efeitos a 21 de Dezembro de 2011 (correção nossa – 2012 para 2011–por se nos afigurar que se trata de erro material);*

- 2. No tocante ao processo n.º 1876/2011, esclarece-se que o município amortizou o empréstimo contraído em 2010 em duas tranches, uma no valor de 270.000 € em 12 de Agosto de 2011 e outra no montante de 250.000 € em 19 de Agosto de 2011 (envia-se, em anexo, o extrato bancário demonstrativo desta situação) ”.*

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 questões seguintes:

- Do aumento da dívida pública fundada e incidência da fiscalização prévia.

- **Do endividamento líquido municipal** e respetivos limites;



- **Da dívida municipal** relativa a empréstimos de curto, médio e longo prazos, respetivo limite legal e atinente caracterização conceptual;
- O Município de Vendas Novas, a respetiva capacidade de endividamento;
O caso em apreço;
- Do Visto e respetivos pressupostos.

A. Dos empréstimos de curto prazo e respetiva sujeição a Fiscalização Prévia do Tribunal de Contas

O art.º 46.º, n.º 1, al. a), da Lei n.º 98/97, de 26.08, impõe que todos os atos de que resulte o aumento da dívida pública fundada das autarquias locais sejam submetidos à fiscalização prévia por banda do Tribunal de Contas.

E, adianta-se, a Lei n.º 7/98, de 03.02, no seu art.º 3.º, al. b) [agora sob alteração introduzida pelo art.º 81.º, da Lei n.º 87-B/98, de 31.12], esclarece que por **dívida pública fundada** se entende a *“contraída para ser totalmente amortizada num exercício orçamental subsequente ao exercício no qual foi gerada”*. O que difere do conceito de dívida pública flutuante, que, como é sabido, se reporta a encargo *“para ser totalmente amortizado até ao termo do exercício orçamental em que foi gerada”* [vd., ainda, a al. a), do citado art.º 3.º, da Lei n.º 7/98, de 03.02].

Donde decorre, além do mais, que os empréstimos de curto prazo não amortizados no ano da sua contração, mas sim em ano económico seguinte ou subsequente àquele, integram a dívida pública fundada da entidade mutuária e, por via disso, estão sujeitos a fiscalização prévia.

Sublinha-se, por outro lado, que a norma em causa [art.º 46.º, n.º 1, da Lei n.º 98/97, de 26.08] se reporta não só aos empréstimos contraídos, mas, ainda, a todos os atos donde resulte o aumento da dívida pública fundada. Logo, e



decorrentemente, a prorrogação do prazo de amortização de um determinado empréstimo antes contratualizado constitui um ato subsumível à disciplina contida no mencionado art.º 46.º, n.º 1, da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas.

«*In casu*», e tal como resulta da materialidade fixada em II., deste acórdão, deparam-se-nos contratos de empréstimo a curto prazo celebrados em Agosto de 2011 [dias 3 e 12], **sendo que o respetivo tempo de amortização foi, depois [Dezembro 2011], prorrogado até Agosto de 2012.**

Neste contexto, a prorrogação contratual verificada [mediante adendas], para além de enformar um real aumento da dívida pública fundada da autarquia em apreço, desdobra-se em atos manifestamente subordinados à fiscalização prévia do Tribunal de Contas.

B. 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].



Tribunal de Contas

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, prossequindo 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.ºs 2 e 3, da Lei n.º 2/2007, de 15.01 [Lei das Finanças Locais], **dispõe que a contração de empréstimos de curto prazo**, para além de se submeter aos princípios orientadores do endividamento autárquico constantes do citado art.º 35.º, daquele mesmo diploma legal, dirigir-se-á apenas ao suprimento de dificuldades de



Tribunal de Contas

tesouraria, devendo tais empréstimos ser amortizados no prazo máximo de um ano após a mencionada contração.

E, por último, o citado art.º 38.º, n.º 1, da Lei das Finanças locais, preceitua, ainda, que os municípios podem contrair empréstimos e utilizar aberturas de crédito junto de quaisquer instituições autorizadas por lei a conceder crédito, **mas nos termos da Lei.**

O endividamento municipal está, pois, subordinado a princípios e procedimentos de legalidade, equilíbrio e estabilidade orçamentais, devendo ter lugar só nos casos legalmente previstos 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, por parte dos municípios para além de fixarem o respetivo regime e limites. Tal norma, aliada às regras contidas nas leis de Orçamento anual, constituem, assim, um acervo legal a que a matéria em causa se subordina de modo imperativo.

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;”(…).

Por outro lado, o art.º 39.º, n.ºs 1 e 4, ainda da referida **Lei das Finanças Locais Lei n.º 2/2007**, de 15.01], sob a epígrafe *“Limite geral dos empréstimos dos municípios”*, prescreve o seguinte:

“(…)

1- O montante dos contratos de empréstimos a curto prazo e de aberturas de crédito não pode exceder, em qualquer momento do ano, 10% da soma das receitas provenientes dos impostos municipais, das participações do município no F.E.F. e da participação no I.R.S. referida na alínea c) do n.º 1 do art.º 19.º, da derrama e da participação nos resultados das entidades do sector empresarial local, relativas ao ano anterior.

(…)

4- Para efeitos de cálculo dos limites dos empréstimos de médio e longo prazos, consideram-se os empréstimos obrigacionistas, bem como os empréstimos de curto prazo e de aberturas de crédito no montante não amortizado até 31 de Dezembro do ano em causa.¹ (…)”.

Por seu turno, o art.º 53.º, n.º 1, da **Lei n.º 55-A/2010 de 31.12** [Lei que aprova o Orçamento de Estado para o ano 2011], sob a epígrafe *“Endividamento municipal em 2011”*, estipula:

“(…)

¹ Sublinhado nosso.



- 1- *Em 31.12.2011. o valor do endividamento líquido de cada município, calculado nos termos da Lei n.º 2/2007, de 15.01, alterada pelas Leis n.ºs 22-A/2007, de 29.06, 67-A/2007, de 31.12 e 3-B/2010, de 28.04, não pode exceder o que existia em 30.09.2010”.*
- (...).

Esta última norma, acentue-se, mostra-se alterada pelo art.º 2.º, da Lei n.º 60-A/2011, de 30.11 [segunda alteração à Lei do Orçamento do Estado para o ano 2011], onde se estipula que, em 31.12.2011, o valor do endividamento líquido, de cada Município, calculado nos termos da Lei n.º 2/2007, não pode exceder o que existia em 31.12.2010.

Finalmente, e com relevância no domínio dos suportes documentais que conferem credibilidade a montantes relacionados com os limites de endividamento a observar pelas autarquias, o art.º 65.º, n.ºs 1 a 5, do Decreto-Lei n.º 29-A/2011, dispõe, como segue:

“ (...)

- 1- *A D.G.A.L. calcula, para cada município, o montante de endividamento líquido e da dívida de curto, médio e longo prazos, previstos na Lei n.º 2/2007, de 15.01..., com base na informação fornecida pelos municípios até 31.05.2011, através do S.I.I.A.L.*
- 2- *Os montantes de endividamento referidos no número anterior são comunicados pela D.G.A.L. a cada um dos municípios e à D.G.O., até 15.06.2011, incluindo os respetivos cálculos.*
- 3- ...
- 4- *A D.G.A.L. calcula, para cada município, os limites de endividamento líquido e da dívida de curto, médio e longo prazos para 2011, previstos nos n.os 1 e 2, do art.º 53.º, da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de Dezembro.*



5- Os montantes de endividamento referidos no número anterior, incluindo os respetivos cálculos, são comunicados pela D.G.A.L. a cada um dos municípios e à D.G.O. ²

2.2.

Assim, a normaçaõ ora transcrita alinha orientaçoões que, resumidamente, se condensam no seguinte:

- O montante dos empréstimos a curto prazo não pode exceder, em algum momento do ano [no caso, 2011] 10% da soma do montante das receitas identificadas no art.º39.º, n.º 1, da Lei das Finanças Locais;
- O valor do endividamento líquido a observar no domínio da contratualizaçaõ de novos empréstimos no ano 2011 não pode ir além do verificado em 30.09.2010;
- Compete à D.G.A.L. calcular, para cada município, o montante de endividamento líquido e de dívida de curto, médio e longo prazos, cálculo esse que se sustenta na informaçaõ fornecida pelos municípios até 31.05.2011, através do S.I.I.A.L.;
- Os limites de endividamento líquido e da dívida de curto, médio e, longo prazo para o ano 2011 [previstos na Lei do Orçamento de Estado] são comunicados a cada um dos municípios e à Direçaõ-Geral do Orçamento pela D.G.A.L. .

Como bem se intui, as regras ora invocadas e transcritas, **para além de substanciarem uma regulaçaõ e disciplina apertadas dos limites de endividamento municipal**, não deixam, ainda, de elencar modos controlo e prevençaõ da eventual violaçaõ das injunçoões que as enformam.

² Sublinhado nosso.



E, adiante-se, tal normaçoão, para além de permitir a aferiçoão da sustentação legal ou não dos instrumentos contratuais sob apreciação, filia-se, afinal, na previsão normativa, genérica e aberta, constante do art.º 38.º, n.º 1, da Lei das Finanças Locais [Lei n.º 2/2007, de 15.01], e que, a propósito, **postula que os municípios podem contrair empréstimos e utilizar aberturas de crédito, mas nos termos da lei.**

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 aferiçoão dos limites legais de endividamento.** Dito de outro modo, importará situar, temporalmente, o momento a relevar na aferiçoão da observância dos limites ao endividamento municipal.

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 empréstimos³.
(...)*”

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, às datas da celebração de um concreto contrato de empréstimo de curto prazo e da competente autorização que lhe é prévia.

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 [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.

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

³ Sublinhado nosso.



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.

C. Da capacidade de endividamento do município de Vendas Novas. A contração dos empréstimos em apreço e eventual ilegalidade.

De acordo com a factualidade tida por fixada em II., deste Acórdão, o valor global dos empréstimos contraídos nos dias 3 e 12 de Agosto de 2011 orça os € 500 000,00, sendo que € 250 000,00 corresponde ao empréstimo contraído junto do Banco Espírito Santo e os restantes € 250 000,00 relacionam-se com o empréstimo efetuado junto da Caixa Geral de Depósitos.

Ainda segundo a factualidade considerada assente em II.3., deste acórdão, **os limites de endividamento do município de Vendas Novas para o ano 2011 [e fixados pela D.G.A.L.] eram os seguintes:**

- **Limite de endividamento líquido** - € 6.858.889,00;
- **Rateio** – endividamento de médio e longo prazos - € 208.347,00;
- **Limite de curto prazo** - € 460.662,30.

Por outro lado, ao tempo da celebração das Adendas que prorrogaram os contratos iniciais e formalizadas em Dezembro de 2011, os limites de endividamento [reportados a 30.09.2011 – vd. III. A., a propósito do modo e



Tribunal de Contas

tempo de aferição do endividamento líquido municipal] **de curto prazo, endividamento líquido e de médio e longo prazos eram os seguintes:**

- **Limite de endividamento de curto prazo** [10% dos fundos+receitas municipais] - **€ 460.662,30**;
- **Limite de endividamento a médio e longo prazos** - € 208.347,00 [rateio disponível];
- **Limites de endividamento líquido** - € 6.858.889,00, [limite], - € 6.423.879,00 [endividamento líquido não excecionado], - € 435.009,00 [margem].

Ainda em **31.12.2011** [vd., ainda, o aduzido em III. A., deste acórdão, relativamente ao modo e tempo de aferição do endividamento líquido municipal], **os limites de endividamento de curto prazo, endividamento líquido e de médio e longo prazo, quantificam-se como segue:**

- **Limite de endividamento de curto prazo** [10% dos fundos+receitas municipais] - **€ 460.662,30**;
- **Limites de endividamento líquido** - € 6.858.889,00, [limite], - € 6.503.418,00 [endividamento líquido não excecionado], - € 355.471,00 [margem].

Por último, e com especial relevância, adiantaremos, como indubitável, o seguinte:

- Aquando da celebração do contrato de empréstimo de curto prazo [vd. processo n.º 1876/2011], ocorrida em 03.08.2011, no montante de € 250 000,00, encontrava-se ainda em vigor aqueloutro contrato de empréstimo de curto prazo formalizado em 27.07.2010, no montante de € 520 000,00;

Considerando o limite fixado - **€ 460.662,30** – ao Município de Vendas Novas para a contração de empréstimos no ano 2011 e atento o valor global



Tribunal de Contas

[€ 500 000,00] dos empréstimos de curto prazo contraídos em 03.08.2011 e 12.08.2011, mostra-se, assim, excedido aquele limite em **€ 309.337,70**;

- **Por outro lado**, é de sublinhar também que, ao tempo da celebração do contrato de empréstimo de curto prazo, com formalização ocorrida em 12.08.2011 [vd. proc.º n.º 1875/2011] e no valor de € 250.000,00, encontrava-se ainda em vigor o citado contrato de empréstimo de curto prazo celebrado em 27.07.2010, mas apenas no valor [remanescente] de € 250.000,00, atenta a amortização efetuada, ainda em 12.08.2011, e no valor de € 270.000,00;

Logo, considerado o valor não amortizado [€ 250 000,00] do contrato de empréstimo celebrado em 27.07.2010 e ainda o valor [€ 500 000,00] dos empréstimos de curto prazo contraídos em 03.08.2011 e 12.08.2011, mostra-se, assim, excedido o limite para contração de empréstimos de curto prazo em **€ 289 337,70**.

Face ao que resta exposto, o município de Vendas Novas, no respeitante ao endividamento de curto prazo, apresentava, em 30.09.2011 e no mês de Dezembro deste último ano [tempo da celebração dos contratos de adendas] excesso de endividamento computado em € 39 337,70, ao passo que ao tempo da celebração dos contratos de empréstimo de curto prazo, ocorrida em 03.08.2011 e 12.08.2011, tais limites de endividamento mostravam-se excedidos em € 309 337,70 e € 289 337,70, respetivamente. Valores que, afinal, se suportam nos elementos fornecidos pela Direção-Geral das Autarquias Locais e divulgados nos termos do art.º 65.º, n.ºs 1 a 5, do Decreto-Lei n.º 29-A/2011, de 01.03 [diploma legal relativo à execução do Orçamento do Estado para 2011].

Logo, ao tempo da contração dos empréstimos sob apreciação [3 e 12 de Agosto de 2011 – contratos iniciais] e da contratualização das respetivas adendas [Dezembro de 2011], **o município de Vendas Novas**, face aos valores de endividamento [designadamente, o de curto prazo] acima referenciados e à



ausência de algum despacho de excepcionamento da despesa em causa, **não poderia, obviamente, contrair os presentes empréstimos, por ultrapassagem dos limites legalmente estabelecidos** [vd. os limites fixados nos art.^{os} 37.^o e 39.^o, n.^{os} 1 e 4, da lei n.^o 2/2007] .

IV. DAS ILEGALIDADES E O VISTO.

1. Das ilegalidades.

Conforme afirmámos em III.B., deste acórdão, aquando da celebração dos contratos de empréstimo de curto prazo contraídos em 03.08.2011 e 12.08.2011 e da formalização das respetivas adendas [em Dezembro de 2011], o Município de Vendas Novas apresentava excessos de endividamento computados em € 309 337,70 [em 03.08.2011], € 289 337,70 [em 12.08.2011], € 39 337,70 [em 19.08.2011] e € 39 337,70 [em Dezembro de 2011].

A contração dos empréstimos em causa [incluindo as adendas contratuais presentes a fiscalização prévia], sem que se mostre assegurada [prévia e contemporaneamente] a verificação da plena capacidade de endividamento por banda do município de Vendas Novas, constitui uma ilegalidade, que, afinal, se traduz no incumprimento de um dos pressupostos da assunção de tal compromisso e que se prevê, conjugadamente, nos art.^{os} 38.^o, 1 e 7 e 39.^o, n.^{os} 1 e 4, da referida Lei n.^o 2/2007, 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.



Tribunal de Contas

As normas contidas nos art.^{os} 37.^o, 38.^o, n.^o 1, e 39.^o, n.^o 1 e 4, da citada Lei n.^o 2/2007, de 15.01, que estabelecem os limites de endividamento municipal, **revestem-se de inquestionável natureza financeira**, pois integram-se na Lei de Finanças Locais e, consabidamente, protegem o interesse financeiro público mediante a elencagem de 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 da recusa do Visto.

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 e 39.^o, n.^{os} 1 e 4 da Lei n.^o 2/2007, de 15.01, por não demonstração da capacidade de endividamento por parte da Câmara Municipal de Vendas Novas e evidente violação dos limites de endividamento líquido e de curto prazo.

Impõe-se, pois, a recusa do Visto aos instrumentos contratuais em apreço.

V. DECISÃO.

Com os fundamentos expostos, acordam os Juízes da 1.^a Secção do Tribunal de Contas, em Subsecção, recusar o Visto às Adendas contratuais 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].



Tribunal de Contas

Lisboa, 1 de Junho de 2012

Os Juízes Conselheiros,

(Alberto Fernandes Brás – Relator)

(Manuel Roberto Mota Botelho)

(João Alexandre Gonçalves Figueiredo)

Fui presente,

(Procurador-Geral Adjunto)

(José Vicente)