

ACÓRDÃO N.º 21/2012 - 20.jun. - 1ª S/SS

(Processo n.º 204/2012)

DESCRITORES: Contrato de Empréstimo / Endividamento Municipal / Limite de Endividamento / Amortização / Capacidade de Endividamento / Norma Financeira / Recusa de Visto

SUMÁRIO:

1. No ano de 2012, a celebração de novos contratos de empréstimo de médio e longo prazos é limitada ao valor resultante do rateio do montante global das amortizações efectuadas pelos municípios no ano de 2010 proporcional à capacidade de endividamento disponível para cada município (cfr. art.º 66.º, n.º 2 da Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro).
2. O valor global das amortizações efectuadas no ano de 2010 é corrigido, até 30 de junho, pelo valor das amortizações efectuadas no ano de 2011 (cfr. art.º 66.º, n.º 3 da Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro).
3. Não estando demonstrado que, no caso, tenha sido respeitado o n.º 2 do art.º 66.º da Lei n.º 64-B/2011, encontra-se o mesmo violado.
4. A autorização concedida pela assembleia municipal deve ter como fundamento um mapa demonstrativo da capacidade de endividamento do município, ou seja, a capacidade de endividamento só pode ser tida em conta em função dos valores que resultarem dos limites de endividamento e do rateio fixados nos termos estabelecidos na lei, sob pena de violação do n.º 6 do art.º 38.º da Lei das Finanças Locais.
5. As normas violadas têm natureza financeira, o que constitui fundamento de recusa de visto, nos termos da al. b) do n.º 3 do art.º 44.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC).

Conselheiro Relator: João Figueiredo



Transitou em julgado em 10/07/12

ACÓRDÃO Nº 21 /2012 – 20.JUN-1.ª S/SS

Processo nº 204/2012

I - OS FACTOS

1. A Câmara Municipal de Cascais (doravante designada por Câmara Municipal ou por CMC) remeteu, para efeitos de fiscalização prévia, o contrato de empréstimo de médio e longo prazo, para investimentos, celebrado a 7 de fevereiro de 2012, entre o Município de Cascais e o Banco Santander Totta, SA, no valor de € 10.000.000,00.
2. Além do referido no número anterior, relevam para a decisão os seguintes factos, evidenciados por documentos constantes do processo:
 - a) Em 5 de dezembro de 2012, a Câmara Municipal autorizou, em deliberação aprovada por maioria, a consulta ao mercado para contração do referido empréstimo¹;
 - b) Consultadas dez instituições bancárias, foi obtida uma proposta do Banco Santander Totta, SA, até ao montante de € 10.000.000,00²;
 - c) Em 9 de janeiro de 2012, a Câmara Municipal, autorizou, em deliberação aprovada por maioria, a contração do referido empréstimo³;
 - d) Em 23 de janeiro de 2012, a Assembleia Municipal de Cascais aprovou, por maioria, a contração do empréstimo⁴;
 - e) Em 6 de fevereiro de 2012, a Câmara Municipal aprovou, em deliberação aprovada por unanimidade, as cláusulas contratuais para contração do referido empréstimo⁵;
 - f) Tendo em conta a jurisprudência deste Tribunal⁶ que define o momento de apuramento da situação de endividamento do Município face aos limites fixados pela Lei, segundo a qual “[a] (...) capacidade de endividamento é calculada com base nos

¹ Vide ata a fls 4 e ss. do processo.

² Vide fl. 31 do processo.

³ Vide fls. 32 e ss. do processo.

⁴ Vide fl. 47. do processo.

⁵ Vide fls. 48 e ss. do processo.

⁶ Vide Acórdão n.º 1/2009, 1/09 – FJ/25.MAI/PG.



critérios estabelecidos nos artigos 36.º, 37.º, n.º 1, e 39.º, n.º 2, da [Lei das Finanças Locais⁷], com referência à data da contração dos empréstimos”, foi a CMC notificada⁸ no sentido de fazer demonstração da capacidade de endividamento para a contração do empréstimo, remetendo, nomeadamente, o mapa de “Aferição do Endividamento Líquido para efeitos da Lei” reportado ao exercício de 2012, enviando para esse efeito, a comunicação da DGAL, conforme disposto no art.º 58.º, n.º 2 do Decreto-Lei n.º 32/2012, de 13 de fevereiro. Solicitou-se igualmente que fosse remetida a “Ficha do Município” reportada ao exercício de 2012;

- g) *À questão suscitada respondeu então a CMC dizendo⁹: “Juntam-se mapas com a demonstração da capacidade de endividamento em 31 de Dezembro de 2011, bem como à data de contratação do empréstimo. No que se refere aos mapas “Aferição do Endividamento Líquido” anexa-se só o referente a 2010, uma vez que o de 31 de Dezembro de 2011, os valores que constam são provisórios e o limite de endividamento líquido ainda não está de acordo com o n.º 1 do artigo 53º da Lei nº 60-A/2011, de 30 de Novembro. Relativamente ao mapa de 2012, ainda não existe na aplicação do SIAL, dado que os elementos referentes ao 1º trimestre de 2012, só serão enviados até 30 de Abril. A DGAL até à data ainda não comunicou a este Município, conforme o disposto no art.º 58º, nº 2 do Decreto-Lei nº 32/2012, de 13/02. (...) Junta-se “Ficha do Município” reportada ao exercício de 2011 (extraída da aplicação SIAL-DGAL), uma vez que ainda não existem dados referentes a 2012”;*
- h) *No Anexo III ao ofício, consta o mapa “Apuramento da Situação de Endividamento a 30-03-2012” em que se refere que, a esta data, a margem de endividamento de médio e longo prazo é de 7.692.908,61 € e a margem de endividamento líquido é de 2.025.175,13 €;*
- i) *Face a tal resposta, foi de novo o contrato devolvido à CMC para melhor instrução do processo, referindo-se¹⁰: “Tendo em conta que o contrato em apreço foi outorgado já no decurso do presente ano*

⁷ Lei das Finanças Locais: Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro, retificada pela Declaração de Retificação n.º 14/2007, publicada no D.R. de 15 de fevereiro de 2007, e alterada pelas Leis n.ºs 22-A/2007, de 29 de junho, e 67-A/2007, de 31 de dezembro. Vd. também o artigo 51.º, n.ºs 3 e 4, da Lei n.º 64-A/2008, de 31 de dezembro. Posteriormente ainda alterada pela Lei n.º 3-B/2010, de 28 de abril.

⁸ Vide ofício n.º DECOP/UAT.2/1451/2012, de 16 de março, a fls. 140 e ss. do processo.

⁹ Vide ofício 14420, de 28-03-12, a fls. 142 e ss. do processo.

¹⁰ Vide ofício n.º DECOP/UAT.2/1703/2012, de 2 de abril, a fls. 160 e ss. do processo.



*económico (07/02/2012) a aferição da capacidade de endividamento do Município tem como referência aquela data. As normas que regem os **limites de endividamento, para 2012, encontram-se plasmadas na Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro (LOE para 2012) conjugada com o D.L. n.º 32/2012, de 13 de fevereiro (Decreto-Lei de Execução Orçamental). Em conformidade com o disposto no art.º 58.º do Decreto-Lei de Execução Orçamental, obedecendo aos imperativos legais do art.º 66.º da LOE, compete à DGAL proceder ao cálculo dos limites de endividamento líquido e da dívida de médio e longo prazo, devendo essa informação ser fornecida pelos Municípios até 10 de maio, através do SIAL, sendo posteriormente comunicado pela DGAL a cada um dos Municípios e à DGO até 15 de junho de 2012, conforme disposto nos n.ºs 1 e 2 do art.º 58.º do Decreto-Lei de Execução Orçamental. Desta forma, deve o Município de Cascais demonstrar a capacidade de endividamento para a contração do presente empréstimo por conta dos limites de 2012 (remetendo, nomeadamente, o mapa de “Aferição do Endividamento Líquido para efeitos da Lei” reportado ao exercício de 2012, e enviando a comunicação da DGAL, conforme disposto no art.º 58.º, n.º 2 do Decreto-Lei n.º 32/2012, de 13/02, e na Lei 8/2012, de 21 de Fevereiro) e, complementarmente, remeter, a “Ficha do Município” reportada ao exercício de 2012”;***

- j) Respondeu a CMC¹¹ dizendo que a DGAL “até à data ainda não procedeu à comunicação aos Municípios relativa aos limites de endividamento conforme disposto no art.º 58.º, n.º 2 do Decreto-Lei n.º 32/2012, de 13/02”;
- k) Face a tal resposta foi de novo o contrato devolvido¹² dizendo-se: “Em conformidade com o disposto no art.º 58.º do Decreto-Lei de Execução Orçamental, e do art.º 66.º da LOE, **compete à DGAL proceder ao cálculo dos limites de endividamento líquido e da dívida de médio e longo prazo, pelo que deverá o Município de Cascais aguardar por tal comunicação da DGAL, antes de enviar resposta a este Tribunal fazendo, nessa altura, a prova de que se encontram reunidas as condições de endividamento para a contração do empréstimo”;**

¹¹ Vide ofício 17422 de 16-04-12, a fls. 163 e ss. do processo.

¹² Vide ofício n.º DECOP/UAT.2/1951/2012, de 19 de abril, a fls. 372 e ss. do processo.



- l) Na sua resposta¹³ veio o Município referir que ainda não obteve a declaração da DGAL relativa aos limites de endividamento. E acrescenta que *“o município de Cascais tem feito um esforço de contenção orçamental nos últimos três anos, cumprindo os princípios da boa gestão dos dinheiros públicos e não por razões externas ou de condicionalismos económicos nacionais. Prevendo a possibilidade de contratação deste empréstimo, o exercício de orçamentação para 2012 foi muito cuidado de forma a conseguir cumprir as obrigações com as instituições bancárias, nunca perdendo de vista as obrigações, cada vez mais importantes, que temos para com os nossos fornecedores. Cascais é, aliás, amplamente reconhecida pelo esforço que faz na gestão dos dinheiros que os contribuintes colocam à disposição do município. À luz da lei que rege as finanças dos municípios - Lei das Finanças Locais - utilizámos cerca de 30% do nosso limite legal de endividamento a M/L prazo, para o limite de € 96M possíveis temos uma margem livre de cerca de € 66M, sendo por isso profundamente injusto qualquer tipo de comparação com a grande parte dos municípios que se encontram a 120% deste limite”*. E referem ainda que *“[a] entidade bancária não consegue garantir por mais tempo as condições extremamente benéficas e só possíveis a um município como Cascais, quer a nível de taxa, como de montantes e prazos, dificilmente disponíveis no mercado na presente data. Perder este financiamento, não dando este visto, coloca em causa os investimentos para Cascais em 2012, provocando prejuízos diretos e indiretos muito grandes na economia local”*;
- m) Finalmente, face a tal resposta, foi mais uma vez devolvido o contrato insistindo-se¹⁴ para que a CMC aguardasse pela comunicação da DGAL, atento o disposto no art.º 58.º do Decreto-Lei de Execução Orçamental, e do art.º 66.º da LOE;
- n) Respondeu a CMC¹⁵ dizendo que *“[c]onforme o n.º 2 do artigo 58.º do Decreto-Lei n.º 32/2012, de 13 de Fevereiro, o rateio referente a empréstimos a M/L prazos, bem como o limite de*

¹³ Vide ofício 19134 de 26-04-12, a fls. 374 e ss. do processo.

¹⁴ Vide ofício nº DECOP/UAT.2/2083/2012, de 27 de abril, a fls. 377 do processo.

¹⁵ Vide ofício a fl. 378 do processo.



endividamento líquido para o ano de 2012, deveria ter sido comunicado pela DGAL a cada Município até dia 15 de junho do corrente ano. Verificando-se que até à data, a DGAL não procedeu ao envio de qualquer informação, não é possível responder ao solicitado no v/ofício com a referência supra mencionada, por motivos completamente alheios ao Município. Mais se informa, que o atraso na obtenção de visto neste processo está a provocar graves problemas ao normal desenvolvimento da atividade municipal”.

II – FUNDAMENTAÇÃO

3. Com as diligências já efetuadas para boa instrução do processo e que acima se deu conta, está quase esgotado o prazo previsto no artigo 85º da LOPTC¹⁶. Urge pois decidir.
4. Dispõe a Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro (Lei do Orçamento de Estado para 2012):

“Artigo 66.º

Endividamento municipal em 2012

1 — O valor do endividamento líquido de cada município em 31 de Dezembro de 2012, calculado nos termos da Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro, alterada pelas Leis n.ºs 22 -A/2007, de 29 de Junho, 67 -A/2007, de 31 de Dezembro, e 3 -B/2010, de 28 de Abril, não pode ser superior ao observado em 31 de Dezembro do ano anterior.

2 — No ano de 2012, e sem prejuízo do disposto no n.º 7 do presente artigo e no artigo 39.º, n.ºs 1 a 5 e 7, da Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro, alterada pelas Leis n.ºs 22 -A/2007, de 29 de Junho, 67-A/2007, de 31 de Dezembro, e 3-B/2010, de 28 de Abril, a celebração de novos contratos de empréstimo de médio e longo prazos é limitada ao valor resultante do rateio do montante global das amortizações efectuadas pelos municípios no ano de 2010 proporcional à capacidade de endividamento disponível para cada município.

3 — O valor global das amortizações efectuadas no ano de 2010 é corrigido, até 30 de Junho, pelo valor das amortizações efectuadas no ano de 2011.

¹⁶ Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas: Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 87-B/98, de 31 de dezembro, 1/2001, de 4 de janeiro, 55-B/2004, de 30 de dezembro, 48/2006, de 29 de agosto, 35/2007, de 13 de agosto, 3-B/2010, de 28 de abril, 61/2011, de 7 de dezembro e 2/2012, de 6 de janeiro.



4 — O rateio referido nos n.ºs 2 e 3 é prioritariamente utilizado pelos municípios em empréstimos de médio e longo prazos para investimentos no âmbito do QREN ou da reabilitação urbana.

5 — Pode excepcionar-se do disposto nos n.ºs 1 e 2 a celebração de contratos de empréstimo, a autorizar por despacho do membro do Governo responsável pela área das finanças, em situações excepcionais devidamente fundamentadas e tendo em conta a situação económica e financeira do País, designadamente no âmbito do QREN e da reabilitação urbana e incluindo o empréstimo quadro do Banco Europeu de Investimento (BEI).

6 — Os municípios transmitem obrigatoriamente à DGAL, até ao dia 15 do mês seguinte ao final de cada trimestre, informação sobre os novos contratos de empréstimo de médio e longo prazos celebrados, os montantes utilizados no cumprimento de contratos de crédito bancário e os montantes das amortizações efectuadas no trimestre anterior.

7 — O valor disponível para rateio nos termos dos n.ºs 1 e 2 do presente artigo é reduzido em 150 milhões de euros para, em acumulação com as reduções previstas no artigo anterior, assegurar a diminuição do endividamento líquido dos municípios.”

5. Dispõe o Decreto-Lei n.º 32/2012, de 13 de fevereiro (Decreto de Execução Orçamental para 2012):

“Artigo 58.º

Limites de endividamento

1 — A DGAL 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 de janeiro, alterada pelas Leis n.ºs 22 -A/2007, de 29 de junho, 67 -A/2007, de 31 de dezembro, 3 -B/2010, de 28 de abril, 55 -A/2010, de 31 de dezembro, e 64 -B/2011, de 30 de dezembro, com base na informação fornecida pelos municípios até 10 de maio de 2012, através do SIAL.

2 — Os montantes de endividamento referidos no número anterior, incluindo os respetivos cálculos, são comunicados pela DGAL a cada um dos municípios e à DGO, até 15 de junho de 2012.

3 — A DGAL calcula, para cada município, os limites de endividamento líquido e da dívida de médio e longo prazo para 2012, previstos no artigo 66.º da Lei n.º 64 -B/2011, de 30 de dezembro.

4 — Os limites de endividamento referidos no número anterior, incluindo os respetivos cálculos, são comunicados pela DGAL a cada um dos municípios e à DGO.”



6. O que resulta de relevante para a presente decisão das citadas disposições legais? O seguinte:
- a) No ano de 2012, a celebração de novos contratos de empréstimo de médio e longo prazos é limitada ao valor resultante do rateio do montante global das amortizações efetuadas pelos municípios no ano de 2010 proporcional à capacidade de endividamento disponível para cada município. O valor global das amortizações efetuadas no ano de 2010 é corrigido, até 30 de Junho, pelo valor das amortizações efetuadas no ano de 2011;
 - b) Pode excecionar-se dos resultados de tal rateio a celebração de contratos de empréstimo, a autorizar por despacho do membro do Governo responsável pela área das finanças, em situações excecionais;
 - c) O valor do endividamento líquido que cada município deve respeitar na contratualização de novos empréstimos em 2012 não pode ser superior ao observado em 31 de Dezembro do ano anterior;
 - d) Compete à DGAL calcular, para cada município, o montante de endividamento líquido e da dívida de curto, médio e longo prazos, previstos na lei, com base na informação fornecida pelos municípios até 10 de maio de 2012, através do SIIAL;
 - e) Os montantes de endividamento referidos na alínea anterior, incluindo os respetivos cálculos, são comunicados pela DGAL a cada um dos municípios e à DGO, até 15 de junho de 2012;
 - f) A DGAL calcula, para cada município, os limites de endividamento líquido e da dívida de médio e longo prazo para 2012, previstos no artigo 66.º da Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro;
 - g) Os limites de endividamento referidos na alínea anterior, incluindo os respetivos cálculos, são comunicados pela DGAL a cada um dos municípios e à DGO.
7. Isto é: a definição, em concreto, no corrente ano, da capacidade dos municípios para contraírem novos empréstimos de médio e longo prazo, depende dos valores que forem calculados e comunicados pela DGAL, os quais estão condicionados a um rateio realizado por aquela entidade com base no montante global de amortizações efetuadas pelos municípios em 2010. O valor global das amortizações efetuadas nesse ano é corrigido, até 30 de Junho, pelo valor das amortizações efetuadas no ano de 2011. O rateio deve assentar igualmente numa relação de



proporcionalidade face à capacidade de endividamento disponível para cada município.

Entendeu pois o legislador que os limites à contração de novos empréstimos de médio e longo prazo, no ano orçamental em curso, por cada município, dependem (como aliás já aconteceu em 2011 e em outros anos anteriores), de parâmetros fixados na Lei do Orçamento, que determinam que a DGAL proceda à apreciação individualizada da situação de endividamento de cada município e que recorra a um rateio como mecanismo de distribuição da capacidade creditícia de médio e longo prazo.

A solução consagrada na lei faz pois depender a definição da capacidade de contração de empréstimos de médio e longo prazo de cada município, nomeadamente, da situação geral de endividamento de todos os municípios.

Considerou ainda o legislador que só em casos excecionais, e mediante autorização do membro do Governo responsável pela área das finanças, poderão ser contraídos novos empréstimos, sem ter em conta, designadamente, tal rateio e sem observância dos limites de endividamento líquido.

8. Ora, no caso *sub judicio*, a CMC ainda não obteve os valores que lhe caberão de tal avaliação individualizada (v.g. a capacidade de endividamento, de médio e longo prazo, que lhe caberá neste ano, na sequência do rateio).

Refere a CMC que a DGAL ainda não comunicou tais valores e que os prazos foram ultrapassados.

E diz que tal falta não é imputável à CMC. O que é verdade.

Mas também é verdade que é clara a intenção do legislador que tudo, nesta matéria, dependa daqueles cálculos. Tudo depende do rateio, para que a problemática do endividamento municipal, de médio e longo prazo, seja globalmente considerada (e controlada).

É verdade que a lei fixa prazos para as comunicações que a todos obriga: aos municípios nas comunicações à DGAL e desta aos municípios.



Mas não pode deixar de se considerar que tais prazos são ordenadores da atividade administrativa.

E perante os valores que estão em causa – relacionados com o controlo do endividamento público pelo qual, nos termos da lei, ao Tribunal de Contas compete também velar – não poderá defender-se que a violação daqueles prazos permite admitir que os municípios se podem endividar sem consideração dos critérios e mecanismos consagrados na lei.

Pode até acontecer que clarificados e fixados, nos termos da lei, as margens de endividamento líquido e de endividamento de médio e longo prazo e os resultados do rateio para o Município de Cascais, se venha a verificar estarem reunidos os pressupostos legais para contração do empréstimo. Mas tem de se aguardar por tal fixação.

9. Por outro lado, a CMC não demonstrou também no processo que tenha obtido despacho de exceção, nos termos previstos na lei.
10. Não está pois demonstrado que, no caso, se respeitou o n.º 2 do artigo 66.º da Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro, o que se traduz na sua violação.
11. Veja-se ainda outra questão que o processo suscita. Dispõe o n.º 6 do artigo 38.º da Lei das Finanças Locais:

“O pedido de autorização à assembleia municipal para a contração de empréstimos de médio e longo prazos é obrigatoriamente acompanhado de informação sobre as condições praticadas em, pelo menos, três instituições de crédito, bem como de mapa demonstrativo da capacidade de endividamento do município.”

Assim, a autorização concedida pela Assembleia Municipal deve ter como fundamento um mapa demonstrativo da capacidade de endividamento do município, ou seja, deve assentar na observância dos limites legais de endividamento, devidamente comprovados por tal mapa. Ora, esta disposição deve ser objeto de uma interpretação atualista: a capacidade do endividamento do município só pode ser tida em conta em função dos valores que resultarem dos limites de endividamento e do rateio fixados nos termos estabelecidos na lei.

O que não aconteceu neste caso.



12. Ocorreu pois violação do nº 6 do artigo 38º da Lei das Finanças Locais.
13. Embora não seja um dado definitivo com relevância para a presente decisão, note-se que conforme informação transmitida pela CMC, que acima consta na alínea h) do nº 2, as margens de endividamento do município em 30 de março do corrente ano não comportavam a contração do presente empréstimo. Note-se ainda que as considerações apresentadas pela CMC e acima transcritas na alínea l) do nº 2, ainda que muito respeitáveis, perdem qualquer relevância face ao que dispõe claramente a lei.
14. As normas referidas acima referidas nos nºs 10 e 12, que foram objeto de violação direta, têm natureza financeira.
15. Nos termos da alínea b) do nº 3 do artigo 44º da LOPTC, a violação direta de normas financeiras constitui fundamento de recusa de visto.

III - DECISÃO

16. Pelos fundamentos indicados, e por força do disposto na alínea b) do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC, acordam os Juízes do Tribunal de Contas, em Subsecção da 1.ª Secção, em recusar o visto ao contrato acima identificado.
17. Isento de emolumentos nos termos da alínea a) do artigo 8º, do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas¹⁷.

Lisboa, 20 de junho de 2012

Os Juízes Conselheiros,

(João Figueiredo, relator)

¹⁷ Aprovado pelo Decreto-Lei nº 66/96, de 31 de maio, com as alterações introduzidas pela Lei nº 139/99, de 28 de agosto, e pela Lei nº 3-B/00, de 4 de abril.



Tribunal de Contas

(Alberto Fernandes Brás)

(Helena Abreu Lopes)

Fui presente

O Procurador-Geral Adjunto

(António Cluny)