



## ACÓRDÃO N.º 4/09 – 28JAN2009-1.ª S-PL

### RECURSO ORDINÁRIO N.º36/08

(P. n.º 1 150/2008)

#### DESCRITORES:

Lei n.º 2/2007, de 15/01 (LFL);

Empréstimos de médio de longo prazos (1.ª parte do n.º 4 do art.º 38.º da LFL)

Contratos com entidades financeiras com a finalidade de consolidar dívida de curto prazo (1.ª parte do n.º 12 do art.º 38.º da LFL).

Interpretação dos segmentos das supra referidas normas.

#### SUMÁRIO:

1. O elemento racional conjugado com os elementos literal, sistemático e histórico, no que à interpretação de normas respeita, apontam claramente para interpretação segundo a qual do conteúdo normativo da 1.ª parte do n.º 12 do art.º 38.º da LFL se devem considerar excluídos os contratos de empréstimos a que se referem o n.º 4 do art.º 38.º da mesma Lei;
2. Sem prejuízo de norma em contrário, apenas poderemos considerar incluídos na previsão da 1.ª parte do n.º 4 do art.º 38.º da LFL os investimentos a realizar no próprio ano da celebração do contrato, bem como os a realizar em anos futuros, e ainda os executados em anos transactos e que não constituam despesa contratual a pagar naqueles anos.

A Juíza Conselheira  
(Helena Ferreira Lopes)



## ACÓRDÃO N.º 4/09 – 28JAN2009-1.ª S-PL

### RECURSO ORDINÁRIO N.º36/08

(P. n.º 1 150/2008)

#### 1. RELATÓRIO

**1.1. A Câmara Municipal de Monforte**, inconformada com o Acórdão n.º 130/08, de 28/10/2008, **que recusou o visto ao contrato de empréstimo celebrado entre aquela entidade e a Caixa de Crédito Agrícola Mútuo de Estremoz, Monforte e Arronches, C.R.L.**, através do qual a Caixa Agrícola concede ao Município um financiamento de € 786.893,30, pelo prazo de 15 anos, vem do mesmo interpor recurso jurisdicional, concluindo como se segue:

“1- O contrato de empréstimo em causa enquadra-se numa das finalidades legalmente admissíveis para o recuso ao crédito municipal, configurando um empréstimo a longo prazo para investimentos, ao abrigo do disposto no artigo 38.º, n.º 4, da Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro;

2- O facto de existir dívida respeitante a investimento e esta se encontrar vencida não desvirtua a natureza da finalidade a que o contrato de empréstimo se destina;

3- O financiamento decorrente do contrato de empréstimo em causa destina-se exclusivamente a ser aplicado na liquidação da facturação respeitante a investimentos;

4- O financiamento de dívidas resultantes de encargos assumidos e não pagos em investimentos concluídos consubstancia não a consolidação de passivos, mas sim o financiamento de investimentos,



# Tribunal de Contas

---

os quais, pelo facto de se encontrarem concluídos não poderão ter outra designação que não (e tão só) a de investimentos;

5- O empréstimo, a ser autorizado, não iria contribuir para o endividamento líquido do município, já que as mencionadas facturas estão devidamente contabilizadas no passivo da autarquia a 31 de Dezembro de 2007;

6- Tratando-se de um empréstimo ao investimento não lhe é aplicável a proibição genérica constante do n.º 12 do art.º 38.º da Lei 2/2007, de 15 de Janeiro;

7- A contratação do presente empréstimo não viola o disposto nos artigos 38.º, n.ºs 1, 4 e 12 da Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro, normas de natureza financeira, pelo que não subsiste fundamento de recusa de visto.

**1.2.** O Ex.mo Senhor Procurador-Geral Adjunto emitiu parecer no sentido da improcedência do recurso, reafirmando, no essencial, os argumentos aduzidos no Acórdão recorrido (fls. 25 a 28).

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

## **2. FUNDAMENTAÇÃO**

**2.1. O Acórdão recorrido deu como assente a seguinte factualidade:**

*1. O Município de Monforte remeteu para fiscalização prévia o contrato de empréstimo celebrado entre aquela entidade e a Caixa de Crédito Agrícola Mútuo de Estremoz, Monforte e Arronches, C.R.L., através do*



## Tribunal de Contas

---

*qual a Caixa Agrícola concede ao Município um financiamento de € 786.893,30, pelo prazo de 15 anos.*

### **2.**

**a)** *A Câmara Municipal de Monforte, por deliberação de 4 de Junho de 2008, a fls. 9 dos autos, deliberou iniciar os procedimentos administrativos com vista à contratualização de um empréstimo bancário no valor acima referido, para suportar o montante da comparticipação municipal em três projectos objecto de candidatura ao financiamento do Quadro Comunitário de Apoio III;*

**b)** *Após as consultas ao mercado, o empréstimo foi autorizado pelas deliberações de 18 de Junho e 16 de Julho de 2008, da Câmara Municipal, e de 27 de Junho de 2008, da Assembleia Municipal de Monforte, constantes a fls. 17 a 21 do processo;*

**c)** *O contrato foi concluído em 14 de Agosto de 2008;*

**d)** *O financiamento contratado destina-se a ser utilizado no pagamento de encargos decorrentes de três investimentos identificados no n.º 2 da cláusula 1.ª do contrato:*

- (1) Preservação e salvaguarda do recinto escolar de Santo Aleixo;*
- (2) Beneficiação da E. M. 506, por Santo Aleixo;*
- (3) Loteamento do Campo dos Loureiros, em Assumar;*

**e)** *As obras relativas aos três investimentos em causa haviam já sido fisicamente concluídas em (1) 4 de Abril de 2006, (2) 30 de Janeiro de 2006 e (3) 28 de Junho de 2006, respectivamente (vd. declarações a fls. 6 e 44 a 46 dos autos);*



## Tribunal de Contas

---

- f) Em informação da Divisão de Apoio ao Desenvolvimento Económico e Planeamento Integrado da Câmara Municipal de Monforte, a fls. 6 do processado, refere-se: “Efectivamente, em termos físicos os projectos já estão concluídos, encontrando-se por resolver a questão financeira.”
- g) O empréstimo destina-se a liquidar facturas emitidas no âmbito da realização dos investimentos referidos, com as seguintes datas e montantes (Vd. fls. 44 a 46 dos autos):

<b>Factura</b>	<b>Data Emissão</b>	<b>Data de Vencimento</b>	<b>Montante (€)</b>
<i>(1) Preservação e salvaguarda do Recinto Escolar de Santo Aleixo</i>			
600064	31/01/2006	01/04/2006	55.205,16
600241	31/03/2006	30/05/2006	110.599,71
600248	31/03/2006	30/05/2006	6.090,06
600242	31/03/2006	30/05/2006	41.546,55
N.C. 600092	29/04/2006	28/06/2006	- 92,40
601296	21/12/2006	19/02/2007	16, 202,75
<i>(2) Beneficiação da E. M. 506, por Santo Aleixo</i>			
500237	29/07/2005	27/09/2005	126.081,55
500597	31/08/2005	30/10/2005	48.685,04
500358	30/09/2005	29/11/2005	195.228,34



## Tribunal de Contas

---

<b>Factura</b>	<b>Data Emissão</b>	<b>Data de Vencimento</b>	<b>Montante (€)</b>
500394	31/10/2005	30/12/2005	31.571,78
500909	30/11/2005	29/01/2006	18.721,84
500960	30/11/2005	29/01/2006	87.352,97
500961	30/11/2005	29/01/2006	66.282,70
<i>(3) Loteamento do Campo dos Loureiros, em Assumar</i>			
51O50035	31/10/2005	31/12/2005	46.367,83
51N50027	30/11/2005	30/01/2006	81.041,77
51D50025	30/12/2005	27/02/2006	25.402,13
51160025	31/01/2006	31/03/2006	77.719,72
51260021	27/02/2006	27/04/2006	52.081,09
51460026	28/04/2006	28/06/2006	129.083,57
51O60017	25/10/2006	26/12/2006	54.609,21
51480035	30/04/2008	30/05/2008	11.708,29

**h)** Os dados fornecidos pela autarquia (vd. fls. 33 a 42) indicam que o Município tem capacidade para constituir dívida de médio e longo prazo em termos de acomodar a contracção do presente empréstimo, em respeito do disposto no n.º 2 do artigo 39.º da Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro;



- i) Os mesmos dados evidenciam que a autarquia ainda não atingiu o limite de endividamento líquido, referido no n.º 1 do artigo 37.º da mesma lei;*
- j) Em informação do Chefe da Secção de Contabilidade e Aprovisionamento da Câmara Municipal de Monforte, de 2 de Junho de 2008, a fls 4 e 5, refere-se: “(...) o endividamento líquido do Município, por efeito desta operação, não é afectado, uma vez que os valores que respeitam aos investimentos em causa, já se encontram contabilizados.”*

## **2.2. Dos fundamentos legais com base nos quais se alicerça a recusa do visto ao contrato**

**O contrato foi recusado nos termos da alínea b) do n.º 3 do art.º 44.º da Lei 98/97 – violação directa de norma financeira.**

**Para tanto, e em síntese, argumentou-se:**

- 1.** O presente empréstimo vai na prática servir para pagar algumas obras que, estando já concluídas fisicamente desde 2006 – vide alínea e) do do ponto 2. do probatório – ainda não estão financeiramente regularizadas – alínea f) do ponto 2 do probatório.
- 2.** Tal como resulta da alínea g) do ponto 2. do probatório, o montante do empréstimo destina-se, na sua quase totalidade, a satisfazer facturas já vencidas em 2005, 2006 e 2007 (apenas a factura n.º 51480035, no valor de 11.708,29€, se venceu em 2008);



3. Ora, o financiamento de dívidas resultantes de encargos assumidos já concluídos em anos anteriores, como sucede no caso em apreço, consubstancia uma consolidação de passivos e não o financiamento de investimentos;
4. A consolidação de passivos só pode ser feita no âmbito de empréstimos para saneamento ou para reequilíbrio financeiro ou no quadro específico do mecanismo previsto no artigo 128.º da Lei n.º 67-A/2007, de 31 de Dezembro, não tendo nenhuma dessas possibilidades sido accionada pelo Município de Monforte;
5. *O empréstimo em apreciação não se enquadra, pois, em nenhuma das finalidades legalmente admissíveis para o recurso ao crédito municipal, nomeadamente o n.º 4 do art.º 38.º da LFL, encontrando-se ainda abrangido pela proibição genérica constantes do n.º 12 do mesmo artigo;*

E mais à frente, **conclui** o Acórdão referido:

6. *A contratação do presente empréstimo **viola o disposto nos artigos 38.º, nºs 1, 4 e 12 da Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro, normas que se revestem de natureza financeira.***

**2.3. Por seu turno, o Município de Monforte vem alegar, no essencial o seguinte:**

1. O facto de existir dívida respeitante a investimento e esta se encontrar vencida **não desvirtua a natureza da finalidade** a que o contrato de empréstimo se destina;





2. O financiamento decorrente do contrato de empréstimo em causa destina-se exclusivamente a ser aplicado na liquidação da facturação respeitante a investimentos;
3. O financiamento de dívidas de encargos assumidos e não pagos em investimentos concluídos consubstancia não a consolidação de passivos, mas sim o financiamento de passivos, os quais pelo facto de se encontrarem concluídos não poderão ter outra designação que não (e tão só) a de investimentos;
4. Tratando-se de um empréstimo ao investimento não lhe é aplicável a proibição genérica constante do n.º 12 do art.º 38.º da Lei 2/2007, de 15 de Janeiro (LFL);
5. A contratação do presente empréstimo não viola o disposto nos artigos 38.º, n.ºs 1, 4 e 12 da LFL.

## **2.3. Dos alegados erros de julgamento em que terá incorrido o Acórdão recorrido**

### **2.3.1 Âmbito de aplicação do disposto no n.º 12 do art.º 38.º da LFL**

**Dispõe o art.º 38.º da LFL, sob a epígrafe “Regime de crédito dos municípios”, e inserido no Capítulo IV “Endividamento autárquico”, que:**

- 1- *Os municípios **podem** contrair empréstimos e utilizar aberturas de crédito junto de quaisquer instituições bancárias autorizadas por lei a conceder créditos, bem como emitir obrigações e celebrar contratos de locação financeira, nos termos da lei;*



## Tribunal de Contas

---

- 2- *Os empréstimos e a utilização de aberturas de crédito, para efeitos da presente lei são designados por empréstimos, são obrigatoriamente designados em euros e podem ser de curto prazo, com maturidade até um ano, a médio prazo, com maturidade entre 1 e 10 anos, e de longo prazo, com maturidade superior a 10 anos.*
- 3- **Os empréstimos a curto prazo são contraídos apenas para ocorrer a dificuldades de tesouraria**, devendo ser amortizados no prazo máximo de um ano após a sua contração.
- 4- **Os empréstimos a médio e a longo prazo podem ser contraídos para aplicação em investimentos, os quais devem estar devidamente identificados, ou ainda para proceder ao saneamento ou ao reequilíbrio financeiro dos municípios.**
- 5- *Os empréstimos de médio e longo prazo têm um prazo de vencimento adequado à natureza das operações que visam financiar, não podendo, em caso algum, exceder a vida útil do respectivo investimento.*
- 6- *O pedido de autorização à assembleia municipal para contração de empréstimos de médio e longo prazos é obrigatoriamente acompanhado de informação sobre as condições praticadas em, pelo menos, três instituições de crédito, bem como de mapa demonstrativo da capacidade de endividamento do município.*
- 7- (...)
- 8- (...)
- 9- (...)
- 10- **É vedado** aos municípios *quer o aceite quer o saque de letras de câmbio, a concessão de avales cambiários, a subscrição de livranças, a concessão de garantias pessoais e reais, salvo nos casos expressamente previstos na lei.*
- 11- **É vedado** aos municípios, associações de municípios e entidades do sector empresarial local *a concessão de empréstimos a entidades públicas ou provadas, salvo nos casos expressamente previstos na lei.*



- 12- *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.”.*

**Da análise do referido preceito legal podemos concluir o seguinte:**

- 1) O preceito contém regras jurídicas **permissivas**<sup>1</sup> (art.º 38, nºs 1, 3 e 4), e **proibitivas**<sup>2</sup>, verificados que se mostrem determinados pressupostos ou condicionalismos (art.º 38.º, nºs 10, 11 e 12);
- 2) Ou seja, num só preceito legal, sob a epígrafe “Regime de crédito dos municípios”, **o legislador quis abarcar não só os casos em que os municípios podem recorrer ao crédito, através de empréstimos<sup>3</sup>, como os casos em que aos municípios é proibida a utilização de determinados instrumentos financeiros, como a concessão de avales cambiários, a subscrição de livranças, a concessão de garantias pessoais e reais (n.º 10), a concessão empréstimos a entidades públicas ou privadas (n.º 11), ou a celebração de quaisquer contratos com entidades financeiras com a finalidade de consolidar dívida de curto prazo, bem como a cedência de créditos não vencidos (n.º 12);**
- 3) Dito de outro modo: **há aqui uma separação clara entre o que é permitido e o que é proibido;**

---

<sup>1</sup> Norma permissiva é a norma que permite ou autoriza determinado comportamento.

<sup>2</sup> Norma proibitiva é aquela que declara proibido certo comportamento.

<sup>3</sup> Os empréstimos e a utilização de aberturas de crédito, para efeitos da LFL, são designados por empréstimos (art.º 38, n.º2)



- 4) É, por isso, legítimo podermos afirmar que qualquer *bom legislador* – o chamado legislador *sabedor do seu ofício*<sup>4</sup> - não quis, no mesmo diploma legal e até no mesmo preceito legal, como é o caso em apreço, permitir uma operação financeira para depois logo a seguir a proibir.
- 5) E, na verdade, era isso que aconteceria se se permitisse contrair empréstimos a médio e longo prazos para investimentos (art.º 38.º, n.º 4, da LFL), quando a sua utilização se traduz no pagamento de facturas a fornecedores do imobilizado, que, em regra, titulam dívidas de curto prazo – entendendo-se como curto prazo aquele que se esgota no período de um ano, por oposição ao médio e longo prazo – e, por outro lado, se não permitisse a contracção desses empréstimos, por via da proibição constante no n.º 12 do art.º 38.º da LFL, já que com tais empréstimos se estaria sempre, ou, pelo menos, em parte, a consolidar dívida de curto prazo;
- 6) E o mesmo se poderá dizer relativamente aos contratos de empréstimos para saneamento e reequilíbrio financeiros (artigos 38.º, n.º 4, *in fine*, 40.º e 41.º da LFL, todos da LFL). Também nestas situações não faria qualquer sentido que o n.º 4 do art.º 38.º da LFL permitisse a celebração de contratos de empréstimos para proceder ao saneamento e reequilíbrio financeiros, para depois logo a seguir - ou seja, por via do disposto no n.º 12 do art.º 38.º - proibir a celebração de contratos de empréstimos para saneamento e reequilíbrio financeiros, já que este é,

---

<sup>4</sup> Vide Manuel de Andrade, in “Sentido e Valor da Jurisprudência”, Oração de Sapiência lida em 30 de Outubro de 1953, Coimbra, pág. 25.



precisamente, um dos objectivos primordiais das operações de saneamento e de reequilíbrio: substituir dívida administrativa ou comercial vencida por dívida financeira<sup>5</sup>;

- 7) Ora, é de presumir que um legislador razoável *tenha seguido uma linha de coerência na execução da sua tarefa; que ele não tenha pensado a lei como um puro acervo ocasional de normas justapostas, mas como um **sistema** devidamente articulado*<sup>6</sup>.

Daí que cada norma deva ser relacionada com aquelas que estão conexas por contiguidade ou por outra causa, sendo certo que esta consideração **sistemática** deve enquadrar tanto o factor literal como o factor racional da interpretação;

- 8) Por outro lado, e voltando, novamente, aos empréstimos para investimentos de médio e longo prazos (art.º 38.º, n.º 4, 1.ª parte) verificamos que **há elementos literais** que nos permitem concluir que o conteúdo normativo da 1.ª parte do n.º 12 do art.º 38.º da LFL **não abrange tais empréstimos**.

**Vejamos:**

- 9) Enquanto a 1.ª parte do n.º 4 do art.º 38.º se refere **apenas à celebração de empréstimos e utilização de aberturas de crédito**, sendo que para efeitos da LFL, os empréstimos e a utilização de aberturas de crédito, são designados por empréstimos (n.º 2 do art.º 38), **a 1.º parte do n.º 12 do art.º 38.º refere-se a quaisquer contratos com instituições financeiras;**

---

<sup>5</sup> Vide Acórdão n.º 11/08, de 18 de Julho proferido em 1.ª Secção, em Plenário, no qual se conclui que o n.º 12 do art.º 38.º da LFL não é aplicável aos empréstimos para saneamento e reequilíbrio financeiros.



- 10) Enquanto o art.º 38.º, quando se refere aos empréstimos, diz expressamente que estes podem ser contraídos com **quaisquer instituições autorizadas por lei a conceder crédito**, a 1.º parte do n.º 12 do art.º 38.º diz expressamente que é vedada aos municípios a celebração de contratos com **entidades financeiras** (expressão com um conteúdo bastante mais lato do que instituições autorizadas por lei a conceder o crédito);
- 11) Aliando agora estes elementos literais a outros elementos literais, mas estes respeitantes à **finalidade**, podemos com uma enorme margem de segurança saber qual foi a **ratio legis** que presidiu à feitura daquelas normas jurídicas;
- 12) Ora, como resulta dos citados normativos, os empréstimos de médio e longo prazos **podem** ser contraídos desde que tenham por **finalidade** obter financiamento para **aplicação em investimentos** (1.ª parte do n.º 4 do art.º 38); diferentemente, a **proibição** dos municípios celebrarem contratos com instituições financeiras **está directa e exclusivamente relacionada com a finalidade de consolidar dívida de curto prazo**;
- 13) Importa também referir que o legislador ao ter introduzido “ex novo” a proibição constante no n.º 12 do art.º 38.º da LFL, e ao manter praticamente inalterado o conteúdo normativo do n.º 4 do art.º 38.º relativamente à Lei das Finanças Locais anterior,<sup>7</sup> quis deixar bem vincada na letra da lei, por um lado **(i)** que os

---

<sup>6</sup> Ver Manuel de Andrade, in Obra citada, páginas 25 e 26

<sup>7</sup> O que se acrescentou no conteúdo normativo dos empréstimos a médio e longo prazos foi a exigência de que tais contratos deviam estar devidamente identificados no respectivo contrato, o que já era uma exigência feita pelo Tribunal de Contas, em sede de fiscalização prévia.



empréstimos a médio e a longo prazos só podem ser contraídos para as finalidades constantes no n.º 4 do art.º 38, e por outro lado (ii) que “repudiava” as práticas de financiamento por parte dos Municípios que não sendo reconduzíveis formalmente a mútuos bancárias, eram, de facto, mútuos bancários, de que é exemplo a cessão de créditos não vencidos<sup>8</sup> (2.º parte do n.º 12 do art.º 38.º), bem como outras práticas de financiamento que se tinham vindo a generalizar, de que é exemplo a celebração de acordos de pagamento com instituições financeiras paralelamente aos contratos de cessão de créditos celebrados entre fornecedores/credores camarários com aquelas instituições<sup>9</sup>, que mais não eram do que uma forma dos Municípios se auto-financiarem através das dívidas que tinham para com os fornecedores, ou, dito de outro modo, que mais não eram do que “empréstimos camuflados” com a finalidade de consolidar dívida de curto prazo;

- 14)** Daí que o legislador tenha feito inserir estas situações no Título IV da LFL e no art.º 38.º dessa mesma lei sob a epígrafe “Regime de crédito dos municípios”. É que, de facto, as situações previstas no n.º 12 do art.º 38.º, a serem permitidas, consubstanciariam um instrumento creditício ao serviço dos municípios;

---

<sup>8</sup> Vide, entre outros, os Acórdãos n.ºs 50/06-17OUT2006-1.º-PL e n.º 1/07-30MAR-1.ª-PL, em que se entendeu que a cessão de créditos vencidos, atenta a factualidade dada como provada, mais não eram do que mútuos bancários com restituição atípica, sendo certo que esta prática está, hoje, claramente proibida pela 2.º parte do n.º 12 do art.º 38.º, quando aí se diz que é vedada aos Municípios a cessão de créditos não vencidos.

<sup>9</sup> Com tais acordos procuravam os Municípios contornar o regime de endividamento, designadamente quando não tinham capacidade legal de endividamento



15) Ou seja, o elemento racional conjugado com os elementos literal, sistemático e histórico apontam claramente para interpretação segundo a qual do conteúdo normativo da 1.<sup>a</sup> parte do n.º 12 do art.º 38.º se devem considerar excluídos os contratos de empréstimos a que se referem o n.º 4 do art.º 38.º.

Incorreu, por isso, o Acórdão recorrido em erro de julgamento quando recusou o visto ao contrato com fundamento na 1.<sup>a</sup> parte do n.º 12 do art.º 38.º da LFL.

**2.2.2. Do invocado erro de julgamento por não se mostrar violado o disposto na 1.<sup>a</sup> parte do n.º 4 do art.º 38 da LFL**

**Dispõe o n.º 4 do art.º 38.º da LFL que:**

*Os empréstimos a médio e longo prazos podem ser contraídos para aplicação de investimentos, os quais devem estar devidamente identificados no respectivo contrato, ou ainda para proceder ao saneamento ou ao reequilíbrio financeiro dos municípios.*

A questão *subjudice* consiste em saber se o Município pode contrair, ao abrigo da 1.<sup>a</sup> parte do n.º 4 do artigo 38, um empréstimo de longo prazo, celebrado em 14 de Agosto de 2008, para pagar facturas vencidas e não pagas de 2005 e 2006 relativas a três investimentos que fisicamente já haviam sido concluídos em 4 de Abril de 2006, 30





de Janeiro de 2006 e 28 de Junho de 2006 (ponto 1 e pontos 2.c), e) e g) do probatório).

Os empréstimos a que se refere o segmento da norma em apreço, bem como os demais previstos na Lei das Finanças Locais, têm uma vertente claramente pública e de escopo, devendo o aplicador do direito e o próprio Estado, através dos seus órgãos próprios, assegurar-se de que o produto do empréstimo se destina à **aplicação real e não apenas formal** àqueles investimentos.

Daí que a questão que se nos coloque seja, desde logo, a de saber se o contrato de empréstimo em apreço se destina à aplicação **real e não apenas formal àqueles investimentos**, sendo certo que não é o facto de o contrato identificar os investimentos a que o empréstimo se destina nem o facto das facturas dizerem respeito a dívidas relativas a esses investimentos que nos permite concluir pela **finalidade real** a que o mesmo se destina.

Essa pode ser a sua **finalidade formal**, mas não é, com toda a segurança, a sua **finalidade real**, quando estão em causa facturas vencidas e não pagas de anos transactos.

Se um Município, em Agosto de 2008, contrai um empréstimo de longo prazo, para aplicação em investimentos já concluídos em 2006, com a finalidade de pagar facturas vencidas e não pagas (facturas de 2005 e 2006) relativas a esses investimentos, como é o caso em apreço, tal significa o seguinte: **(i)** que o Município não pagou aos fornecedores do imobilizado nas datas contratualmente



acordadas; **(ii)** que, em sede de execução orçamental, os recursos necessários que estavam previamente orçamentados para cobrir a totalidade das despesas, designadamente as despesas relativas a dívidas para com os fornecedores do imobilizado, foram canalizados para fazer face a outras despesas - eventualmente para cobrir défices de tesouraria – em manifesta violação do princípio do equilíbrio orçamental<sup>10</sup> e **(iii)** que a **finalidade real** do presente empréstimo se destina afinal a pagar dívidas de outra natureza que não a dos investimentos em causa.

Podemos, assim, afirmar que quando a norma refere que os Municípios podem contrair empréstimos de médio e longo prazo para aplicação em investimentos, temos que interpretar esta expressão no sentido de que estes só podem ser contraídos para serem utilizados em investimentos cuja **finalidade real** - e não apenas formal - seja a de aplicar o produto desses financiamentos àqueles concretos investimentos.

Estão, por isso, incluídos na previsão do n.º 4 do art.º 38.º apenas os investimentos a realizar no próprio ano da celebração do contrato de empréstimo, bem como os a realizar em anos futuros, e ainda os executados em anos transactos e que não constituam despesa contratual a pagar naqueles anos; isto, obviamente, sem prejuízo de situações expressamente previstas na lei em sentido contrário.

---

<sup>10</sup> Vide ponto 3.1.1, alínea e) do POCAI e art.º 4.º, n.º 1, da LFL



A interpretação defendida pelo Recorrente conduzir-nos-ia, no limite, a uma **interpretação absurda**, já que, através de um empréstimo de longo prazo contraído em 2008, se poderiam estar a pagar facturas vencidas e não pagas de há muitos anos atrás relativas a um investimento concluído em data anterior e cujas facturas já se encontrassem vencidas em anos anteriores à data da celebração do contrato.

Ou seja, a “fazermos este caminho” chegaríamos a um resultado verdadeiramente **intolerável**, que ofenderia grosseiramente princípios orientadores do endividamento autárquico, como sejam os princípios do equilíbrio e da estabilidade orçamental, da equidade intergeracional e do rigor e eficiência - vide artigos 4.º, n.º 1 e 35.º da LFL e 9.º, 23.º e 84.º da Lei 91/2001, na redacção da Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto, e ponto 3.1.1. e) do POCAL.

### **3. DECISÃO**

Termos em que Acordam, nos termos e com os fundamentos supra referido, em julgar o presente recurso improcedente, mas apenas com fundamento na violação do disposto nos nºs 1 e 4 do art.º 38.º da LFL.

Emolumentos a fixar nos termos da alínea b) do n.º 1 do art.º 16.º do DL n.º 66/99.

Lisboa, 28 de Janeiro de 2009



# Tribunal de Contas

---

Os Juízes Conselheiros

(Helena Ferreira Lopes)

(Santos Carvalho)

(Pinto Almeida) declaração de voto em anexo.

O Procurador-Geral Adjunto

(Daciano Pinto)



## Declaração de voto

**Proc. nº 1150/08**

**RO nº 36/08**

Voto a improcedência do recurso mas também com fundamento na violação do nº 12 do artº 38º da Lei nº 2/2007, de 15 de Janeiro (LFL).

Na realidade o que a factualidade dada como provada [cfr. 2.1. – 2 als. e), f) e g)] evidencia é uma situação de incumprimento por parte da autarquia quanto ao pagamento das empreitadas em causa. Efectivamente, desde 2006, em regra, a autarquia tem uma dívida por saldar, resultante é certo de investimentos feitos, para com os adjudicatários das empreitadas em questão. E o que com o empréstimo se pretende, agora, é consolidar esta dívida por via da contracção de um empréstimo para investimento.

28 de Janeiro de 2009

O Juiz Conselheiro

*(Pinto Almeida)*