



**Mantido pelo acórdão nº 19/08,
de 16/12/08, proferido no recurso
nº 27/08**

ACÓRDÃO Nº 111 /08- 26.SET.08-1.^a S/SS

Processo n.ºs 957 e 962/2008

1. O Município de Alfândega da Fé remeteu para fiscalização prévia os contratos de empréstimo, sob a forma de abertura de crédito, celebrados entre aquela entidade e a *Caixa de Crédito Agrícola Mútuo de Terra Quente, C.R.L.*, através dos quais a *Caixa de Crédito Agrícola Mútuo de Terra Quente, C.R.L.* concede ao Município financiamentos no montante de € 561.907,00 e € 469.076,00, pelo prazo de 15 anos.

2. DOS FACTOS

Além do referido em 1, relevam para a decisão os seguintes factos, evidenciados por informações e documentos constantes dos processos:

a) Os financiamentos contratados destinam-se a ser utilizados no pagamento de encargos decorrentes de 4 investimentos identificados no n.º 2 da cláusula 1.^a de cada um dos contratos, da seguinte forma:

Proc. N.º	Investimento	Valor
957/08	Construção de ETARs em diversas Freguesias 2. ^a Fase	€315.623,00
	Alargamento e Asfaltagem da Estrada de ligação Eucísia- Vilarelhos	€246.284,00
962/08	Construção do Centro de Formação Desportiva de Alfândega da Fé	€406.881,00
	Alargamento e Colocação de Tapete Betuminoso na Estrada dos Cerejais	€ 62.195, 00



- c) O Plano Plurianual de Investimentos do Município de 2008, a fls 30 a 33 de cada um dos processos e os documentos a fls. 34 e 35 do processo n.º 957/08 e 34 a 46 do processo n.º 962/08, indicam como início da execução dos investimentos em causa datas que oscilam entre Janeiro de 2003 e finais de 2006;
- d) A contracção dos empréstimos foi objecto de autorização da Assembleia Municipal aprovada em reuniões de **11 de Junho de 2007** (processo n.º 957/08- vd fls. 6 a 9) e **24 de Fevereiro de 2007** (processo n.º 962/08- vd. fls. 6 a 9);
- e) Em **11 de Julho de 2007**, o Município solicitou ao Ministro de Estado e das Finanças autorização para a contracção dos dois empréstimos (Vd. ofícios a fls. 10 e 11 de cada um dos processos), ao abrigo do disposto no “*n.º 6 do artigo 33.º da Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro, conjugado com o n.º 6 do artigo 39.º da Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro*”;
- f) Por ofícios constantes a fls. 12 e 13 de cada um dos processos foi comunicado o seguinte despacho proferido pelo Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento em **18 de Dezembro de 2007**: “*Autorizo o excepcionamento do empréstimo, todavia, para dar cumprimento ao disposto na LFL, deverá o município reduzir, até final do ano, 10% do excesso de endividamento verificado a 1 de Janeiro de 2007.*”
- g) Em **26 de Junho de 2008**, o Município renovou convites a 3 instituições de crédito para apresentação de propostas com vista à contracção dos empréstimos, invocando a caducidade de anteriores propostas (vd. fls. 16 a 19 de ambos os processos);
- h) Em **8 de Julho de 2008** o Presidente da Câmara de Alfândega da Fé procedeu à adjudicação, invocando urgência, e em **14 de Julho de 2008** a Câmara Municipal ratificou a decisão tomada pelo Presidente e aprovou as condições dos empréstimos (Vd. fls. 25 a 29);
- i) Os contratos foram outorgados em **21 de Julho de 2008**;
- j) O Plano Plurianual de Investimentos do Município de 2008, a fls 32 e 33 do processo n.º 962/08, e os esclarecimentos prestados a fls. 73,



74, 76 e 77, evidenciam que o investimento relativo ao “*Alargamento e Colocação de Tapete Betuminoso na Estrada dos Cerejais*”, devendo terminar até 31 de Dezembro de 2008, envolveu já, até final de 2007, pagamentos realizados de € 318.252,03. Prevê-se a realização em 2008 neste projecto apenas do equivalente a € 1.000,00;

- k) Por documentos constantes a fls. 34 e 35 do processo n.º 957/08 e 34 a 46 do processo n.º 962/08, a autarquia comprova que os projectos em causa são financiados por Fundos Comunitários (FEDER), cujas candidaturas foram devidamente homologadas;
- l) O Município de Alfândega da Fé informa, a fls. 70 a 74 do processo n.º 957/08 e 86 a 90 do processo n.º 962/08, que o limite para o montante da sua dívida referente a empréstimos a médio e longo prazo é, para 2008, de € 5.809.419,98¹, e que o montante actual do capital em dívida deste tipo é, retirados os empréstimos excepcionados dos limites de endividamento, de € 2.786.266,73.
- m) A fls. 70 a 74 do processo n.º 957/08 e 86 a 90 do processo n.º 962/08, o Município informa que o seu máximo de endividamento líquido permitido para 2008 seria € 7.261.744,98² e que o seu endividamento líquido total é de € 12.661.988,83, sendo, retirados os empréstimos excepcionados dos limites de endividamento, de € 9.066.235,83;
- n) A autarquia em causa ultrapassa, assim, o seu limite de endividamento líquido em € 1.804.490,85;
- o) De acordo com os dados da DGAL, a fls. 66 do processo n.º 957/08 e 78 do processo n.º 962/08, o excesso de endividamento líquido deste Município era em 1 de Janeiro de 2007 de € 1.061.200,11 e em 31 de Dezembro de 2007 de € 1.710.919,45.

3. DO REGIME CREDITÍCIO E DOS LIMITES AO ENDIVIDAMENTO DO MUNICÍPIO

- a) Os Municípios estão sujeitos aos princípios orçamentais do equilíbrio e da estabilidade, nos termos do disposto nos artigos 4.º da Lei n.º 2/2007,

¹ Dado que coincide com o valor apurado pela DGAL, conforme ofício a fls. 36 do processo n.º 957/08 e 49 do processo n.º 962/08

² Dado que coincide com o valor apurado pela DGAL, conforme ofício a fls. 36 do processo n.º 957/08 e 49 do processo n.º 962/08



de 15 de Janeiro, (Lei das Finanças Locais) e 9.º, 23.º, 25.º e 84.º e seguintes da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, tal como republicada pela Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto (Lei de Enquadramento Orçamental).

O disposto naqueles preceitos legais impõe como regra uma situação de equilíbrio orçamental, traduzida na necessidade de as receitas efectivas deverem ser, pelo menos, iguais às despesas efectivas do mesmo orçamento, regra que é válida tanto para a elaboração e aprovação do orçamento como para a respectiva execução. Uma vez que as receitas e despesas efectivas não incluem as respeitantes aos passivos financeiros, a inclusão e utilização de receitas provenientes de empréstimos é caracterizadora de uma situação financeira de desequilíbrio;

As referidas normas legais admitem situações de desequilíbrio financeiro apenas em circunstâncias muito delimitadas, prevendo o artigo 87.º da Lei de Enquadramento Orçamental que a Lei do Orçamento estabeleça limites específicos de endividamento anual para o Estado, Regiões Autónomas e Autarquias Locais, compatíveis com as obrigações globais de estabilidade.

O artigo 92.º da referida Lei de Enquadramento Orçamental estabelece que o incumprimento das regras e procedimentos relativos à estabilidade orçamental constitui sempre uma circunstância agravante da inerente responsabilidade financeira, que ao Tribunal de Contas compete apurar, para além de poder conduzir à suspensão ou redução de transferências financeiras do Estado;

O endividamento municipal está, assim, fortemente delimitado pelos princípios e procedimentos legais do equilíbrio e da estabilidade orçamental.

Neste enquadramento, os artigos 35.º e seguintes da Lei das Finanças Locais estabelecem os tipos possíveis de endividamento por parte dos Municípios e o respectivo regime e limites gerais, os quais devem ser interpretados em termos estritos, dado o enquadramento referido.

- b) Os contratos em apreciação configuram empréstimos a longo prazo (cfr. artigo 38.º, n.ºs 1 e 2, da Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro).

De acordo com os n.ºs 4 e 5 do mesmo artigo 38.º, os Municípios podem contrair empréstimos de longo prazo para aplicação em investimentos, por um prazo correspondente à respectiva vida útil.



No entanto, só o podem fazer na medida em que não sejam excedidos os limites de endividamento referidos no n.º 1 do artigo 37.º e no n.º 2 do artigo 39.º da Lei das Finanças Locais.

- c) O n.º 2 do artigo 39.º daquela Lei fixa o limite que, anualmente, os municípios devem respeitar no que concerne ao montante da sua dívida referente a empréstimos de médio e longo prazos, o qual não pode exceder, no final de cada ano, a soma das receitas do ano anterior identificadas no preceito em causa.

Dispõe, no entanto, o n.º 6 do artigo 39.º da mesma Lei, “*Podem excepcionar-se do disposto no n.º 2 os empréstimos e as amortizações destinados exclusivamente ao financiamento de projectos com participação de fundos comunitários, desde que o montante máximo do crédito não exceda 75% do montante da participação pública necessária para a execução dos projectos co-financiados pelo Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) ou pelo Fundo de Coesão, os quais devem ser autorizados por despacho do Ministro das Finanças, devendo ser tido em consideração o nível existente de endividamento global das autarquias locais.*”

Considerando que, como se refere no ponto 1) do n.º 2 do presente Acórdão, o limite fixado no referido n.º 2 do artigo 39.º não se encontra ultrapassado pelo Município de Alfândega da Fé, o despacho proferido pelo Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento referenciado nos pontos e) e f) do n.º 2 do presente Acórdão, não sendo necessário, permite ainda assim a aplicação da excepção prevista no n.º 6 do artigo 39.º da Lei das Finanças Locais e a consequente manutenção da margem de endividamento de médio e longo prazos.

- d) Os municípios estão, no entanto, ainda sujeitos ao limite de endividamento líquido municipal fixado no artigo 37.º da Lei das Finanças Locais, de acordo com o qual o endividamento líquido não pode exceder, no final de cada ano, 125% do montante das identificadas receitas do ano anterior.

O Município de Alfândega da Fé excede já este limite (vd. alínea n) do ponto 2 acima) e este preceito legal não prevê directamente excepções, nomeadamente uma excepção equivalente à do n.º 6 do artigo 39.º.

Refira-se que outras normas têm estabelecido expressamente excepções ao limite de endividamento líquido, como seja, designadamente, o n.º 6 do artigo 33.º da Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro, (Lei do



Orçamento para 2007), que permitiu, no ano de 2007, excepcionar os empréstimos e as amortizações destinados ao financiamento de projectos com participação de fundos comunitários “do disposto nos n.ºs 1 e 2” do mesmo artigo, que estabeleciam, respectivamente, os limites anuais para a dívida municipal referente a empréstimos de médio e longo prazos e o limite do endividamento líquido dos municípios para aquele ano.

Foi, aliás, ao abrigo desta norma que foi proferido o despacho referenciado nas alíneas e) e f) do n.º 2 deste Acórdão, excepcionando os empréstimos em apreciação dos limites de endividamento.

No entanto, conforme é jurisprudência uniforme deste Tribunal³, a contracção do empréstimo efectua-se com a outorga do contrato e é esse o momento próprio determinante do regime legal aplicável.

Ora, os contratos de empréstimo foram outorgados em 21 de Julho de 2008, data em que já não se encontrava em vigor a norma legal ao abrigo da qual foi proferido o despacho autorizando o excepcionamento dos mesmos dos limites de endividamento.

Assim, tem de considerar-se que face à alteração do regime legal, a autorização constante do despacho (acto meramente preparatório da contracção dos empréstimos) ou caducou por não subsistência do seu fundamento legal ou deve ser aproveitada na estrita medida da legislação em vigor à data da efectiva celebração dos contratos de empréstimo.

Como já referimos, o disposto no artigo 37.º da Lei das Finanças Locais, aplicável em 21 de Julho de 2008, não prevê directamente excepções, nomeadamente uma excepção equivalente à do n.º 6 do artigo 39.º.

No entanto, outras normas consagram excepções a esse regime. Atente-se, designadamente:

- Ao artigo 27.º da Lei n.º 67-A/2007, de 31 de Dezembro, (Lei do Orçamento para 2008), que permite excepcionar os empréstimos e as amortizações destinados ao financiamento de investimentos no âmbito da Iniciativa Operações de Qualificação e Reinserção Urbana de Bairros Críticos “dos limites de endividamento previstos na Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro”;
- Ao artigo 61.º da própria Lei das Finanças Locais que, no seu n.º 2, estabelece três situações (nenhuma delas aplicável ao caso) que ficam

³ Vide, entre outros, os Acórdãos n.ºs 4/06- 9. Jan. 06- 1.ª S/SS, 275/06- Agosto.10- 1.ª S/SS, 326/2006-7NOV2006- 1.ª S/SS, 45/06- 4 Julho- 1.ª S/PL e 56/06- Nov.22-1.ª S/PL



“excluídas dos limites de endividamento previstos no n.º 1 do artigo 37.º e no n.º 2 do artigo 39.º”.

Considerando que estas excepções se referem aos dois limites aplicáveis, incluindo, portanto, o limite de endividamento líquido, poderíamos considerar a hipótese de estarmos, no caso, perante uma lacuna inadvertida da Lei das Finanças Locais.

No processo de fiscalização prévia n.º 565/08, em que se suscitava idêntica questão, foi exarado, em sessão diária de visto deste Tribunal, o seguinte despacho: *“ A fim de melhor habilitar à decisão do presente processo, solicite-se ao Gabinete do Senhor Secretário de Estado Adjunto e da Administração Local, com cópia ao Gabinete do Senhor Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento e à Direcção-Geral das Autarquias Locais, que se informe como considera legalmente possível que o despacho de (...) tenha excepcionado o empréstimo para financiar a obra (...) do cumprimento do limite de endividamento líquido (cfr. epígrafe dos referidos ofícios), quando essa possibilidade não se encontra prevista no n.º 6 do artigo 39.º da Lei das Finanças Locais ou em qualquer outra norma legal. (...)”*

A resposta que foi dada a esta questão pelo Gabinete, através do ofício n.º 1691, de 5 de Agosto de 2008, foi no sentido de que o excepcionamento foi *autorizado “nos termos legalmente definidos pelo n.º 6 do art.º 39.º da L.F.L.”* (Vd. fls.76, 77 e 78 do processo n.º 957/08).

Ora, como já vimos, esse preceito legal não prevê excepções ao limite de endividamento líquido, mas apenas ao limite à dívida referente aos empréstimos de médio e longo prazos.

Por outro lado, mesmo que existisse uma lacuna, o artigo 11.º do Código Civil estabelece que as normas excepcionais, como é seguramente o caso do n.º 6 do artigo 39.º da Lei das Finanças Locais, não comportam aplicação analógica.

- e) Referiu-se, na alínea j) do n.º 2, que o investimento relativo ao *“Alargamento e Colocação de Tapete Betuminoso na Estrada dos Cerejais”* envolveu já, até final de 2007, pagamentos realizados de €318.252,03, prevendo-se a realização em 2008 neste projecto apenas do equivalente a € 1.000,00.

Como se afirmou no Acórdão n.º 19/07- 2007- 1ªS/PL, o disposto no n.º 4 do artigo 38.º da Lei das Finanças Locais, ao permitir o recurso a



empréstimos para aplicação em investimentos, deve ser interpretado à luz do princípio da prossecução de necessidades públicas, o que exclui a possibilidade de contracção de empréstimos para satisfazer necessidades públicas já satisfeitas e pagas.

Não poderia, desse modo, incluir-se no empréstimo a que se refere o processo n.º 962/08, o montante de € 61.195,00 destinado ao investimento para “*Alargamento e Colocação de Tapete Betuminoso na Estrada dos Cerejais*”, por corresponder a valores já executados e pagos em anos anteriores.

4. EM CONCLUSÃO

Os empréstimos em análise destinam-se a financiar investimentos em execução, ou seja, compromissos assumidos no ano corrente e em anos futuros e, no caso da parcela referida na alínea e) do ponto anterior (se fosse possível) a financiar despesa já realizada. O financiamento bancário destas despesas, ao invés do que sucede se forem cobertas por receitas efectivas, aumenta o grau de endividamento líquido da autarquia.

Tal como se apontou nas alíneas m) e n) do n.º 2 deste Acórdão, o Município de Alfândega da Fé apresenta já um significativo excesso de endividamento líquido (€ 1.804.460,86, representando, só este excesso, cerca de 31% da receita municipal relevante de 2007).

Este excesso apresenta uma tendência crescente de agravamento (vd. alíneas n) e o) do ponto 2), ao invés do que vem sendo imposto pela lei através do disposto no artigo 37.º, n.º 2, da Lei das Finanças Locais, o que já implicou a aplicação de penalizações à autarquia, em termos de redução das transferências do OE em 2007 e 2008 (cfr. documentos a fls.64 e 66 do processo n.º 957/08).

Os montantes em causa, a tendência referida e os dados financeiros disponíveis nos processos não permitem perspectivar que, até final do ano, haja probabilidade de eliminação desse excesso e de criação de saldo positivo suficiente para suportar o endividamento resultante destes empréstimos.

Como vimos, não existe, à data da sua contracção, norma legal que permita excepcionar os presentes empréstimos de cumprir e relevar para o limite de endividamento líquido.



A contratação dos mesmos viola, assim, o disposto no n.º 1 do artigo 37.º da Lei n.º 2/2007, e ainda o n.º 4 do artigo 38.º da mesma Lei, como se explicitou na alínea e) do ponto anterior. Ambas as normas são de clara natureza financeira.

Nos termos da alíneas b) do n.º 3 do artigo 44.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, a violação de normas financeiras constitui fundamento para a recusa de visto aos contratos submetidos a fiscalização prévia do Tribunal de Contas.

5. DECISÃO

Pelos fundamentos indicados, e por força do disposto na alínea b) do n.º 3 do artigo 44.º da Lei n.º 98/97, acordam os Juízes do Tribunal de Contas, em Subsecção da 1.ª Secção, em recusar o visto aos contratos acima identificados.

Nos termos do artigo 8.º do Regime Jurídico anexo ao Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de Maio, e respectivas alterações, não são devidos emolumentos.

Lisboa, 26 de Setembro de 2008

Helena Abreu Lopes (Relatora)

João Figueiredo

António Santos Soares,

com a declaração de que votei a decisão com fundamento, além do mais, na circunstância de o Município de Alfândega da Fé ter, em 31-12-2007, um excesso de endividamento líquido no montante de € 1.710.919,45 (artº 37º nº 1 da Lei nº 2/2007 de 15 de Janeiro). Aliás, já em 31-12-2006 o mesmo Município apresentava um excesso de endividamento líquido no montante de € 349.290,10, segundo se colhe do processo.



Tribunal de Contas

Fui presente

(Procurador Geral Adjunto)