



**ACÓRDÃO N.º 17/08- 9Dez2008-1.ª S-PL**

**RECURSO ORDINÁRIO N.º 28/2008**

**(Processo nºs 992,993 e 994/2008)**

## **Descritores:**

Empréstimos; Autarquias locais.

Lei das Finanças Locais (Lei 2/2007);

Limite do endividamento líquido municipal;

Interpretação do art.º 37.º da Lei 2/2007.

## **Sumário:**

1. O montante do endividamento líquido total de cada município e conseqüentemente o seu excesso **afere-se no final de cada ano económico;**
2. Só com os elementos contabilísticos aferidos a 31 de Dezembro de cada ano - no caso dos autos, a 31 de Dezembro de **2008** - podemos ter a **certeza jurídica** de que um município excedeu o seu limite de endividamento líquido total;
3. Tal ocorrerá se em 31 de Dezembro 2008 o Município exceder 125% do montante das receitas referidas no n.º 1 do art.º 37.º relativas ao ano anterior - no caso dos autos, das receitas relativas ao ano de **2007;**
4. Se o Município exceder esse limite de endividamento líquido deve reduzir em cada ano subsequente pelo menos 10% do montante que excede o seu limite de endividamento líquido, até que aquele limite seja cumprido (n.º 2 do art.º 37.º da LFL);
5. Se incumprir aquela redução os responsáveis por aquele incumprimento poderão incorrer em responsabilidade financeira sancionatória (art.º 65.º, n.º 1, alínea f), da Lei 98/97, de 26/08);
6. Tudo isto sem prejuízo de o Município, quanto a esta matéria, estar sempre sujeito ao controlo sucessivo do Tribunal de Contas;
7. Os fundamentos de recusa do visto, designadamente o da alínea b), 2.ª parte, do n.º 3 do art.º 44.º da Lei 98/97, de 26 de Agosto – violação directa de norma financeira –



# Tribunal de Contas

---

não se bastam com uma **probabilidade**, mesmo que séria, da existência de uma ilegalidade;

**8.** Equivale isto a dizer que só com os dados contabilísticos aferidos a 31 de Dezembro de 2008 podemos ter a **certeza jurídica** de que o município excedeu o seu montante de endividamento líquido;

**9.** Atenta a interpretação supra referida, que temos por correcta, o acórdão *sub judice* ao reportar o montante do endividamento líquido total, bem como o seu excesso a qualquer outro momento do ano de 2008 (que não a data de 31 de Dezembro de 2008) mais não faz, dentro da nossa interpretação, do que basear a recusa de visto com fundamento no art.º 37.º, n.º 1, da LFL, numa mera **probabilidade** (e não numa certeza jurídica) de que o município, em 31 de Dezembro de 2008, irá ter excesso de endividamento líquido;

**10.** Incorreu, por isso, o Acórdão recorrido em erro de julgamento, o que implica a procedência do recurso e a concessão do visto aos contratos remetidos a fiscalização prévia.

A Juíza Conselheira Relatora

(Helena Ferreira Lopes)



## ACÓRDÃO N.º 17 /08- 9Dez2008-1.ª S-PL

### RECURSO ORDINÁRIO N.º 28/2008

(Processo n.ºs 992,993 e 994/2008)

## 1. RELATÓRIO

**1.1. A Câmara Municipal de Gouveia**, inconformada com o Acórdão n.º 112/08, que recusou o visto aos contratos de empréstimo, sob a forma de abertura de crédito, celebrados entre aquela entidade e a **Caixa de Crédito Agrícola Mútuo de Vila Nova de Tazem, C.R.L.**, no montante total 832.929,00€, com fundamento na violação do n.º 1 do art.º 37.º da Lei 2/2007, de 15 de Janeiro (LFL), do mesmo veio interpor recurso jurisdicional, alegando, em síntese, o seguinte:

- “A autarquia, no final do 1.º trimestre de 2008 (data a que se reportam os valores enviados ao Tribunal de Contas) conforme informação prestada via SIAL à DGAL, não viola qualquer limite de endividamento para 2008, registando, ao invés, uma margem de 217.091,38€ e 404.679,65€, respectivamente, no endividamento de empréstimos a médio e longo prazo e no endividamento líquido municipal”;
- “No final do 2.º trimestre de 2008 o Município de Gouveia regista, no endividamento a médio e longo prazo, o valor de 7.236.429,58€ e no endividamento líquido municipal o valor de 11.502.100,70€”;



- “Os valores efectivos do endividamento, no final de 2007, da conta 22 e da conta 26 são respectivamente, 1.038.799,29€ e 5.228.462,43€, concluindo-se que não existe aumento significativo do endividamento específico dentro das duas contas”;
- “Tendo em conta que os valores considerados para o apuramento do endividamento de médio e longo prazo, são igualmente considerados para o apuramento líquido municipal logo, o n.º 6 do art.º 39.º, aplica-se a ambos os limites de endividamento.”;
- Ao invés do referido no Acórdão, “o financiamento bancário apenas permitirá à autarquia transformar dívida administrativa em dívida financeira, contribuindo para o grau de endividamento, não pelo seu agravamento, mas sim pela sua redução, uma vez que os empréstimos em causa, ao serem excepcionados, não são considerados para o cálculo do endividamento líquido.”;

Termos em que conclui não existir qualquer violação de norma financeira, designadamente a do art.º 37.º da LFL, pelo que deverá o Acórdão recorrido ser revogado, concedendo-se o visto aos contratos.

**1.2.** O Excelentíssimo Procurador-Geral Adjunto emitiu parecer no sentido de não dar provimento ao recurso, devendo manter-se a decisão recorrida, com aprofundamento da sua fundamentação. Diz a



dado passo o M.P. “a solução da recusa do “Visto” parece-nos correcta, devendo ser mantida na decisão do presente recurso; todavia, se é essa a solução constante da lei, importa evidenciar que esse resultado legal decorre, directa e necessariamente, de um único pressuposto objectivo: o de não estar comprovado que este Município possa, em caso algum, ver restabelecido o seu limite máximo de endividamento líquido em 31 de Dezembro deste ano – o qual se encontrava ultrapassado já em 31/12/2007 e assim se manteve durante o ano de 2008, designadamente, à data da contracção dos empréstimos, não estando previstas receitas suficientes para, até final do exercício, tal situação ficar devidamente sanada, através da reposição do limite supra mencionado: 9.672.788,20€” - fls. 41 a 46.

**1.3.** Foram colhidos os vistos legais.

## **2. FUNDAMENTAÇÃO**

**2.1. O Acórdão recorrido deu como assente a seguinte matéria de facto:**

1. O Município de Gouveia 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 Vila Nova de Tazem, C.R.L.*, através dos quais a *Caixa de Crédito Agrícola Mútuo de Vila Nova de Tazem, C.R.L.* concede ao Município financiamentos no montante de €373.385,00,



## Tribunal de Contas

---

€61.647,00 e €397.897,00, respectivamente, pelo prazo de 20 anos, o primeiro, 15 anos, o segundo, e 20 anos, o terceiro.

### 2.

a) Os contratos foram concluídos em 16 de Julho de 2008;

b) Os financiamentos contratados destinam-se a ser utilizados no pagamento de encargos decorrentes de 5 investimentos identificados no n.º 2 da cláusula 1.ª de cada um dos contratos, da seguinte forma:

Proc. N.º	Investimento	Valor
992/08	Alargamento e Beneficiação da Estrada Nacional Gouveia/Nabais	€373.385,00
993/08	Construção da ETAR das Aldeias	€ 61.647,00
994/08	Requalificação da Rua 5 de Outubro	€ 93.276,00
	Beneficiação da EN 232- Troço 1 entre o km 20+300 e 23+457, Troço 2 entre o km 25+370 e 27+519, Ligação entre a EN 232 e a EN 330-1	€132.073,00
	EN 338-1/Nabais/Folgosinho	€172.548,00



- c)** A fls. 4, 6 e 200 do processo n.º 992/08<sup>1</sup>, a autarquia refere que os projectos em causa são financiados por Fundos Comunitários, cujas candidaturas foram devidamente homologadas;
- d)** O Município de Gouveia informa, a fls. 85, 88 e 200 a 205 dos autos, que o limite para o montante da sua dívida referente a empréstimos a médio e longo prazo é, para 2008, de € 7.402.936,43, e que o montante actual do capital em dívida deste tipo é, retirados os empréstimos excepcionados dos limites de endividamento, de € 7.426.244,58.
- e)** A fls. 85, 86, 88 e 200 a 205, o Município informa que o seu máximo de endividamento líquido permitido para 2008 seria € 9.253.670,54 e que o seu endividamento líquido total é de € 15.029.989,83, sendo, retirados os empréstimos excepcionados dos limites de endividamento, de € 11.308.509,01;
- f)** A autarquia em causa ultrapassa, assim, o seu limite de endividamento a médio e longo prazo em € 23.308,15 e o seu limite de endividamento líquido em € 2.054.838,47 (Vd. fls. 85, 86, 88 e 200 a 205);
- g)** Os balancetes das contas do POCAL a 31 de Dezembro de 2007 e a 16 de Julho de 2008, a fls. 89 e 90, evidenciam um



agravamento do endividamento tanto ao nível da Conta 22 (Fornecedores) – de € 693.050,14 para € 954.999,18 - como ao nível da Conta 26 (Outros devedores e credores) – de € 4.864.714,36 para € 5.487.766,49;

- h) Pelos ofícios n.ºs 324, de 18 de Abril de 2008, do Gabinete do Secretário Adjunto e do Orçamento, e 854, de 21 de Abril de 2008, do Gabinete do Secretário de Estado Adjunto e da Administração Local (a fls 8 e 9), foi comunicado o seguinte despacho, de 16 de Abril de 2008, do Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento: *“Tendo em atenção a evolução positiva registada em 2007 na situação financeira do Município, autorizo o excepcionamento de 832.929,00 € destinado aos projectos propostos.”*. Comunica-se ainda que a autorização diz respeito aos seguintes empréstimos: *“Alargamento e beneficiação da estrada nacional (€373.384,6), Construção da ETAR das aldeias (€61.646,6) e Requalificação da Rua 5 de Outubro (€397.898,1)”*;
- i) A epígrafe do ofício n.º 324, de 18 de Abril de 2008, do Gabinete do Secretário Adjunto e do Orçamento foi: *“Excepção aos Limites de Endividamento Líquido e de Médio e Longo Prazos ao abrigo do n.º 6 do artigo 39.º da Lei das Finanças Locais - Município de Gouveia”*;

---

<sup>1</sup> Todas as referências a fls. dos autos feitas neste Acórdão se reportam ao processo n.º 992/08.





- j) A fls. 4, 5 e 6 dos autos, a autarquia demonstra que solicitou em 11 de Junho de 2008 à DGAL uma diferente repartição do montante autorizado, de forma a coincidir com os investimentos e com os montantes que vieram a ser contratados nos empréstimos ora em apreciação, tal como identificado na alínea b) acima, e informa que aquela Direcção Geral a informou telefonicamente de que essa reafecção podia ser feita *“uma vez que a introdução das novas obras obedeciam aos requisitos do n.º 6 do artigo 39.º da Lei das Finanças Locais e o montante autorizado não era alterado, nem para mais, nem para menos.”*.

## **2.2. Dos fundamentos de facto e de direito pelos quais se recusou o visto aos contratos**

Os referidos argumentos encontram-se sinteticamente transcritos no ponto 4. do Acórdão recorrido.

### **Argumentos fácticos:**



1. Os empréstimos em análise destinam-se a financiar investimentos em execução, ou seja, compromissos assumidos no ano corrente e em anos futuros;
2. O financiamento bancário destas despesas (...) aumenta o grau de endividamento líquido da autarquia;
3. Tal como se apontou nas alíneas e) e f) do n.º 2 deste Acórdão, o Município de Gouveia apresenta **já**<sup>2</sup> um significativo excesso de endividamento líquido (€ 2.054.838,47, representando, só este excesso, cerca de 27% da receita municipal relevante de 2007;
4. Os montantes em causa e os dados financeiros disponíveis nos processos (vd. alíneas f) e g) do ponto 2) 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**<sup>3</sup>;

## Argumentos de direito:

---

<sup>2</sup> A evidenciação da palavra transcrita é nossa.

<sup>3</sup> A evidenciação das palavras transcritas é nossa.



1. *Não existe norma legal que permita excepcionar os presentes empréstimos de cumprir e relevar para o limite do endividamento líquido;*
2. *A contracção destes empréstimos viola, assim, o disposto no n.º 1 do artigo 37.º da Lei 2/2007, norma de clara natureza financeira;*
3. A violação de normas financeiras constitui fundamento de recusa do visto aos contratos, nos termos da alínea b) do n.º 3 do artigo 44.º da Lei 98/97, de 26 de Agosto;

## **2.2.1. Da alegada inexistência de violação do n.º 1 do art.º 37.º da LFL**

Os contratos de empréstimo remetidos a fiscalização prévia destinam-se a ser utilizados no pagamento de encargos decorrentes de 5 investimentos, no total de 832.929,00€, cujos projectos são comparticipados por fundos comunitários, tendo aqueles sido antecedidos do despacho, de 16 de Abril de 2008, do Senhor Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento, cujo o teor se transcreve: *Tendo em conta a evolução positiva registada em 2007 na situação financeira do Município, autorizo o excepcionamento de 832.929,00€ destinado aos projectos propostos (vide 2.1. 2.2. a), b), c) e h), do probatório).*



O despacho ministerial supra referido fundamentou-se no disposto no n.º 6 do art.º 39.º da LFL, que dispõe o seguinte:

## **Art.º 39.º**

### ***Limite geral dos empréstimos dos municípios***

- 1- *O montante dos contratos de empréstimos a curto prazo e de aberturas de crédito não pode exceder em qualquer momento do ano, 10% da soma do montante das receitas provenientes de impostos municipais, das participações no FEF e da participação no IRS referida na alínea c) do n.º 1 do art.º 19.º, da derrama e da participação nos resultados das entidades do sector empresarial local, relativas ao ano anterior.*
- 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 de impostos municipais, das participações do município no FEF, da participação no IRS referida na alínea c) do n.º 1 do art.º 19.º, da participação nos resultados das entidades do sector empresarial local, relativas ao ano anterior.*
- 3- (...)
- 4- (...)
- 5- (...)
- 6- *Podem excepcionar-se do disposto no n.º 2 os empréstimos e as amortizações destinados exclusivamente ao financiamento de projectos com comparticipação de fundos comunitários, desde que o montante máximo do crédito não exceda 75% do montante da participação pública nacional necessária para a execução de projectos co-financiados pelo Fundo Europeu de Desenvolvimento*



## Tribunal de Contas

---

*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.*

Entendeu, contudo, o Acórdão recorrido que *os municípios estão (...) ainda sujeitos ao limite do 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 (vide alínea d) do ponto n.º 3 do Acórdão recorrido), não existindo normal legal que, à semelhança do que ocorre no art.º 39.º da referida Lei (n.º 6), permita excepcionar os presentes empréstimos de cumprir e relevar para o limite do endividamento líquido (vide art.º 37.º da LFL e antepenúltimo parágrafo do ponto 4. do Acórdão recorrido).*

Assim, e porque o Município já apresentava um significativo excesso de endividamento líquido (€ 2.054.838,47, representando, só este excesso, cerca de 27% da receita municipal relevante de 2007; vd. alíneas e) e f) do probatório<sup>4</sup>), e porque os montantes em causa e os dados financeiros disponíveis nos processos (vd. alíneas f) e g) do probatório) não permitiam perspectivar que, até final do ano, houvesse probabilidade de eliminação desse excesso e de criação de saldo positivo suficiente para suportar o endividamento resultante destes

---

<sup>4</sup> Quando nos referimos às alíneas do probatório estamos a referimo-nos às alíneas do ponto 2. do Acórdão recorrido



empréstimos, entendeu o Acórdão recorrido mostrar-se violada a norma constante do n.º 1 do art.º 37.º da LFL.

**Mas, a nosso ver, sem razão.**

**Vejamos**

**Dispõe o art.º 37.º, da LFL, sob a epígrafe “Limite do endividamento líquido municipal”, que:**

*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 no FEF, da participação no IRS, de derrama e da participação nos resultados das entidades do sector empresarial local, relativas ao ano anterior.*

*2- Quando um município não cumpra o disposto no número anterior, deve reduzir em cada ano subsequente pelo menos 10% do montante que excede o seu limite de endividamento líquido, até que aquele limite seja cumprido.*

**Em face do disposto no supra referido artigo, podemos concluir o seguinte:**

**1) O montante do endividamento líquido total de cada município e consequentemente o seu excesso afere-se no final de cada ano económico;**



## Tribunal de Contas

---

- 2) Só com os elementos contabilísticos aferidos a 31 de Dezembro de cada ano - no caso dos autos, a 31 de Dezembro de **2008** - podemos ter a **certeza jurídica** de que um município excedeu o seu limite de endividamento líquido total;
- 3) Tal ocorrerá se em 31 de Dezembro 2008 o Município exceder 125% do montante das receitas referidas no n.º 1 do art.º 37.º relativas ao ano anterior - no caso dos autos, das receitas relativas ao ano de **2007**;
- 4) Se o Município exceder esse limite de endividamento líquido deve reduzir em cada ano subsequente pelo menos 10% do montante que excede o seu limite de endividamento líquido, até que aquele limite seja cumprido (n.º 2 do art.º 37.º da LFL);
- 5) Se incumprir aquela redução os responsáveis por aquele incumprimento poderão incorrer em responsabilidade financeira sancionatória (art.º 65.º, n.º 1, alínea f), da Lei 98/97, de 26/08);
- 6) Tudo isto sem prejuízo de o Município, quanto a esta matéria, estar sempre sujeito ao controlo sucessivo do Tribunal de Contas;
- 7) **Os fundamentos de recusa do visto, designadamente o da alínea b), 2.ª parte, do n.º 3 do art.º 44.º da Lei 98/97, de 26 de Agosto – violação directa de norma financeira – não se bastam com uma probabilidade, mesmo que séria, da existência de uma ilegalidade;**
- 8) Ao invés, para que se possa concluir pela existência de um fundamento de recusa de visto é necessário que o julgador tenha a **certeza jurídica** da existência de tal ilegalidade;



9) Equivale isto a dizer que só com os dados contabilísticos aferidos a 31 de Dezembro de 2008 podemos ter a **certeza jurídica** de que o município excedeu o seu montante de endividamento líquido; aquém desta data o único juízo possível é um juízo de mera probabilidade ou verosimilhança;

10) **Atenta a interpretação supra referida, que temos por correcta, o acórdão *sub judice* ao reportar o montante do endividamento líquido total, bem como o seu excesso a qualquer outro momento do ano de 2008 (que não a data de 31 de Dezembro de 2008) mais não faz, dentro da nossa interpretação, do que basear a recusa de visto com fundamento no art.º 37.º, n.º 1, da LFL, numa mera probabilidade (e não numa certeza jurídica) de que o município, em 31 de Dezembro de 2008, irá ter excesso de endividamento líquido<sup>5</sup>.**

Em face do exposto, entendemos que o Acórdão em causa **incorreu em erro de interpretação do disposto no n.º 1 do art.º 37.º da LFL**, ao recusar o visto ao contrato com fundamento na sua violação.

### 3. DECISÃO

Termos em que Acordam:

- a) Em julgar procedente o recurso jurisdicional ora interposto, nos termos e com os fundamentos supra expostos;

---

<sup>5</sup> Cfr. declaração de voto da ora Relatora no Acórdão n.º 135/08, de 4Nov2008.





# Tribunal de Contas

---

b) Visar os contratos em apreço.

Lisboa, 9 de Dezembro de 2008

Os Juízes Conselheiros

Helena Ferreira Lopes

Mota Botelho

Santos Carvalho

O Procurador-Geral Adjunto



# Tribunal de Contas

---