



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

DECISÃO N.º 16/2017 – SRATC
Processo n.º 68/2017
Sessão ordinária – 05/12/2017

1. Foi autorizada a contração do empréstimo sem que o pedido dirigido à Assembleia Municipal tivesse sido acompanhado do mapa demonstrativo da capacidade de endividamento do Município, contrariando o disposto no artigo 49.º, n.º 5, do RFALEI.
2. Na data em que foi contraído o empréstimo, o Município não dispunha de margem de endividamento para o efeito, tal como o exige a alínea *b*) do n.º 3 do artigo 52.º do RFALEI.
3. Os artigos 49.º, n.º 5, e 52.º, n.º 3, alínea *b*), do RFALEI, têm natureza financeira.
4. A violação direta de normas financeiras constitui fundamento de recusa do visto, nos termos da alínea *b*) do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC.
5. São nulas quaisquer deliberações municipais que autorizem despesas não permitidas por lei, o que constitui fundamento de recusa de visto, nos termos da alínea *a*) do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC.

CONTRATO DE EMPRÉSTIMO – MUNICÍPIO – NORMA FINANCEIRA – NULIDADE – RECUSA DE VISTO

Conselheiro Relator: António Francisco Martins



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

DECISÃO N.º 16/2017 – SRATC

Processo n.º 68/2017

I – Relatório

1. Foi presente, em 10-10-2017, para fiscalização prévia da Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas, o contrato de empréstimo, sob a modalidade de abertura de crédito, celebrado em 19-09-2017¹, entre o Município da Madalena e a Caixa Geral de Depósitos, S.A., até ao montante de 488 441,45 euros e pelo prazo de trinta e seis meses.
2. Suscitaram-se, porém, dúvidas quanto aos termos em que foi tomada a decisão e quanto à observância do limite de endividamento para 2017, na sequência das quais o processo foi devolvido à entidade, por duas vezes, solicitando esclarecimentos e elementos complementares.

II – Fundamentação fáctica

3. Para além do referido no ponto 1., relevam para a decisão os factos e alegações referidos nos pontos seguintes e evidenciados por documentos constantes do processo:
 - 3.1. Em 23-06-2017, o Presidente da Câmara Municipal da Madalena apresentou ao órgão executivo a seguinte proposta:

Por força da alteração ao artigo 52.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, pelo artigo 192.º da Lei n.º 7-A/2016, de 30 de Março, para efeitos do apuramento da dívida total dos municípios referida no n.º 1, não é considerado o valor dos empréstimos destinados exclusivamente ao financiamento da contrapartida nacional de projetos com comparticipação dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI) ou de ou-

¹ O contrato remetido em 10-10-2017 foi substituído por outro, com a mesma data (enviado em 15-11-2017).



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

DECISÃO N.º 16/2017 – SRATC (Processo n.º 68/2017)

tros fundos de apoio aos investimentos inscritos no orçamento da União Europeia e o valor das subvenções reembolsáveis ou dos instrumentos financeiros referidos no n.º 1 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 159/2017, de 27 de outubro.

Deste modo e tendo presente os projetos de investimento aprovados no quadro de financiamento PO Açores 2020, cujos termos de aceitação ora se anexam:

(em Euro)

Código PPI	Operação	Investimento			Fontes de Financiamento		Contrato de empréstimo
		Total	Elegível	Não elegível	Contribuição FEDER	Contrapartida nacional	
02 4.4 2016 17 Armazenamento e Distribuição de Água	ACORES-06-2012-FEDER-000009 – Reabilitação e Modernização da Rede de Abastecimento de Águas da Madalena	917.550,00	872.500,00	45.050,00	741.625,00	130.875,00	175.925,00
03 3.1 2017 47 Requalificação do Centro da Vila – 3.ª Fase	ACORES 06-2316-FEDER-000002 – Reconversão do Centro da Vila da Madalena do Pico	950.108,21	750.107,95	200.000,26	637.591,76	112.516,19	312.516,45
	Total	1.867.658,21	1.622.607,95	245.050,26	1.379.216,76	243.391,19	488.441,45

(...)

Propõe-se dar início ao processo para obtenção do financiamento bancário global no montante de 488.441,45€, correspondendo à componente a suportar pelo Município da Madalena nos custos não elegíveis e contrapartida nacional, de forma a que se possa dar cumprimento à aprovação do referido empréstimo pela Assembleia Municipal, nos termos do n.º 5 do artigo 49.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro.

3.2. No mapa de aferição da *Dívida total da autarquia*, reportado à Prestação de Contas de 2016 consta:

D. Dívida total da autarquia

(em euros)

Limite	Dívida Total						
	Total da dívida a terceiros	Contribuição SM/AM/SEL/Ent. Part	Dívida Total	Dívida total excluindo não orçamentais, exceções Lei n.º 73/2013 e FAM	Montante em Excesso	Margem Absoluta	Margem Utilizável
(1)	(2)	(3)	(4)=(2)+(3)	(5)	(6)=(5)-(1), se (5)>(1)	(7)=(1)-(5), se (5)<(1)	(8)=(7)*20%
7.353.557	01/01/2016						
	2.858.512	667.126	3.525.638	3.194.718		4.158.839	831.768
	31/12/2016						
	3.920.359	2.168	3.922.527	3.658.101		3.695.456	739.091
Variação da Dívida %							14,50%
Variação do Excesso da Dívida %							
Margem Disponível por Utilizar							368.384



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

DECISÃO N.º 16/2017 – SRATC (Processo n.º 68/2017)

3.3. A *Ficha do Município*, extraída do Sistema Integrado de Informação das Autarquias Locais (SIIAL)², respeitante ao 1.º trimestre de 2017, evidencia:

D. Dívida total da autarquia

(em euros)

Limite	Dívida Total						
	Total da dívida a terceiros	Contribuição SM/AM/SEL/Ent. Part.	Dívida Total	Dívida Total Excluindo Não Orçamentais, capital exceção e FAM	Montante em Excesso	Margem Absoluta	Margem Utilizável
(1)	(2)	(3)	(4)=(2)-(3)	(5)	(6)=(5)-(1), se (5)>(1)	(7)=(1)-(5), se (5)<(1)	(8)=(7)*20%
7.859.412	01/01/2017						
	3.920.359	5.844	3.926.203	3.661.778		4.197.635	839.527
	31/03/2017						
	4.869.351	2.168	4.871.528	4.588.264		3.271.148	654.230
Variação da Dívida %							25,30%
Variação do Excesso da Dívida %							
Margem Disponível por Utilizar							-86.960

3.4. Em 28-06-2017, a Câmara Municipal da Madalena deliberou, por unanimidade, aprovar «a abertura de procedimento da contratação de empréstimo a médio e longo prazo no montante de 488.441,45€»³.

3.5. Em 30-06-2017, foram convidadas a apresentar proposta sete instituições de crédito.

3.6. Em 27-07-2016, a Assembleia Municipal da Madalena deliberou, por maioria absoluta dos membros em efetividade de funções, aprovar «a Contratação de Empréstimo de Médio e Longo Prazo no montante de 488.441,45€», dado que «existe a exceção da contagem do endividamento para o endividamento Municipal e uma vez que estão aprovadas pelo PO 2020, as obras de requalificação do centro da vila e reabilitação e melhoramento da rede de abastecimento de águas do concelho».

3.7. Em 11-09-2017, a Câmara Municipal de Madalena deliberou aprovar a minuta do contrato de empréstimo.

3.8. Nas cláusulas 2. e 3. do contrato, prevê-se, quanto ao respetivo montante e finalidades:

² Remetida pelo Município através do ofício n.º 5331, de 06-10-2017 (e extraída do SIIAL em 04-10-2017).

³ No período de antes da ordem do dia.



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

DECISÃO N.º 16/2017 – SRATC (Processo n.º 68/2017)

2. MONTANTE GLOBAL DO EMPRÉSTIMO - Até € 488.441,45 (quatrocentos e oitenta e oito mil, quatrocentos e quarenta e um euros e quarenta e cinco cêntimos).

3. FINALIDADE - Financiamento dos seguintes projetos de investimento:

02 4.4 2016 17 Reabilitação e Modernização da Rede de Abastecimento de Águas da Madalena: €175.925,00

03 3.1 2017 47 Reconversão do Centro da Vila da Madalena do Pico: €312.516,45

3.9. A *Ficha do Município*, extraída do SIIAL, respeitante ao 2.º trimestre de 2017, reflete o seguinte⁴:

D. Dívida total da autarquia (em euros)

Limite	Dívida Total						
	Total da dívida a terceiros	Contribuição SM/AM/SEL/Ent. Part	Dívida Total	Dívida Total Excluindo Não Orçamentais, capital executado e FAM	Montante em Excesso	Margem Absoluta	Margem Utilizável
(1)	(2)	(3)	(4)=(2)-(3)	(5)	(6)=(5)-(1), se (5)>(1)	(7)=(1)-(5), se (5)<(1)	(8)=(7)*20%
7.859.412	01/01/2017						
	3.920.359	5.844	3.926.203	3.661.778		4.197.635	839.527
	30/06/2017						
	4.844.828	2.168	4.846.995	4.555.859		3.303.553	660.711
Variação da Dívida %							24,42%
Variação do Excesso da Dívida %							
Margem Disponível por Utilizar							-54.554

3.10. Em sede de devolução administrativa do processo, o Município da Madalena foi questionado, designadamente, sobre os seguintes aspetos⁵:

- «como se considera legalmente possível não considerar o montante do empréstimo contratado, na parte que visa *suportar os custos não elegíveis* (245 050,26 euros), para efeitos de apuramento da dívida total, face ao disposto no n.º 5 do artigo 52.º do Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais, aprovado pela Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro (RFALEI)»;
- cumprimento do limite estabelecido na alínea *b*) do n.º 3 do artigo 52.º do RFALEI, considerando que, de acordo com a *Ficha do Município*, extraída do SIIAL, o Município não dispunha de margem disponível por utilizar;

⁴ Remetida pelo Município através do ofício n.º 5331, de 06-10-2017 (e extraída do SIIAL em 04-10-2017).

⁵ Ofício n.º 416-UAT I/FP, de 19-10-2017.



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

DECISÃO N.º 16/2017 – SRATC (Processo n.º 68/2017)

— se o pedido de autorização à Assembleia Municipal da Madalena para a contratação do empréstimo foi acompanhado de informação sobre as condições praticadas em, pelo menos, três instituições autorizadas por lei a conceder crédito, bem como do mapa demonstrativo da capacidade de endividamento do município.

3.11. Na sua resposta, o Presidente da Câmara Municipal da Madalena referiu, entre o mais⁶:

— «o valor referente ao financiamento bancário que visa suportar os custos não elegíveis terá efeito no apuramento da dívida total municipal do ano de 2017»;

— «[em]31 de Dezembro de 2016, o Município apresentava uma margem disponível por utilizar no montante de 364.708,00€»;

— «[o]s dados que constam das Fichas do Município referentes ao 1.º, 2.º e 3.º trimestres de 2017, são meramente indicativos»;

— o pedido de autorização à Assembleia Municipal da Madalena «não foi acompanhado do mapa demonstrativo da capacidade de endividamento do município, considerando que o empréstimo destina-se a financiar a contrapartida nacional de projetos com participação dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI), e para efeitos de apuramento da dívida total do município o presente empréstimo não seria considerado, conforme o artigo 52.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, alterado pelo artigo 192.º da Lei n.º 7-A/2016, de 30 de Março».

3.12. Em sede de devolução jurisdicional do processo⁷, o Município da Madalena foi instado a esclarecer:

— em que medida foi respeitado o limite estabelecido na alínea *b*) do n.º 3 do artigo 52.º do RFALEI, tendo em atenção a jurisprudência fixada no Acórdão

⁶ Ofício n.º 5974, de 31-10-2017.

⁷ Ofício n.º 444-UAT I/FP, de 06-11-2017.



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

DECISÃO N.º 16/2017 – SRATC (Processo n.º 68/2017)

do Tribunal de Contas n.º 1/2009, quanto ao momento relevante para aferição da capacidade de endividamento;

— a validade da deliberação da Assembleia Municipal da Madalena, de 27-07-2017, tendo em atenção que o pedido de autorização para a contratação do empréstimo não foi acompanhado pelo mapa demonstrativo da capacidade de endividamento do município.

3.13. Na sua resposta, o presidente da Câmara Municipal da Madalena, referiu⁸:

1- (...) o citado Acórdão de 2009 fixou, na altura, jurisprudência quanto, nomeadamente, a aferir-se sobre qual o momento em que se deve saber se o município tem ou não capacidade de endividamento para contrair um empréstimo concreto”, o que é certo é que esse Acórdão foi produzido num altura em que a questão não se encontrava cabalmente dirimida pelo legislador. (...)

Sucedo que hoje, a questão já não é assim, **por força direta de lei**, precisamente da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, que, no seu art. 52.º claramente estipula o contrário daquela douda (e assim, também já, com o devido respeito, ultrapassada, jurisprudência do Tribunal de Contas), porquanto (i) A dívida total de operações orçamentais do município, incluindo a das entidades previstas no artigo 54.º, não pode ultrapassar, **em 31 de dezembro de cada ano**, 1,5 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores; (ii) A dívida total de operações orçamentais do município engloba os empréstimos, tal como definidos no n.º 1 do artigo 49.º, os contratos de locação financeira e quaisquer outras formas de endividamento, por iniciativa dos municípios, junto de instituições financeiras, bem como todos os restantes débitos a terceiros decorrentes de operações orçamentais; e, para o que ora nos motiva (alínea b) do n.º 3 da citada disposição legal), (iii) sempre que um município (...) cumpra o limite previsto no n.º 1, só pode aumentar, em cada exercício, o valor correspondente a 20% da margem disponível no início de cada um dos exercícios”.

Nestes termos, hoje, sem margem para dúvidas, a questão suscitada SÓ PODE, do direito, COMO SE DEMONSTRA, SER AFERIDA NO FINAL DO EXERCÍCIO ORÇAMENTAL, OU SEJA NO FINAL DO ANO – saliente-se, em boa fé, que, apesar das dificuldades gerais presentes, é intenção deste município cumprir com a lei, de acordo com o acima estipulado.” (...)

3- O pedido de autorização para a contratação do empréstimo foi acompanhado de informação praticada em três instituições de crédito, não tendo acompanhado, aquele pedido, o mapa demonstrativo da capacidade de endividamento do município, porque se entendeu que esta informação já era do conhecimento da assembleia municipal desde a aprovação das contas do município referentes a 2016, que ocorreu na assembleia municipal de 27 de Abril de 2017 (...).

De referir ainda, que no âmbito do processo de fiscalização prévia n.º 50/2017, o pedido de autorização presente à Assembleia Municipal de 27 de abril de 2017, foi acompanhado pelo cálculo da capacidade de endividamento do Município da Ma-

⁸ Ofício n.º 6393, de 13-11-2017.



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

DECISÃO N.º 16/2017 – SRATC (Processo n.º 68/2017)

dalena (documento anexo à proposta de 30 de março de 2017) considerando as receitas correntes líquidas de 2014, 2015 e 2016, assim como, a dívida total verificada a 31-12-2016, pelo que, conclui-se que a Assembleia Municipal detinha toda a informação relevante no que concerne à capacidade de endividamento do Município.

- 3.14.** Em 15-11-2017, foi recusado o visto ao contrato de empréstimo, sob a modalidade de abertura de crédito, celebrado em 30-06-2017, entre o Município da Madalena e a Caixa Geral de Depósitos, S.A., até ao montante de 410 000,00 euros, e pelo prazo de trinta e seis meses, designadamente por, na data em que foi contraído o empréstimo, o Município não dispor de margem de endividamento⁹.

*

III – Fundamentação jurídica

4. As questões que importa apreciar prendem-se com a legalidade do contrato de empréstimo que o Município da Madalena outorgou, em face do regime jurídico e financeiro das autarquias, no que respeita às condições e limites ao endividamento autárquico.

Para melhor compreensão das questões a elucidar, importa efetuar o enquadramento normativo que estabelece o regime financeiro das autarquias locais, Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, e sucessivas alterações (doravante, RFALEI), nomeadamente a vinculação legal aos princípios da legalidade, estabilidade orçamental e equidade intergeracional, estabelecidos nos artigos 3.º, n.º 2, 4.º, 5.º e 9.º e a sua repercussão no domínio do controlo do endividamento.

A legislação referida, nomeadamente a sua dimensão financeira, deve ser interpretada na sua estrutura principialista, de forma coerente, porque obedece a princípios de racionalização financeira, controlo de endividamento e equilíbrio orçamental e financeiro dos municípios, enquadrados num mais amplo programa de exigência de consolidação orçamental do Estado.

⁹ Decisão n.º 15/2017 – SRATC, proferida no processo de fiscalização prévia n.º 50/2017.



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

DECISÃO N.º 16/2017 – SRATC (Processo n.º 68/2017)

O que se pretende com tais princípios é que, tanto na elaboração e aprovação dos orçamentos como na respetiva execução, as autarquias pautem os seus exercícios por critérios de rigor e equilíbrio, com reflexos diretos no regime jurídico de empréstimos admissíveis que podem contratar.

A relevância desse equilíbrio está bem expressa na delimitação rigorosa da admissibilidade das situações de endividamento permitido aos municípios. Nesse sentido estabelece o artigo 48.º do RFALEI, 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: (i) minimização dos custos diretos e indiretos, numa perspetiva de longo prazo; (ii) garantia de uma distribuição equilibrada de custos pelos vários orçamentos anuais; (iii) prevenção de excessiva concentração temporal de amortização; (iv) não exposição a riscos excessivos.

Constituindo os empréstimos bancários uma das mais relevantes fontes de endividamento municipal, todas as operações financeiras em que os municípios se envolvam não podem, por isso, deixar de estar condicionadas e vinculadas pelos princípios que decorrem de tais normativos.

A contratualização de empréstimos pelos municípios junto de instituições de crédito, seja para que efeito for, está, assim, detalhadamente regulada, de modo a cumprir todos aqueles princípios.

Desde logo, a tipologia dos empréstimos e dos requisitos gerais que limitam a sua contratualização, quer por via da especial exigência no que toca à tomada de decisão, quer por via dos limites da dívida dos municípios.

Neste sentido, são permitidos empréstimos para aplicação em investimentos, desde que respeitado o regime consagrado no artigo 49.º do RFALEI, e cumprido o limite da dívida total dos municípios, a que se refere o n.º 1 do artigo 52.º do RFALEI, bem como observado o regime consagrado no n.º 3 do mesmo artigo, quando lhes seja permitido aumentar a sua dívida.



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

DECISÃO N.º 16/2017 – SRATC (Processo n.º 68/2017)

5. Começa-se por analisar, seguidamente, a matéria relativa ao cumprimento do regime previsto n.º 5 do artigo 49.º do RFALEI, do qual decorre que o pedido de autorização à assembleia municipal para a contração de empréstimos é obrigatoriamente acompanhado de informação sobre as condições praticadas em, pelo menos, três instituições autorizadas por lei a conceder crédito, bem como do mapa demonstrativo da capacidade de endividamento.

Como foi reconhecido em contraditório, o pedido de autorização à Assembleia Municipal da Madalena «não foi acompanhado do mapa demonstrativo da capacidade de endividamento do município».

Para justificar esta circunstância, o Município alegou que «se entendeu que esta informação já era do conhecimento da assembleia municipal desde a aprovação das contas do município referentes a 2016, que ocorreu na assembleia municipal de 27 de Abril de 2017». Foi ainda referido que, «no âmbito do processo de fiscalização prévia n.º 50/2017, o pedido de autorização presente à Assembleia Municipal de 27 de abril de 2017, foi acompanhado pelo cálculo da capacidade de endividamento do Município da Madalena (documento anexo à proposta de 30 de março de 2017) considerando as receitas correntes líquidas de 2014, 2015 e 2016, assim como, a dívida total verificada a 31-12-2016, pelo que (...) a Assembleia Municipal detinha toda a informação relevante no que concerne à capacidade de endividamento do Município».

Porém, o alegado em contraditório não releva, face à injunção taxativa do n.º 5 do artigo 49.º do RFALEI. Compreende-se facilmente tal exigência. A Assembleia Municipal é o órgão deliberativo que autoriza a contração do empréstimo pelo município e por isso deve estar munida, em relação a cada pedido formulado pelo órgão executivo, de todos os elementos que a lei prevê serem essenciais para uma tomada de decisão, entre os quais se conta a demonstração da capacidade de endividamento. Acresce que todos e cada um dos membros da Assembleia Municipal devem ter acesso a essa informação, para o seu voto ser esclarecido. Por outro lado, deve salientar-se que, entre o conhecimento subjacente à deliberação de 27-04-2017, ora invocada pelo município, e a respeitante à contração do empréstimo ora em causa, decorreram três meses (*cf.* n.º 3.6



da fundamentação de facto), além de que nem sequer está demonstrado que tenham sido os mesmos deputados municipais que intervieram nas duas assembleias municipais.

6. Analisa-se, de seguida, a matéria relacionada com a observância do limite de endividamento.

O artigo 52.º do RFALEI prevê, quanto ao limite da dívida total:

Artigo 52.º

Limite da dívida total

1 - A dívida total de operações orçamentais do município, incluindo a das entidades previstas no artigo 54.º, não pode ultrapassar, em 31 de dezembro de cada ano, 1,5 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores.

2 - (...).

3 - Sempre que um município:

a) Não cumpra o limite previsto no n.º 1, deve reduzir, no exercício subsequente, pelo menos 10 % do montante em excesso, até que aquele limite seja cumprido, sem prejuízo do previsto na secção III;

b) Cumpra o limite previsto no n.º 1, só pode aumentar, em cada exercício, o valor correspondente a 20% da margem disponível no início de cada um dos exercícios.

4 - (...).

5 - Para efeitos do apuramento da dívida total dos municípios referida no n.º 1, não é considerado o valor dos empréstimos destinados exclusivamente ao financiamento da contrapartida nacional de projetos com comparticipação dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI) ou de outros fundos de apoio aos investimentos inscritos no orçamento da União Europeia e o valor das subvenções reembolsáveis ou dos instrumentos financeiros referidos no n.º 1 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 159/2014, de 27 de outubro.

O Município da Madalena cumpriu o limite da dívida estabelecido para o ano de 2016. Assim sendo, face ao disposto no artigo 52.º, n.º 3, alínea *b)*, do RFALEI, poderia aumentar, em 2017, o valor correspondente a 20% da margem disponível.

Como emerge da matéria de facto, na data da contração do empréstimo o Município da Madalena não dispunha de margem de endividamento que permitisse acomodar o empréstimo contratado.

Em contraditório, o Município alegou, quanto ao momento relevante para aferir se o município tem ou não capacidade de endividamento, que deve atender-se ao artigo 52.º do RFALEI, que «claramente estipula o contrário daquela douda (e assim, também já, com o devido respeito, ultrapassada, jurisprudência do Tribunal de Contas) porquanto (i) A dívida total de operações orçamentais do município, incluindo a das entidades previstas



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

DECISÃO N.º 16/2017 – SRATC (Processo n.º 68/2017)

no artigo 54.º, não pode ultrapassar, **em 31 de dezembro de cada ano**, 1,5 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores; (ii) A dívida total de operações orçamentais do município engloba os empréstimos, tal como definidos no n.º 1 do artigo 49.º, os contratos de locação financeira e quaisquer outras formas de endividamento, por iniciativa dos municípios, junto de instituições financeiras, bem como todos os restantes débitos a terceiros decorrentes de operações orçamentais; e, para o que ora nos motiva (alínea b) do n.º 3 da citada disposição legal), (iii) sempre que um município (...) cumpra o limite previsto no n.º 1, só pode aumentar, em cada exercício, o valor correspondente a 20% da margem disponível no início de cada um dos exercícios».

No Acórdão do Tribunal de Contas n.º 1/2009, de 25 de maio¹⁰, proferido no contexto da anterior Lei das Finanças Locais (Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro), foi fixada a seguinte jurisprudência:

- 1 - A contracção pelos municípios de empréstimos a 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 artigo 38.º da Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro (...).
- 2 - A referida capacidade de endividamento é calculada com base nos critérios estabelecidos nos artigos 36.º, 37.º, n.º 1, e 39.º, n.º 2, da mesma Lei, com referência à data da contracção dos empréstimos.
- 3 - A falta de demonstração dessa capacidade de endividamento constitui fundamento de recusa de visto aos contratos, nos termos da alínea b) do n.º 3 do artigo 44.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto (...).

Em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 44.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto (LOPTC)¹¹, nos instrumentos geradores de dívida pública, a fiscalização prévia «tem por fim verificar, designadamente, a observância dos limites e sublimites de endividamento e as respetivas finalidades, estabelecidas pela Assembleia da República».

Como se destacou no citado acórdão:

[o] Tribunal de Contas (...) tem, em sede de fiscalização prévia, não apenas a possibilidade, mas o dever legal expresso de fiscalizar o cumprimento dos limites ao endividamento municipal.

¹⁰ Publicado no *Diário da República*, 1.ª série, n.º 115, de 17 de junho de 2009.

¹¹ Alterada pelas Leis n.ºs 87-B/98, de 31 de dezembro, 1/2001, de 4 de janeiro, 55-B/2004, de 30 de dezembro, 48/2006, de 29 de agosto, que a republica, 35/2007, de 13 de agosto, 3-B/2010, de 28 de abril, 61/2011, de 7 de dezembro, 2/2012, de 6 de janeiro, 20/2015, de 9 de março, e 42/2016, de 28 de dezembro.



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

DECISÃO N.º 16/2017 – SRATC (Processo n.º 68/2017)

Ora, por força do n.º 3 do artigo 9.º do Código Civil, temos de presumir que o legislador não consagrou soluções absurdas.

E absurda seria a solução de incumbir expressamente o Tribunal de Contas de verificar o cumprimento dos limites ao endividamento municipal na fiscalização prévia dos contratos de empréstimo outorgados pelos municípios e, simultaneamente, determinar que esses limites só podem ser aferidos, com a denominada *certeza jurídica*, num único momento do ano, incompatível com o tempo próprio dessa fiscalização prévia.

Esta jurisprudência mantém a sua atualidade pois o RFALEI consagra, na sua essência, e neste domínio, as soluções normativas estabelecidas na anterior Lei das Finanças Locais. Com efeito, os normativos atrás citados correspondem, quanto aos princípios e determinações de limite de endividamento, nomeadamente quanto ao momento relevante para o cálculo da capacidade de endividamento, ao estabelecido nos artigos 4.º e 35.º a 37.º da revogada Lei n.º 2/2007 de 15 de janeiro, à luz da qual foi tirado aquele Acórdão Uniformizador de Jurisprudência, n.º 1/2009, pelo que não tem fundamento a alegação do Município de que tal jurisprudência está ultrapassada.

Como se destacou, na data em que foi contraído o empréstimo o Município da Madalena não dispunha de margem disponível para o efeito. Neste sentido, não foi observado o disposto na alínea *b)* do n.º 3 do artigo 52.º do RFALEI.

7. Os artigos 49.º, n.º 5, e 52.º, n.º 3, alínea *b)*, do RFALEI, têm manifesta natureza financeira¹², pelo que a sua preterição constitui fundamento de recusa do visto, nos termos da alínea *b)* do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC.
8. Acresce que, nos termos dos artigos 4.º, n.º 2, do RFALEI, e 59.º, n.º 2, alínea *c)*, do regime jurídico das autarquias locais¹³ são nulas as deliberações dos órgãos autárquicos que autorizem a realização de despesas não permitidas por lei. É essa a situação da deliberação da Assembleia Municipal que autorizou a Câmara Municipal a contrair o empréstimo sem que tivesse sido demonstrada a observância das referidas disposições legais.

¹² Sobre o âmbito das normas financeiras, SOUSA FRANCO, *Finanças Públicas e Direito Financeiro*, Volume I, 4.ª edição, Almedina, Coimbra, 1992, pp. 97-99.

¹³ Aprovado em anexo à Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro.



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

DECISÃO N.º 16/2017 – SRATC (Processo n.º 68/2017)

A nulidade constitui fundamento de recusa do visto, nos termos da alínea *a)* do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC.

9. Em conclusão:

- a)* Foi autorizada a contração do empréstimo sem que o pedido dirigido à Assembleia Municipal da Madalena tivesse sido acompanhado do mapa demonstrativo da capacidade de endividamento do Município, contrariando o disposto no artigo 49.º, n.º 5, do RFALEI;
- b)* Na data em que foi contraído o empréstimo, o Município da Madalena não dispunha de margem de endividamento, nos termos previstos no artigo 52.º, n.º 3, alínea *b)*, do RFALEI;
- c)* Os artigos 49.º, n.º 5, e 52.º, n.º 3, alínea *b)*, do RFALEI, têm natureza financeira;
- d)* A violação direta de normas financeiras constitui fundamento de recusa do visto, nos termos da alínea *b)* do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC;
- e)* A deliberação da Assembleia Municipal que autorizou a Câmara Municipal a contrair o empréstimo, na medida em que autorizou despesas não permitidas por lei, é nula, nos termos do artigo 4.º, n.º 2, do RFALEI, e artigo 59.º, n.º 2, alínea *c)*, do regime jurídico das autarquias locais;
- f)* A nulidade constitui fundamento de recusa de visto, nos termos da alínea *a)* do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC.

IV – Decisão

Assim, o Juiz da Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas, em sessão ordinária, ouvidos o Ministério Público e os Assessores, decide, com os fundamentos indicados, e por força do disposto nas alíneas *a)* e *b)* do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC, recusar o visto ao contrato em referência.

São devidos emolumentos nos termos do disposto no artigo 5.º, n.º 3, do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas (Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de maio, com as



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

DECISÃO N.º 16/2017 – SRATC (Processo n.º 68/2017)

alterações introduzidas pela Lei n.º 139/99, de 28 de agosto, e pela Lei n.º 3-B/2000, de 4 de abril).

Após as notificações, divulgue-se na Internet.

Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas, em 5 de dezembro de 2017.

O Juiz Conselheiro

Os Assessores

Fui presente
O Representante do Ministério Público