



ACÓRDÃO N.º 1 /09- 6JAN2009-1.ª S-PL

RECURSO ORDINÁRIO N.º 06/2008

(Processo n.º 1460/2007)

DESCRITORES:

Empréstimo para reestruturação do passivo do Município;

Contrato com entidade financeira com a finalidade de consolidar dívida de curto prazo (art.º 38.º, n.º 12. da LFL).

Princípios e regras jurídicas.

SUMÁRIO:

1. O contrato cujo o visto foi recusado, tem por objectivo a reestruturação de passivos diversos, nos quais se inclui várias dívidas do Município, resultantes de créditos do BPI e BCP, no valor de €28.880.169,42, créditos esses comprados por aqueles Bancos a fornecedores da Câmara e que constam do Anexo I;
2. As dívidas listadas no indicado Anexo, resultantes dos fornecimentos de produtos/serviços prestados àquela Câmara, reportam-se a facturas cuja data de vencimento é, em regra, de um mês, o que, na sua génese, configura a prática de uma relação jurídica de curto prazo, escriturada contabilisticamente como dívida de curto prazo, e que, pelo decurso do tempo não perderam tal qualidade, para efeitos do n.º 12 do art.º 38.º da LFL, designadamente com os acordos de pagamentos



celebrados entre os Bancos BPI/BCP, que não foram pagas nos períodos contratados/acordados, e que, agora, são apresentadas como se dívidas de médio e longo prazo se tratasse.

3. Ora, para efeitos do estatuído no n.º 12 do art.º 38.º da LFL, não é o facto de uma dívida de curto prazo não ter sido paga no prazo contratado/acordado que a transforma numa dívida de médio e longo prazo;

4. Neste sentido, é irrelevante que aquelas facturas titulem o fornecimento de bens de capital ou de bens correntes, já que o que se pretende pagar com o presente empréstimo, são dívidas originariamente de curto prazo e que pelo decurso do tempo não perderam tal qualidade, para efeitos do n.º 12 do art.º 38.º da LFL;

5. Ao querer-se celebrar um contrato de empréstimo que tem por finalidade amortizar dívidas de curto prazo está-se, naturalmente, a celebrar um empréstimo que também tem por finalidade consolidar dívida de curto prazo, o que é vedado pelo já citado n.º 12 do art.º 38.º da LFL;

6. Um contrato de empréstimo, porque implica uma deliberação autorizadora de realização de despesa, só poderá produzir efeitos jurídicos se tal despesa não for proibida por lei – art.º 3.º, n.º 4, da LFL;



7. Diz o referido art.º 3.º, n.º 4, que: “São (...) *nulas as deliberações de qualquer órgão dos municípios e freguesias que determinem ou autorizem a realização de despesas não permitidas por lei*”;

8. Quer isto dizer que os poderes em que assenta a autonomia financeira, bem como os restantes princípios fundamentais e orientadores da LFL, na medida em que impliquem uma deliberação de qualquer órgão municipal que determine ou autorize a realização de uma despesa, estão sempre limitados por uma regra jurídica que, para aquela situação em concreto, não proíba tal despesa;

9. *In casu*, o contrato de empréstimo, na parte sob apreciação, está vedado pela 1.ª parte do n.º 12 do art.º 38.º da LFL, na medida em que visa consolidar dívida de curto prazo;

10. Ou seja, o legislador mal, ou bem, não quis que, em circunstância alguma, os Municípios celebrassem contratos com entidades financeiras com vista à consolidação de passivos financeiros de curto prazo.

11. *A latere*, sempre se poderá dizer que os princípios não obedecem como as regras jurídicas à “lógica do tudo ou nada”; estes servem ontem, como hoje, para, designadamente, integrar lacunas, e até para interpretar as regras, mas nunca para as derrogar.



ACÓRDÃO N.º 1 /09- JAN-2009-1.ª S-PL
RECURSO ORDINÁRIO N.º 6/2008
(Processo n.º 1 460/07)

1. RELATÓRIO

1.1. O Município do Porto, inconformado com o Acórdão n.º 23/08, que recusou o visto ao contrato de empréstimo celebrado entre aquela entidade e os **Bancos BPI, S.A e Eurohypo AG, Frankfurt**, através do qual estes Bancos concedem ao Município um financiamento de € 64.227.862,18, pelo prazo de 20 anos, com fundamento na violação dos nºs 1 e 4 do art.º 38.º da Lei 2/2007, de 16 de Janeiro (LFL), do mesmo veio interpor recurso, concluindo como se segue:

A) Não se preocupa o Acórdão em identificar o objecto dos negócios jurídicos correspondentes a créditos comprados por aqueles Bancos a fornecedores do Município. Pois, se o fizesse, afirmaria que 82% daqueles créditos correspondem a despesas



de capital, ou seja, 43.215.108€ e 18 % a despesas correntes, isto é, 9.379.749€. Concluindo a seguir que as amortizações já efectuadas respeitam aos planos de pagamento acordados com as instituições financeiras e, não havendo relação directa entre as amortizações e a natureza desses créditos comprados a fornecedores pela banca e aceite pelo Município, correspondendo a *despesas de capital*;

- B)** Despesas de capital que têm como objecto a construção de conjuntos habitacionais e a reabilitação de bairros sociais do Porto, de pavilhões desportivos e de edifícios escolares;
- C)** Com estes factos, a conclusão seria a mesma a que chegou o Acórdão quanto aos restantes empréstimos e que se reproduz no art.º 33.º do presente requerimento, pois o princípio subjacente aos artigos 38.º, n.º 4 e 5 da Lei 2/2007 – a solidariedade intergeracional – não era posto em causa;
- D)** O art.º 3.º da Lei n.º 2/2007 estabelece o princípio-base em matéria de finanças públicas locais: a autonomia financeira dos municípios e das freguesias. Dispõe-se aí, que tanto os municípios como as freguesias, têm património e finanças próprios, cuja gestão compete aos respectivos órgãos, elencando-se em seguida e sem carácter taxativo, uma série de poderes que àqueles cabem:
- E)** Os princípios são fundamentos de regras, isto é, são normas que estão na base ou constituem a *ratio* de regras jurídicas,



desempenhando, por isso, uma função normogenética fundamentante (cfr. Gomes Canotilho, in Direito constitucional, 6.^a edição, Almedina, 1993, pág. 167);

- F)** Para além disso, os princípios podem desempenhar uma função de revelação das normas que não são expressas por qualquer enunciado legislativo, possibilitando aos juristas, sobretudo aos juízes, o desenvolvimento, integração e complementação do direito (Richterrcht). Neste sentido Gomes Canotilho, ob. cit;
- G)** É, pois, à luz deste princípio que o regime de crédito público fixado nos artigos 35.^o a 44.^o da Lei n.^o 2/2007, deve ser lido, interpretando e integrando, em homenagem, alias, a um sistema aberto de normas e princípios.
- H)** Como ficou dito, o art.^o 3.^o, ao referir-se aos poderes dos municípios deixa em aberto o seu conteúdo, ao juntar um advérbio de modo à letra da lei. Esta fala em *designadamente* A ser assim, existiram tantos poderes quantos a gestão do património e das finanças o exigir, o que autoriza a conclusão de que tanto a agregação de passivos financeiros seguida da reprogramação da dívida, ou tanto uma como outra, com existências autónomas, podem ser configuradas como poderes derivados da autonomia financeira;
- I)** Não significa que não haja limites. Estes existem e foram densificados em regras constantes dos artigos 35 e ss. É essa a sua função: servir de pressuposto à actuação cuja



discricionariedade de resultado é um dado adquirido pelo art.º 3.º da Lei n.º 2/2007, mais concretamente, pelo seu n.º 2;

J) Bem vistas as coisas, ao cabo e ao fim, o que o Acórdão não viu foi a possibilidade de reprogramar a dívida, com consolidação de passivos financeiros, sendo este um meio para aquele fim, considerando a verificação de todos os pressupostos e a sua adequação ao resultado pretendido;

K) Desde logo os do art.º 35.º (refere-se aos princípios orientadores). Pois a reestruturação permite a *redução dos custos directos da dívida, pois o spread é de 0,02%, quando os empréstimos actuais têm um spread médio de 0, 10%, ou seja, uma redução de 8 pontos base o que representa em termos relativos 80%; redução dos custos indirectos da dívida, dado que se concentram vários empréstimos num único o que permite reduzir os custos administrativos e de gestão da dívida; normalização do plano de amortização ao longo do tempo, ou seja, distribui-se equilibradamente os custos pelos vários orçamentos anuais; Evita-se a concentração excessiva de amortizações num determinado período temporal, criando condições para uma gestão equilibrada da tesouraria do município ao longo dos anos e; não exposição a riscos, para além do risco normal de crescimento das taxas de juros no mercado. Propõe-se também um opcional de taxa de juro fixa*



Tribunal de Contas

de 3,75% a exercer a partir do 5.º ano e num único momento da vida do empréstimo.

- L)** Depois, porque não é violado nem o limite ao endividamento líquido do art.º 37.º da Lei n.º 2/2007, nem o limite geral à contratação de empréstimos de médio e longo prazo, constantes do art.º 39.º da mesma lei e referidos no art.º 9.º do presente requerimento;
- M)** E ainda, porque resulta da prova pericial que instrui o processo de fiscalização prévia, que todos os investimentos têm um período de vida útil muito para além de 29 de Dezembro de 2027, conformando-se, também nesta medida, com o art.º 38.º, n.º 5.
- N)** Não andou bem o Acórdão, salvo o devido respeito pela Exma. Conselheira Relatora, quando afirma já a terminar, que *aceitar a reestruturação das dívidas assim contraídas (mesmo que os prazos e contabilização das mesmas já não as caracterizem como de curto prazo), num empréstimo de longo prazo, como o que agora se submete a fiscalização prévia, corresponderia, a final, a, com um singelo pretexto de uma gestão mais vantajosa de empréstimos da autarquia, permitir um resultado que pela via normal do crédito público não era nem foi possível.*
- O)** Como se viu, a gestão mais vantajosa da carteira de empréstimos da autarquia não é um singelo pretexto, mas antes



um pressuposto vinculado do endividamento que está preenchido, sendo a reestruturação da dívida o resultado que se quer alcançar, que está contido no elenco de poderes do art.º 3.º, n.º 2, da Lei n.º 2/2007, e que o Tribunal, ao concluir como concluiu, afronta violentamente;

P) Em conformidade com as conclusões anteriores, há *erro de julgamento* respeitante ao apuramento dos factos (conclusões A) a C); há *erro de julgamento* por violação do art.º 3.º da Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro (conclusões D) a O));

Q) A existência daqueles erros tem um duplo efeito: primeiro, induz o Município a provocar a verificação dos factos constitutivos do saneamento financeiro para poder reestruturar a dívida; segundo, aceita que, não obstante o respeito pelo *limite do endividamento líquido*; do *limite à contratação geral de empréstimos*; da *equidade intergeracional*, a gestão financeira se distancie do ciclo económico, não permitindo a adequação daquela a este, quando tal se mostre necessário.

R) É bom que se acentue este aspecto. Considerando que o saldo para a contratação de novos empréstimos de médio e longo prazo se fixa actualmente, em 77.897.969€ e acrescentando a este facto um plano de investimentos, devidamente programado, cuja realização é da competência das empresas municipais, que totaliza 41.971.206,50€, poderia o Município contratar um novo



empréstimo e produzir o mesmo efeito útil que pretende prosseguir com o que submeteu a fiscalização prévia.

S) Com uma diferença: o agravamento dos custos da contratação por força da existência, de spread's médios, muito próximos dos 0.90%. Nestes termos, estaria o Município a violar o art.º 35.º da Lei das Finanças Locais, que foi, aliás, referência pressuponte da contratação. Ou seja, em vez de seguir o caminho que reduz a despesa, via-se obrigado a seguir o caminho que, em termos relativos, aumentaria a despesa.

T) É a esta incoerência que o Acórdão não consegue dar resposta, pois, verificando-se, como estão, preenchidos os pressupostos vinculados da contratação, ao recusar o visto induz *despesismo* e, portanto, má gestão das finanças públicas, porquanto o acréscimo da despesa total na vida completa do empréstimo, nas actuais condições de mercado, seria superior a 4,7 milhões de euros, tomando como referência um diferencial de Spread de 70 pontos base.

1.2. O Ex.mo Procurador-Geral Adjunto emitiu parecer no sentido da improcedência do recurso, nos termos e com os fundamentos constantes do Acórdão recorrido (fls. 71 a 76).

1.3. Por se ter entendido que a factualidade dada como assente era susceptível de integrar a previsão e estatuição da 1.ª parte do n.º



12 do art.º 38.º da LFL, decidiu-se suscitar tal questão e notificar a Recorrente para efeitos de contraditório (fls. 81 e 82).

1.4. O Ministério Público foi igualmente notificado para efeitos de contraditório, nada tendo dito.

1.5. A Recorrente respondeu, conforme se pode ver de fls. 85 a 87, reafirmando, no essencial, o que já havia dito em sede de petição de recurso, designadamente que a dívida que se pretende pagar com o presente empréstimo corresponde a despesas de capital, não estando em causa dívidas de curto prazo, pelo que a situação vertida nos autos não é susceptível de integrar a previsão da 1.ª parte do n.º 12 do art.º 38.º da LFL.

1.3. Foram colhidos os vistos legais.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1. O acórdão recorrido deu como provada a seguinte matéria de facto:

“1. O Município do Porto remeteu para fiscalização prévia o contrato de empréstimo celebrado entre aquela entidade e os Bancos *BPI, S.A.* e *Eurohypo AG, Frankfurt*, através do qual estes Bancos concedem ao Município um financiamento de € 64.227.862,18, pelo prazo de 20 anos.

2. Além do referido em 1, relevam para a decisão os seguintes factos, evidenciados por informações prestadas no processo:



- a) O contrato foi concluído em 31 de Outubro de 2007;
- b) Cada um dos Bancos contribuirá na proporção de 50% para o financiamento;
- c) A data de vencimento, na qual terminará o reembolso do empréstimo, será 29-12-2027;
- d) O financiamento contratado *“tem como finalidade a reestruturação do passivo do Mutuário, destinando-se os fundos única e exclusivamente a financiar a amortização antecipada de dívida de igual montante”* (cfr. cláusula 1 (2) do contrato a fls. 225 dos autos);
- e) A autarquia invoca que o objectivo declarado da operação é o de *“substituir vários empréstimos por um único com condições financeiras mais favoráveis”* (cfr. Proposta do Presidente da Câmara Municipal do Porto de 11 de Julho de 2007, a fls. 109 e segs. dos autos);
- f) No ofício n.º I/18939/08/CMP, de 30-01-2008, a fls. 667 e segs. dos autos, o Município refere que *“o contrato de empréstimo não se destina a financiar novos investimentos, nem é concedido ao abrigo de qualquer plano de saneamento ou reequilíbrio aprovado pelo Município”*;
- g) As dívidas do Município a pagar com o montante do empréstimo são as seguintes:



Tribunal de Contas

(cfr. Anexo 1 ao contrato, a fls. 238, Informação da Direcção de Finanças e Património da Câmara Municipal do Porto, a fls. 98 e segs., declarações bancárias, a fls. 135 e segs, e cópia dos contratos, a fls. 542 e segs. dos autos):

Data do Contrato	Data do Visto do TC	Termo do reembolso	Finalidade	Entidade Credora	Montante a amortizar (€)
18-12-95	28-12-95	15-12-15	Porto Estradas (túneis rodoviários)	BEI	6.906.432,38
11-09-98	09-09-98	15-09-08	Investimentos de Carácter Social (Requalificação urbana da Marginal do Douro, Requalificação da Avenida da Boavista e Recuperação dos Exteriores de Habitações Sociais)	BES	3.227.515,83
10-04-00	06-07-00	29-12-15	Diversos Investimentos (Requalificação da Rede Viária, Renovação da Zona Histórica, Obras em património habitacional, Saneamento e defesa do meio ambiente)	BPI	13.301.277,20
20-09-01	Não exigível ¹	20-09-21	Prejuízos em equipamentos e infra-estruturas municipais resultantes de intempéries	Caixanova	11.912.467,35
Vários de	-	Vários até	"Factoring sem recurso" ²	BPI/BCP	28.880.169,42

¹ Vd. dispensa de fiscalização prévia consagrada na Lei n.º 2-A/2001, de 8 de Fevereiro

² Usa-se aqui a expressão utilizada pela autarquia nos documentos constantes do processo de visto, embora a mesma venha a repudiar a caracterização do *factoring* e embora os elementos constantes do processo de Auditoria deste Tribunal n.º 26/2006-Audit, em que foi aprovado o Relatório de Auditoria n.º 43/2007-2.^a Secção, apontem para a possibilidade de utilização da modalidade "com recurso"



Tribunal de Contas

Data do Contrato	Data do Visto do TC	Termo do reembolso	Finalidade	Entidade Credora	Montante a amortizar (€)
2004 a 2006		2008			
TOTAL					64.227.862,18

- h)** Os créditos do *BPI* e do *BCP* sobre o Município do Porto, que se pretendem satisfazer com o produto do empréstimo em causa, no montante de € 28.880.169,42, correspondem ao montante ainda em dívida àqueles Bancos no âmbito de 4 operações de cessão de créditos (*Factoring*) celebradas em 29-12-2004, 04-07-2005, 29-12-2005 e 30-05-2006 (cfr. fls. 597 e segs. dos autos).
- i)** Os créditos comprados pelo *BPI*, através das operações de 2004 e 2005, incluíam dívidas do Município, vencidas entre Abril de 2003 e Dezembro de 2005, às seguintes entidades (cfr. fls. 597 e segs. dos autos):
- Empresa Municipal de Gestão de Obras Públicas da Câmara Municipal do Porto, EM;
 - Empresa Municipal de Habitação e Manutenção da Câmara Municipal do Porto, EM;
 - Securitas – Serviços Tecnologia Segurança, SA;
 - Eyssa-Tesis – Tec. Sist. Electrónicos, SA;



- Serurb – Serviços Urbanos, Lda;
- Jaime Ribeiro;
- Soares da Costa;
- Associação Gabinete do Desporto do Porto;
- Somague Engenharia, SA;

Da troca de correspondência entre a autarquia e o *BPI*, junta ao processo, conclui-se que parte das dívidas não foram satisfeitas nem na data do seu vencimento nem no prazo posteriormente acordado com o adquirente do crédito;

j) Os créditos comprados pelo *BCP*, através da operação de Maio de 2006, incluíam dívidas do Município, vencidas entre Dezembro de 2005 e Abril de 2006, aos seguintes fornecedores de bens e serviços (cfr. fls. 140 e 597 e segs. dos autos):

- Empresa Municipal de Gestão de Obras Públicas da Câmara Municipal do Porto, EM;
- DOMUS SOCIAL, Empresa Municipal de Habitação e Manutenção da Câmara Municipal do Porto, EM;

O confronto do acordo entre o Município e o Banco, a fls. 658 e segs do processo, com a declaração bancária a fls. 140 permite concluir que o total do valor da cessão dos créditos (€ 5.378.737,98) não foi satisfeito nem nas datas de vencimento



nem na data posteriormente acordada (31 de Dezembro de 2006);

- k) A cedência dos créditos ao *BPI* e ao *BCP* foi desencadeada por iniciativa do Município do Porto e acompanhada pela celebração de Acordos entre esta autarquia e os Bancos.

Estes elementos foram fornecidos pela própria Câmara, a coberto do ofício n.º I/25489/08/CMP, de 13-02-2008, a fls. 772 e segs. do processo, em que se afirma:

“A dívida do Município à banca (BPI e BCP) designada por “factoring”, por comodidade, resultou de um conjunto de operações ao abrigo de acordos (ANEXO I) celebrados com as instituições bancárias com vista a “proporcionar aos fornecedores do Município...condições de acesso a Contratos de factoring sem recurso³” que lhes permitissem mobilizar o valor dos créditos vencidos e ainda não pagos, reconhecidos pelo Município. Para o efeito, o Município comprometia-se a confirmar a existência e validade dos créditos dos fornecedores por intermédio da carta (...) dirigida à instituição bancária e, também, através de carta (...) a autorizar o débito em conta de cada uma das prestações acordadas, bem como dos juros respectivos.”;

³ O que vem referenciado pela autarquia nesta matéria não coincide inteiramente com o que consta de alguns contratos, tal como foi constatado no Relatório de Auditoria adiante referido.



I) Em Anexo I ao ofício acabado de referir, a fls. 776 dos autos, a autarquia juntou o Acordo-Tipo do Município do Porto com o *BPI*, do qual constam, nomeadamente, as seguintes cláusulas:

– “1.^a- *O Banco celebrará com os Fornecedores a eleger Contratos de Factoring Sem Recurso, que lhes permitirão mobilizar o valor dos créditos vencidos e ainda não pagos, relativos a trabalhos e/ou serviços já realizados e reconhecidos pelo Município.*

2.^a- Os créditos abrangidos pelo presente Protocolo corresponderão ao somatório do valor dos créditos cedidos por cada um dos Fornecedores ao Banco e confirmados pelo Município até 31/03/2006.

3.^a- O valor confirmado dos créditos dos Fornecedores a eleger pelo Município não deverá ultrapassar EUR 3.000.000,00 (três milhões de euros) para efeito de celebração de contratos de Factoring com os referidos fornecedores, em função das facturas vencidas e não pagas de que expressamente confirmará ser devedor, assegurando a regularidade de todo o procedimento de contratação que lhes deu origem e o pagamento daqueles créditos ao Banco.

4.^a-O montante dos créditos referido na cláusula 2.^a será pago ao Banco em 2 prestações, nas datas de (...) e (...).



5.^a- Serão liquidados e cobrados pelo Banco os juros devidos pelo Município (...) conforme abaixo estipulado:

- Os juros serão calculados sobre os créditos cedidos ao Banco, (...) contados dia a dia a partir da data da antecipação do valor dos créditos a cada um dos Fornecedores e até à integral liquidação daqueles créditos pelo Município.

- Os juros serão cobrados pelo Banco nas datas mencionadas na cláusula 4.^a (...).

- A taxa de juro anual a aplicar será a da Euribor a 1 (mês) (...) adicionada de um “spread” de (...).

- Em caso de mora no cumprimento das prestações (...) a taxa de juro então em vigor será acrescida de (...).

- (...)

6.^a- Tendo em vista a implementação do presente Protocolo, o Município proporá ao Banco cada um dos Fornecedores a eleger com quem o Banco assinará, após a sua aprovação, Contratos de Factoring nos termos da minuta em Anexo I.

7.^a- A cessão dos créditos ao Banco só será por este aceite e antecipado o seu valor a cada um dos Fornecedores após recepção pelo Banco de:



- *Carta do Município, confirmando a existência e validade dos créditos (...);*
 - *Carta do Fornecedor dirigida ao Município e por este devidamente acusada (...);*
 - *Carta dirigida ao Banco (...) autorizando o débito em conta para o pagamento ao Banco (...).*
- (...);”;

m) Por seu turno, o Acordo celebrado entre o Município do Porto e o BCP, junto a fls. 658 dos autos, procede ele próprio ao elenco dos fornecedores e créditos vencidos abrangidos, integra a aceitação do Município da respectiva exigibilidade e cessão e o compromisso do seu pagamento integral, regulando essencialmente o momento do seu pagamento ao Banco (7 meses após a assinatura do Acordo) e os juros a pagar;

n) No Relatório de Auditoria n.º 43/2007-2.^a Secção⁴, à Empresa Municipal GOP – Gestão de Obras Públicas da Câmara Municipal do Porto, EM, que nas palavras da autarquia “descreve (...) com pormenor e rigor a natureza das operações” (cfr. ofício a fls. 772 e segs.), refere-se, designadamente:

⁴ Vd. https://www.tcontas.pt/pt/actos/rel_auditoria/2007/audit-dgtrc-reI043-2007-2s.pdf



- Existirem contratos entre a empresa municipal e a autarquia do Porto que “ (...) 63. *Destinam-se genericamente, todos eles, a atribuir à empresa a gestão de várias obras públicas, cuja especificação consta do próprio documento. Os serviços prestados subdividem-se nas seguintes tipologias: serviços relacionados com a execução da obra, os quais se confinam à própria obra; serviços relacionados com o projecto e com a obra, que incluem estudos técnicos, projecto, revisão do projecto, consultoria, fiscalização e licenciamento, e serviços de gestão, no qual estão integrados os trabalhos de coordenação geral aos níveis técnico, financeiro, logístico, e os serviços de gestão do pós-construção(...)*”;
- “64. *Para além da discriminação das obras a serem geridas pela GOP, encontra-se igualmente definida a atribuição de um suporte financeiro, cujo montante é disponibilizado pelo município da seguinte forma: parcelas semestrais para os serviços de gestão, denominados encargos gerais de gestão (EGG), que se destinam a suportar os custos de estrutura da empresa; e verbas destinadas ao pagamento de dívidas da empresa para com terceiros, que são satisfeitas mediante entrega de documentos justificativos de despesa. **Caso se verifiquem atrasos no pagamento por parte do***



município, este obriga-se ao pagamento de juros de mora a terceiros, que os reclamem, com a transferência de tais montantes para a GOP.”
(sublinhado nosso)

- “65. Todos estes contratos e aditamentos têm como objectivo comum a transferência de verbas de investimento do orçamento do Município do Porto para a GOP, com vista a que esta proceda aos pagamentos a empreiteiros devidos pela execução das diversas obras neles consignadas.”;
- “78. (...) após o registo pelos serviços da empresa de toda a documentação comprovativa da despesa, a mesma é enviada mensalmente à CMP a fim de ser facturada e paga, quer via contrato-programa ou via contrato de cessão de créditos.”;
- “85. No âmbito dos denominados “contratos-programa” celebrados entre o município do Porto e a GOP, verificou-se o sucessivo incumprimento pela CMP das transferências previstas, o que teria como consequência a impossibilidade da empresa cumprir compromissos assumidos perante os empreiteiros.

86. A fórmula utilizada para solucionar tal problema consistiu no recurso a contratos de factoring. Assim, em



29/12/2004, 30/06/2005 e 30/12/2005, celebrou a GOP com o Banco BPI, SA, três contratos (substancialmente idênticos) denominados de “cessão de créditos”, cada um deles com o prazo de seis meses (...) num total de € 33.000.000 (...).”

- *“89. A CMP não procedeu ao pagamento destas despesas previstas no seu orçamento – perante a apresentação das respectivas facturas pelos empreiteiros à GOP – pelo que incorreu numa dívida de índole administrativa, que se confina nos domínios da execução orçamental (recorde-se que do ponto de vista substantivo, o pagamento a efectuar à empresa, por virtude dos “contratos-programa”, em nada difere do pagamento a efectivar directamente ao empreiteiro).”*

- *“91. Resulta da análise desses contratos, quer por via de diversas cláusulas neles contidas, quer, especialmente, pelo poder conferido ao banco de aceitar os créditos na modalidade “Com Recurso”⁵(**que lhe permite exigir do aderente os valores que o devedor (CMP) não pague**), **ter de concluir-se estarmos perante uma das modalidades de cessão de créditos em que o risco***

⁵ Reitera-se que esta possibilidade não vem referenciada pela autarquia no processo de visto ora em apreciação.



do não pagamento pelo devedor corre por conta do aderente.

- 92. *Do exposto é inevitável concluir-se que, não obstante o risco poder considerar-se desprezível, em substância, o não pagamento pela autarquia dos valores respeitantes à execução de empreitadas se converteria numa dívida financeira da empresa (onde a própria CMP é parte activa) contraída a favor da mesma autarquia. Tal situação violaria o artigo 25.º, n.º 3, da Lei n.º 58/98, de 18 de Agosto.”*
- “100. (...) *considera-se que a contratação da cessão de créditos entre a GOP e o BPI (únicos outorgantes do contrato em que o objecto visa exclusivamente a cessão de dívidas cujo titular é a CMP) revela-se uma forma indirecta de financiamento da empresa municipal - numa situação de dificuldades de tesouraria -, assumindo o município um papel activo diligente através de celebração de acordos “paralelos” com a instituição bancária em causa (...).*

101. Conjugando o normativo disposto na Lei 58/98, de 18 de Agosto (art. 25.º, n.ºs 3 e 4) e na Lei n.º 107-B/2003, de 31 de Dezembro (art.º 20º, n.º 2) – e subsequentes leis do orçamento –, e apesar de se saber que o financiamento bancário se encontrava vedado para



a empresa municipal dado o seu contributo directo para o endividamento líquido da autarquia, considera-se que tratando-se de uma dívida de natureza financeira (pagamento de dívidas e juros moratórios, que alteram o Passivo do município), esta deve concorrer para os limites da capacidade de endividamento da autarquia do Porto, no ano a que respeita. De notar que para o exercício em análise, a autarquia já tinha ultrapassado os níveis legais de endividamento (...)”.

- o) No ofício NUD:I/116323/07/CMP, de 24-07-2007, relativo ao contraditório ao Relatório de Auditoria que vimos referindo, a fls. 985 e segs. do processo, a Câmara Municipal do Porto refere o seguinte quanto aos contratos de cessão de créditos:

“Por determinação superior do Excelentíssimo Senhor Presidente da Câmara Municipal, o Gabinete de Auditoria e Controlo Interno (GACI) da Câmara Municipal do Porto realizou o “Apuramento dos procedimentos de controlo das participadas – Empresa Municipal de Habitação e Manutenção, EM”, cujo relatório foi concluído em 21 de Agosto de 2006.

O referido trabalho veio questionar a legalidade da realização da cessão de créditos pelas empresas municipais, atentos os Acórdãos n.º 48/03, de 11 de Abril



e n.º 29/03, de 1 de Julho, do Tribunal de Contas, bem assim as suas Deliberações n.º 1/2004 e n.º 2/2004.

Consequentemente, considerando as conclusões relacionadas com o recurso das empresas municipais à figura da “Cessão de Créditos”, o Excelentíssimo Senhor Presidente da Câmara Municipal, após tomar conhecimento, emitiu um despacho, em 7 de Setembro de 2006, através do qual adverte os serviços/empresas municipais a fim de não realizarem operações desta natureza “independentemente do mérito que essas operações possam ter em sede de gestão financeira, da frequência com que poderão estar a ser feitas pelas restantes autarquias nacionais e mesmo da aparente irracionalidade da lei vigente.””;

- p)** A operação de reestruturação contém-se nos actuais limites quantitativos do endividamento do Município do Porto;
- q)** A operação submetida a visto não implica aumento do endividamento líquido da autarquia.

2.2. DA INTERPRETAÇÃO DO ACÓRDÃO RECORRIDO

Diz aquele Acórdão (ponto 4.):



- *O Município do Porto invoca para a contracção do empréstimo em causa o disposto nos artigos 38.º (n.ºs 4, 5 6 e 8) e 39.º da Lei 2/2007 (cfr. Informação de 14-06-2007, a fls. 72 do processado), ainda que a própria autarquia reconheça, no ofício n.º I/18939/08/CMP, de 30-01-2008, a fls. 667 e segs. dos autos que “o contrato de empréstimo não se destina a financiar novos investimentos, nem é concedido ao abrigo de qualquer plano de saneamento ou reequilíbrio aprovado pelo Município”.*
- *Neste mesmo ofício são explicitadas as opções gestionárias com base nas quais se pretendeu através da operação, reestruturar a dívida do Município, procurando, na sua perspectiva, obter melhores condições financeiras, reduzir custos administrativos e de gestão, distribuir temporalmente as amortizações, obter margens de tesouraria e minimizar a exposição a riscos.*
- *Tendo em atenção o quadro legal acima descrito, **admite-se que este tipo de operações de reestruturação seja possível na medida em que prossiga os princípios e objectivos definidos no artigo 35.º da Lei n.º 2/2007**, mas apenas se não houver alteração da natureza e finalidade da dívida a reestruturar e se respeitem as limitações legais a ela aplicáveis.*



- *Óbvio é que, devendo as modificações introduzidas respeitar os limites legais do tipo de crédito abrangido, só poderão substituir-se contratos de empréstimos válidos e não poderá por via da reestruturação aquilo que não seria legalmente possível pela celebração dos contratos originários;*
- *Ora, na parte em que a concreta operação creditícia em apreciação reestrutura os empréstimos contraídos para financiar a realização de investimentos, verifica-se que se procede a uma substituição de contratos válidos, a uma alteração dos credores, substituindo vários por um só e que se invoca a aplicação de melhores condições de preço;*
- *No entanto, a alteração mais significativa é uma considerável reprogramação da dívida, que prolonga entre 6 e 20 anos mais o prazo de amortização dos empréstimos originais, já de si feitos a 10,15 e 20 anos, com os inerentes custos acrescidos;*
- *Ainda assim, os esclarecimentos e elementos remetidos pela Câmara, a coberto do ofício acima referido, apontam para o que o novo prazo de reembolso está ainda aquém da vida útil dos investimentos que estão na base dos empréstimos originais, o que permite admitir que, nesta parte, a operação não põe em causa o disposto no n.º 5 do art.º 38.º da Lei n.º 2/2007, respeitando os limites legais para o endividamento destinado a investimento;*



- *Poderia, então, neste segmento, caracterizar-se a reestruturação pretendida como um empréstimo para investimento nos termos do artigo 38, n.º 4 e 5, da Lei das Finanças Locais;*
- ***Já o mesmo não sucede na situação relativa à consolidação do passivo titulado por Cessão de Créditos/Factoring;***
- **No ponto 5. do Acórdão Recorrido procedeu-se à apreciação do outro segmento⁶ – o segmento do empréstimo destinado a pagar as dívidas do Município, no montante de €28.880.169,42 – concluindo-se, quanto a este segmento e agora já no ponto 6. do aresto, que o empréstimo submetido a fiscalização prévia, na parte em que consolida e reprograma dívidas do Município ao BPI e ao BCP, com origem em créditos cedidos a estes Bancos por credores da autarquia, não se enquadra em nenhuma das finalidades previstas no n.º 4 do artigo 38.º da Lei n.º 2/2007, ou em qualquer outro mecanismo de endividamento municipal admitido por lei;**
- **Mais conclui-se: A contracção do presente empréstimo viola, assim, o disposto no artigo 38.º, n.ºs 1 e 4, que integram normas de natureza financeira, o que constitui fundamento de**

⁶ Por contraponto com o segmento do empréstimo supra referido.



recusa do visto ao contrato, nos termos da alínea b) do n.º 3 do art.º 44.º da Lei 98/97, de 26 de Agosto⁷.

2.3. DA DELIMITAÇÃO DO OBJECTO DO RECURSO

Serviu a ponto 2.2. deste Acórdão para entendermos exactamente o que está em causa com o presente recurso jurisdicional.

O Acórdão recorrido recusou o visto ao contrato com fundamento no facto do empréstimo, na parte, em que com ele se pretende pagar o montante de € 28.880.169,42 *correspondente a créditos detidos pelos BPI e BCP sobre a autarquia, em virtude deste bancos os terem comprado aos fornecedores do Município elencados no ponto 2.g) e h) (...), ao abrigo de contratos de Cessão de Créditos (cfr. correspondência a fls. 592 e segs. do processo) e/ou Factoring (cfr. vários outros documentos constantes dos autos, nomeadamente o ofício da autarquia a fls. 667 e segs.), violar o disposto no n.ºs 1 e 4 do art.º 38.º da LFL.*

Daí que o recurso jurisdicional apenas impugne o Acórdão recorrido, nessa parte.

⁷ A esta parte do Acórdão corrido voltaremos mais à frente, de uma forma mais detalhada.



Tribunal de Contas

Equivale isto a dizer que a parte restante do empréstimo, que, o Acórdão recorrido, “admite” ser “possível na medida em que prossiga os princípios e objectivos definidos no artigo 35.º da Lei n.º 2/2007” e que “permite admitir que, nesta parte, a operação não põe em causa o disposto no n.º 5 do art.º 38.º da Lei 2/2007, respeitando os limites legais para o endividamento destinado a investimento”, podendo⁸, “neste segmento, caracterizar-se a reestruturação pretendida como um empréstimo para investimento nos termos do art.º 38.º, nºs 4 e 5, da Lei das Finanças Locais”, é matéria não controvertida e, portanto, consolidada, tendo a Recorrente, e bem, entendido, quanto a essa parte, não ter legitimidade para recorrer.

Ou seja, o em sede de 2.º Instância, quer se concorde, ou não, com a argumentação aduzida, o Tribunal não se poderá pronunciar sobre essa parte do segmento do empréstimo submetido a fiscalização prévia e, conseqüentemente, sobre essa parte do Acórdão recorrido, já relativamente a esta nenhuma ilegalidade foi apontada.

Delimitado o objecto do recurso jurisdicional, analisemos, agora, a alegação da Recorrente que, no seu entender, faz cair a argumentação do Acórdão recorrido, na parte impugnada.

⁸ A palavra usada é “poderia”.



2.3.1.

DO ACÓRDÃO RECORRIDO, NA PARTE CONTROVERTIDA E IMPUGNADA PELA RECORRENTE

Argumenta o Acórdão recorrido:

- “O montante em causa (€ 28.880.169,42, representando perto de 45% do valor total do empréstimo) corresponde a créditos detidos pelos BPI e BCP sobre a autarquia, em virtude de estes bancos os terem comprado aos fornecedores do Município elencados nos pontos 2.g) e h) deste Acórdão, ao abrigo de contratos de Cessão de Créditos (cfr. correspondência a fls. 592 e segs. do processo) e/ou de *Factoring* (cfr. vários outros documentos constantes dos autos, nomeadamente o ofício da autarquia a fls. 667 e segs.).”
- Os elementos juntos aos autos evidenciam, no entanto (ver também Relatório de Auditoria n.º 43/2007-2.ª Secção, designadamente o n.º 7 do Sumário Executivo), que os acordos celebrados entre o Câmara e os Bancos cessionários que lhes foram associados “foram procurados e subscritos” por aquela “com vista a obter um financiamento dos Bancos para pagar as suas dívidas para com os credores que ela própria identificou, com um montante máximo acordado, com a fixação de prazos de reembolso, que diferiram e fraccionaram o pagamento por prazos que ultrapassaram um ano, com amortizações sem



relação directa com a autonomia e natureza dos créditos e com uma remuneração convencionada, através do juro”;

- O que se pretende com estes acordos mais não foi do que converter “dívida administrativa resultante da execução de empreitadas ou compras públicas em dívida financeira junto de entidades bancárias, dívida de curto prazo em dívida de médio e longo prazo (consoante os prazos de pagamento acordados)”, e, por essa via, alterar a relevância e leitura contabilística dessas dívidas;
- E sendo **a dívida de natureza financeira** esta devia ter concorrido para os limites da capacidade de endividamento da autarquia;
- O Tribunal de Contas tem vindo a chamar à atenção para a utilização indevida deste expediente, o que fez nas Deliberações nºs 1/2004-AUDIT-1.^a S e 2 /2004-AUDIT-1.^aS, nas recusas de visto proferidas (vide Acórdãos n.º 29/03-Jun-1.^aS/PL, e 48/03-11ABIL.03-1.^a S/SS) e no próprio Relatório de Auditoria citado, o qual sublinhava como, por esta via, a Recorrente ultrapassou os seus limites de endividamento;
- Esta forma informal de criar crédito financeiro nunca foi prevista nem consentida pela lei, como, aliás, se referenciava nas citadas



deliberações deste Tribunal, sendo mesmo, hoje, expressamente proibida pela actual Lei das Finanças Locais⁹.

- Ou seja, face à análise de todos os elementos, a “situação em apreciação não corresponde a uma simples Cessão de Créditos de curto prazo **mas integra substancialmente um endividamento financeiro de médio prazo**, como já se apontava no Relatório de Auditoria n.º 43/2007-2.ª Secção.”

Conclui, em síntese, o referido Acórdão:

O endividamento financeiro do Município do Porto junto do BPI e do BCP, assim operado, foi ilegal por várias razões:

- *Por ter sido efectuado através de empresas municipais, nos casos em que a elas foi atribuído o encargo de pagar aos fornecedores e empreiteiros por bens e serviços destinados à autarquia, violando o disposto no artigo 25.º, n.º 3, da Lei n.º 58/98, de 18 de Agosto, conforme se afirmou no. § 92 do Relatório de Auditoria n.º 43/2007- 2.ª Secção;*
- *Por ultrapassar os limites quantitativos de endividamento então aplicáveis ao Município (cfr. § 101 do Relatório de*

⁹ Entendemos, tal como João Carvalho, Maria José Fernandes, Pedro Camões e Susana Jorge referem no *Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses 2005*, página50: “(...) controlo é reforçado ao proibir-se, expressamente, a celebração de contratos com entidades financeiras com a finalidade de consolidar dívida a fornecedores ou outra dívida de curto prazo, isto é, impede-se a negociação de dívida de curto prazo com ampliação dos prazos de pagamentos dos mesmos.”



Auditoria n.º 43/2007- 2.ª Secção e respectiva documentação anexa e documento a fls. 990);

- Por não ter sido titulado pelo instrumento adequado: contrato de empréstimo celebrado nos termos da Lei das Finanças Locais e demais legislação aplicável;*
- Por não se enquadrar em nenhum dos instrumentos creditícios previstos na Lei das Finanças Locais então em vigor (Lei n.º 42/98, de 6 de Agosto, e, nomeadamente, o seu artigo 24.º, n.º 2) ou em qualquer outra norma legal permissiva;*
- Por ter sido executado sem ter sido submetido a fiscalização prévia do Tribunal de Contas, como era necessário por força do disposto na alínea a) do n.º 1 do artigo 46.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.*

(...)

A situação que original e substancialmente se verificou foi um incumprimento reiterado de pagamentos a fornecedores, sejam eles de bens de consumo corrente, de serviços ou de imobilizado, por insuficiência da dotação orçamental que foi invocada para a assumpção do respectivo compromisso, ou seja, uma evidente incapacidade de solver encargos assumidos. A esta incapacidade, que se tem mantido no médio prazo, respondeu-se com um expediente ilegal.



Aceitar a reestruturação das dívidas assim contraídas (mesmo que os prazos e contabilização das mesmas já não as caracterizem como de curto prazo) num empréstimo de longo prazo, como o que agora se submete a fiscalização prévia, corresponderia, a final, a, com o singelo pretexto de uma gestão mais vantajosa da carteira de empréstimos da autarquia, permitir obter um resultado que pela via normal do crédito público não era nem foi possível. E, como acima se referiu, não se pode aceitar uma reestruturação de dívida que permitiria esse resultado, consolidando passivos originariamente de outra natureza e legitimando e prolongando no longo prazo operações de endividamento ilegal.

e) A Câmara Municipal do Porto vem ainda invocar que, para além de ter natureza financeira, o endividamento em causa respeita a investimentos cuja vida útil se manterá para além dos próximos vinte anos.

No entanto, tal não é relevante, por não terem atempadamente sido contratualizados quaisquer contratos de empréstimo para financiamento de específicos investimentos, nos termos da Lei das Finanças Locais, que se pudessem ter por válidos e eficazes, e que pudessem agora ser prolongados.

Repete-se: substancialmente, a situação corresponde à necessidade de financiar dívidas não satisfeitas a fornecedores, sejam eles de bens de consumo corrente, de serviços ou de



imobilizado, que se transformaram, ilegalmente, em dívidas bancárias.

2.3.2

APRECIÇÃO DA ARGUMENTAÇÃO ADUZIDA NO ACÓRDÃO RECORRIDO

Discorda-se da argumentação exposta pelas razões que, sinteticamente, se apresentam:

1. O pedido de fiscalização prévia tem por objecto “verifica se os actos, contratos ou outros instrumentos geradores de despesa ou representativos de responsabilidades financeiras directas ou indirectas estão conformes com as leis em vigor e se os respectivos encargos têm cabimento em verba orçamental própria” (art.º 44.º, n.º 1, da Lei 98/97);
2. A causa de pedir é constituída por toda a factualidade que permita ao juiz concluir pela (i)legalidade – art.º 44.º, n.º 3, alínea a) da Lei 98/97, e pela (i)legalidade financeira dos referidos actos, contratos ou outros instrumentos geradores de despesa (...) – art.º 44.º, n.º 3, alíneas b) e c), da mesma Lei¹⁰;

¹⁰ Acórdão n.º 11/08-18JUL-2008-1.ª S-PL



3. O objecto do pedido de fiscalização prévia é contrato remetido a fiscalização, e as eventuais ilegalidades a apreciar são, em regra, apenas as constantes desse contrato;
4. A afirmação contida no Acórdão recorrido de que os acordos de pagamento entre o Município e os Bancos cessionários é “inválida” é uma asserção que só em sede própria poderia ser apreciada e conhecida (através de processo para efectivação de responsabilidade ou de processo de fiscalização prévia), pelo que a relação de causa e efeito estabelecida no Acórdão recorrido entre a “invalidade” desses acordos e o presente contrato cai pela base;
5. **Daí que o que nos importe analisar seja a legalidade/validade deste novo contrato, face à legislação financeira aplicável, já foi este o contrato que foi submetido a fiscalização prévia.**

2.4. DA VIOLAÇÃO DO N.º 12 DO ART.º 38.º DA LEI N.º 2/2007, DE 15 DE JANEIRO (questão suscitada oficiosamente a fls. 81 e 82 do recurso jurisdicional)

Regime de crédito dos municípios encontra-se previsto no art.º 38.º da Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro.



Tribunal de Contas

O n.º 12 do art.º 38.º da LFL estatui:

É vedado aos municípios a celebração de contratos com entidades financeiras com a finalidade de consolidar dívida de curto prazo, bem como a cedência de créditos não vencidos.

Importa, por isso, tipificar a dívida que se pretende amortizar com a contracção do presente empréstimo.

O contrato cujo visto foi recusado, tem por objectivo a reestruturação de passivos diversos, atingindo o montante global de €64.227.862,18, que **inclui várias dívidas do Município do Porto, resultantes de créditos do BPI e BCP, no valor de €28.880.169,42, créditos esses comprados por aqueles Bancos a fornecedores dos Municípios** e que constam do Anexo I ao contrato – vd. Pontos 16.º a 18.º do Recurso.

As dívidas listadas no indicado Anexo, resultantes dos fornecimentos de produtos/serviços prestados a esta câmara – vd. ofício de 29DEZ2004, a fls. 598 e SS., da Direcção Municipal de Finanças e Património e alínea h) do probatório –, **reportam-se a facturas cuja data de vencimento é, em regra, de um mês**, o que, na sua génese, configura a prática de uma relação comercial de curto prazo, escriturada contabilisticamente como dívida de curto prazo.



O curto prazo é entendido como aquele que se esgota no período de um ano, por oposição ao médio e longo prazo, superior a um ano.

Veja-se, a propósito, a nota inserta (por todos, no POCAL) que indica que as dívidas a terceiros a médio e longo prazo devem ser desenvolvidas *segundo as rubricas existentes no curto prazo, atendendo às previsões de cobrança e exigibilidade da dívida ou de parte dela, a mais de um ano.*

Por outro lado, também resulta dos autos que os acordos de pagamento feitos entre a Câmara e os Bancos (BPI e BCP) com vista ao pagamento dos créditos cedidos pelas empresas identificadas nas alíneas i) e j) do probatório àquelas entidades bancárias se reportam a dívidas de curto prazo.

Por exemplo, nos termos do Protocolo de Acordo entre o Município do Porto e o Banco BPI,S.A., **celebrado em 29 de Dezembro de 2005**, os créditos abrangidos pelo Protocolo serão pagos em 2 prestações, nas datas de **30 de Junho de 2006** e **29 de Dezembro de 2006**, ou seja, no prazo de um ano (vide fls. 776 e 777; cláusula 2.^a).

O mesmo acontece com o acordo de pagamento **celebrado entre o Município e o BCP, em 30 de Maio de 2006**, nos termos do qual os



Tribunal de Contas

créditos se venceriam em **31 de Dezembro de 2006**, ou seja num prazo inferior a um ano (fls. 658 e ss., designadamente Anexo II).

Nenhuma destas dívidas foi paga pelo Município (alínea h) do probatório).

Ou seja, o que está subjacente a este empréstimo (na parte impugnada e controvertida) é o objectivo de pagar, no médio/longo prazo, dívidas originariamente de curto prazo, que não perderam tal qualidade pelo decurso do tempo, para efeitos do nº. 12 do artº. 38º da LFL, designadamente com os acordos de pagamento celebrados com os Bancos BPI/BCP, que não foram pagas nos períodos contratados/acordados, e que, agora, são apresentadas como se dívidas de médio e longo prazo se tratasse.

Com efeito, à luz do nº. 12 do artº. 38º da LFL, não é pelo facto de uma dívida de curto prazo não ter sido paga no prazo contratado/acordado que a transforma numa dívida de médio e longo prazo.

Neste sentido, é irrelevante que aquelas facturas titulem o fornecimento de bens de capital ou de bens correntes, já que o que se pretende pagar com o presente empréstimo, repete-se, são dívidas originariamente de curto prazo e que pelo decurso



do tempo não perderam tal qualidade, para efeitos do disposto no n.º 12 do art.º 38.º da LFL.

Ao querer-se celebrar um contrato de empréstimo que também tem por finalidade amortizar dívidas de curto prazo está-se, naturalmente, a celebrar um empréstimo que também tem por finalidade consolidar dívida de curto prazo, **o que é vedado pelo n.º 12 do art.º 37.º da Lei das Finanças Locais.**

2.4.1.

Alega, no entanto, a Recorrente que a interpretação dos preceitos relativos ao endividamento autárquico se deverá fazer por referência e em consonância com os seus princípios que enformam a Lei das Finanças Locais (princípios da autonomia financeira, solidariedade intergeracional e da eficiência e rigor – artigos 3.º, n.ºs 1 e 2, 4.º, n.º 3, e 35.º, todos da LFL).

Dispõe o art.º 3.º, sob a epígrafe “Princípio da autonomia financeira dos municípios e freguesias”, que:

1. Os municípios e as freguesias têm património e finanças próprios, cuja gestão compete aos respectivos órgãos.

2. A autonomia financeira dos municípios e das freguesias assenta, designadamente, nos seguintes poderes dos seus órgãos:



- a) *Elaborar, aprovar e modificar as opções do plano, orçamentos ou outros documentos previsionais;*
- b) *Elaborar e aprovar os documentos de prestação de contas;*
- c) *Exercer poderes tributários que legalmente lhes estejam concedidos;*
- d) *Arrecadar e dispor de receitas que por lei lhes estejam destinadas;*
- e) *Ordenar e processar as despesas legalmente autorizadas;*
- f) *Gerir o seu património, bem como aquele que lhes esteja afecto.*

3 - *São nulas as deliberações (...).*

4 – São igualmente nulas as deliberações de qualquer órgão dos municípios e freguesias que determinem ou autorizem a realização de despesas não permitidas por lei.”

Argumenta a recorrente que princípio da autonomia financeira, tal como os restantes princípios, são normas que estão na base ou constituem a *ratio* de regras jurídicas, desempenhando uma função de revelação das normas que não são expressas por qualquer enunciado legislativo, possibilitando aos juristas, sobretudo aos juízes, o desenvolvimento, integração e complementação do direito (alíneas E) e F) das Conclusões).

Mais argumenta que:

- O regime de crédito público, fixado nos artigos 35.º a 44.º da Lei 2/2007, deve ser lido, interpretado e integrado, em homenagem a um sistema aberto de normas e princípios (alínea G) das Conclusões);



- O art.º 3.º, ao referir-se aos poderes dos municípios deixa em aberto o seu conteúdo, ao juntar um advérbio de modo à letra da Lei. Esta fala em designadamente, o que equivale a dizer que existiriam tantos poderes quantos a gestão do património o exigir (alínea H) das Conclusões);
- Daí que a letra do referido preceito autorize a conclusão de que a agregação de passivos financeiros seguida da reprogramação possam ser configuradas como poderes derivados da autonomia financeira (alínea H) das Conclusões);
- Isto não significa que não haja limites. Esses existem e foram densificados em regras constantes dos artigos 35.º e ss. (alínea I) das Conclusões);
- É essa a sua função: servir de pressuposto à actuação cuja discricionariedade de resultado é um dado adquirido pelo art.º 3.º da LFL, mais concretamente, pelo seu n.º 2 (alínea I) das Conclusões);
- A consolidação de passivos mais não é do que um meio para atingir um fim consentido no elenco de poderes do art.º 3.º, n.º 2, da LFL, ou seja, uma racionalidade de gestão (cfr. alíneas J) K) e O) das Conclusões e Requerimento de fls. 85 a 87)
- Numa frase: a consolidação de passivos visa uma melhor gestão dos dinheiros públicos, na medida em que permite a reprogramação de passivos com redução dos custos directos e indirectos da dívida, uma distribuição equilibrada dos custos por



vários orçamentos anuais, evita-se a concentração excessiva de amortizações num determinado período, bem como exposição a riscos, para além do risco normal de crescimento das taxas de juro no mercado, etc., respeitando os princípios consagrados no art.º 35.º da LFL (alíneas K) e O) das Conclusões e Requerimento de fls. 85 a 87).

Em face do alegado pela Recorrente e do supra exposto, **a questão que se coloca é de saber se os municípios, ao abrigo dos poderes em que assenta a sua autonomia financeira e que lhe são conferidos pela lei – art.º 3.º, n.º 2, da LFL – ou que, pelo menos, dela não podem ser excluídos, na medida em que visem uma gestão mais eficiente dos seus passivos financeiros e que até visem prosseguir os princípios orçamentais e orientadores do endividamento autárquico, constantes da LFL, designadamente o da equidade intergeracional (artigos 4.º, n.º 3, e 35.º) o do rigor e eficiência (artigo 35.º), e os objectivos decorrentes deste último princípio (minimização de custos directos e indirectos numa perspectiva de longo prazo; garantia de uma distribuição equilibrada de custos pelos vários orçamentos anuais; prevenção de excessiva concentração temporal; e não exposição a riscos excessivos), podem contrair empréstimos vedados por uma norma proibitiva, *in casu*, pela 1.ª parte do n.º 12 do art.º 38.º da LFL.**



A meu ver a resposta só poderá ser negativa, pelas razões que se seguem:

- 1) Um contrato de empréstimo, porque implica uma deliberação autorizadora de realização de despesa, só poderá produzir efeitos jurídicos se tal despesa não for proibida por lei – art.º 3.º, n.º 4, da LFL;
- 2) Diz o referido art.º 3.º, n.º 4, que: “São (...) *nulas as deliberações de qualquer órgão dos municípios e freguesias que determinem ou autorizem a realização de despesas não permitidas por lei*”;
- 3) Quer isto dizer que os poderes em que assenta a autonomia financeira, bem como os restantes princípios fundamentais e orientadores da LFL, na medida em que impliquem uma deliberação de qualquer órgão municipal que determine ou autorize a realização de uma despesa, estão sempre limitados pela lei, ou seja, por uma regra jurídica que, para aquela situação em concreto, não proíba tal despesa;
- 4) *In casu*, e conforme se referiu no ponto 2.4. deste Acórdão, a celebração do contrato de empréstimo, na parte sob apreciação, está vedada pela 1.ª parte do art.º 12 do art.º 38.º da LFL, na medida em que visa consolidar dívida de curto prazo;
- 5) Ou seja, o legislador mal, ou bem, não quis que, em circunstância alguma, os Municípios celebrassem contratos com entidades financeiras com vista à consolidação de passivos financeiros de curto prazo.



6) *A latere* sempre se poderá dizer que os princípios não obedecem como as regras jurídicas à lógica de “tudo ou nada”; estes servem ontem como hoje, designadamente, para integrar lacunas, e até para interpretar as regras, mas nunca para as derogar.

7) Improcedem, por tudo quanto foi exposto, todas as conclusões da alegação.

3. DECISÃO

Termos em que Acordam em julgar o presente recurso improcedente, por não provado, mas com fundamento na violação do disposto na 1.^a parte do n.º 12 do artº 38.º da LFL.

Registe e notifique.

Transitado, conclua.

Lisboa, 06 de Janeiro de 2009

Os Juízes Conselheiros

Helena Ferreira Lopes



Tribunal de Contas

João Figueiredo

Carlos Moreno

O Procurador-Geral Adjunto.

(Jorge Leal)



DECLARAÇÃO

Recurso Ordinário nº 6/2008

Processo nº 1460/07

1. Subscrevo o acórdão na sua decisão de julgar o recurso improcedente, por violação do disposto no nº 12 do artigo 38º da Lei das Finanças Locais e nos fundamentos, de facto e de direito, que nele sustentam tal decisão. Subscrevo-o em tudo o mais, mas com as restrições que resultam do número seguinte.
2. Dos factos elencados no acórdão recorrido que agora se reassumem (vide, em especial, as alíneas h) a m) do nº2 do presente acórdão) e do enquadramento jurídico naquele feito resulta a demonstração de que o contrato sujeito a visto tem como objecto dívidas ilegalmente contraídas junto de duas instituições bancárias e como objectivo a reestruturação de tais dívidas. Por isso, considero que a violação a que se refere o número anterior acresce às que foram identificadas no acórdão recorrido cuja decisão e respectivos fundamentos também subscrevo.

Lisboa, 6 de Janeiro de 2009

O Juiz Conselheiro

(João Figueiredo)



Tribunal de Contas
