

**ACÓRDÃO N.º 06/2013 - 05.mar. - 1ª S/SS**

**(Processo n.º 1516/2012)**

**DESCRITORES:** Contrato de Empréstimo / Contrato de Abertura de Crédito / Endividamento Municipal / Limite de Endividamento / Endividamento Líquido / Norma Financeira / Recusa de Visto

**SUMÁRIO:**

1. A capacidade de endividamento de médio e longo prazo disponível para cada município é variável ao longo do ano, atendendo à utilização que se faz dos empréstimos já contratados.
2. Os dados fornecidos pelo município à Direcção-Geral das Autarquias Locais (DGAL), sobre os quais se fixou o seu limite de endividamento a médio e longo prazo, reportados a 30/09/2012, permitem verificar que, a contracção do contrato de empréstimo em apreço, no valor de €2.500.000,00, respeita os limites fixados pela DGAL para o rateio e para o endividamento líquido.
3. Porém o limite de endividamento a médio e longo prazo fixado para 2012 pela Lei do Orçamento do Estado (LOE) é ultrapassado, uma vez que, à data de 30/09/2012, o município já só dispunha de uma margem de €2.083.169,15, ou seja, o valor do empréstimo ultrapassa o limite de endividamento permitido em €379.030,00.
4. Os valores do contrato violam normas de natureza financeira da Lei das Finanças Locais e da Lei do Orçamento de Estado para o ano 2012, o que constitui fundamento para a recusa do visto, atento o disposto no art.º 44.º, n.º 3, al. b) da Lei de Organização e Funcionamento do Tribunal de Contas (LOPTC).

**Conselheiro Relator:** Mouraz Lopes



Mantido pelo acórdão nº 8/13, de 24/09/13,  
proferido no recurso nº 04/13

## Acórdão N.º 6 /2013, de 5 de Março – 1.ª Secção/SS

Processo n.º 1516/2012, 1ª Secção.

**Acordam os Juízes, em Subsecção:**

### **I. RELATÓRIO**

A Câmara Municipal de Matosinhos, doravante designada por CMM, remeteu para fiscalização prévia um contrato de empréstimo, sob a modalidade de abertura de crédito, celebrado a 04/10/2012 entre aquele Município e a Caixa Geral de Depósitos no valor de €2.500.000,00.

A CMM foi questionada quatro vezes por este Tribunal, em sessões diárias de visto, para esclarecer várias questões relacionadas com a ultrapassagem do limite de endividamento de médio e longo prazo, referindo, reiteradamente, que essa situação não se verifica e que com a contração do empréstimo em apreço são respeitados os limites de endividamento líquido e o rateio estabelecidos pelo LOE/2012.

Face aos esclarecimentos prestados e à documentação existente cumpre decidir.

### **II. OS FACTOS**

Consideram-se assentes, com relevância, os seguintes factos, face a toda a documentação existente no processo:



# Tribunal de Contas

1. A Câmara Municipal de Matosinhos, adiante designada por CMM, remeteu para fiscalização prévia um contrato de empréstimo, sob a modalidade de abertura de crédito, até ao montante de €2.500.000,00, que visa o financiamento dos seguintes projetos de investimento:

**Quadro I**

Unidade: €

<b>Projectos</b>	<b>PPI/2012</b>	<b>Empréstimo</b>
Reabilitação do Palacete Visconde de Trevões	85.001,00	85.000,00
Ambiente em Matosinhos: Casa Mortuária de Lavra	370.401,00	350.000,00
Estar Perto das Pessoas: Habitação Social – Conjunto Habitacional da Biquinha – 4ª Fase (Prédio Biquinha)	271.361,00	191.000,00
Espaço Quadra – inovação e Criatividade (Mercado)	396.900,00	292.000,00
Espaço Quadra – inovação e Criatividade (Edif. Brito Capelo)	1.632.744,66	125.000,00
Reabilitação da Casa de Chá da Boa Nova	547.500,00	527.000,00
Reabilitação de Conjuntos de Habitação Social	2.125.467,60	250.000,00
Reabilitação Antiga Escola da Viscondessa	80.000,00	80.000,00
Reabilitação do Edifício da Real Vinícola	2.192.251,00	500.000,00
Mobilidade em Matosinhos: R. Joaquim Neves dos Santos	100.002,00	100.000,00
<b>Total</b>		<b>2.500.000,00</b>

2. São as seguintes as condições contratualizadas:

<b>Proc nº. 1516/2012</b>	
Valor:	<b>2.500.000,00</b>
Prazo:	12 anos
Taxa de Juro:	Euribor a 6 meses
Spread:	5,900%
Período de Carência:	30 meses
Utilização:	24 meses
Pagamento Juros	postecipad.
Pagamento capital	semestrais

3. O Município juntou anexo II à Resolução nº. 14/2011, para os encargos Plurianuais, os quais foram expressamente autorizados pela Assembleia Municipal.
4. Não existe informação que no ano de 2012 tenham sido outorgados pelo Município de Matosinhos outros empréstimos.
5. De acordo com as listas publicadas pela DGAL os limites de endividamento apurados para o Município de Matosinhos em 2012 são os seguintes:



<b>Rateio</b>	<b>3.109.598,00</b>
<b>Endividamento líquido</b>	<b>-19.733.354,00</b>
<b>Endividamento médio longo prazo</b>	<b>21.583.370,00</b>

6. Do limite imposto pela LOE 2012, e da leitura dos mapas remetidos pelo município resulta o seguinte:

#### Endividamento líquido a 30/09/2012

1.	Limite - LOE	-19.733.354,24
2.	Apurado - Município (a)	<u>-37.710.012,00</u>
3.	Diferencial = 1-2	17.976.657,76

(a) Excluídos, já, os empréstimos excepcionados.



**Margem**

7. Do limite imposto pela Lei do Orçamento do Estado para 2012 e da leitura dos mapas remetidos pelo município, resulta que a 30/09/2012 a margem de endividamento de médio e longo prazo era a seguinte:

#### Endividamento médio e longo prazo a 30/09/2012

1.	Limite - LOE	21.583.370,15
2.	Apurado - Município (a)	<u>19.500.201,00</u>
3.	Diferencial = 1-2	2.083.169,15



**Margem**

8. Assim, segundo a “Ficha do Município” e “Mapa de Aferição do Endividamento de médio e longo prazo” o Município apresentava a 30/09/2012 uma margem de endividamento de médio e longo prazo no valor de € 2.083.169,15.

9. De acordo com os mapas remetidos pelo Município, reportados ao 4º trimestre de 2012, relativos ao endividamento, a situação em 31/12/2012 era a seguinte:



## Endividamento líquido a 31/12/2012

1.	Limite - LOE	-19.733.354,24
2.	Apurado - Município (a)	<u>-38.678.125,00</u>
3.	Diferencial = 1-2	18.944.770,76

(a) Excluídos, já, os empréstimos excepcionados.



**Margem**

## Endividamento médio e longo prazo a 31/12/2012

1.	Limite - LOE	21.583.370,15
2.	Apurado - Município (a)	<u>19.462.400,00</u>
3.	Diferencial = 1-2	2.120.970,15



**Margem**

10. Segundo a “Ficha do Município” a situação do endividamento de médio e longo prazo do Município alterou-se face ao 3º trimestre de 2012, apresentando em 31/12/2012 uma margem de endividamento de € 2 120 970,15.

11. O Município não demonstrou que até final de 2012 a margem de endividamento médio e longo prazo se alterou positivamente de forma a que a contração do empréstimo em apreço (€2.500.000,00) se contenha naquela margem (€ 2.120.970,00).

12. O Município manifestou a opinião sobre o limite de endividamento de médio e longo prazo a que está sujeito e que foi indicado pela DGAL, referindo que «o “limite” de endividamento bancário de médio e longo prazo no valor de 21.583.370,00€ é um limite ficcionado pela DGAL, de forma arbitrária e sem qualquer fundamento legal e , portanto, juridicamente inexistente».



### III. O DIREITO

A questão em apreciação, face à matéria de facto em causa e às competências deste Tribunal, envolve o limite e endividamento do município de Matosinhos, face ao contrato de empréstimo que pretende outorgar.

O endividamento autárquico assume na Lei das Finanças Locais (Lei n.º 2/2007 de 15 de Janeiro) uma particular disciplina normativa consagrada num único Título (IV) da referida Lei.

Salienta-se, no conjunto de normas que encerram esse título, desde logo, o artigo 35º da referida Lei que, sem prejuízo dos princípios da estabilidade orçamental, da solidariedade recíproca e da equidade intergeracional, estabelece que o endividamento autárquico deve orientar-se por princípios de rigor e eficiência, prossequindo os objetivos seguintes: (i) minimização dos custos diretos e indiretos, numa perspetiva de longo prazo;(ii) garantia de uma distribuição equilibrada de custos pelos vários orçamentos anuais, (iii) prevenção de excessiva concentração temporal de amortização; (iv) não exposição a riscos excessivos.

A questão dos limites de endividamento autárquico e, concretamente, dos municípios, assume um especial relevo e tem sido, da parte do legislador, objeto de atenção muito precisa, desde logo pelas consequências que isso pode ter em toda a «vida» financeira das autarquias, com referência, naturalmente nas contas públicas.

Nesse sentido, o n.º 1 do artigo 37º da mesma Lei refere que «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 no F.E.F e da participação no IRS, da derrama e da participação nos resultados das entidades do sector empresarial local, relativas ao ano anterior».

Estabelece por sua vez o nº 2 do artigo 39º da Lei das Finanças Locais que «o montante da dívida de cada município referente a empréstimos a médio e longo prazo não pode exceder, em 31 de dezembro de cada ano, a soma do montante das receitas provenientes dos impostos municipais, da participações do município no FEF, da participação no IRS



# Tribunal de Contas

---

referido na alínea c) do n.º 1 do artigo 19º, da participação nos resultados das entidades do sector empresarial local e da derrama, relativas ao ano anterior».

Quanto ao cálculo dos limites de endividamento dos Municípios é hoje claro que essa quantificação é efetuada pela Direção Geral das Autarquias locais (DGAL), baseada na informação enviada pelos municípios, conforme decorre, de forma inequívoca, do artigo 58º do Decreto-lei n.º 32/2012, de 13 de Fevereiro (Decreto de execução orçamental para 2012).

Tais forma e competência da DGAL para cálculo dos limites de endividamento já estava prevista no Decreto-lei de execução do orçamento de Estado de 2011, nomeadamente no artigo 65º do Decreto-lei n.º 29-A/2011 de 1 de março.

Parece evidente que há no ordenamento jurídico uma dimensão normativa que impõe um dever de máxima contenção no endividamento autárquico, por um lado e, por outro, um rigoroso controlo na possibilidade desse endividamento.

E se a Lei das Finanças locais já o referia, é explícito o que as leis dos últimos orçamentos de Estado para 2011 e 2012, respetivamente a Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro (Orçamento de Estado para 2011) e a Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro (Lei do Orçamento de Estado para 2012), sobre esta matéria contemplam de forma clara o quadro normativo sobre o endividamento municipal, quer em 31.12.2011 quer em 31.12.2012.

Concretamente para o orçamento de 2012 o dispõe o artigo 66º da Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro, sobre o endividamento municipal o seguinte:

*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.*



# Tribunal de Contas

---

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.”

Como se referiu, o Decreto-Lei n.º 32/2012, de 13 de fevereiro (Decreto de Execução Orçamental para 2012), mais uma vez, concretiza os limites de endividamento dos municípios e atribui à DGAL esse cálculo, nos seguintes termos:

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 SIIAL.

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.”

Em síntese, como vem sendo referido por este Tribunal de Contas na interpretação do regime legal relativo ao endividamento municipal para o ano de 2012, concretamente no



# Tribunal de Contas

---

que é referido no acórdão nº. 21/2012 de 20 de Junho, 1ª. /SS importa sublinhar, daquele regime, os seguintes tópicos:

- 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 excepcionar-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».*

Tendo em conta este conjunto de normas e a sua adequada e correta interpretação, importa atentar na situação dos autos.

A capacidade de endividamento de médio e longo prazo disponível para cada município é variável ao longo do ano, atendendo à utilização que se faz dos empréstimos já contratados.

Os dados remetidos pelo Município de Matosinhos à DGAL sobre os quais se fixou o seu limite de endividamento a médio e longo prazo, nos termos da Lei, reportados a 30/09/2012, permitem verificar que, com a contração do presente empréstimo (no valor de €2.500.000,00) se encontram respeitados os limites fixados pela DGAL para o rateio (margem de €3.109.598,00) e para o endividamento líquido (margem de € 17.976.657,76).

Porém o limite de endividamento de médio e longo prazo fixado para 2012 pela LOE (21.583.370,00) é ultrapassado com a contração do empréstimo em apreço, uma vez que, à



# Tribunal de Contas

---

data de 30/09/2012, já só dispunha de uma margem de € 2.083.169,15, tendo em conta que àquela data o endividamento de médio e longo prazo atingia o valor de € 19. 500.201,00.

**Com o contrato agora em apreciação há uma ultrapassagem ao limite fixado de endividamento no valor de € 416.830,85.**

Trata-se, como se referiu, de limites fixados e determinados pela DGAL, ao abrigo das normas referidas e não, como refere o Município, de *«limites ficcionados pela DGAL, de forma arbitrária e sem qualquer fundamento»*.

Importa sublinhar, ainda, que depois de questionado sobre a questão, o Município não demonstrou que até final de 2012 tivesse efetuado amortizações que lhe permitisse alterar positivamente a margem de endividamento, insistindo sempre que o limite a que se refere a DGAL é «ficcional».

Embora se tenha verificado uma ligeira alteração entre o terceiro e o quarto trimestre de 2012, apresentando o Município em 31/12/2012 uma margem de endividamento de € 2.120.970,15, conforme se refere supra no ponto 11 dos factos, ainda assim **o valor do empréstimo em apreciação nos presentes autos ultrapassa o limite de endividamento permitido em € 379 030,00.**

Recorde-se que este regime dir-se-ia «apertado», de endividamento, surge da necessidade de controlo das contas públicas e decorre dos instrumentos financeiros «macro», estabelecidos no instrumento geral e mais relevante de política financeira pública que é o Orçamento de Estado, nomeadamente para o ano de 2012.

Assim sendo os valores do contrato violam, as normas referidas da Lei das Finanças Locais e Lei do Orçamento do Estado para 2012 relativas ao endividamento do município.

As normas citadas têm natureza financeira, pelo que atento o disposto no art.º 44.º, n.º 3 alínea b) da LOPTC, afigura-se que o Município incorreu na violação de normas financeiras, que constituem fundamento para a recusa do visto.

## DECISÃO

Pelos fundamentos expostos, acordam os Juízes da 1.ª Secção, em Subsecção em recusar o visto prévio relativo ao contrato apresentado pelo Município de Matosinhos.



# Tribunal de Contas

---

Não são devidos emolumentos, nos termos do artigo 8º alínea a) do Regime dos Emolumentos do Tribunal de Contas.

Lisboa, 5 de Março de 2013

Os Juízes Conselheiros

(Mouraz Lopes-Relator)

(João Figueiredo)

(Helena Abreu Lopes)

Fui presente

(Procurador-Geral Adjunto)

(José Vicente)