



Tribunal de Contas

ACÓRDÃO Nº 39/13.Out.09/1ªS/PL

RECURSO ORDINÁRIO Nº 2/2009

(Processo nº 1591/2008)

DESCRITORES

1. Autarquias locais
2. Finanças locais
3. Limites ao endividamento
4. Endividamento de médio e longo prazo
5. Endividamento líquido
6. Contrato de empréstimo
7. Excepcionamento aos limites de endividamento

SUMÁRIO

1. A contracção pelos Municípios de empréstimos a 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 artigo 38.º da Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro, rectificada pela Declaração de Rectificação 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.
2. A referida capacidade de endividamento é calculada com base nos critérios estabelecidos nos artigos 36.º, 37.º, n.º 1, e 39.º, n.º 2, da mesma Lei, com referência à data da contracção dos empréstimos.



Tribunal de Contas

3. A falta de demonstração dessa capacidade de endividamento constitui fundamento de recusa de visto aos contratos, nos termos da alínea b) do n.º 3 do artigo 44.º da 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, e 35/2007, de 13 de Agosto.
4. Contudo, no caso de violação dos limites de endividamento, se houver despacho de excepcionamento proferido ao abrigo dos n.ºs 5 e 6 do artigo 39º da Lei nº 2/2007, de 15 de Janeiro, na interpretação dada pelos n.ºs 3 e 4 do artigo 51º da Lei nº 64-A/2008, de 31 de Dezembro, o contrato de empréstimo pode ser visado pelo Tribunal de Contas.

Lisboa, 29 de Setembro de 2009

O Juiz Conselheiro

(João Figueiredo)



ACÓRDÃO Nº 39 /13.Out.09/1ªS/PL

RECURSO ORDINÁRIO Nº 2/2009

(Processo nº 1591/2008)

I - RELATÓRIO

1. Por este Tribunal, em sessão diária de visto de 4 de Dezembro de 2008, foi concedido o visto ao contrato de empréstimo celebrado em 21 de Novembro de 2008, pela Câmara Municipal de Portalegre (doravante designada por CMP) com a Caixa Geral de Depósitos, com o valor de 155.652,00 € com a finalidade de suportar financeiramente a aquisição pelo Município de 33 fogos devolutos, nos termos do Decreto-Lei nº 135/2004, de 3 de Junho.
2. Não se conformando com aquela decisão, interpôs recurso o Ministério Público, nos termos da alínea a) do nº 1 do artigo 96º da LOPTC¹, com os seguintes fundamentos e conclusão:
 - a) No presente processo está “*em causa a análise a um “contrato de abertura de crédito” entre o Município de Portalegre e a Caixa Geral de Depósitos (C.G.D.)*”;
 - b) “*Se, relativamente ao procedimento para a concessão do empréstimo, que veio a ser adjudicado à C.G.D., nada haverá a referir sobre a respectiva legalidade, já tal não sucederá no que toca à questão da situação, deste Município, quanto ao “excesso do seu endividamento líquido” — o que constitui um dos limites, legalmente estabelecidos, à*

¹ Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas: Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, com as alterações introduzidas pelas Leis nºs 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, e 35/2007, de 13 de Agosto.



Tribunal de Contas

contracção de empréstimos, para investimento público, pelas Autarquias Locais, conforme ao disposto no n.º 1 do art.º 37.º da L.F.L.”²;

- c) *“Com efeito, dos elementos de prova documental constantes do Processo, resulta, muito claramente, que, se este Município não havia excedido o limite máximo de “endividamento de médio e longo prazo” — à data do contrato ainda dispunha do saldo disponível de 4.029.816,07 Euros — já o mesmo não sucedia relativamente ao “endividamento líquido”, cujo excesso verificado atingia o montante de 2.119.103,49 Euros e, por conseguinte, em violação daquela norma legal”³;*
- d) *“De acordo com a jurisprudência maioritária da 1.ª Secção, deste Tribunal, sempre que um Município registe um excesso de endividamento líquido, relativamente ao limite legal, estará, “ipso facto”, impedido de contrair novos empréstimos, sob pena de violação no n.º 1 do art.º 37.º da L.F.L. — norma de natureza financeira (cfr. art.º 44.º n.º 3 al. b) da Lei n.º 98/97 de 26/08) — cfr. douto Acórdão da 1.ª Secção, de 16 de Dezembro de 2008, proferido no âmbito do Recurso Ordinário n.º 27/08, referente aos Processos n.ºs. 957 e 962/08 da Câmara Municipal de Alfândega da Fé”;*
- e) *“Assim sendo, a concessão do “Visto”, a este contrato, traduziu-se na violação ao disposto na norma legal atrás citada (por expressa inobservância de uma norma de indubitável natureza financeira), pelo que a dita decisão, ora impugnada, incorreu em “vício de violação de lei” (ou em “erro de direito”), devendo ser anulada e substituída por outra que decida pela “Recusa do Visto”, assim se repondo a legalidade violada”.*

² Lei das Finanças Locais: Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 22-A/2007, de 29 de Junho e pela Lei n.º 67-A/2007, de 31 de Dezembro.

³ O limite legal de “endividamento líquido” era de 14.150.016,39 Euros, referente a 31 de Dezembro de 2007 apresentando o Município um valor de “endividamento líquido” de 16.269.119,88 Euros e daí aquele diferencial (em excesso).



3. Notificada para se pronunciar sobre o recurso ora interposto, a CMP veio expor a seguinte matéria que ainda não constava dos autos:

- a) Face ao limite de endividamento líquido, o excesso verificado – no montante de 2.119.103,49 € - *“terá de ser reduzido em cada ano subsequente em pelo menos 10% (...) até que [aquele] seja cumprido, situação que tem sido escrupulosamente cumprida por este Município com reduções de 32,20% em 2007 e 29,37% em 2008”*;
- b) *“Nos termos do nº3 do artº 51 da Lei nº 64-A/2008, de 31 de Dezembro, é facultada a possibilidade de excepcionamento do limite legal para a contratação de empréstimos a médio e longo prazos, prevista nos nºs 5 e 6 do artigo 39ª da Lei nº 2/2007, de 15 de Janeiro que abrange igualmente a exceção, pelo mesmo montante, ao limite de endividamento líquido municipal previsto no artigo 37º do mesmo diploma. Desta forma e porque este número tem natureza interpretativa, nos termos do nº 4 do mesmo artigo e se aplica a todos os pedidos autorizados que tenham sido solicitados posteriormente à data de entrada em vigor de Lei nº 2/2007, de 15 de Janeiro, não necessita o Município de Portalegre de ter saldo disponível no Endividamento Líquido para a contratação do empréstimo em análise”*.

II – FUNDAMENTAÇÃO

4. Para além do já referido no nº1, para a decisão são ainda relevantes os seguintes factos:

- a) O empréstimo em causa foi aprovado em reunião da CMP de 12 de Maio de 2008 e autorizado pela Assembleia Municipal em sessão realizada no dia 30 de Junho de 2008, nos termos exigidos pelo nº8 do artigo 38º da LFL;



Tribunal de Contas

- b) Foram consultadas 6 instituições bancárias, tendo apresentado proposta 4 concorrentes. Efectuada a análise das propostas, a apresentada pela Caixa Geral de Depósitos foi considerada a mais vantajosa;
 - c) Segundo informação prestada pelo Município, a sua situação em termos de endividamento era a seguinte:
 - i. Em matéria de endividamento de médio e longo prazo, o município apresentava um saldo disponível no valor de € 4.029.816,07;
 - ii. Em matéria de endividamento líquido o município apresentava um excesso no valor de € 2.119.103,49 que, segundo refere a CMP, tem vindo a ser objecto da redução legalmente prevista.
 - d) Em 7.11.08 foi proferido despacho⁴ a excepcionar o empréstimo dos limites de endividamento, nos termos do nº 5 do artigo 39º da LFL.
5. Confirma-se pois que o Município tinha ultrapassado os seus limites de endividamento líquido.
6. No presente recurso impõe-se dilucidar uma só questão: a de saber se na situação de violação dos limites de endividamento líquido poderia ter sido celebrado o contrato de empréstimo em causa.
7. Resulta do nº1 do artigo 37º da LFL que o montante do endividamento líquido total de cada município não pode exceder os valores nele considerados.
8. Relembre-se que sobre esta matéria, este Tribunal, entretanto, através do seu Plenário Geral, fixou jurisprudência pelo Acórdão nº1/09-FJ/25.MAI/PG onde se estabelece:

⁴ Constante dos autos, a pág. 46 e 47, em data anterior à decisão de primeira instância.



- “ 1 – A contratação pelos Municípios de empréstimos a 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 artigo 38.º da Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro, rectificada pela Declaração de Rectificação 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;
- 2 – A referida capacidade de endividamento é calculada com base nos critérios estabelecidos nos artigos 36.º, 37.º, n.º 1, e 39.º, n.º 2, da mesma Lei, com referência à data da contratação dos empréstimos.
- 3 – A falta de demonstração dessa capacidade de endividamento constitui fundamento de recusa de visto aos contratos, nos termos da alínea b) do n.º 3 do artigo 44.º da 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, e 35/2007, de 13 de Agosto.”

9. No caso em apreciação, como se referiu na subalínea ii) da alínea c) do nº4 e no nº 5, o município tinha ultrapassado os seus limites de endividamento líquido. Logo, por força do disposto no nº1 do artigo 37º da LFL, e tendo em conta também o que se dispõe no nº 6 do artigo 38º da mesma lei, o contrato não poderia ter sido celebrado e, sendo-o, não poderia colher visto deste Tribunal, não podendo pois produzir quaisquer efeitos.
10. Argumentar-se-á, na senda do que se referiu na alínea d) do nº4, que tinha sido proferido um despacho a excepcionar o presente contrato de empréstimo dos limites de endividamento, nos termos do nº 5 do artigo 39º da LFL.
11. Acontece que esta disposição legal permitia a consagração de tais excepções nas situações de violação dos limites de endividamento de médio e longo



Tribunal de Contas

prazo constantes do n.º 2 do mesmo artigo 39.º, mas não previa a possibilidade de as consagrar nos casos de violação dos limites consagrados no artigo 37.º.

12. Refira-se, aliás, que o Município não apresentava violação dos limites consagrados no n.º 2 do artigo 39.º da LFL, como acima se viu na subalínea i) da alínea c) do n.º 4. E, portanto, para a contracção do empréstimo nem precisava de despacho de excepcionamento por violação de tal limite.

13. Mantém-se pois a conclusão a que se chegou acima no n.º 9. Compreende-se pois a interposição de recurso pelo Ministério Público, **datada de 17 de Dezembro de 2008** e subscreve-se a sua argumentação.

14. Contudo, **em 31 de Dezembro de 2008**, foi publicada a Lei n.º 64-A/2008 que, nos n.ºs 3 e 4 do seu artigo 51.º, dispõe:

“3 - A possibilidade de excepcionamento do limite legal para a contracção de empréstimos a médio e longo prazos, prevista nos n.ºs 5 e 6 do artigo 39.º da Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro, abrange igualmente a excepção, pelo mesmo montante, ao limite de endividamento líquido municipal previsto no artigo 37.º do mesmo diploma.

4 - O número anterior tem natureza interpretativa, aplicando-se a todos os pedidos autorizados que tenham sido solicitados posteriormente à data de entrada em vigor da Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro, englobando os montantes que hajam sido avançados para a execução dos investimentos subjacentes ao empréstimo”.

15. Portanto, face ao que veio a dispor a lei, havendo despacho de excepcionamento, proferido ao abrigo do n.º 5 do artigo 39.º da LFL, é legalmente conforme a celebração do contrato de empréstimo.



III – DECISÃO

16. Assim, com os fundamentos expostos, acordam os Juízes da 1ª Secção, em plenário, em manter a decisão recorrida de concessão do visto ao contrato.

Nos termos do artigo 20º do regime anexo ao Decreto-Lei nº66/96, de 31 de Maio, não são devidos emolumentos.

Lisboa, 13 de Outubro de 2009

Os Juízes Conselheiros,

João Figueiredo – Relator

Carlos Moreno

Manuel Mota Botelho

Fui presente

O Procurador-Geral Adjunto
(Daciano Pinto)

