



ACÓRDÃO Nº 8 /2013 – 24 de Setembro – 1ª SECÇÃO/PL

RECURSO ORDINÁRIO Nº 04/2013

PROCESSO Nº 1516/2012-UAT II

I. RELATÓRIO

1.

O Município de Matosinhos, mediante o Presidente da Câmara Municipal, não se conformando com o teor do Acórdão n.º 6/2013, de 05 03, que recusou o Visto ao contrato de empréstimo, sob a modalidade de abertura de crédito, celebrado em 04.10.2012 com a Caixa Geral de Depósitos, **veio do mesmo interpor recurso jurisdicional**, concluindo como segue:

(...)

“- A lei estabelece 4 (quatro) limites ao endividamento dos municípios:

1º) O limite que resulta da aplicação do nº1 do art. 37º da LFL, e que em 2012, para o MUNICÍPIO DE MATOSINHOS, ascendia a € 68.655.557,43;

2º) O limite que resulta da aplicação do nº 2 do art. 39º da LFL, e que em 2012, para o MUNICÍPIO DE MATOSINHOS, ascendia a € 54.924.445,94;

3º) O limite imposto pelo nº 1 do art. 66º da LOE 2012, e que em 2012, para o MUNICÍPIO DE MATOSINHOS, ascendia a € 19.733.354,24;

4º) O limite imposto pelo nº 2 do art. 66º da LOE 2012, e que em 2012, para o MUNICÍPIO DE MATOSINHOS, ascendia a € 3.109.598,00.

- O Contrato de empréstimo em apreço, no valor de € 2.500.000,00, respeita integralmente estes quatro limites, pelo que a sua contratação não viola aquelas normas da LFL e da LOE 2012 e, conseqüentemente, não se



verifica qualquer fundamento de recusa de visto, nos termos do art. 44º, nº 3, al. b) da Lei 98/97, de 26 de Agosto.

*- A interpretação de que o nº 2 do art. 58 do DL nº 32/2012 autoriza a D.G.A.L. a fixar um novo limite para além daqueles acima referidos, **viola a LOE 2012** porquanto esta Lei não contém nenhuma lacuna relativa ao endividamento bancário de médio e longo prazo que careça de ser integrada por aplicação analógica do disposto no nº 1 do art. 66º da LOE 2012, aplicação analógica, de resto, vedada pelo princípio da legalidade financeira, na sua vertente de tipicidade;*

- Tal interpretação, além de violar a LOE 2012, é inconstitucional. Se fosse vontade do legislador estabelecer um novo limite para além daqueles, tê-lo-ia plasmado expressamente na LOE 2012, fornecendo os dados necessários para proceder ao respetivo cálculo. Assim o exigem os princípios da confiança e da segurança jurídica decorrentes do princípio do Estado de Direito plasmado no art. 2º da Constituição da República”.

(...).

Termina, peticionando a procedência do recurso interposto, e, em consequência, a concessão do visto ao contrato em apreço e ora submetido a fiscalização prévia.

2.

Aberta vista ao Ministério Público, o ilustre Procurador-Geral Adjunto deduziu parecer, onde, em síntese, adianta o seguinte:

- Nos termos do art.º 66.º, n.º 2 da Lei n.º 64-B/2011, de 30.12 [Lei do Orçamento do Estado para 2012], a celebração de novos contratos de empréstimo de médio e longo prazo, no ano 2012, é limitada ao valor resultante do rateio do montante global das amortizações efetuadas pelos municípios no ano 2010 proporcional à capacidade de endividamento disponível para cada município;



- Assim, o nível de capacidade de endividamento afere-se em função do momento da celebração do contrato e não da concreta utilização dos empréstimos;
- A Lei do Orçamento do Estado para 2012 estabelece, com clareza, um limite ao endividamento, não se vislumbrando, nesta parte, qualquer lacuna;
- Não se evidencia erro de cálculo nos valores apresentados pela *D.G.A.L.*, entidade competente para emitir o ato administrativo certificativo e cujo conteúdo é vinculativo no âmbito da apreciação da [i]legalidade da celebração do contrato de empréstimo em causa;
- Deve, pois, ser negado provimento ao recurso e confirmada a decisão recorrida.

3.

Foram colhidos os vistos legais.

II. FUNDAMENTAÇÃO

Ao longo do acórdão recorrido, considerou-se estabelecida, com relevância para a análise em curso, a factualidade inserta no introyto deste aresto e, ainda, a seguinte:

1.

Consultadas várias instituições de crédito [*BANIF, Banco Popular, BES, BBVA, BPI, Santander Totta e Montepio*] e, ainda, o *IHRU*, a Câmara Municipal de Matosinhos deliberou a adjudicação à Caixa Geral de Depósitos da contratação de um empréstimo até ao montante de € 2.500.000,00 e pelo prazo de 12 anos, a qual mereceu, também a aprovação da Assembleia Municipal em sessão realizada em 13.09.2012;



Tribunal de Contas

2.

Em **04.10.2012**, e após a anuência da Assembleia Municipal, a Câmara Municipal de Matosinhos celebrou com a Caixa Geral de Depósitos um contrato de empréstimo, sob a modalidade de abertura de crédito, até ao montante de € 2.500.000,00, e destinado ao financiamento dos projetos de investimento seguintes:

Projetos	PPI/2012	Empréstimo
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
Total		2.500.000,00

2.1.

O prazo do empréstimo em apreço estende-se por 12 anos, sendo que a respetiva utilização se prolonga por um prazo de 24 meses;

3.

O município não contraiu outros empréstimos ao longo do ano de 2012;

4.

De acordo com a informação publicada pela *D.G.A.L.*, os limites de endividamento para o município de Matosinhos em 2012, são os seguintes:

- **Rateio** - € 3.109.598,00;
- **Endividamento líquido** - € 19.733.354,00;
- **Endividamento líquido de médio e longo prazo** - € 21.583.370,00.



Tribunal de Contas

5.

Atento o limite imposto pela Lei do Orçamento do Estado para 2012 e o teor dos mapas facultados pelo município em apreço, é de concluir o seguinte:

Endividamento líquido em 30.09.2012:

- **Limite [LOE]** - € 19.733.354,24;
- **Apurado-município** [excluídos os empréstimos excecionados]-
€ 37.710.012,00;
- **Diferencial** - € 17.976.657,76.

6.

Face ao limite imposto pela Lei do Orçamento do Estado para 2012 e ao conteúdo dos mapas remetidos pelo município, tem-se por certo que, em 30.09.2012, a margem de endividamento de médio e longo prazo era a seguinte:

Endividamento de médio e longo prazo em 30.09.2012:

- **Limite [LOE]** - € 21.583.370,15;
- **Apurado-município** [excluídos os empréstimos excecionados] -
€ 19.500.201,00;
- **Diferencial** - € 2.083.169,15.

Margem.

6.1.

A ficha do município e o mapa de aferição do endividamento de médio e longo prazo atestam, assim, que a entidade recorrente [Município de Matosinhos] apresentava em 30.09.2012 uma margem de endividamento de médio e longo prazo no valor de € 2.083.169,15.



7.

No respeitante ao 4.º Trimestre do ano 2012, os mapas remetidos pelo município de Matosinhos evidenciam, no plano do endividamento e em 31.12.2012, o seguinte:

Endividamento líquido em 31.12.2012:

- **Limite [LOE]** - € 19.733.354,24;
- **Apurado-município** [excluídos os empréstimos excecionados]- € 38.678.125,00;
- **Diferencial** - € 18.944.770,76.

Endividamento de médio e longo prazo em 31.12.2012:

- **Limite [LOE]** - € 21.583.370,15;
- **Apurado-município** [excluídos os empréstimos excecionados] - € 19.462.400,00;
- **Diferencial** - € 2.120.970,15.

Margem.

7.1

De acordo com a ficha do município, a situação de endividamento de médio e longo prazo da entidade recorrente exhibia, em 31.12.2012, uma margem de endividamento de € 2.120.970,15.

III. O DIREITO.

Tendo presente o teor das conclusões extraídas em sede de alegações do recurso interposto pelo Município de Matosinhos e que, por imperativo legal, delimitam o objeto deste último, erguem-se questões de que importa conhecer e que sumariamos pela forma seguinte:



- Do endividamento municipal em geral e respetivo enquadramento legal e jurisdicional;
- Da identificação dos limites legais ao crédito municipal, respetivo cálculo e elementos que os suportam;
- Da [in]constitucionalidade da norma contida no art.º 58.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 32/2012, e o acórdão recorrido.

Atentaremos, de seguida, nas questões enunciadas.

A. Do endividamento municipal e respetivo enquadramento doutrinário e legal.

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 e no *P.O.C.A.L.* [Decreto-Lei n.º 315/2000, de 02.12].

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



Tribunal de Contas

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.º 4, da Lei n.º 2/2007, de 15.10 [Lei das Finanças Locais] dispõe que os empréstimos de médio e longo prazos “*podem ser contraídos para aplicação em investimentos, os quais devem estar devidamente identificados no respetivo contrato, ou ainda para proceder ao saneamento ou ao reequilíbrio financeiro dos municípios*”.

E, por último, o citado art.º 38.º, n.º 1, da Lei das Finanças Locais, preceitua 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.**



Tribunal de Contas

O endividamento municipal, está, pois, subordinado a princípios e procedimentos de legalidade, equilíbrio e estabilidade orçamentais, devendo ter lugar, tão-só, nos casos legalmente previstos e de acordo com os pressupostos e limitações aí estabelecidos. Limites e condicionalismos que assumem, hoje, particular relevância, atenta a ingente necessidade de controlar as contas públicas, desiderato ainda maximizado em razão do Programa de Assistência Económica e Financeira [abreviadamente, *PAEF*] a que que o Estado Português se encontra subordinado e onde se incluem, obviamente, as autarquias locais.

1.1.

A dilucidação da [i]legalidade do contrato sob fiscalização obriga, naturalmente, a que prossigamos a abordagem dos limites e condicionalismos legais do endividamento autárquico, exercício a que procederemos de seguida.

2.

Como é sabido, os art.ºs 35.º e seguintes, da Lei n.º 2/2007 [Lei das Finanças Locais], na concretização de previsão contida na Lei de Enquadramento Orçamental, impõe [e estabelece] modos e finalidades de endividamento aos municípios, fixando, ainda, os respetivos regimes e limites. **Normação que, em conjunto com as leis de Orçamento do Estado, formam um referencial legal a que, de modo imperativo, se subordina a matéria em causa [assunção de endividamento]. Assim, e na explicitação do afirmado, 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” (...).



Tribunal de Contas

Por outro lado, o art.º 39.º, n.ºs 2 e 4, ainda da referida Lei Geral dos empréstimos dos municípios, prescreve o seguinte:

(...)

“2. O montante da dívida de cada município referente a empréstimos a médio e longo prazos não pode exceder, em 31 de Dezembro de cada ano, a soma do montante das receitas provenientes dos impostos municipais, da participação do município no F.E.F., da participação no I.R.S. referido na al. c) do n.º 1 do art.º 19.º, da participação nos resultados das entidades do sector empresarial local e da derrama, 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 (...).

Tal como antevimos acima, o acervo legal invocado complementa-se e conjuga-se com regras contidas na Lei do Orçamento do Estado para o ano 2012 [Lei n.º 64/B/2011, de 30.12] e, bem assim, com o Decreto de Execução Orçamental para a mesma anuidade [Decreto-Lei n.º 32/2012, de 13.02].

Na verdade, e com relevância, o art.º 66.º, da mencionada Lei Orçamental, dispõe como segue:

(...)

“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... não pode ser superior ao observado em 31 de Dezembro do ano anterior¹.

2. No ano 2012 e sem prejuízo do disposto no n.º 7 do presente artigo e no art.º 39.º, n.ºs 1 a 5 e 7, da Lei n.º 2/2007, de 15.01, ... **a celebração de novos contratos de empréstimo de médio e longo prazo é limitada**

¹ Sublinhado nosso.



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.

3. *O valor global das amortizações efetuadas no ano 2010 é corrigido, até 30 de Junho, pelo valor das amortizações efetuadas no ano 2011.*
4. *O rateio referido nos n.ºs 2 e 3 é prioritariamente utilizado pelos municípios em empréstimos de médio e longo prazos par investimentos no âmbito do Q.R.E.N. ou de reabilitação urbana.*
5. ...
6. *Os municípios transmitem obrigatoriamente à D.G.A.L., 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 crédito bancário e os montantes das amortizações efetuadas no trimestre anterior.*
7. ...”.

Por seu turno, e com importância, no domínio dos suportes documentais que conferem autenticidade a elementos que informam os limites de endividamento a observar pelas autarquias, o art.º 58.º, do Decreto-Lei n.º 32/2012, de 13.02 [Decreto de Execução Orçamental para 2012], dispõe, como segue:

(...)

1. *A D.G.A.L. calcula, para cada município, o montante de endividamento 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 10.05.2012 através do S.I.I.A.L. .*



2. *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. até 15.06.2012.*
3. ***A D.G.A.L. calcula, para cada município, os limites de endividamento líquido e da dívida de médio e longo prazo para 2012, previstos no art.º 66.º, da Lei n.º 64-B/2011, de 30 de Dezembro².***
4. *Os limites 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.”.*

3.

Tendo presente a literalidade das normas invocadas e transcritas, é imperioso salientar as ideias-força que por si perpassam e que resumimos pela seguinte forma:

- O valor do endividamento líquido a observar no domínio da contratualização de novos empréstimos no ano 2012 não pode ser superior ao verificado em 31.12.2011;
- No ano 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 efetuada pelos municípios no ano de 2010 proporcional à capacidade de endividamento disponível para cada município;
- 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 este que assenta em informação fornecida pelos municípios até 12.05.2012, através do *S.I.I.A.L.*;

² Sublinhado nosso.



Tribunal de Contas

- Os limites de endividamento líquido e da dívida de médio e longo prazos para o ano 2012 [previstos na Lei do Orçamento do Estado para 2012] são comunicados pela *D.G.A.L.* a cada um dos municípios e à *D.G.O.* até 15.06.2012, comunicação que abrange os respetivos cálculos.

Como bem se intui, a norma invocada e transcrita preconiza a contenção do endividamento autárquico, erguendo limites e instituindo modos de controlo dissuasores de eventual incumprimento de alguma norma.

Filia-se, de resto, 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.**

4.

Complementarmente à norma constante do n.º 1, do art.º 39.º, da Lei n.º 2/2007, de 15.01 [Lei das Finanças Locais], mostra-se oportuno lembrar aqui o decidido em Acórdão de fixação de jurisprudência [vd. acórdão n.º 1/09-FJ-25.05/PG] deste Tribunal de Contas, ainda a propósito da concretização do espaço temporal em que radicará a aferição dos limites legais de endividamento e no âmbito dos empréstimos de médio e longo prazo, e onde se estabeleceu 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;



Tribunal de Contas

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.

(...)”

Assim, e no que releva para a economia deste aresto, a aferição dos limites legais de endividamento reportar-se-á às datas da contração do empréstimo em causa e da autorização que lhe é prévia, sem prejuízo do seu alargamento à temporalidade próxima que as marginam.

E tal entendimento será **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 expresso, 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.**

B). Da identificação, em concreto, dos limites ao crédito municipal e [i]legalidade do contrato em apreço.

Com interesse para a análise em curso, a entidade recorrente insiste em considerar que o contrato de empréstimo em causa respeita os limites impostos pelo art.º 37.º,

³ Sublinhado nosso.



Tribunal de Contas

n.º 1, da Lei de Finanças Locais e pelo art.º 39.º, n.º 2, da mesma Lei, e, ainda, os limites a que se reportam os n.ºs 1 e 2, do art.º 66.º, da Lei do Orçamento do Estado para o ano de 2012 [Lei n.º 64-B/2011, de 30.12] e cujo teor acima enunciámos.

E, na sustentação do afirmado, a entidade recorrente advoga que o limite de endividamento de médio e longo prazo para o ano de 2012 [€ 21.583.370,00] e quantificado pela *D.G.A.L.* constitui uma verdadeira ficção, porquanto não assenta em alguma norma jurídica que o legitime e que, em rigor, não existe.

Cumprir analisar.

1.

Lembramos que o endividamento dos municípios em geral e do Município de Matosinhos em particular **seguirá** os princípios vertidos no art.º 35.º da Lei n.º 2/2007, de 15.01, **acatará** o limite do endividamento líquido previsto no art.º 37.º, da mesma Lei, **observará** o limite geral dos empréstimos dos municípios consagrado no art.º 39.º da referida Lei, **mas, e sublinhe-se**, dará, também, cumprimento à Lei n.º 64-B/2011, de 30.12 [Lei do Orçamento do Estado para 2012] e ao Decreto-Lei n.º 32/2012, de 13.02 [Decreto que rege a execução do Orçamento do Estado para o ano 2012].

Por outro lado, e nos termos do art.º 58.º do Decreto-Lei n.º 32/2012, de 13.02, cabe à Direcção-Geral das Autarquias Locais [*D.G.A.L.*] o cálculo, para cada município, do montante do endividamento líquido e da dívida de médio e longo prazo, competindo-lhe, também, o cálculo dos respetivos limites para o ano de 2012.

Por último, adianta-se que a prova disponível no presente processo permite concluir pela observância dos limites fixados pela *D.G.A.L.* para o rateio [margem de € 3.109.598,00] e para o endividamento líquido [margem de € 17.976.657,76], restando, assim, indagar se a contração do empréstimo em



apreço infringiu o limite de endividamento de médio e longo prazos reportado ao ano de 2012.

2.

Consultada a ficha do município e o mapa de aferição do endividamento de médio e longo prazo, verifica-se que, **em 30.09.2012**, o Município de Matosinhos dispunha apenas de uma margem de endividamento que se cifrava em € 2.083.169,15, pois, naquela data, o limite de endividamento [de médio e longo prazos] era de € 21.583.370,15 e o endividamento já atingido orçava os € 19.500.201,00 [vd. fls. 176, do processo].

Ainda segundo a ficha do município reportada ao endividamento de médio e longo prazos e junta ao processo [vd. fls. 196], o Município de Matosinhos, em **31.12.2012**, detinha uma margem de endividamento de € 2.120.970,15, pois o limite de endividamento era de € 21.583.370,15 e o endividamento já atingido cifrava-se em € 19.462.400,00.

Baseando-nos nesta prova documental, é forçoso concluir que, em 30.09.2012, a contração do empréstimo em causa, pelo seu valor, ultrapassaria o limite do endividamento de médio e longo prazo em € 416.830,85 e, **em 31.12.2012**, o montante de € 379.030,00.

Estes valores, sublinhe-se, decorrem da aplicação da Lei do Orçamento do Estado para o ano 2012 [Lei n.º 64-B/2011, de 30.12].

Aqui chegados, e indo ao encontro da questão suscitada pela entidade recorrente e em torno da qual se move a essência da argumentação por si deduzida, importa saber se a documentação que suporta os limites e margens de endividamento referidos exibem fiabilidade e merecem acolhimento. E, simultaneamente, mostra-se pertinente e necessário indagar se o teor de tal acervo documental repousa em lei aplicável e vigente.



2.1.

Como já afirmámos [vd. I. 4., 5. e 6. e III. 3.1., deste acórdão], os limites de endividamento líquido e de médio e longo prazo apurados e relativos aos 2.º, 3.º e 4.º trimestres [nas datas de 30.6.2012, 30.9.2012 e 31.12.2012] e ainda o limite fixado para o rateio foram calculados pela D.G.A.L., que, nos termos da Lei [vd. art.º 58º, do Decreto-Lei nº 32/2012, de 13.02 – decreto que disciplina a execução do Orçamento do Estado para o ano de 2012] baseou tal cálculo em informação fornecida pelo Município de Matosinhos, onde pontificam, naturalmente, os mapas de empréstimos relativamente ao ano de 2012 [vd. documentos juntos a fls. 114, 121 do processo nº 1516/2013 e demais informação que os seguem e acompanham]. Ou seja, e contrariamente ao “*insinuado*” pela entidade recorrente, a informação relativa aos valores de tais limites e contidos em fichas que se encontram juntas a fls. 171, 176 e 196, do processo nº 1516, até podia ser questionado, mas seguramente, não enforma algum juízo infundado.

Do mesmo modo, e lembrando agora a expressão usada pela entidade recorrente, tais valores não sobrevivem a um qualquer exercício de ficção.

2.2.

Acresce que o encontro dos valores relativos aos limites do endividamento líquido e do endividamento de médio e longo prazos reportados nas fichas do Município juntas a fls. 171, 176 e 196 não resultam de fórmulas convencionadas unilateralmente pela D.G.A.L., mas, isso sim, da legislação vigorante e aplicável.

Na verdade, e consultados tais documentos, a D.G.A.L., relativamente ao 2.º, 3.º e 4.º trimestre do ano de 2012, alude, de um lado, aos limites do endividamento calculados com base na Lei das Finanças Locais [Lei nº 2/2007, de 15.1], e, do outro, atenta nos limites do endividamento da autarquia em causa para o ano de 2012, mas socorrendo-se, nesta parte, da correspondente Lei do Orçamento do Estado [Lei nº 64-B/2011, de 30.12] e, mais particularmente, do art.º 66.º, deste último diploma legal, e acima [vd. III. A. 2.] transcrito. **Norma que, e repete-se, no**



Tribunal de Contas

tocante ao valor do endividamento líquido de cada município em 31.12.2012, calculado nos termos da Lei das Finanças Locais, obriga a que este não seja superior ao observado em 31.12.2011, **e no respeitante ao endividamento de médio e longo prazos** manda que a elaboração dos correspondentes contratos de empréstimo seja 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.

«*In casu*» a *D.G.A.L.*, na observância da tarefa que lhe é conferida pelo art.º 58.º, do Decreto-Lei n.º 32/2012, de 13.02. [diploma que regula a execução do Orçamento do Estado para 2012], **procedeu ao apuramento dos limites de endividamento de médio e longo prazo para o ano de 2012**, recorrendo às regras contidas no art.º 66º, n.ºs 1 e 2, da Lei n.º 64-B/2011, de 30.12, que conciliou e conjugou com as vertidas na Lei das Finanças Locais [Lei n.º 2/2007] e, mais particularmente, com as constantes do art.º 39.º, n.ºs 1 a 5 e 7, deste mesmo diploma legal.

E, na concretização dos valores de tal apuramento, aquela entidade, laborando sobre dados contidos na aplicação informática *S.I.I.A.L.* e considerando já, no caso do rateio, os valores das amortizações de empréstimos de médio e longo prazos relativos ao ano de 2011, considerou, **para os municípios que a 31.12.2011 não ultrapassavam o respetivo limite**, o valor de endividamento de médio e longo prazos registado a essa data acrescido do valor resultante do rateio [proporcional à respetiva capacidade de endividamento], **sendo que para os municípios que em 31.12.2011 apresentavam excesso de endividamento relativamente ao limite legal de endividamento definido pelo O.E. daquele ano**, foi considerado o limite de 2011 deduzido de 10% do excesso verificado.

No tocante ao cálculo do limite de endividamento líquido para o ano de 2012, a *D.G.A.L.* assentou, ainda, tal exercício nos mencionados dados contidos na aplicação informática “*S.I.I.A.L.*”, e, na consideração do disposto no mencionado art.º 66.º, n.º 1, da Lei n.º 64-B/2011, de 30.12, e, bem assim, da Lei n.º 2/2007, de



15.01 [vd. art.º 37.º], concluiu que o referido limite [de endividamento líquido] para os municípios que em 30.12.2011 não ultrapassavam o respetivo limite seria igual ao “stock” de endividamento líquido registado nessa data, ao passo que para os municípios que em 31.12.2011 ultrapassavam o limite legal de endividamento referido pelo *O.E.* daquele, ano, o limite de endividamento líquido para 2012 é igual ao limite de 2011 deduzido de 10% de excesso verificado.

Perante o exposto, e em resposta à argumentação deduzida, já é adequado reafirmar o seguinte:

- **O apuramento ou cálculo dos limites de endividamento de médio e longo prazos para o ano de 2012** [e, ainda, do limite de endividamento líquido] **apoiar-se em critérios contidos na Lei n.º 64-B/2011** [Lei do Orçamento do Estado para o ano de 2012], na Lei n.º 2/2007 [Lei das Finanças Locais] e no Decreto-Lei n.º 32/2012 [diploma legal que regula a execução do Orçamento do Estado para o ano de 2012] e conciliáveis com a normação contida nestes diplomas legais;
- Donde se retira que a *D.G.A.L.*, ao invés do afirmado pela entidade recorrente, não concebeu novo ou novos limites de endividamento sem suporte em lei válida e vigorante;
- Tão-pouco é admissível concluir que a *D.G.A.L.*, no encontro de tais limites de endividamento, tenha recorrido à analogia como forma de suprir alguma ausência de regulação do caso em apreço, pois, como se sublinhou, dispomos de normação diretamente aplicável;

2.3.

Tendo presente o exposto, é adequado afirmar a não violação dos princípios da confiança e segurança jurídica consagrados constitucionalmente e que constituem reais dimensões do Estado de direito.



Tribunal de Contas

Senão, vejamos.

Como é sabido, **o princípio da confiança**, que deflui do princípio do Estado de direito democrático consagrado no art.º 2.º, da Constituição da República Portuguesa, postula uma *“ideia da proteção da confiança dos cidadãos e da comunidade na ordem jurídica e na atuação do Estado”*⁴, o que implica um mínimo de certeza e segurança no direito das pessoas e nas expectativas que a estas são jurídicamente criadas.

Transpondo o exposto para o plano legislativo, aquele princípio constitucional [da confiança e segurança jurídica] impõe, assim, ao Estado a não edição da norma que, repercutindo-se, onerosa e intoleravelmente, nas situações pré-existentes e criadas ao abrigo de anterior legislação, as altere no seu conteúdo e consequências e em medida que os cidadãos, também destinatários, não contariam.

Nesta vertente, aquele princípio impõe-se, de modo direto, ao legislador.

Mas atentar na confiança e segurança jurídicas, enquanto valor e princípio constitucional, **agora no plano da atividade jurisdicional, ou, mais particularmente, de julgamento**, já constitui matéria diversa que exigirá abordagem específica.

E, nesta parte, importa, desde já, adiantar que, apesar da proteção da confiança e segurança jurídica serem relacionáveis com a uniformidade e estabilidade decisória dos Tribunais, **é forçoso admitir que a obrigação dos juízes decidirem nos termos da lei, segundo a sua convicção e responsabilidade, constitui uma dimensão irredutível da função jurisdicional por si exercida.**

Tal como se demonstra amplamente ao longo do presente aresto, a decisão recorrida suportou-se em factualidade legitimamente apurada e em norma

⁴ Vd. Acórdão n.º 303/90, do Tribunal Constitucional, in D.R., I.ª Série, de 26.12.1990.



diretamente aplicável. Não constitui [em toda a sua extensão ou parcialmente], pois, uma decisão classificável de “*surpreendente*” e consubstanciadora de alguma interpretação sem suporte fáctico e destituída de suporte legal.

Impõe-se, assim, concluir pela não violação dos princípios da confiança e segurança jurídicas, extraíveis do art.º 2.º, da Constituição da República Portuguesa,

2.4.

Resta, assim, fundamentada a legalidade e bondade dos elementos documentais a que a *D.G.A.L.* recorreu para o encontro dos limites do endividamento de médio e longo prazos, do endividamento líquido e do rateio [sempre com referencia ao ano de 2012], seja em face da Lei das Finanças Locais, seja ao abrigo da normaçoão complementar contida na Lei do Orçamento do Estado para o ano de 2012 [Lei n.º 64-B/2011, de 30.12].

De igual modo, e por consequência, não merecem reparo os valores encontrados e que balizam a capacidade creditícia e a margem de endividamento ao tempo da elaboração do contrato em apreço e, mui especialmente, no plano do endividamento de médio e longo prazos.

Assim sendo, é forçoso concluir que o contrato em causa, pelo seu valor, induz a violação dos limites de endividamento de médio e longo prazo apurados ao tempo da sua elaboração, e, conseqüentemente, mostram-se infringidas as regras [art.º 66.º, n.º 2, da Lei n.º 64-B/2011, de 30.12, conjugado com os art.ºs 37.º e 39.º n.º 2 a 5 e 7, ambos da Lei n.º 2/2007, de 15.01] que conduzem ao correspondente cálculo.



C). A natureza e finalidade do visto.

Essencialidade e temporalidade da matéria a ponderar.

1.

No âmbito da fiscalização prévia incidente sobre atos e contratos submetidos à apreciação do Tribunal de Contas, este, enquanto órgão jurisdicional, tem, obrigatoriamente, de aferir da legalidade financeira das normas, tarefa desenvolvida com apelo à norma aplicável [vd. art.^{os} 5.º e 44.º, da Lei n.º 98/97, de 26.08]. Trata-se, pois, de uma verificação estrita da legalidade e regularidade financeira, o que determina, naturalmente, a indagação rigorosa da conformação legal da ação ou contrato sob apreciação.

Eis, em resumo, a materialidade que, abreviadamente, define a natureza e identifica a finalidade do visto.

«*In casu*», e trilhando o caminho enunciado, o Tribunal de Contas procedeu à apreciação da legalidade do contrato, e, ainda por imperativo legal [vd. art.º 44.º, n.º 2, da Lei n.º 98/97, de 26.08], atentou na contribuição do mesmo para a [in]observância dos limites de endividamento [endividamento líquido e endividamento de médio e longo prazos]. E fê-lo, repete-se, em conformidade com a legislação vigorante e aplicável e adentro das funções que lhe são cometidas.

A aferição da capacidade de endividamento e o contrato de empréstimo em presença, pelo seu entrelaçamento e interdependência, reclamam uma apreciação global, conjunta e simultânea.

2.

Tendo presente a finalidade, o quadro legal e a vertente procedimental referidas em III. C. 1., o Tribunal de Contas, no encontro dos limites de endividamento líquido e de médio e longo prazos, teve presente não só todos os elementos que, sob uma



Tribunal de Contas

perspetiva contabilística, contribuíram para o seu cálculo, mas, ainda, critérios e indicadores a que a lei concede inegável relevância e acolhimento.

Desde logo, o controlo operado pelo Tribunal de Contas teve em conta que o endividamento de médio e longo prazos é variável ao longo do ano, atenta a utilização dos empréstimos concedidos e as amortizações porventura efetuadas e pressupôs que a capacidade de endividamento disponível reportar-se-á, necessariamente, **e em cada momento**, ao “*stock*” da dívida de médio e longo prazos.

No domínio do aresto sob recurso, acolheu-se, assim, a dinâmica ínsita à contratualização de empréstimos, que se materializa nas utilizações e amortizações verificadas ao longo da vida dos empréstimos, dando, assim, expressão à jurisprudência [vd. Acórdão de fixação da jurisprudência n.º 1/2009, de 25.05 – P.G.] deste Tribunal de Contas e segundo a qual a capacidade de endividamento é calculada com base em critérios definidos legalmente [no caso, os art.ºs 37.º e 39.º, da Lei n.º 2/2007, e 66.º da Lei n.º 64-B/2011, de 30.12], mas com referencia à data da contração dos empréstimos e, também, à Resolução n.º 14/2011 I vol. D.R., II.ª Série, de 16.08], deste Tribunal, que, como já descrevemos em III.A.4, deste acórdão, sublinhava que os dados financeiros do endividamento do município se devem reportar à data mais próxima da elaboração do contrato submetido a visto, nomeadamente, por referencia às contas trimestrais que, imediatamente, o antecedem.

2.1.

Em sede do acórdão sob recurso, e na pegada da materialidade e legalidade acima invocadas, recusou-se o visto ao contrato, por se entender que, **ao tempo do controlo exercido sobre o mesmo**, não se mostravam reunidos os pressupostos jurídicos e materiais que legitimassem solução diversa, recusando-se, assim e implícitamente, a adoção de decisão baseada em factos futuros e incertos não monitorizáveis por este Tribunal.



Carece, pois, de fundamento o alegado sob os art^{os} 33^o e 36^o [vd. alegações de recurso], nomeadamente, na parte em que se afirma que o acórdão recorrido confunde contratação de empréstimos com a utilização dos mesmos.

3.

Finalmente, e precisando a matéria já exposta ao longo deste acórdão [vd. entre o mais, III. B. 2.2.], reafirma-se que a Lei do Orçamento do Estado para o ano de 2012 [Lei n^o 64-B/2011, de 30.12], e, particularmente, o seu art.^o 66.^o, comporta, na verdade, um novo limite ao valor do endividamento líquido e ao endividamento de médio e longo prazos e que assenta na citada norma da *L.O.E.*, conjugada com as demais constantes dos art.^{os} 37.^o e 39.^o, da Lei de Finanças Locais.

Limite que é calculado pela *D.G.A.L.* e em conformidade com o exercício já demonstrado [vd. III. B. 2.2.] ao longo deste acórdão.

Importa, ainda, acentuar que esse novo limite apoia a sua legitimação na inadiável necessidade de controlar a despesa pública, por forma a que o “*stock*” da dívida não aumente relativamente ao ano antecedente [2011]. Imperativo que subjaz à legislação de cariz financeiro sob invocação e que, afinal, se harmoniza com o programa de ajustamento económico e financeiro a que Portugal se mostra subordinado.

IV. DAS ILEGALIDADES E O VISTO.

Conforme se demonstrou, ao tempo da elaboração do contrato em apreço, o Município de Matosinhos não possuía capacidade de endividamento bastante que lhe permitisse contrair e assumir a dívida resultante do empréstimo em causa.

Violou, pois, e conjugadamente, as normas contidas nos art.^{os} 39.^o, n.^o 2, da Lei das Finanças Locais [Lei n.^o 2/2007] e 66.^o, n.^o 2, da Lei n.^o 64-B/2011, de 30.11 [Lei do Orçamento do Estado para 2012].



Tribunal de Contas

As normas infringidas revestem-se de natureza financeira.

Deste modo, e atento o disposto no art.º 44.º, n.º 3, al. b) da Lei n.º 98/97, de 26.08 [L.O.P.T.C.], **ocorre fundamento para a recusa do visto**, tal como já se decidiu no domínio do acórdão recorrido.

IV. DECISÃO

Nos termos e com os fundamentos expostos, acordam os juízes do Tribunal de Contas, em Plenário da 1ª Secção, o seguinte:

- **Negar provimento ao recurso e, em consequência, manter a recusa do visto ao contrato acima identificado [vd. I].**

São devidos emolumentos legais [vd. art.º 16.º, n.º 1, al. b), do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31.05].

Registe e notifique.

Lisboa, 24 de Setembro de 2013.

Os Juízes Conselheiros,

(Alberto Fernandes Brás – Relator)



Tribunal de Contas

(Carlos Alberto Morais Antunes)

(José Luís Pinto Almeida)

Fui presente,

(Procurador-Geral Adjunto)

(José Vicente)