



## ACÓRDÃO N.º 2 /2013 – 06.FEV-1ªS/PL

### RECURSO ORDINÁRIO N.º 10/2012-R (Processos de fiscalização prévia n.ºs 1875 e 1876/2011)

#### SUMÁRIO

1. As circunstâncias de existirem limites de endividamento a observar pelos municípios, de o Tribunal de Contas dever verificar, em sede de fiscalização prévia, a observância desses limites e de os municípios deverem legalmente demonstrar, antes da contracção de cada empréstimo, que têm capacidade de endividamento para o efeito, conduzem à necessidade de verificar em cada acto que produza um aumento do endividamento se a margem de endividamento disponível é suficiente para o comportar sem que haja violação dos limites.
2. No caso, nem em 1.ª instância nem em recurso foram juntos elementos probatórios suficientes para que o Tribunal de Contas possa avaliar, validando ou invalidando, os parâmetros considerados pela Direcção Geral das Autarquias Locais para efeitos de fixação dos limites de endividamento municipal de curto prazo nos termos do artigo 65.º, n.ºs 4 e 5 do Decreto-Lei n.º 29-A/2011, de 1 de Março.
3. O disposto no n.º 4 do artigo 39.º da Lei das Finanças Locais estipula que o montante dos empréstimos de curto prazo não amortizado no final de cada ano entra no cálculo do endividamento de médio e longo prazo, o que implica que esse montante seja relevante para aferir se esse endividamento se contém nos respectivos limites. Os actos de prorrogação de empréstimos de curto prazo existentes que, nos termos da lei, passam a relevar para os limites de endividamento de médio e longo prazo, só podem praticar-se se se conformarem com esses limites.
4. Como a autarquia só possuía em 2011 a possibilidade de aumentar o seu endividamento de médio e longo prazos até € 208.347,00 e como o aumento que resultaria da prorrogação dos empréstimos em causa nesse endividamento seria de € 500.000,00, temos de concluir que o município não demonstrou a capacidade de endividamento de médio e longo prazos necessária para poder decidir a prorrogação dos empréstimos de curto prazo para além de 31 de Dezembro de 2011.



## Tribunal de Contas

---

5. A celebração das adendas prorrogando os contratos de empréstimo em apreço foi, assim, ilegal por falta de existência e demonstração da necessária capacidade de endividamento de médio prazo, violando o disposto no artigo 39.º, n.ºs 2 e 4, da Lei das Finanças Locais e 53.º, n.º 2, da Lei n.º 55-A/2010, o que consubstancia a violação de normas financeiras e constitui fundamento de recusa de visto, nos termos do artigo 44.º, n.º 3, alínea b), da LOPTC.

Lisboa, 6 de Fevereiro de 2013

Relatora: Helena Abreu Lopes



## ACÓRDÃO N.º2 /2013 – 06.FEV-1ªS/PL

### RECURSO ORDINÁRIO Nº 10/2012-R (Processos de fiscalização prévia n.ºs 1875 e 1876/2011)

#### I. RELATÓRIO

**I.1.** Pelo Acórdão n.º 18/12-01/06/2012- 1.ª Secção/SS, o Tribunal de Contas recusou o visto a duas **adendas a dois contratos de empréstimo de curto prazo** celebrados um entre o **Município de Vendas Novas** e o **Banco Espírito Santo** e outro entre o mesmo município e a **Caixa Geral de Depósitos**, no valor de € 250.000,00 cada.

**I.2.** A recusa do visto foi proferida ao abrigo do disposto na alínea b) do n.º 3 do artigo 44.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC)<sup>1</sup> e teve por fundamento a violação das normas contidas nos artigos 37.º, n.º 1, e 39.º, n.ºs 1 e 4 da Lei das Finanças Locais<sup>2</sup>, por não demonstração da capacidade de endividamento do Município e violação dos respectivos limites de endividamento.

**I.3.** Inconformado com o Acórdão, o Município de Vendas Novas veio dele interpor recurso, pedindo a concessão de visto às adendas.

Em defesa do pretendido apresentou as alegações processadas de fls. 2 a 6 dos autos, que aqui se dão por reproduzidas, e que culminam nas seguintes conclusões:

*“ 1. O douto acórdão recorrido ao aceitar como boa a forma como a DGAL calculou para o Município de Vendas Novas, e para o ano de*

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro, rectificada pela Declaração de Rectificação n.º 14/2007, de 15 de Fevereiro, e alterada pelas Leis n.ºs 22-A/2007, de 26 de Setembro, 67-A/2007, de 31 de Dezembro, 3-B/2010, de 28 de Abril, 55-A/2010, de 31 de Dezembro, 64-B/2011, de 30 de Dezembro, e 22/2012, de 30 de Maio.



## Tribunal de Contas

---

*2011, o montante do seu endividamento líquido, abatendo às receitas provenientes de impostos municipais as reposições efetuadas pela Direcção Geral de Finanças ainda que as mesmas não correspondam ao ano em causa, 2010, violou o disposto do n.º1 do artigo 39.º da Lei das Finanças Locais.*

*2. A contração dos referidos empréstimos enquadrava-se nos limites de endividamento do Município de Vendas Novas que era em 2011 de € 502.156,38.”*

**I.4.**O Procurador Geral Adjunto junto do Tribunal de Contas pronunciou-se no sentido de que o recurso não merece provimento e de que o Acórdão recorrido deve ser confirmado, por o município não ter atempadamente impugnado o cálculo do limite de endividamento fixado pela DGAL, nos termos da lei, e não poder nesta fase arguir a ilegalidade de tal acto.

**I.5.** Corridos os demais vistos legais, cumpre apreciar e decidir.



## II. FUNDAMENTAÇÃO

### II.1. Dos factos

A factualidade fixada no Acórdão recorrido, que aqui se dá por reproduzida e cujos aspectos mais relevantes se retomam nos pontos seguintes, foi objecto de impugnação apenas quanto ao limite de endividamento de curto prazo do município para o ano de 2011.

No entanto, o que se refere a este respeito no ponto 5 do Acórdão n.º 18/12-01/06/2012- 1.ª Secção/SS é apenas a situação da autarquia face aos valores estabelecidos pela DGAL<sup>3</sup>. Ora, como bem refere o Ministério Público, estes valores não foram alterados, pelo que a factualidade fixada nesse ponto não deve também ser modificada.

Mas, para análise da questão em causa são ainda relevantes elementos arguidos no recurso e que também constam de documentos que integram os processos de 1.ª instância. Analisaremos esses elementos no ponto seguinte.

Assim, confirmam-se os factos constantes do aresto em recurso, aditando-se, no entanto, aos mesmos os que se referem no ponto seguinte deste acórdão.

### II.2. Dos limites ao endividamento municipal de curto prazo

O artigo 39.º, n.º 1, da Lei das Finanças Locais estabelece que *“o montante dos contratos de empréstimo a curto prazo e de aberturas de crédito não pode exceder, em qualquer momento do ano, 10% da soma do montante das receitas provenientes dos impostos municipais, das participações do município no FEF e da participação no IRS referida na alínea c) do n.º 1 do artigo 19.º, da derrama e da participação nos resultados das entidades do sector empresarial local, relativas ao ano anterior”*.

Para o ano de 2011, e como se referiu no acórdão recorrido, o Decreto-Lei n.º 29-A/2011, de 1 de Março, determinou nos n.ºs 4 e 5 do seu artigo 65.º, que a DGAL calcularia *“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 artigo 53.º da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de Dezembro”*, comunicando esses

---

<sup>3</sup> Direcção Geral das Autarquias Locais.



# Tribunal de Contas

---

montantes, incluindo os respectivos cálculos, a cada um dos municípios e à DGO<sup>4</sup>.

Compulsados os elementos constantes dos processos de 1.<sup>a</sup> instância, verifica-se o seguinte:

- a) O município informou o Tribunal em 27 de Dezembro de 2011 que o limite de endividamento de curto prazo para 2011 *não foi comunicado* à autarquia, como exigiria o estabelecido no artigo 65.º, n.ºs 4 e 5, do Decreto-Lei n.º 29-A/2011<sup>5</sup>;
- b) As fichas da DGAL juntas aos processos, e referentes ao município em apreço e ao 3.º e 4.º trimestres de 2011<sup>6</sup>, *não contêm a indicação do limite de endividamento de curto prazo*, que em ambas se encontra por preencher;
- c) Contêm, no entanto, a indicação da *forma de cálculo desse limite*: 10% da soma das receitas indicadas no ponto B dessa ficha, sob os n.ºs 1, 2, 3 e 4<sup>7</sup>;
- d) A soma das receitas indicadas nesse ponto B das fichas perfaz € 4.606.623,02<sup>8</sup>. Logo, 10% desse valor é € 460.662,30;
- e) A autarquia juntou aos processos um outro documento, datado de 27 de Dezembro de 2011, em que ela própria reporta montantes diferentes para as mesmas receitas. De acordo com esse documento, as receitas municipais referidas no artigo 39.º, n.º 1, da Lei das Finanças Locais teriam somado em 2010, *em termos brutos*, € 5.021.563,76<sup>9</sup>;
- f) Nessa linha, e quer em 1.<sup>a</sup> instância quer em recurso, sustenta que o seu limite de endividamento de curto prazo era em 2011 de € 502.156,38<sup>10</sup>;
- g) Sobre esta divergência de valores o Presidente da Câmara Municipal de Vendas Novas prestou a este Tribunal, em 10 de Abril de 2012, os seguintes esclarecimentos<sup>11</sup>:

*“As constatações feitas no vosso ofício quanto aos limites do endividamento de curto prazo resultarão da análise das fichas do*

---

<sup>4</sup> Direcção Geral do Orçamento.

<sup>5</sup> Vide fl. 104 do processo n.º 1875/2011.

<sup>6</sup> Vide fls. 123 e seguintes do mesmo processo.

<sup>7</sup> Idem.

<sup>8</sup> Idem.

<sup>9</sup> Vide fl. 98 do mesmo processo.

<sup>10</sup> 10% do montante referido em e).

<sup>11</sup> Vide ofício a fls. 181 e seguintes do processo n.º 1875/2011.



*município publicadas pela DGAL, contudo, no nosso entender, os valores aí constantes não são correctos pelo seguinte:*

- I. As receitas consideradas provenientes das participações do município no FEF e da participação no IRS são as do próprio ano e não do ano anterior, conforme disposto no n.º 1 do artigo 39.º da LFL;*
- II. Não é considerado o montante das receitas provenientes dos impostos municipais do ano anterior, uma vez que abatem às mesmas, sem tal estar previsto no preceito legal acima referido, as reposições efectuadas pela Direcção Geral das Finanças, ainda que as mesmas não correspondam ao ano em causa. A este título, veja-se, por exemplo, que não foi considerado qualquer valor de receita de IMT, quando, na realidade, a receita efectiva foi de 220.086,50 €, sendo que os reembolsos emitidos a título deste imposto não dizem respeito ao ano em causa, nem, pese embora os pedidos de esclarecimentos apresentados pela Câmara Municipal há mais de um ano, foi apresentada a Câmara Municipal qualquer justificação para a emissão dos mesmos.*

*Assim, calculado o limite de endividamento de curto prazo nos termos do n.º 1 do artigo n.º 39.º da LFL (“10% da soma do montante das receitas provenientes dos impostos municipais, das participações do município no FEF e da participação no IRS referida na alínea c) do n.º 1 do artigo 19.º, da derrama e da participação nos resultados das entidades do sector empresarial local, relativas ao ano anterior”), constata-se que o limite é de 502.156,38 €, ou seja, superior aos valores inicialmente contratados e aos sujeitos à prorrogação em análise (...)”*

- h) Esta argumentação é retomada no recurso. Na respectiva petição refere-se:*

*“(...) a DGAL ao calcular para a Câmara recorrente o montante do endividamento líquido e da dívida abateu às receitas provenientes de impostos municipais as reposições efetuadas pela Direcção Geral de Finanças, ainda que as mesmas não correspondam ao ano em causa.*

*O que fez sem ter sustentação jurídica para o efeito.*

*(...)*



*Assim, e caso o limite de endividamento de curto prazo tivesse sido calculado nos termos previstos no n.º 1 do artigo 39.º da Lei das Finanças Locais o mesmo seria para 2011 de € 502.156,38 (...) e não de € 460.662,30 (...), como, efetivamente, foi.*

*E, sendo assim, o Município de Vendas Novas não teria ultrapassado – como entende aquele acórdão – em 2011, a sua capacidade de endividamento ao celebrar os 2 referidos contratos.”*

A questão está, pois, em determinar qual o valor a considerar para efeitos do disposto no n.º 1 do artigo 39.º da Lei das Finanças Locais. Se o valor total das receitas arrecadadas num dado ano ou se esse valor deduzido de eventuais reposições concretizadas no mesmo ano.

Ao que o município invoca, a DGAL terá considerado o valor das receitas de 2010 corrigido de reposições efectuadas no mesmo ano, embora relativas a receitas de anos anteriores, método que este município contesta.

No entanto, o município não demonstra, não quantifica nem prova tais reposições e a respectiva origem.

Nessa medida, não foram juntos elementos suficientes que permitam pôr em causa o cálculo efectuado pela DGAL, cálculo que esta Direcção-Geral efectuou no exercício da competência que legalmente lhe está atribuída para o efeito.

Assim, quer em 1.ª instância quer em recurso, e apesar das oportunidades para tal, não foram juntos elementos probatórios suficientes para que este Tribunal possa avaliar, validando ou invalidando, os parâmetros considerados pela DGAL.

Por outro lado, não se torna necessário aprofundar a factualidade relevante para a matéria, atento o que resulta do ponto seguinte.

### **II.3. Dos limites ao endividamento municipal de médio e longo prazo**

O n.º 2 do artigo 38.º da Lei das Finanças Locais classifica como empréstimos a curto prazo aqueles que tenham maturidade até 1 ano e como empréstimos a médio prazo aqueles que tenham maturidade entre 1 e 10 anos.

As adendas objecto de fiscalização prévia prorrogaram o prazo dos empréstimos celebrados, em 12 e em 3 de Agosto de 2011, inicialmente por alguns meses, em termos de os mesmos valerem por um ano<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> Vide pontos II.3 e II.4 do acórdão recorrido.





## Tribunal de Contas

---

Por isso, atendeu-se aos limites de endividamento de curto prazo fixados pelo n.º 1 do artigo 39.º da Lei das Finanças Locais, nos termos já referidos no ponto anterior.

No entanto, o n.º 2 do mesmo artigo 39.º estabelece que o montante da dívida de cada município referente a empréstimos de médio e longo prazo não pode exceder, em 31 de Dezembro de cada ano, a soma do montante das receitas nele identificadas e o n.º 4 estipula que, para efeitos deste limite, se consideram os empréstimos de curto prazo no montante não amortizado até 31 de Dezembro do ano em causa.

No caso, apesar de estarmos perante empréstimos de curto prazo, esses empréstimos não foram amortizados até 31 de Dezembro de 2011 e, por força das adendas de prorrogação em apreciação, passaram para o ano seguinte. Assim, apesar da sua curta maturidade, passaram a ser também considerados para efeitos do limite de endividamento de médio e longo prazos.

No ano de 2011, a lei do Orçamento do Estado fixou limites especiais de endividamento municipal, sem prejuízo dos resultantes da Lei das Finanças Locais. No seu artigo 53.º, n.º 2, a Lei n.º 55-A/2010, de 31 de Dezembro, estabeleceu:

*“2- No ano de 2011, a contracção de novos empréstimos de médio e longo prazos está limitada ao valor resultante do rateio do montante global das amortizações efectuadas pelos municípios em 2009, proporcional à capacidade de endividamento disponível para cada município, sem prejuízo do disposto nos n.os 1 e 5 a 7 do artigo 39.º 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.”*

E como já acima se referiu, o Decreto-Lei n.º 29-A/2011, de 1 de Março, determinou nos seus n.ºs 4 e 5 que a DGAL calcularia “*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 artigo 53.º da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de Dezembro*”, comunicando esses montantes, incluindo os respectivos cálculos, a cada um dos municípios e à DGO.

Foi fixado no acórdão de 1.ª instância, e nesta parte não foi contestado em recurso, que a DGAL estabeleceu para o município de Vendas Novas um rateio de € 208.347,00, para a contracção de empréstimos de médio e longo prazo em 2011. Assim, e não obstante a autarquia não atingir o seu limite de endividamento de médio e longo prazo tal como fixado na Lei das Finanças



## Tribunal de Contas

---

Locais, o regime especial resultante do artigo 53.º da Lei n.º 55-A/2010 determinava que, em 2011, estivesse impedida de aumentar o seu endividamento de médio ou longo prazo em montante superior a € 208.347,00.

A este respeito o município veio, em sede de recurso, repetir a argumentação que já havia defendido no processo de 1.ª instância. Refere na sua petição:

*“ (...) relativamente ao rateio para a contração de empréstimos de médio e longo prazo, a Câmara Recorrente entende que o artigo 53.º da lei do Orçamento de Estado para 2011 impõe limites apenas à contração de empréstimos de médio e longo prazo durante o ano de 2011, determinando como limite o valor resultante do rateio.*

*Os empréstimos em causa, apesar de, por força do n.º 4 do artigo 39.º da Lei das Finanças Locais, serem considerados para efeitos do cálculo dos limites dos empréstimos de médio e longo prazos definidos nessa Lei, não podem é ser qualificados como contração de novos empréstimos de médio longo prazo (artigo 53.º da LOE 2011), atendendo, isso sim, ao disposto nos n.ºs 2 e 3 do artigo 38.º da LFL.*

*Fundamentos pelos quais neste particular não existe fundamento para a recusa da emissão do visto.”*

No âmbito do regime em análise, importa clarificar que quando o n.º4 do artigo 39.º da Lei das Finanças Locais dispõe que o montante dos empréstimos de curto prazo que não seja amortizado até 31 de Dezembro se considera “*para efeitos do cálculo dos limites dos empréstimos de médio e longo prazos*”, esse preceito não pode estar a estabelecer uma regra para calcular os limites a observar.

De facto, os limites de endividamento a observar são calculados de acordo com regras que nada têm a ver com os empréstimos já existentes. Nos termos do n.º 2 do mesmo artigo 39.º, os limites de endividamento de médio e longo prazo são calculados em função do volume de receitas do ano anterior e, no caso do regime especial constante do artigo 53.º da Lei n.º 55-A/2010, em função das amortizações efectuadas em 2009.

Assim, a regra do n.º 4 do artigo 39.º da Lei das Finanças Locais só pode significar que o montante dos empréstimos de curto prazo não amortizado no final de cada ano entra no cálculo do endividamento de médio e longo prazo para aferir se esse endividamento se contém nos respectivos limites. Recorde-se, aliás, que essa verificação é, nos termos do n.º 2 do mesmo artigo, efectuada precisamente em 31 de Dezembro de cada ano.



## Tribunal de Contas

---

Ora, como se referiu no Acórdão n.º 1/09-FJ-25.05/PG e é também referenciado no acórdão recorrido, as circunstâncias de existirem limites de endividamento a observar, de o Tribunal de Contas dever verificar, em sede de fiscalização prévia, a observância desses limites e de os municípios deverem legalmente demonstrar, antes da contracção de cada empréstimo, que têm capacidade de endividamento para o efeito, conduzem à necessidade de verificar em cada acto que produza um aumento do endividamento se a margem de endividamento disponível é suficiente para o comportar sem que haja violação dos limites.

Tem sido essa a jurisprudência constante da 1.ª Secção deste Tribunal.

Deste modo, se a lei determina que o montante dos empréstimos em causa (porque não amortizado no final do ano) é relevante para calcular se o município cumpre ou não os seus limites de endividamento de médio e longo prazo, não poderá aceitar-se que a autarquia pratique um acto que aumentará esse endividamento em termos de provocar uma ultrapassagem desses limites.

Alega a recorrente que o n.º 2 do artigo 53.º da Lei n.º 55-A/2010 apenas impede a contracção de *novos* empréstimos de médio e longo prazo e, uma vez que a situação em análise não configura essa hipótese, não deve ser aplicado.

Entendemos que não tem razão.

De facto, estamos perante actos de prorrogação de empréstimos existentes, os quais, por força desses actos e da lei aplicável, passam a estar sujeitos a um regime diverso. Passam a relevar para os limites de endividamento de médio e longo prazo.

Por isso mesmo devem conformar-se com esses limites.

Não faz sentido entender-se que é possível prorrogar um empréstimo, com consequente alteração do seu regime, em circunstâncias em que o mesmo não poderia ser contraído de novo por não existir capacidade de endividamento para o efeito.

Como a autarquia só possuía em 2011 a possibilidade de aumentar o seu endividamento de médio e longo prazos até € 208.347,00 e como o aumento que resultaria da prorrogação dos empréstimos em causa nesse endividamento seria de € 500.000,00, temos de concluir, como concluiu a decisão em recurso, que o município não demonstrou a capacidade de endividamento de médio e longo prazos necessária para poder decidir a prorrogação dos empréstimos de curto prazo para além de 31 de Dezembro de 2011.



## II.4. Conclusão

Face ao que se concluiu nos pontos anteriores, verifica-se que a celebração das adendas prorrogando os contratos de empréstimo em apreço foi ilegal por falta de existência e demonstração da necessária capacidade de endividamento de médio prazo, violando o disposto no artigo 39.º, n.ºs 2 e 4, da Lei das Finanças Locais e 53.º, n.º 2, da Lei n.º 55-A/2010.

A situação consubstancia a violação de normas financeiras.

Nos termos do artigo 44.º, n.º 3, alínea b), da LOPTC, a desconformidade dos instrumentos sujeitos a visto que implique violação de normas financeiras constitui fundamento da recusa de visto.



## III. DECISÃO

**Assim, pelos fundamentos expostos, acorda-se em Plenário da 1ª Secção em negar provimento ao recurso, mantendo a recusa de visto às adendas contratuais acima identificadas.**

**São devidos emolumentos nos termos da al. b) do n.º 1 do artº 16º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, anexo ao Decreto-Lei nº 66/96, de 31 de Maio.**

Lisboa, 6 de Fevereiro de 2013

Os Juízes Conselheiros,

Helena Abreu Lopes (Relatora)

José Luís Pinto Almeida

Carlos Morais Antunes

O Procurador-Geral Adjunto

José Vicente