



ACÓRDÃO Nº 3 /2013 - 06 /Fevereiro – 1ª SECÇÃO/PL

RECURSO ORDINÁRIO Nº 14/2012

PROCESSO Nº 99/2012

I. RELATÓRIO

1.

A **Câmara Municipal de Setúbal**, mediante a respetiva Presidente, não se conformando com o teor do Acórdão n.º 26/2012, de 21.09, que recusou o Visto ao contrato de abertura de crédito a curto prazo, celebrado em 07.10.2011 com o Banco Santander Totta, S.A., até ao limite de € 1.750.000,00, veio do mesmo interpor recurso jurisdicional, concluindo como segue:

(...)

- *“81.À data da celebração do contrato de abertura de crédito, bem assim como à data da respetiva utilização, o limite de endividamento líquido para o Município de Setúbal era mais de 15 milhões de euros superiores ao endividamento líquido que se registava;*
- *82. A Lei n.º 60-A/2011, de 30/11, reduziu o limite de endividamento líquido do Município por referência a 31/12/2011 em 47,6%;*
- *83. Dispondo o Município de 30 dias para ajustar o seu endividamento líquido de 41,9 milhões de euros para 22,4 milhões de euros;*
- *84. Tal redução de 47,6% era de cumprimento impossível, devendo entender-se que a lei tinha um objeto impossível;*
- *85. Pelo que se devem considerar ressalvados os efeitos decorrentes da alteração do artigo 53.º da LOE para 2011 quanto ao contrato celebrado em 07/10/2011;*



Tribunal de Contas

- 86. *Mesmo que assim não se entenda, a dívida relativa ao contrato de abertura de crédito em apreciação só se transformou em dívida fundada, nos termos do Acórdão em recurso, em 31/12/2011;*
- 87. *Pelo que, à data da celebração do contrato, cumpria este todos os requisitos legais;*
- 88. *Para o valor do endividamento líquido do Município a 31/12/2011 terá contribuído não apenas a dívida relativa a este contrato de empréstimo, mas todas as dívidas existentes e relevantes para aquele endividamento líquido, nos termos da lei;*
- 89. *Bem assim como as deliberações tomadas pelo Município suscetíveis de influenciar o ativo;*
- 90. *Não sendo por isso possível umnexo causal e direto entre esta dívida, em concreto, e a alegada ultrapassagem do limite do endividamento líquido.*
- 91. *Tal não significa, a aceitar-se a tese da ultrapassagem do limite do endividamento líquido, que esta ultrapassagem não constitua uma irregularidade;*
- 92. *Mas o que está em causa no presente processo não é o julgamento da irregularidade consubstanciada na eventual ultrapassagem daquele limite, é a verificação da legalidade da celebração do contrato de empréstimo;*
- 93. *Estando em apreciação, não a eventual ultrapassagem do limite do endividamento líquido, mas a celebração do contrato, não existe, salvo melhor opinião, qualquer fundamento para recusar o visto prévio ao contrato.*

(...)

Termina, peticionando a procedência do recurso interposto.



2.

Aberta vista ao Ministério Público, o ilustre Procurador-Geral Adjunto deduziu parecer, adiantando o seguinte:

- Atento o teor da Lei n.º 48/97, de 06.08, da Lei n.º 7/98, de 03.02, e, bem assim, da Lei n.º 2/2007, de 05.01, impõe-se, para efeitos de determinação do momento a partir do qual um empréstimo a curto prazo se converte em dívida fundada, a compatibilização das expressões legais “*prazo máximo de um ano*”, “*até ao termo do exercício orçamental em que foi gerada*” e “*um exercício orçamental subsequente ao exercício no qual foi gerada*” e previstas no art.º 38.º, n.º 2, da Lei das Finanças Locais, e no art.º 3.º, als. a) e b), da Lei n.º 7/98, de 03.02 [diploma que institui o regime geral de emissão e gestão da dívida pública];
- Indubitavelmente, e contrariando o alegado pela recorrente, caso a amortização do empréstimo não ocorrer até ao termo do exercício orçamental em que foi gerado, ocorrerá uma transformação de dívida pública flutuante em dívida pública fundada, devendo o correspondente instrumento contratual ser submetido a fiscalização prévia, obrigação que, «*in casu*», se constituiu em 31.12.2011;

Inverifica-se, assim, a violação do dever inscrito no art.º 46.º, n.º 1, al. a), da *L.O.P.T.C.*;

- A data relevante para a determinação da ultrapassagem do limite do endividamento municipal é 31.12.2011, pois, nesta data, a dívida pública decorrente do empréstimo submetido a fiscalização prévia constituiu-se como dívida pública fundada;

Irreleva cogitar a dívida responsável pela ultrapassagem do limite de endividamento, atenta a natureza dinâmica da situação de endividamento;



- Ao tempo da submissão do contrato a fiscalização prévia do Tribunal de Contas, o município de Setúbal encontrava-se em situação de ultrapassagem dos limites de endividamento;
- A fiscalização prévia do contrato de empréstimo tem por fim verificar a observância de limites e sublimites do endividamento [vd. art.º 44.º, n.º 3, al. b), da *L.O.P.T.C.*], **soçobrando**, assim, o entendimento do recorrente quando advoga que a enunciada função do Tribunal de Contas não visa o julgamento da irregularidade reportada à ultrapassagem daquele limite, mas, isso sim, a verificação da legalidade da celebração do contrato de empréstimo;
- **E, concluindo**, aquele Magistrado sustenta a improcedência do recurso, mas sem embargo de admitir a tempestividade do envio do contrato de empréstimo ao Tribunal de Contas e para efeitos de fiscalização prévia.

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.

Por deliberação da Câmara Municipal de Setúbal, datada de 18.05.2011, criou-se a rubrica da receita 12.05.12 – Empréstimo de curto-prazo, na modalidade de conta corrente, para acorrer a eventuais dificuldades de tesouraria até ao montante previsto na Lei das Finanças Locais, que, no caso vertente, se cifra em € 3.500.000,00;



Tribunal de Contas

2.

Em 22.07.2011, foram consultadas 6 instituições de crédito, com vista à apresentação de proposta até ao montante de € 3.500,00, as quais, em conformidade, o fizeram, mas disponibilizando-se apenas para assegurarem financiamento parcial;

3.

No âmbito do relatório de análise das propostas apresentadas sugeriu-se a implementação de dois empréstimos de curto prazo, com a duração de um ano, no montante individual de € 1.750.000,00, e a contrair junto do Banco Santander Totta e Montepio Geral;

4.

A correspondente adjudicação foi autorizada por deliberação daquela Câmara Municipal e tomada em 10.08.2011;

5.

Em 07.10.2011, a Câmara Municipal de Setúbal, após aprovação da Assembleia Municipal ocorrida em 19.09.2011, celebrou com o Banco Santander Totta, S.A., um contrato de abertura de crédito a curto prazo, pelo período de 12 meses [improrrogável], de € 1.750.000,00, contrato esse ora sob fiscalização prévia por parte deste Tribunal;

6.

O empréstimo em causa foi objeto de total utilização em 17.10.2011;

7.

No concernente ao endividamento, o município de Setúbal apresentava:

- Em 30.06.2011 uma margem de endividamento líquido no montante de € 70.974,00;



Tribunal de Contas

- Em 30.09.2011, uma margem de endividamento líquido no montante de € 1.557.391,00;
- Em 31.12.2011 apresentava um excesso de endividamento líquido computado em € 1.732.647,00 [o que traduz a diferença entre o limite legal do endividamento do município e o endividamento apurado – vd. fls. 102 a fls. 104, do processo de Fiscalização Prévia n.º 99/2012];

Tais valores [montantes], para além de indicados pela Presidente da Câmara Municipal de Setúbal em ofício por si subscrito e remetido a este Tribunal em 27.08.2012 [vd. fls. 129 desse processo], são, ainda, confirmados pelos mapas do *S.I.I.A.L.*, oportunamente facultados pela Direcção-Geral das Autarquias Locais [abreviadamente, *D.G.A.L.*] e constantes de fls. 133, 137 e fls. 141, destes autos de recurso;

8.

Ao tempo da contração do presente empréstimo, não se encontravam vigentes outros contratos de empréstimo de curto prazo e em que o município de Setúbal fosse cocontratante;

9.

No mapa de ativos e passivos financeiros, extraído da aplicação *S.I.I.A.L.* da *D.G.A.L.*, o valor do empréstimo em causa inscreve-se na rubrica 2312 [empréstimos obtidos de médio e longo prazo];

10.

Aquando [21.09.2012] da prolação do acórdão sob recurso, o empréstimo em causa, embora totalmente utilizado, não havia sido objeto de amortização.

Contudo, e por conta de tal empréstimo, tinham sido pagos juros nos montantes de € 9.094,17 [em 09.12.2011] e € 9.397,31 [em 09.01.2012].



III. O DIREITO

Em conformidade com o teor das conclusões extraídas em sede de alegações do recurso interposto pelo município de Setúbal e que, por imperativo legal, delimitam o objeto deste último, erguem-se questões de que importa conhecer e que sumariamos pela forma seguinte:

- Do conceito de dívida fundada e respetiva relação com a atinente definição contida no art.º 3.º, da Lei n.º 7/98, de 03.02 [regime geral de emissão e gestão da dívida pública];
[Ir]relevância do tempo de amortização do empréstimo na substanciação do conceito de dívida fundada;
- Da exigência e temporalidade da sujeição a fiscalização prévia do empréstimo em apreço;
- Endividamento líquido municipal em geral e respetivo enquadramento legal e jurisprudencial;
- Limites legais ao crédito municipal e o caso em presença.

Atentaremos, de seguida, nas questões enunciadas.

A. Da [in]aplicação da Lei n.º 7/98, de 03.02, e, particularmente, do art.º 3.º, al. b), deste diploma legal.

Do conceito de dívida fundada e respetivos pressupostos enformadores.

Tempo de sujeição a fiscalização prévia do contrato de empréstimo em apreço, atento o disposto no art.º 46.º, n.º1, al. a), da L.O.P.T.C. .

1.

Ao longo das alegações [vd. II. 5. A 26.] do recurso, a entidade recorrente, para além de sustentar a primazia do apelo à regra contida no art.º 38.º, n.º 2, da Lei das



Finanças Locais [em detrimento da adoção da definição conceptual presente no art.º 3.º, al. b), da Lei n.º 7/98, a qual institui o regime geral de emissão e gestão da dívida pública], como via de encontro da melhor caracterização do conceito de “dívida pública fundada”, advoga, a final, que “a dívida resultante da contração de empréstimos de curto prazo, mesmo que não se destine a ser integralmente amortizada no ano económico em que ocorra a contração, não constitui dívida fundada, desde que o empréstimo não ultrapasse um ano, mantendo-se, assim, na noção de empréstimo de curto prazo”.

Vejamos, pois, se assiste alguma razão ao recorrente.

1.1.

O art.º 3.º, al. b), da Lei n.º 7/98, de 03.02, define **dívida pública fundada** como aquela que é contraída para ser totalmente amortizada num exercício orçamental subsequente ao exercício no qual foi gerada.

Por outro lado, nos termos do art.º 18.º, da mencionada Lei n.º 7/98, **os princípios** inscritos neste diploma legal aplicam-se à dívida pública direta de todas as entidades do sector público administrativo, sem prejuízo das disposições especiais da Lei das Finanças Regionais e da Lei das Finanças Locais.

Acresce que o art.º 38.º, n.º 2, da Lei das Finanças Locais [Lei n.º 2/2007] dispõe que os empréstimos e a utilização de aberturas de crédito, considerados “*empréstimos*” nos termos daquele diploma legal, são obrigatoriamente denominados em euros e podem ser a curto prazo, com maturidade até um ano [1] ano.

E, por último, o art.º 38.º, n.º 3, ainda da Lei n.º 2/2007, de 15.01 [Lei das Finanças Locais], preceitua que os empréstimos a curto prazo devem ser amortizados no prazo máximo de um ano após a sua contração.



Estamos seguros de que o acervo normativo invocado e, até, transcrito, permite o encontro de solução para a questão erguida pela entidade recorrente, o que demonstraremos de seguida.

1.2.

Reconhece-se que a citada Lei n.º 7/98 [vd. art.º18.º], ao estabelecer o respetivo âmbito de aplicação, dispõe que **os princípios** aí consagrados aplicam-se à dívida pública direta de todas as entidades do sector público administrativo [onde se incluem os municípios], embora cedam face a disposições especiais da Lei das Finanças Locais.

Admite-se, ainda, **que o art.º 3.º, daquela mesma Lei** [n.º 7/98, reguladora do regime geral de emissão e gestão da dívida pública] **proclama definições e não princípios.**

E, a final, temos presente o estabelecido no art.º 38.º, n.ºs 2 e 3, da Lei das Finanças Locais, quanto à caracterização [finalidade e prazo de amortização] dos empréstimos de curto prazo.

Apesar disso, e vista a norma invocada, não vislumbramos motivo que impeça a qualificação da dívida sobrevinda ao presente empréstimo como dívida pública fundada, quer em razão do tempo de amortização fixado contratualmente, quer ainda por força da definição em uso na doutrina e já consagradas em diploma legal [vd. Lei n.º 7/98, de 03.02].

Então, vejamos.

1.3.

Comungamos do entendimento da entidade recorrente quando advoga a inaplicabilidade da Lei n.º 7/98, de 03.02 [reporta-se ao regime geral da emissão e gestão da dívida pública direta do Estado] às autarquias locais. Ilação que, de



Tribunal de Contas

resto, decorre, mui naturalmente, da identidade do objeto deste diploma legal e que se traduz na regulação do regime geral da emissão e gestão da dívida pública direta do Estado.

Não obstante, não está em causa e, também, não perpassa pelo acórdão recorrido a aplicação total ou parcial da citada Lei n.º 7/98, de 03.02, à dinâmica dos municípios e freguesias [autarquias locais] na vertente financeira, mas, tão-só, e sublinhe-se, a “*apropriação*” de um conceito de cariz doutrinário exemplarmente definido e contido naquele diploma legal [Lei n.º 7/98, de 03.02]. Ou seja, e explicitando, no domínio do acórdão recorrido apenas é secundada e seguida a definição de conceito de “*dívida pública fundada*” dali constante [vd. art.º 3.º, al. b)] e que, como é sabido, a considera como dívida contraída para ser totalmente amortizada num exercício orçamental subsequente ao exercício no qual foi gerada.

O apelo e uso de tal definição, agora no quadro do regime financeiro aplicável às autarquias locais [municípios e freguesias], não contende, em nada, com a normal aplicação de tal regime, aliás, contido na Lei n.º 2/2007, de 15.02, nem, acrescente-se, com a normação inserta em Leis de Orçamento do Estado [vd., entre o mais, a Lei n.º 55-A/2010, de 31.12, e a Lei n.º 60-A/2011, de 30.11], que, não raras vezes, complementam e alteram o mencionado regime [da Lei n.º 2/2007].

E no reforço do expendido, importa vincar a inadmissibilidade de alguma relação de especialidade entre a normação contida na Lei n.º 7/98 [e, em especial, a norma constante do art.º 3.º, al. b)] e a constante da Lei n.º 2/2007 [com destaque para as normas contidas no art.º 38.º], contrariando, assim, o sustentado pela entidade recorrente. Pensamos, até, que a invocada relação [pelo recorrente] decorre da indevida apreensão do âmbito de aplicação daqueles diplomas legais e respetivas normas.

Na verdade, e clarificando, as normas contidas no art.º 38.º, da Lei n.º 2/2007, de 15.01, fixam apenas o regime de crédito dos municípios, definindo, aí, os prazos de



Tribunal de Contas

maturidade dos empréstimos e a respetiva qualificação [de curto, médio e longo prazos] e a correspondente finalidade [para acorrer a dificuldades de tesouraria investimentos e saneamento financeiro], ao passo que a norma constante do art.º 3.º, al. b), da Lei n.º 7/98, de 03.02, comporta apenas a definição do conceito de “dívida pública fundada” e a que subjaz a particularidade de, potencial e/ou efetivamente, contribuir para o aumento do endividamento autárquico no ano económico subsequente àquele em que a dívida foi gerada.

Assim, para além de não vislumbrarmos alguma razão que impeça o julgador e interprete, no contexto em apreço e à mingua de solução alternativa, de se socorrer da definição de “dívida pública fundada” contida no art.º 3.º, al. b), da Lei n.º 7/98, mal se compreende, até, a invocação de tal questão.

De resto, e em abono da posição assumida, importa esclarecer que tal definição se filia, afinal, na já vetusta orientação doutrinária sustentada pelo insigne Prof. Sousa Franco [vd. Finanças Públicas e Direito Financeiro, Vol. II, 4.ª Edição, 1995, pág. 88] e onde se estabelece que **a dívida pública fundada** [ou a longo prazo] corresponde às obrigações assumidas em determinado período orçamental e que devem ser liquidadas em período posterior, superior a um ano [entenda-se: económico].

Assumida a legitimidade do recurso à definição conceptual de “dívida pública fundada” inserta no art.º 3.º, da Lei n.º 7/98, de 03.02, confrontaremos, de seguida, tal definição com as particularidades do empréstimo em causa, e, nomeadamente, as reportadas ao tempo de amortização do capital mutuado, **para, assim, concluirmos ou não pela [in]verificação de dívida pública fundada.**

1.4.

«*In casu*», e conforme se estabeleceu em II., deste acórdão, **a Câmara Municipal de Setúbal**, após aprovação da Assembleia Municipal, **celebrou em 07.10.2011**, com o Banco Santander Totta, S.A., um contrato de abertura de crédito a curto prazo, na modalidade de conta corrente, e no qual [vd. fls. 139, do Proc.º de



Tribunal de Contas

Fiscalização Prévia], com relevância para a análise em curso, se estabelece o seguinte:

- A presente abertura de crédito tem o limite de € 1.750.000,00 e destina-se a ser usada, por uma ou mais vezes, pelo beneficiário e como fundo de maneiio de apoio à tesouraria;
- O presente contrato é celebrado para vigorar pelo prazo improrrogável de 12 meses;
- O beneficiário fica obrigado a amortizar integralmente o montante em dívida na data do vencimento do presente contrato;
- Os juros serão liquidados e pagos mensal e *“postecipadamente”*.

Para além do exposto, e de maior importância, adiantamos que tal empréstimo foi utilizado, por inteiro, em 17.10.2011, à data [21.09.2012] da prolação do acórdão recorrido não tinha sido objeto de amortização e, por último, convirá reter que, do pagamento de juros, necessariamente sobrevindo à disponibilidade do capital reportado ao empréstimo em causa, resulta a produção de efeitos financeiros.

Considerada esta factualidade, que no essencial e maioritariamente, resulta do próprio contrato de empréstimo em causa, já se antevê o preenchimento dos elementos que estruturam o conceito de dívida pública fundada, na aceção atrás admitida e melhor consagrada no art.º 3.º, al. b), da lei n.º 7/98, de 03.02.

Com efeito, e segundo o próprio contrato, a dívida, embora contraída em 07.10.2011, alcançaria a sua completa amortização já no decurso do exercício orçamental reportado a 2012, ¹ sendo ainda certo que a entidade recorrente, para além de não ter amortizado qualquer montante até 31.12.2011 [apenas satisfez os

¹ A expressão *“totalmente amortizada num exercício orçamental subsequente...”* significa, isso sim, que a dívida logrará completa amortização em tal exercício orçamental e não que a mesma [dívida] só será amortizada no exercício orçamental subsequente àquele em que foi gerada.



Tribunal de Contas

juros devidos, conforme cláusula contratual], à data [21.09.2012] da prolação do acórdão recorrido o empréstimo ainda não se encontrava pago.

Impõe-se, assim, concluir que a dívida resultante do contrato de empréstimo sob apreciação, porque, **previsível e efetivamente**, apenas logrará amortização em exercício orçamental subsequente ao exercício em que foi gerada, se configura, inequivocamente, como dívida pública fundada.

E, prosseguindo, rejeita-se, ainda, a afirmação da entidade recorrente quando afirma que *“no âmbito da atividade das autarquias locais, a dívida resultante da contração de empréstimos de curto prazo, mesmo que não se destine a ser integralmente amortizada no ano económico em que ocorra a contração, não constitui dívida fundada, desde que o empréstimo não ultrapasse um ano, mantendo-se na noção de empréstimo de curto prazo”*.

Com efeito, e convocando aqui a reflexão em curso [vd. B.1.], fácil será concluir que a afirmação ora transcrita pretende estabelecer uma relação necessária entre as noções de *“dívida pública fundada”* e *“empréstimo de curto prazo”*, fazendo depender a verificação da primeira da ocorrência deste último. Ou seja, não ocorreria dívida pública fundada sempre que o empréstimo que lhe correspondesse assumisse a natureza de *“curto prazo”* e fosse amortizado no prazo de um [1] ano.

O percurso reflexivo da entidade recorrente não tem a menor sustentação legal, seja no plano da definição concetual, seja na vertente da norma disciplinadora.

E a doutrina também não lhe concede qualquer conforto.

Na verdade, e como já sublinhámos, **enquanto a noção de dívida pública fundada** assenta no facto do empréstimo correspondente lograr amortização completa no exercício orçamental subsequente àquele em que foi contraído, motivando agravação do endividamento naquele ano económico [ano em que, previsivelmente, se consuma a amortização] **a noção de empréstimo de curto**



prazo, por sua vez, integra-se na vasta disciplina do regime de crédito dos municípios, a qual, entre o mais, define a modalidade e tempo de amortização dos empréstimos contraíveis, fixando-lhes, ainda, a respetiva finalidade.

Enfim, deparam-se-nos conceitos legais distintos e com âmbito de aplicação diversos, sendo que, e acentue-se, a contração de um empréstimo de curto prazo [com maturidade até um ano e a amortizar no prazo máximo de um ano após a sua contração] não inviabiliza, só por si e necessariamente, a verificação de dívida pública fundada.

1.4.1.

Apesar do juízo formulado, tal não impede que recuperemos a argumentação deduzida pela entidade recorrente e que se inscreve nos n.ºs 27 a 47 das alegações de recurso, fazendo incidir breve análise sobre tal matéria.

Neste sentido, e vista a legação correspondente, é possível concluir que a entidade recorrente verte aí, e no essencial, as ideias-base seguintes:

- O município não assumiu qualquer obrigação de utilização do crédito contratualmente disponibilizado para além de 31.12.2011;

Deste modo, a convicção de que, à data da celebração do contrato, o crédito seria completamente amortizado após 31.12.2011, traduz um juízo de mera probabilidade e sem fundamento bastante, logo, sem aptidão para basear, adequadamente, a atividade do Tribunal de Contas no âmbito da fiscalização prévia;

- A incerteza sobre a subsistência do empréstimo para além de 31.12.2011 impõe que a constituição de “dívida fundada” ocorra, quando muito [o recorrente não concede nesta parte], em 31.12.2011 e não em 07.10.2011;



Tribunal de Contas

- E, daí, o não incumprimento da disciplina contida no art.º 81.º, n.º 2, da L.O.P.T.C., norma que estabelece o prazo de remessa dos processos ao Tribunal de Contas para efeitos de fiscalização prévia.

Tal argumentação, incoerente na sua formulação e inconformável com a norma que rege a matéria em apreço, suscita natural rejeição, que fundamentaremos, de seguida.

1.4.2.

Como bem se intui, a argumentação da entidade recorrente escora-se em quadro fatural hipotético, gerador de evidente incerteza, a que não são alheias as insistentes interrogações formuladas.

Porém, a factualidade tida por fixada e a qual será ajustado o direito não denuncia dúvidas quanto à sua verificação, nem interrogativas quanto à sua materialidade e sentido.

Assim, e com certeza, depara-se-nos um contrato de abertura de crédito a curto prazo celebrado em 07.10.2011, e que, com nitidez, prevê um prazo de vigência, improrrogável, de 12 meses, estipula o pagamento mensal de juros e obriga a amortizar integralmente o montante em dívida na data do vencimento do presente contrato.

Por outro lado, mostra-se certo que, à data [21.09.2012] da prolação do acórdão recorrido, a entidade recorrente não havia amortizado o empréstimo objeto do presente contrato, embora tenha pago juros daí resultantes em 09.12.2011 e 09.01.2012, o que sobrevém à cláusula 4.ª do mesmo [*“os juros serão liquidados e pagos mensal e postecipadamente”*].

Ou seja, não só o clausulado contratual previa a amortização do empréstimo em prazo que ia para além do ano 2011 [até Setembro de 2012], como, efetivamente, aquela previsão se confirmou.



Tribunal de Contas

Para além do que resta dito, e contrariando ainda o alegado, o contrato em causa **estipula um prazo-limite** para a amortização do empréstimo [vd. cláusula 3.^a] quando, expressamente, e de um lado, dispõe que o instrumento contratual em causa é celebrado para vigorar pelo prazo improrrogável de 12 meses e, de seguida, obriga o beneficiário a amortizar integralmente o montante em dívida na data do vencimento do contrato em apreço, [vd. cláusula 3.^a, n.º 2].

É certo que a entidade recorrente, enquanto beneficiária do empréstimo em causa, não se encontrava impedida de, face ao contrato, antecipar o pagamento do mesmo e, até, interromper, definitivamente a correspondente utilização [vd. cláusula 2.^a, n.º 3].

Porém, nunca adotou tal procedimento.

Ao invés, e como já afirmámos, a entidade recorrente, em 21.09.2012, ainda não tinha procedido à amortização do empréstimo, sendo que, em 17.10.2011, a mesma entidade utilizou, na totalidade, a quantia disponibilizada mediante o contrato em causa.

O exposto reforça, por mais uma vez, o entendimento de que ocorre dívida pública fundada, na aceção inscrita no art.º 3.º, al. b), da Lei n.º 7/98, de 03.02. Ou seja, a dívida resultante do empréstimo em apreço não foi objeto de pagamento no ano económico em que ocorreu a respetiva contração, integrando, assim, o exercício orçamental que lhe é subsequente.

E daí, a inequívoca sujeição do contrato em causa a fiscalização prévia, tal como impõe o art.º 46.º, n.º 1, da L.O.P.T.C..

Mas, ainda nesta parte, a entidade recorrente sustenta que, a ocorrer dívida fundada [sempre sem conceder!], esta ter-se-á constituído apenas em 31.12.2011 e não em 07.10.2011, pois, sob a sua ótica, só naquela data se confirmou a não amortização do empréstimo no ano económico [2011] correspondente à respetiva



Tribunal de Contas

contração, e, inevitavelmente, a verificação do seu completo pagamento apenas em 2012.

Tal alegação, seguida, no essencial, pelo ilustre Procurador-Geral Adjunto no âmbito do Parecer que deduziu oportunamente, obriga a que indaguemos e concluamos, em geral e no caso concreto, qual a data ou tempo que releva para a constituição de uma dívida pública como fundada [que se contrapõe à dívida pública flutuante].

A análise e fito referenciados induzem, necessariamente, e numa primeira fase, a aproximação ao elemento literal que corporiza a definição de dívida pública fundada e, posteriormente, a subsequente articulação com as normas que elencam os pressupostos da obrigatoriedade de atos a fiscalização prévia [vd. art.º 46.º, n.º1, da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas – Lei n.º 98/97, de 26.08] e fixam o prazo da respetiva apresentação a tal atividade de controlo [vd. art.º 81.º, n.º2, da L.O.P.T.C.].

1.4.3.

Na consecução do propósito acima anunciado, importa recuperar o teor da definição contida no art.º 3.º, al. b), que, como é sabido, adianta:

(...)

“Dívida pública fundada é a dívida contraída para ser totalmente amortizada num exercício orçamental subsequente ao exercício no qual foi gerada”.

(...)

A mera leitura da definição transcrita deixa inferir que a caracterização da dívida pública como fundada, para além de assentar nos termos/cláusulas do ato ou contrato que a corporiza [e que, como é sabido, respeitam, fundamentalmente, ao período de amortização], assume tal condição em momento que, de modo certo, tal dívida, porque não paga, vê transitar a respetiva amortização para o ano subsequente àquele em que foi gerada.



Tribunal de Contas

Deste modo, não nos repugna reconhecer que a dívida resultante do empréstimo contraído em 07.10.2011 assuma a sua condição de dívida pública fundada em 31.12.2011, ou, de modo mais preciso, em 01.01.2012. E, daí, a obrigatória sujeição do contrato em apreço a fiscalização prévia, tal como impõe o art.º 46.º, n.º 1, al. a), da *L.O.P.T.C.* .

Porém, questão diversa, e porventura mais complexa, será aquela que atenta na dilucidação do prazo ou tempo de sujeição do presente contrato a fiscalização prévia.

Ou seja, importa saber se o prazo de remessa daquele contrato ao Tribunal de Contas, para efeitos de fiscalização prévia, opera a partir da data do início da produção de efeitos do contrato, ou, a partir de 31.12.2011, data em que a referida dívida se assume como dívida pública fundada.

No esclarecimento da questão assim equacionada, convoca-se aqui a norma contida no art.º 45.º, n.º 1, da *L.O.P.T.C.*, que dispõe:

(...)

“Art.º 45.º

Efeitos do Visto

1. *Os atos, contratos e demais instrumentos sujeitos à fiscalização prévia do Tribunal de Contas podem produzir todos os seus efeitos antes do Visto ou declaração de conformidade, exceto quanto aos pagamentos a que derem causa...*”

(...)

Por outro lado, o art.º 81.º, n.º 2, ainda da *L.O.P.T.C.*, preceitua que “os processos relativos a atos e contratos que produzam efeitos antes do visto são remetidos ao Tribunal de Contas no prazo de 20 dias a contar, salvo disposição em contrário, da data do início da produção de efeitos”.



Tribunal de Contas

Ora, analisado o contrato de empréstimo em causa, celebrado em 07.10.2011, logo se constata que aí se prevê a obrigação de liquidação e pagamento de juros de modo mensal.

Acresce que, conforme factualidade tida como assente [vd. II. 6., deste acórdão], o empréstimo em causa foi objeto de total utilização em 17.10.2011.

Ora, **o pagamento de juros** [entre o mais, ocorreu pagamento de juros em 09.12.2011] **e a disponibilização e subsequente utilização**, por parte da entidade beneficiária, da quantia mutuada **assumem-se como verdadeiros efeitos do contrato de empréstimo em causa.**

E sendo verdade que a utilização da quantia mutuada poderia, nos termos contratuais, ser concretizada pela entidade beneficiária ao longo do ano subsequente à data da celebração do contrato de empréstimo, também é seguro que, conforme já se afirmou, os juros teriam de ser liquidados e pagos mensalmente.

Assim, muito embora o contrato em apreço, pelos seus termos, se mostrasse apto a produzir efeitos antes do visto, nomeadamente, no plano da utilização da quantia mutuada, estava, no entanto, vedado à entidade beneficiária o pagamento de quaisquer quantias por conta do empréstimo antes de o Tribunal de Contas emitir pronúncia [concedendo ou não o visto] em sede de fiscalização prévia. E, apesar disso, a referida entidade pagou juros [em 09.12.2011] em tempo bem anterior à remessa do processo ao Tribunal de Contas para efeitos de fiscalização prévia, o que apenas aconteceu em 24.01.2012.

Assim, atenta a data da produção de efeitos do contrato em apreço, é indubitável que o município de Setúbal [entidade beneficiária do empréstimo] se encontrava vinculado a remetê-lo ao Tribunal de Contas, para efeitos de fiscalização prévia, no prazo de 20 dias [terminava em 15.11.2011] a contar do início da produção dos respetivos efeitos [lembramos que o contrato foi celebrado em 07.10.2011, mas o



correspondente empréstimo foi utilizado, na sua totalidade, em 17.10.2011]. Vinculação essa que, como já se referiu, decorre do preceituado no art.º 81.º, n.º 2, da *L.O.P.T.C.* .

1.4.4.

Tal como se afirmou no aresto recorrido e decorre do art.º 44.º, da *L.O.P.T.C.*, a fiscalização prévia destina-se a verificar a legalidade e a cobertura orçamental dos contratos e, no tocante aos instrumentos geradores de dívida pública, tal fiscalização tem, ainda, por fim conhecer da [in]observância dos limites e sublimites de endividamento das instituições em causa, prevenindo-se a consumação de despesas sem a cobertura legal.

Ora, a submissão do presente contrato de empréstimo a visto apenas em 24.01.2012, numa altura em que a verba aí prevista já havia sido disponibilizada e utilizada, para além frustrar os efeitos pretendidos pelo legislador [vd. art.º 81.º, n.º 2, da *L.O.P.T.C.*], confirma, também, a prática de uma infração financeira, prevista e punida nos termos do art.º 65.º, n.º 1, al. h), e n.º 2, da *L.O.P.T.C.*, e, bem assim, uma outra infração prevista e punida nos termos do art.º 66.º, n.º 1, al. e) e n.º 2, da mesma Lei.

B. Do endividamento líquido municipal. Limites legais ao crédito municipal.

O caso em apreço.

1. Do endividamento líquido municipal e correspondente enquadramento doutrinário, legal e jurisprudencial

1.1.

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.



Tribunal de Contas

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 [Lei n.º 91/2001, de 20.08] 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 solidariedade recíproca e da equidade intergeracional, **o endividamento autárquico** deve orientar-se por princípios de rigor e eficiência, prosseguindo 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-



Tribunal de Contas

-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.ºs 2 e 3, da Lei n.º 2/2007, de 15.01 [Lei das Finanças Locais], **dispõe que a contração de empréstimos de curto prazo**, para além de se submeter aos princípios orientadores do endividamento autárquico constantes do citado art.º 35.º, daquele mesmo diploma legal, dirigir-se-á apenas ao suprimento de dificuldades de tesouraria, devendo tais empréstimos ser amortizados no prazo máximo de um ano após a mencionada contração.

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

O endividamento municipal está, pois, subordinado a princípios e procedimentos de legalidade, equilíbrio e estabilidade orçamentais, devendo ter lugar só nos casos legalmente previstos e de acordo com os pressupostos e limitações aí estabelecidos.

1.2.

Em aproximação ao melhor esclarecimento da questão que nos ocupa – **aferição da [i]legalidade do contrato sob fiscalização** – , prosseguiremos, concretizando, com a invocação dos limites e condicionalismos legais de endividamento e da jurisprudência deste Tribunal de Contas que se revele aplicável.

1.3.

Como é sabido, os art.ºs 35.º e seguintes, da Lei n.º 2/2007 [Lei das Finanças Locais], na concretização da previsão contida no art.º 87.º, da Lei de



Tribunal de Contas

Enquadramento Orçamental, estabelecem modos e finalidades de endividamento, por parte dos municípios para além de fixarem o respetivo **regime e limites**. Tal normaçoão, aliada às regras contidas nas leis de Orçamento anual, constituem, assim, um acervo legal a que a matéria em causa se subordina de modo imperativo.

Assim, 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;”(...).

Por outro lado, **o art.º 39.º, n.ºs 1 e 4, ainda da referida Lei das Finanças Locais Lei n.º 2/2007**, de 15.01], sob a epígrafe “*Limite geral dos empréstimos dos municípios*”, prescreve o seguinte:

“(...)

1- O montante dos contratos de empréstimos a curto prazo e de aberturas de crédito não pode exceder, em qualquer momento do ano,² 10% da soma das receitas provenientes dos impostos municipais, das participações do município no F.E.F. e da participação no I.R.S. 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.

(...)

4- Para efeitos de cálculo dos limites dos empréstimos de médio e longo prazos, consideram-se os empréstimos obrigacionistas, bem como os

² Sublinhado nosso.



empréstimos de curto prazo e de aberturas de crédito no montante não amortizado até 31 de Dezembro do ano em causa.³ (...)."

Por seu turno, o art.º 53.º, n.º 1, da Lei n.º 55-A/2010 de 31.12 [Lei que aprova o Orçamento de Estado para o ano 2011], sob a epígrafe "Endividamento municipal em 2011", estipula:

" (...)

1- Em 31.12.2011. o valor do endividamento líquido de cada município, calculado nos termos da Lei n.º 2/2007, de 15.01, alterada pelas Leis n.ºs 22-A/2007, de 29.06, 67-A/2007, de 31.12 e 3-B/2010, de 28.04, não pode exceder o que existia em 30.09.2010".

(...).

Esta última norma, acentue-se, mostra-se alterada pelo art.º 2.º, da Lei n.º 60-A/2011, de 30.11 [segunda alteração à Lei do Orçamento do Estado para o ano 2011], onde se estipula que, em 31.12.2011, o valor do endividamento líquido, de cada Município, calculado nos termos da Lei n.º 2/2007, não pode exceder o que existia em 31.12.2010.

Finalmente, e com relevância no domínio dos suportes documentais que conferem credibilidade a montantes relacionados com os limites de endividamento a observar pelas autarquias, o art.º 65.º, n.ºs 1 a 5, do Decreto-Lei n.º 29-A/2011, dispõe, como segue:

" (...)

1- A D.G.A.L. calcula, para cada município, o montante de endividamento líquido 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 31.05.2011, através do S.I.I.A.L.

³ Sublinhado nosso.



- 2- *Os montantes de endividamento referidos no número anterior são comunicados pela D.G.A.L. a cada um dos municípios e à D.G.O., até 15.06.2011, incluindo os respetivos cálculos.*
- 3- ...
- 4- *A D.G.A.L. calcula, 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 art.º 53.º, da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de Dezembro.*
- 5- *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. ⁴*

1.4.

Assim, a normaçaõ ora transcrita alinha orientaçoões que, resumidamente, se condensam no seguinte:

- O montante dos empréstimos a curto prazo não pode exceder, **em algum momento do ano [no caso, 2011]** 10% da soma do montante das receitas identificadas no art.º39.º, n.º 1, da Lei das Finanças Locais;
- O valor do endividamento líquido a observar no domínio da contratualizaçaõ de novos empréstimos no ano 2011 não pode ir além do verificado em 30.09.2010 [vd. art.º 53.º, n.º 1, da Lei n.º 55-A/2010, de 31.12] e nos termos do citado art.º 53.º, n.º 1, da Lei n.º 55-A/2010, de 31.12, mas agora na redaçaõ introduzida pelo art.º 2.º, da Lei n.º 60-A/2011, de 30.11, não pode exceder o valor do endividamento líquido reportado a 31.12.2010;

⁴ Sublinhado nosso.



- 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 esse que se sustenta em informação fornecida pelos municípios até 31.05.2011, através do *S.I.I.A.L.*;
- Os limites de endividamento líquido e da dívida de curto, médio e, longo prazo para o ano 2011 [previstos na Lei do Orçamento de Estado] são comunicados a cada um dos municípios e à Direção-Geral do Orçamento pela *D.G.A.L.* .

Como bem se intui, as regras ora invocadas e transcritas, **para além de substanciarem uma regulação e disciplina apertadas dos limites de endividamento municipal**, não deixam, ainda, de elencar modos controlo e prevenção da eventual violação das injunções que as enformam.

E, adiante-se, tal normaçoão, para além de permitir a aferição da sustentação legal ou não dos instrumentos contratuais sob apreciação, filia-se, afinal, 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.**

1.5.

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 prazos, 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;

*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 empréstimos⁵.
(...)”*

1.6.

Assim, e no que releva para a economia do aresto em apreço, 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**

⁵ Sublinhado nosso.



próxima da celebração do contrato submetido a Visto, nomeadamente, tendo por referência as contas trimestrais que imediatamente o antecedem.

1.7.

Resta, assim, identificado o acervo normativo e jurisprudencial que baliza, de um lado, a identificação dos limites ao endividamento municipal e respetiva definição conceptual, e, do outro, evidencia e identifica os elementos com aptidão para aferir da [in]observância dos limites ao referido endividamento e aos empréstimos dos municípios.

Assim enquadrados, exercitaremos o confronto do complexo normativo e jurisprudencial invocados com o modo de formação e fundamento do contrato em apreço, aferindo, afinal, da correspondente [in]existência de suporte legal.

2. Da capacidade de endividamento do município de Setúbal à data [07.10.2011] da contração do empréstimo.

Ultrapassagem do limite do endividamento líquido.

Eventual ilegalidade.

2.1.

Com relevância para a análise em curso, **a entidade recorrente** alega que, em 30.09.2010, o valor do endividamento líquido do município de Setúbal era de € 41.946,53, pelo que, ao abrigo do art.º 13.º, n.º 1, da Lei n.º 55-A/2010, de 31.12, à data da celebração do contrato, o limite do endividamento líquido [reportado a 31.12.2011] atingia igual valor, ou seja, € 41.964.536,00.

Adianta também que o endividamento líquido do município, em 31.12.2011, fixou-se em € 24.148.503,00, sendo, assim, indubitável que, ao tempo da celebração do presente contrato, o município dispunha de uma margem de endividamento líquido disponível computado em cerca de € 15.000.000,00.



Tribunal de Contas

E, por último, frisa que só a “*imprevista*” Lei n.º 60-A/2011, de 30.11., a qual impôs que o limite do endividamento dos municípios em 31.12.2011 passasse a ser igual ao registado a 31.12.2010, afetou, determinadamente, o valor do limite de endividamento líquido, inculcando-lhe uma redução em percentagem de 47,6%.

A propósito, convirá sublinhar que a Lei n.º 60-A/2011, global ou parcialmente, não foi objeto de alguma intervenção [nomeadamente, por banda do Tribunal Constitucional em sede de fiscalização da constitucionalidade] que tenha afetado a existência e vigência da mesma, e, assim, tenha comprometido a sua validade.

Daí que a invocada violação dos princípios da segurança e certeza jurídicas àquela imputada não evitem a sua obrigatória observância.

Por outro lado, o art.º 53.º, da Lei n.º 55-A/2010, de 31.12 [Lei do O.E./2011], conjugado com o art.º 65.º, do Decreto-Lei n.º 29-A/2011 [diploma que rege a execução orçamental], estabelece que **competem à D.G.A.L. o cálculo dos limites de endividamento dos municípios e da dívida de curto, médio e longo prazos para 2011, desvalorizando cálculos provindos de fonte diversa.**

E, por último, lembremos que o endividamento dos municípios **seguirá** os princípios consagrados no art.º 35.º, da Lei n.º 2/2007, de 15.01, **acatará** o limite de endividamento líquido previsto no art.º 37.º, da mesma Lei, e **observará** o limite geral dos empréstimos dos municípios quantificado no art.º 39.º, ainda do citado diploma legal. Para além disso, e complementarmente, revela-se aplicável a Lei n.º 55-A/2010, de 31.12, a qual aprova o Orçamento de Estado para o ano 2011.

Neste contexto, e no concernente ao endividamento líquido trimestral do município de Setúbal, os mapas de aferição [S./I./A.L.] disponibilizados em 27.08.2012 pela Direcção-Geral das Autarquias Locais e constantes de fls. 133, 137 e 141 dos presentes autos de recurso revelam o seguinte:



Tribunal de Contas

- **Em 30.06.2011**, o município de Setúbal apresentava uma margem de endividamento líquido no montante de € 70.974,00;
- **Em 30.09.2011**, o mesmo município exibia uma margem de endividamento líquido no montante de € 1.557.391,00
e
- **Em 31.12.2011**, o município de Setúbal apresentava um excesso de endividamento líquido computado em € 1.732.647,00 [vd., ainda, a aferição do endividamento líquido trimestral vertido em fls. 102 a 104, do processo de fiscalização prévia com o n.º 99/2012].

Tal situação de endividamento é, também, confirmada por ofício subscrito pela Sr.ª Presidente da Câmara Municipal de Setúbal, datado de 27.08.2012 e junto a fls. 117 do processo de Fiscalização Prévia n.º 99/2012.

Tendo presente o montante máximo [€ 1.750.000,00] do empréstimo em causa, mostra-se claro que o município de Setúbal não demonstrou, no período compreendido entre 30.06.2011 e 31.12.2011, ter capacidade de endividamento bastante para contrair e assumir o empréstimo em apreço [sempre com valor superior às indicadas margens de endividamento], sendo que naquela última data [31.12.2011] havia mesmo ultrapassado o limite legal de endividamento líquido.

Adjuvantemente, impõe-se adiantar que, o art.º 39.º, n.º 1, da Lei das Finanças Locais, para além de traçar **o limite geral dos empréstimos a curto prazo e de aberturas de crédito** [a conjugar com o apuramento do limite de endividamento líquido, nos termos do art.º 53.º, da *L.O.E.* para 2011], **particulariza, ainda, que este não pode ser excedido em qualquer momento do ano.**

É, assim, apropriado afirmar que **a contração do empréstimo em causa e nas circunstâncias descritas violou o disposto no art.º 39.º, n.º 1, da Lei n.º 2/2007** [estabelece o limite geral dos empréstimos dos municípios, e, em particular, limita o



montante mutuável por via dos contratos de empréstimo de curto prazo] e, também, o art.º 53.º, n.º 1, da Lei n.º 55-A/2010, de 31.12, seja na sua redação primitiva, seja na introduzida pela Lei n.º 60-A/2011, de 30.11, normas que, indiscutivelmente, se revestem de natureza financeira.

2.2.

Por mera obrigação legal da pronúncia, atentaremos, ainda, na matéria deduzida sob os n.ºs 67 e 80, das alegações de recurso.

Aí, e em síntese, a entidade recorrente sustenta a impossibilidade de estabelecer umnexo causal entre esta dívida e a alegada ultrapassagem do limite de endividamento líquido, facto que destituiria esta de alguma irregularidade.

Por outro lado, advoga que a questão a dilucidar neste processo não é o julgamento da irregularidade consubstanciada na eventual ultrapassagem daquele limite, mas a verificação da legalidade da celebração do contrato de empréstimo.

Sendo certo que não se perfila como líquida a matéria demonstrável, ainda assim, e na suposta boa apreensão do sentido do alegado, entendemos que a argumentação deduzida não coloca em crise a decisão recorrida.

Na verdade, e desde logo, a situação de endividamento líquido de um município, embora resulte de operações parcelares e fatores individualizáveis, releva, para efeitos legais, enquanto realidade única global. Daí que seja irrelevante a identificação da dívida ou dívidas que, de modo determinante, conduziram à situação de endividamento e, eventualmente, à ultrapassagem do respetivo limite.

Como afirmámos, para a aferição da capacidade de endividamento releva, isso sim, a situação de endividamento globalmente apresentada a cada momento, não se atentando nos valores dos ativos e passivos que a enformam.



Tribunal de Contas

De contrário, e no limite, incorrer-se-ia no absurdo de, ao arrepio da Lei [vd. o art.º 46.º, n.º 1, al. a), da *L.O.P.T.C.*], e ultrapassado o limite de endividamento, qualquer empréstimo poder vir a ser assumido sem consideração prévia pela capacidade de endividamento, que, como é sabido, constitui pressuposto da respetiva contração. [vd., a propósito, o parecer deduzido pelo Ex.º Procurador-Geral Adjunto].

Por outro lado, e atendo-nos ao alegado, acentuamos que a fiscalização prévia levada a cabo por este Tribunal tem por fim, e designadamente, a verificação de observância dos limites e sublimites do endividamento [vd. art.º 44.º, n.º 2, da *L.O.P.T.C.*]. Logo, e necessariamente, incumbe a este Tribunal conhecer, entre o mais, da eventual ultrapassagem do limite de endividamento e, daí, retirar as consequências que a lei impõe.

A admissão do sustentado em alegação, para além de não “*beneficiar*” de algum apoio legal, advocaria, pois, e implicitamente, o incumprimento de Lei imperativa e conduziria mesmo à denegação de justiça.

A entidade recorrente advoga, também, que ao Tribunal de Contas caberia, tão-só, a verificação da legalidade da celebração do contrato de empréstimo e não a apreciação da [in]ultrapassagem do limite de endividamento líquido.

Esta perspetiva, sublinha-se, revela-se claramente mitigadora do percurso e âmbito do exercício tendente ao encontro das melhores decisões por banda do Tribunal de Contas e adentro da sua jurisdição e persiste em intuir, de modo incorreto, a função deste mesmo Tribunal no domínio da fiscalização prévia.

Na verdade, na busca dos fundamentos conducentes à recusa ou concessão do Visto, o Tribunal de Contas resta obrigado à recolha dos elementos de direito tidos por necessários e com aptidão para fundar e/ou esclarecer a eventual desconformidade de atos e contratos com as leis em vigor e donde resulte a nulidade, a assunção de encargos sem cabimentação e a prática de ilegalidade



Tribunal de Contas

alteradora do resultado financeiro ou suscetível de conduzir a este resultado [vd. art.º 44.º, n.º 3, da *L.O.P.T.C.*].

«*In casu*», e trilhando o caminho enunciado, o Tribunal de Contas não descurou, naturalmente, a apreciação da legalidade do contrato, e, ainda por imperativo legal, atentou na contribuição do mesmo para [in]observância dos limites de endividamento em causa. E fê-lo em conformidade com a normaçãõ aplicável e no estrito âmbito das funções que lhe são cometidas.

De resto, e conforme decorre do art.º 44.º, n.º 2, da *L.O.P.T.C.*, **no domínio dos instrumentos geradores de dívida pública**, *“a fiscalização prévia tem por fim verificar, designadamente, a observância dos limites e sublimites de endividamento e respetivas finalidades, estabelecidas pela Assembleia da República”*.

Porque o contrato de empréstimo em apreço configura um real instrumento gerador de dívida pública, sempre se impunha a respetiva leitura e análise, ainda que como via para a aferição da [in]capacidade de endividamento da entidade beneficiária, juízo que, forçosamente, pressuporia a consideração do montante mutuado.

A aferição da capacidade de endividamento e o contrato de empréstimo em presença, pelo seu entrelaçamento e interdependência, reclamam, naturalmente uma apreciação global, conjunta e simultânea. Absurda seria a exclusão de uma ou outra destas matérias do âmbito da análise em sede de fiscalização prévia.

IV. DAS ILEGALIDADES.

O VISTO.

1.

Conforme se demonstrou, aquando [07.10.2011] da celebração do contrato em apreço, o município de Setúbal não detinha capacidade de endividamento bastante que lhe permitisse contrair e assumir a dívida resultante do empréstimo contraído [no valor de € 1.750.000,00].



Infringiu, pois, e conjugadamente, as normas contidas nos art.os 39.º, n.º 1, da Lei n.º 2/2007 [Lei das Finanças Locais], e, bem assim, o art.º 53.º, n.º 1, da Lei n.º 55-A/2010 de 31.12 [Lei do Orçamento de Estado para 2011], quer na redação primitiva, quer na redação introduzida pela Lei n.º 60-A/2011, de 30.11. Tais normas revestem-se de natureza financeira.

2.

Por outro lado, o contrato de empréstimo em causa previa o diferimento da respetiva amortização para o ano 2012 [ano subsequente ao ano económico em que foi gerada]. Logo, e porque titulava dívida pública a ser amortizada em exercício orçamental subsequente àquele em que foi gerada e, desde logo, produzia [e produziu!] efeitos financeiros [nomeadamente, os resultantes do pagamento de juros], impunha-se a sua submissão a fiscalização prévia [vd. art.º 44.º, n.º 1, al. a), da *L.O.P.T.C.*] no prazo estabelecido no art.º 81.º, n.º 2, da *L.O.P.T.C.*. **O que não se verificou.**

A violação desta norma configura a infração prevista no art.º 66.º, n.º 1, al. e), da Lei n.º 98/97, de 26.08, e punida nos termos do n.º 2, daquela mesma norma.

Porque tal infração apenas é punível com multa, se evidencia, suficientemente, que a mesma só é imputável a título de negligência [ademais, até resultará de convicção firmada sobre o momento da constituição de dívida pública fundada], não se reconhecem recomendações tendentes a prevenir a adoção de tal procedimento e não consta que o respetivo autor já tenha sido censurado pela prática do mesmo, julgamos adequada a relevação da responsabilidade decorrente do referido ilícito [vd. o art.º 65.º, n.º 8, al. a), b) e c), da *L.O.P.T.C.*].



Tribunal de Contas

V. DECISÃO

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

- **Negar provimento ao recurso e, em consequência, manter a recusa do Visto ao contrato acima identificado vd. I.];**
- **Relevar a responsabilidade decorrente da prática da infração ao disposto no art.º 81.º, n.º 2, da *L.O.P.T.C.*;**
- **Recomendar à Presidente da Câmara Municipal de Setúbal que, em casos futuros, dê rigoroso cumprimento ao art.º 81.º, n.º 2, da *L.O.P.T.C.*, e com referência ao disposto no art.º 46.º, n.º 1, al. a), da *L.O.P.T.C.*, remetendo ao Tribunal de Contas, para efeitos de fiscalização prévia, os atos e contratos que titulem dívida amortizável em exercício orçamental subsequente àquele em que foi gerada e no prazo estabelecido naquela primeira norma [art.º 81.º, n.º 2, da *L.O.P.T.C.*].**

São devidos emolumentos legais [vd. art.º 16.º, n.º 1, al. b), do Decreto-Lei n.º 66/96, de 31.05].

Registe e notifique.

Lisboa, 6 de Fevereiro de 2013.

Os Juízes Conselheiros,

(Alberto Fernandes Brás – Relator)



Tribunal de Contas

(Ernesto Luís R. Laurentino da Cunha)

(Manuel Roberto Mota Botelho)

Fui presente,

(Procurador-Geral Adjunto)

(José Vicente)