



ACÓRDÃO N.º 18 /09 – 19.MAI-1ªS/PL

RECURSO ORDINÁRIO N.º 33/2008

(Processo de fiscalização prévia n.ºs 1136/2008)

SUMÁRIO

1. Do conteúdo normativo da 1.ª parte do n.º 12 do art.º 38.º da Lei das Finanças Locais¹ devem considerar-se excluídos os contratos de empréstimos a que se refere o n.º 4 do mesmo artigo, pelo que a proibição estabelecida na 1.ª parte do n.º 12 do referido artigo 38.º só deve operar quando a situação não for enquadrável no n.º 4 ou em outro mecanismo creditício expressamente consagrado na lei.
2. Resulta das normas que regulam a elaboração e execução dos orçamentos públicos (artigos 4.º, n.ºs 1 e 2, da Lei das Finanças Locais, 4.º, n.º 1, e 9.º, n.º 1, da Lei de Enquadramento Orçamental², pontos 3.1.1, alíneas b) e e), e 3.3., alínea d), do POCAL³ e Anexo I ao Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro) que as receitas provenientes dos empréstimos para investimentos só podem ser orçamentadas após a sua contratação, só podem ser aplicadas em despesas correspondentes aos investimentos a que se destinem e devem cobrir despesas do ano em que sejam utilizadas.
3. Quando um projecto de investimento tenha várias fontes de financiamento e se inicie antes de contratado um empréstimo destinado a financiar parte das despesas dele decorrentes, as despesas geradas em anos anteriores hão-de ter tido cobertura orçamental noutras receitas oportunamente obtidas.
4. As despesas não pagas na execução orçamental em que se tornaram legalmente exigíveis e devidas não podem ser consideradas como despesas de investimento a que legalmente se possam destinar empréstimos contratados num ano posterior. Ainda que tenham surgido no âmbito de um dado projecto de investimento, não lhes pode ser aplicável a permissão constante da 1.ª parte do n.º 4 do artigo 38.º da

¹ Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro, rectificada pela Declaração de Rectificação n.º 14/2007, publicada no D.R. de 15 de Fevereiro de 2007, e alterada pelas Leis n.ºs 22-A/2007, de 29 de Junho, e 67-A/2007, de 31 de Dezembro.

² Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, alterada pela Lei Orgânica n.º 2/2002, de 28 de Agosto, pela Lei n.º 23/2003, de 2 de Julho e pela Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto.

³ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 54-A/99, de 22 de Fevereiro, com as alterações constantes da Lei n.º 162/99, de 14 de Setembro, do Decreto-Lei n.º 315/2000, de 2 de Dezembro, do Decreto-Lei n.º 84-A/2002, de 12 de Abril e da Lei n.º 60-A/2005, de 30 de Dezembro.



Tribunal de Contas

Lei das Finanças Locais, pois não correspondem a investimento a realizar no ano orçamental da contratação ou da utilização do empréstimo.

5. Não lhes sendo aplicável o disposto na 1.^a parte do n.º 4 do artigo 38.º da Lei das Finanças Locais, e se não forem enquadráveis em mecanismos creditícios que permitam a consolidação dessas dívidas, não é possível a contratação de um empréstimo com vista à sua regularização, por a lei não o permitir e por, também, o proibir expressamente o disposto no n.º 12 do artigo 38.º da Lei das Finanças Locais.
6. As despesas, a cujo financiamento o concreto empréstimo em causa se destina, respeitam a investimentos em curso e a pagamentos devidos no ano orçamental em que o empréstimo foi contraído ou em momento posterior, pelo que se enquadram no disposto na 1.^a parte do n.º 4 do artigo 38.º da Lei das Finanças Locais.
7. Não ocorreu, assim, a violação das normas legais invocadas pelo Acórdão recorrido como fundamento da recusa de visto.

Lisboa, 19 de Maio de 2009

Relatora: Helena Abreu Lopes



ACÓRDÃO N.º 18 /09 – 19.MAI-1ªS/PL

RECURSO ORDINÁRIO N.º 33/2008 (Processo de fiscalização prévia n.ºs 1136/2008)

I. RELATÓRIO

I.1. Pelo Acórdão n.º 129/08 – 28.OUT- 1.ª S/SS, o Tribunal de Contas recusou o visto ao **contrato de empréstimo, sob a forma de abertura de crédito, no montante de € 1.645.880,67**, celebrado em 28 de Agosto de 2008, pelo prazo de vinte anos, entre o **Município de Freixo de Espada à Cinta** e a **Caixa de Crédito Agrícola Mútuo da Terra Quente, C.RL.**, para financiamento de projectos de investimento municipal.

A recusa do visto, proferida ao abrigo da alínea b) do n.º 3 do art.º 44º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC)⁴, teve por fundamento a violação do disposto no artigo 38.º, n.ºs 4 e 12, da Lei das Finanças Locais⁵, atendendo a que parte das obras a que se destinava o empréstimo estavam concluídas e recepcionadas em data anterior à da celebração do contrato de empréstimo e a que o empréstimo se destinou a pagar facturas emitidas e vencidas em datas anteriores à da celebração desse contrato.

I.2. A decisão de recusa de visto foi aprovada por unanimidade, embora tenha sido proferida uma declaração de voto, invocando que a recusa de visto se justificava também por estar ultrapassado o limite de endividamento líquido da autarquia.

I.3. Inconformado com a recusa de visto, veio dela interpor recurso o Presidente da Câmara Municipal de Freixo de Espada à Cinta, apresentando as alegações processadas de fls. 2 a 31 dos autos, que aqui se dão por reproduzidas.

Nas referidas alegações, que concluem com o pedido de revogação do Acórdão recorrido e a concessão de visto ao contrato, refere-se:

⁴ Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, com as alterações introduzidas 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, e 35/2007, de 13 de Agosto.

⁵ Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro, rectificada pela Declaração de Rectificação n.º 14/2007, publicada no D.R. de 15 de Fevereiro de 2007, e alterada pelas Leis n.ºs 22-A/2007, de 29 de Junho, e 67-A/2007, de 31 de Dezembro. Vd. também o artigo 51.º, n.ºs 3 e 4, da Lei n.º 64-A/2008, de 31 de Dezembro.



Tribunal de Contas

“ (...) 39.º Certo é que o procedimento administrativo com vista à concretização do contrato de empréstimo ora em apreciação se iniciou muito antes da data em que o mesmo veio a ser celebrado (...).

40.º (...) nenhum dos projectos (...) se encontravam fisicamente concluídos na data da celebração do contrato de empréstimo, ou seja, a 28 de Agosto de 2008.

41.º Só após aquela data foram recepcionadas as obras das Piscinas Municipais (29.08.2008) e as recepções das restantes obras respeitantes aos Arruamentos e Obras Complementares de Pavimentação e Construção de Espaços Multiusos estavam ainda por efectuar-se (...).

42.º Mais se dirá que o vencimento de uma parte das facturas relativamente aos mesmos projectos de investimento e desenvolvimento ocorreram posteriormente à data da celebração do contrato de empréstimo (...).

(...)

44.º Ora, à data da contracção do empréstimo em apreciação ainda os projectos se encontravam em execução e as obrigações do Município não se encontravam vencidas, logo muito menos pagas (...).

(...)

46.º (...) os créditos, após o respectivo vencimento, ao serem considerados contabilisticamente como activos, não poderão deixar de ser tidos em conta para efeitos de avaliação da capacidade de endividamento a médio e longo prazo e líquido dos Municípios.

47.º Assim, sendo os créditos do Município já vencidos contabilisticamente considerados activos, pelo que resulta de supra 21.º o Município de Freixo de Espada à Cinta apresenta capacidade de endividamento que lhe permite celebrar o contrato de empréstimo necessário a garantir a concretização dos projectos de investimento e desenvolvimento em apreciação.

48.º A sua capacidade de endividamento permite a integral utilização do montante contratado, pelo que sempre será de conceder visto para o montante contratado (...). Contudo, mesmo a não se entender deste modo sempre será de conceder o visto limitado ao montante da capacidade de endividamento do Município.

49.º (...) a conclusão (física e financeira) dos projectos só ocorre posteriormente ao procedimento concursal, pré-contratual e celebração do contrato, correspondendo à efectiva concretização do interesse público que o contrato visa prosseguir.

50.º Por tudo se entende que estão no presente contrato de empréstimo preenchidos os pressupostos legais que são objecto de fiscalização prévia e de concessão de visto por esse Tribunal de Contas, conforme supra, sendo-lhe inaplicável a previsão da alínea b) do n.º 3 do art.º 44.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, para validamente fundamentar a recusa de visto ao contrato ora submetido a fiscalização.

A não entender-se deste modo e sem prescindir:

(...)



Tribunal de Contas

Existem fundamentos de prevalência do interesse público na prossecução e conclusão dos projectos que permitem, no caso vertente, ao Tribunal a concessão do visto, uma vez que o interesse público na prossecução e conclusão dos projectos há-de prevalecer sobre a alegada violação da regra da alínea b) do n.º 3 do art.º 44.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto. ”

I.4. O Procurador-Geral Adjunto junto do Tribunal de Contas emitiu parecer no sentido da improcedência do recurso.

Referiu este magistrado, nesse parecer, que as “correções” mandadas efectuar nas datas das facturas emitidas pelos empreiteiros não alteraram o perfil temporal da dívida nem lhe retiraram a natureza de passivo já vencido, pelo que não foram suficientes para colocar em causa os fundamentos jurídicos da decisão.

Concluiu o Ministério Público que a legalidade financeira impõe que o financiamento deva sempre preceder a execução do investimento e não o inverso e que não se pode fazer apelo a que o Tribunal atrepele os preceitos legais só porque podem estar em causa outro tipo de valores, quando a violação de tais preceitos terá decorrido de uma deficiente programação desses investimentos, por parte da Câmara

I.5. O recorrente veio, através de requerimento entrado neste Tribunal em 26 de Janeiro de 2009, junto a fls. 59 e seguintes dos autos, solicitar a apensação e apreciação no âmbito do recurso de alterações entretanto efectuadas ao cálculo da capacidade de endividamento do Município.

I.6. Corridos os demais vistos legais, cumpre apreciar e decidir.

I.7. São as seguintes as questões a resolver:

- 1) Se há lugar à alteração da matéria de facto constante do Acórdão recorrido;**
- 2) Se o empréstimo em análise se destina a ser aplicado em despesas de investimento enquadráveis no disposto na 1.ª parte do n.º 4 do artigo 38.º da Lei das Finanças Locais;**
- 3) Se a contratação do empréstimo se encontra abrangida pela proibição constante do n.º 12 do mesmo artigo;**
- 4) Se o Município tem capacidade de endividamento para contrair o empréstimo em causa.**



II. FUNDAMENTAÇÃO

II.1. DOS FACTOS

II.1.1. Quanto à matéria de facto, o recorrente veio, no recurso, e através das alegações 1.^a a 11.^a, confirmar os factos elencados nas alíneas A) a F) do ponto II do Acórdão recorrido, os quais se dão, pois, como assentes.

II.1.2. Nas alegações 13.^a a 16.^a, o recorrente confirma os factos constantes da alínea G) do Acórdão de 1.^a instância, com excepção das **datas de vencimento das facturas** a cuja satisfação se destina parte do empréstimo.

Nesta matéria, o recorrente vem invocar que as datas de vencimento das facturas a cuja satisfação se destina parte do empréstimo foram incorrectamente indicadas no processo de 1.^a instância.

Afirma que tal facto se deveu a lapso dos serviços técnicos da Câmara Municipal, que não efectuaram uma análise correcta dos documentos de facturação em causa, quanto ao prazo do respectivo vencimento.

As datas de vencimento das facturas indicadas a este Tribunal oscilavam entre 0 e 3 dias após a respectiva emissão. Ora, o recorrente invoca que, de acordo com o estabelecido nos artigos 212.º e 274.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março, e atendendo a que dos contratos de empreitada não resultava o estabelecimento expresso de um prazo inferior, a data de vencimento só ocorreria após 44 dias úteis.

A autarquia afirma ter comunicado aos interessados a rectificação das datas de vencimento e adita que, relativamente a algumas das facturas, e atendendo a que decorre a conferência em obra da totalidade dos autos de medição, podem mesmo vir a ser emitidas novas facturas corrigidas após a conclusão dessa conferência.

Porque a argumentação apresentada se apresenta pertinente e procedente, face ao regime legal invocado relativamente aos prazos de pagamento dos trabalhos executados em empreitadas de obras públicas, como é o caso, e porque a matéria é relevante para a decisão a tomar, consideramos, nos termos dos artigos 99.º, n.º 5, e 100.º, n.º 2, da LOPTC e do artigo 712.º do Código do Processo Civil, ser de proceder à alteração da matéria de facto relativa às datas de vencimento das facturas a cuja satisfação se destina parte do empréstimo.

Assim, confirmam-se os factos elencados na alínea G) do probatório do Acórdão recorrido, excepto quanto à sua 2.^a parte, reportada à listagem das facturas a liquidar, a qual é alterada da seguinte forma:



Tribunal de Contas

“G) (...)”

O Município indicou, ainda, a *listagem das facturas a liquidar*, como de seguida se enuncia:

OBRA	OBJECTO	FACTURA		
		Valor (€)	Data de Emissão	Data de Vencimento
Construção das Piscinas Municipais	Diferencial entre o valor da adjudicação e o valor da candidatura	402.371,60	26.06.2008	28.08.2008
	Trabalhos a mais	327.450,69	28.07.2008	29.09.2008
Pavimentação dos arruamentos das aldeias de Ligares, Poiares, Mazouco, Fornos e Lagoaça	Trabalhos a mais	168.960,75	05.03.2008	09.05.2008 (a)
	Trabalhos Complementares	128.094,75	24.01.2008	28.03.2008 (a)
Pavimentação dos arruamentos da aldeia de Lagoaça	Trabalhos contratuais de execução da empreitada	130.304,87	19.05.2008	22.07.2008 (a)
Pavimentação dos arruamentos da aldeia de Poiares	Trabalhos contratuais de execução da empreitada	74.741,84	15.01.2008	18.03.2008
		55.912,50	09.11.2007	14.01.2008
Pavimentação dos arruamentos da aldeia de Mazouco	Trabalhos contratuais de execução da empreitada	128.669,63	16.07.2008	17.09.2008 (a)
Pavimentação dos arruamentos das aldeias de Ligares, Poiares, Mazouco, Fornos e Lagoaça	Diferencial entre o valor da adjudicação e o valor da candidatura	80.227,33	30.05.2008	01.08.2008
Construção do Espaço Multiusos	Obra em curso			

(a) Facturas em reapreciação, por conferência em obra da totalidade dos autos de medição, na sequência do que serão emitidas novas facturas corrigidas com data coincidente com a da conclusão desta reapreciação, com consequências nas Recepções Provisórias efectuadas.”

II.1.3. Nas alegações 18.^a a 22.^a, e no requerimento a fls. 59 e seguintes, o recorrente veio invocar novos dados relativos à capacidade de endividamento do Município, aos quais se referem as alíneas H) a M) do ponto II do Acórdão de 1.^a instância.

Para além de se remeter informação actualizada a 18 de Novembro de 2008⁶, veio reiterar-se, na petição de recurso, a pretensão de que no cálculo do endividamento líquido da autarquia pudessem ser consideradas transferências devidas ao Município, pela DGAL e pela CCDR-N, listadas a fls. 11, 12 e 13.

Já se fazia referência a estas transferências na informação transcrita na alínea L) do probatório constante do Acórdão recorrido. Dizia-se na parte final desta alínea,

⁶ A última situação considerada no âmbito do Acórdão recorrido era a reportada a 30 de Setembro de 2008.



Tribunal de Contas

por transcrição: “(...) Consideramos que por ser uma dívida do Estado que está a influir negativamente no nosso endividamento líquido, tal facto deveria ser tomado em consideração e relevado no cálculo do endividamento líquido do município.”

É esse também o sentido da argumentação produzida em recurso, que é complementada com a relação detalhada das alegadas transferências devidas.

No requerimento a fls. 59 a 64, o recorrente veio mais tarde efectuar a efectiva rectificação dos valores do endividamento autárquico, uma vez que concluiu que não havia anteriormente procedido ao correcto processamento contabilístico dos subsídios ao investimento.

Refere-se neste requerimento que foram efectuadas correcções nas Contas 26.8 e 27.4.5., registando, numa óptica de acréscimo, os valores já aprovados e reconhecidos pelas entidades que estão obrigadas às transferências a favor da entidade beneficiária (câmara municipal).

Em consequência, “os valores correspondentes ao endividamento e à capacidade de endividamento foram substancialmente modificados”, pelo que se remeteu um novo mapa demonstrativo da capacidade de endividamento municipal, desta feita reportado a 30 de Novembro de 2008.

Também nesta matéria, as alegações se nos afiguram pertinentes e relevantes.

O POCAL⁷ e, especificamente, o disposto no artigo 36.º da Lei das Finanças Locais, relativo ao conceito de endividamento líquido municipal, pressupõem, de facto, a utilização de um regime de acréscimo, em que os factos contabilísticos são relevados no momento em que são juridicamente reconhecidos e não no momento em que se procede aos correspondentes pagamentos. É, por isso, que, nos termos do n.º 1 do referido artigo 36.º, se devem considerar como activos relevantes para o cálculo do endividamento líquido municipal os “créditos sobre terceiros”.

Por as correcções efectuadas se mostrarem conformes com este regime legal, e se evidenciar que os registos foram feitos apenas após a efectiva *aprovação* das participações, titulada pelo instrumento adequado, adita-se o seguinte à matéria de facto relevante:

“N) O Município de Freixo de Espada à Cinta procedeu a correcções contabilísticas nas contas 26.8 e 27.4.5, apresentando os seguintes valores resumo da sua capacidade de endividamento, com referência a 30 de Novembro de 2008:

⁷ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 54-A/99, de 22 de Fevereiro, com as alterações constantes da Lei n.º 162/99, de 14 de Setembro, do Decreto-Lei n.º 315/2000, de 2 de Dezembro, do Decreto-Lei n.º 84-A/2002, de 12 de Abril e da Lei n.º 60-A/2005, de 30 de Dezembro.



Tribunal de Contas

<i>Empréstimos de médio e longo prazo em 30/11/2008</i>	
Limite legal para a contratação de empréstimos de médio e longo prazo	€ 5.007.147,64
Capital em dívida de médio e longo prazo	€ 9.298.398,53
Capital em dívida de médio e longo prazo excepcionado dos limites de endividamento municipal	€ 6.433.239,63
Capital em dívida de médio e longo prazo a considerar	€ 2.865.158,90
Margem de endividamento de médio e longo prazo	€ 2.141.988,74
Valor do empréstimo em análise	€ 1.645.880,67

<i>Endividamento líquido em 30/11/2008</i>	
Limite legal do endividamento líquido	€ 6.258.934,55
Total do endividamento líquido	€ 10.094.803,93
Capital em dívida de médio e longo prazo excepcionado dos limites de endividamento municipal	€ 6.433.239,63
Endividamento líquido a considerar	€ 3.661.564,30
Margem de endividamento líquido	€ 2.597.370,25
Valor do empréstimo em análise	€ 1.645.880,67

”

II.2. DO RESPEITO PELA FINALIDADE DO EMPRÉSTIMO

II.2.1. No Acórdão recorrido considerou-se que *“salvo a “Construção do Espaço Multiusos” referido na alínea G) do probatório, todas as obras a que se destina o empréstimo foram concluídas e recepcionadas em data anterior à da celebração do presente contrato de empréstimo, e as respectivas facturas emitidas e vencidas em Novembro de 2007 e em 2008, em datas anteriores à data da celebração do mesmo contrato”*.

Por isso, o Acórdão considerou estar em causa o *“pagamento de dívida a fornecedores de imobilizado”*. Referia-se a este respeito:

“O pagamento destas dívidas, através de um empréstimo, consubstancia uma consolidação de passivos já vencidos e não o financiamento de investimentos.



A consolidação de passivos só pode ser feita através de empréstimos para saneamento ou para reequilíbrio financeiro, nos termos dos artigos 40.º e 41.º da Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro.

Não se integra, pois, o empréstimo, (...), em qualquer das finalidades previstas no n.º 4, do artigo 38.º, da Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro (LFL).”

(...)

Mas a contracção do empréstimo sub judice não viola apenas a norma do n.º 4, do citado artigo 38.º, da Lei n.º 2/2007 (LFL).

Na verdade, e como vimos, o empréstimo destina-se a solver dívidas a fornecedores de imobilizado, vencidas em Novembro de 2007 (...) e em datas de 2008, anteriores à data da celebração do presente contrato de empréstimo.

*Estamos, por isso, perante um empréstimo que se destina a consolidar **dívidas de curto prazo**.*

*Ora, o n.º 12, do artigo 38.º, da dita Lei n.º 2/2007 estipula que é **vedada** aos Municípios a celebração de contratos, com entidades financeiras, com a finalidade de consolidar dívida de curto prazo.”*

O Acórdão considerou, pois, que estava em crise o respeito pela finalidade legal do empréstimo e pela proibição contida no n.º 12 do artigo 38.º da Lei das Finanças Locais.

II.2.2. Conforme também se referia no Acórdão de 1.ª instância, do regime financeiro aplicável ao crédito municipal decorre que os municípios só podem recorrer a empréstimos para financiar as suas despesas em circunstâncias muito delimitadas.

Entre os limites legalmente estabelecidos conta-se a imposição fixada no n.º 4 do artigo 38.º da Lei das Finanças Locais de que os empréstimos a médio e longo prazo só possam ser contraídos para aplicação em investimentos ou no saneamento ou no reequilíbrio financeiro dos municípios.

No caso, o empréstimo foi contraído para financiar projectos de investimento e de desenvolvimento de natureza municipal, devidamente identificados no contrato, “*não lhe podendo ser dado outro uso ou destino*”⁸.

Como se refere noutros Acórdãos deste Tribunal e é reconhecido, a fls. 20, na petição de recurso, o legislador exige que os empréstimos municipais, e estes em particular, tenham um escopo concreto, devendo o aplicador do direito assegurar-se da efectividade da sua utilização para esse fim.

O recorrente veio afirmar, na sua alegação 30.^a, que “*o empréstimo a contrair se destina de forma inequívoca a pagar encargos decorrentes dos projectos de investimento e de desenvolvimento identificados*”.

⁸ Cfr. cláusula primeira do contrato.



Reconhece-se como certo que as despesas em causa foram geradas no âmbito da execução dos investimentos identificados no contrato.

Mas será que basta isso para se poder considerar que o empréstimo respeita a finalidade legal de “*aplicação em investimentos*”?

Por um lado, importa considerar que, como também já referimos, a lei parece estabelecer, como regra, a proibição de os Municípios celebrarem contratos, com entidades financeiras, com a finalidade de consolidar dívida de curto prazo⁹.

Por outro, releva o facto de outras normas, como o artigo 173.º, n.º 3, da Lei n.º 64-A/2008, de 31 de Dezembro, (Lei do Orçamento para 2009) e o artigo 37.º do Decreto-Lei n.º 69-A/2009, de 24 de Março, preverem situações excepcionais em que os municípios ficam autorizados a celebrar empréstimos de médio e longo prazos destinados ao pagamento de dívidas a fornecedores, sujeitas a pressupostos muito específicos, como, por exemplo, o de o montante desses empréstimos não poder exceder o valor das dívidas a fornecedores registada no final do 1.º semestre de 2008.

Resulta do referido que são estabelecidas regras muito diversas para os Municípios poderem recorrer a empréstimos, consoante eles se destinem ao financiamento de investimentos ou ao pagamento de dívidas de curto prazo a fornecedores.

Ora, se a utilização de um empréstimo destinado a ser aplicado num investimento se traduz, normalmente, no pagamento de facturas a fornecedores do imobilizado, as quais, em regra, titulam dívidas de curto prazo¹⁰, a questão que, no fundo, se coloca é a de saber em que circunstâncias é que se deve considerar que o montante de um empréstimo se orienta para ser aplicado num investimento e em que casos é que já se deve entender que ele se destina a ser aplicado no pagamento de dívidas a fornecedores de imobilizado.

Isto porque, no segundo caso, o empréstimo deve seguir um regime diverso ou, se não preencher os requisitos fixados, não pode, sequer, ser realizado.

II.2.3. Como se referiu no Acórdão n.º 4/09-28JAN2009-1.ªS/PL, mandam as regras de legiferação e interpretação que não se admita que, no mesmo diploma e no mesmo preceito legal, se permita e se proíba uma mesma operação.

Ora, como bem refere esse Acórdão, era isso que aconteceria se se permitisse contrair empréstimos a médio e longo prazos para investimentos, ao abrigo do disposto no artigo 38.º, n.º 4, da Lei das Finanças Locais, e, por outro lado, se não permitisse a contracção desses empréstimos, por via da proibição constante no n.º 12 do mesmo artigo, já que com tais empréstimos se estaria sempre, ou, pelo menos, em parte, a consolidar dívida de curto prazo.

⁹ No n.º 12 do mesmo artigo 38.º da Lei das Finanças Locais.

¹⁰ Entendendo-se como curto prazo aquele que se esgota no período de um ano, por oposição ao médio e longo prazo.



Importa, pois, compatibilizar o âmbito de aplicação destes preceitos legais, através das regras de interpretação da lei.

Concluiu o citado Acórdão n.º 4/09-28JAN2009-1.ªS/PL, que o elemento racional conjugado com os elementos literal, sistemático e histórico apontam para uma interpretação segundo a qual do conteúdo normativo da 1.ª 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.

Parece-nos que o mesmo é dizer que a proibição estabelecida na 1.ª parte do n.º 12 do artigo 38.º só deve operar quando a situação não for enquadrável no n.º 4 do mesmo artigo ou, acrescentamos nós, em outro mecanismo creditício expressamente consagrado na lei.

Ou seja, o preceito contido no n.º 12 do artigo 38.º deverá ser aplicado, *salvo disposição especial em contrário*.

Para a decisão do caso em apreço, o que está, então, em causa é estabelecer os limites daquilo que pode ser considerado uma despesa de investimento para efeitos do n.º 4 do artigo 38.º e que, conseqüentemente, pode ser abrangido por esse preceito.

II.2.4. Para o efeito, devemos fazer apelo às normas que regulam a elaboração e execução dos orçamentos públicos.

Nos termos do n.º 1 do artigo 4.º da Lei das Finanças Locais, os Municípios estão sujeitos às normas consagradas na Lei de Enquadramento Orçamental (LEO)¹¹ e aos princípios e regras orçamentais e de estabilidade orçamental. De entre estas regras orçamentais destacam-se, com relevância para o caso, as seguintes:

- Os princípios da anualidade e do equilíbrio orçamental, expressos nos artigos 4.º, n.º 1, e 9.º, n.º 1, da LEO, bem como no pontos 3.1.1, alíneas b) e e), do POCAL, impõem que os orçamentos dos Municípios sejam elaborados e *executados* de forma a garantir que, em cada ano económico¹², as receitas cubram integralmente as despesas do mesmo ano;
- Os empréstimos a médio e longo prazo são passivos financeiros, classificados como receitas de capital dos orçamentos públicos¹³. São, por isso, fontes de financiamento desses orçamentos anuais;
- As receitas provenientes dos empréstimos a médio e longo prazo para aplicação em investimentos estão consignadas à cobertura das despesas

¹¹ Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, alterada pela Lei Orgânica n.º 2/2002, de 28 de Agosto, pela Lei n.º 23/2003, de 2 de Julho e pela Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto.

¹² Que coincide com o ano civil.

¹³ Cfr. Anexo I ao Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro, que estabelece o regime jurídico dos códigos de classificação económica das receitas e das despesas públicas.



Tribunal de Contas

correspondentes a esses investimentos, por força do disposto no n.º 2 do artigo 4.º da Lei das Finanças Locais;

- Nos termos do disposto no ponto 3.3, alínea d), do POCAL, as importâncias relativas aos empréstimos são consideradas no orçamento depois da sua contratação.

Resulta, então, da aplicação destas regras financeiras que as receitas provenientes dos empréstimos para investimentos só podem ser orçamentadas após a sua contratação, só podem ser aplicadas em despesas correspondentes aos investimentos a que se destinem e devem cobrir despesas do ano em que sejam utilizadas.

Por força destas mesmas regras, os encargos assumidos em anos anteriores ao da contratação do empréstimo no âmbito dos mesmos projectos de investimento a que ele se destina têm forçosamente de ter outra fonte de cobertura orçamental, uma vez que, nos termos dos n.ºs 2.3.4.2, alínea d), e 2.6.1 do POCAL, nenhuma despesa pode ser assumida se não estiver inscrita no orçamento com dotação orçamental suficiente para o correspondente cabimento (cativação de determinada dotação visando a realização de uma despesa) e compromisso (assunção, face a terceiros, da responsabilidade de realizar determinada despesa).

Isto porque uma factura emitida no âmbito de uma empreitada pressupõe um contrato já firmado, que originou responsabilidades de despesa relativas a trabalhos executados. Ora, a assunção desse encargo, a satisfazer no prazo legal de pagamento, não pode ser feita sem a referida cobertura orçamental e essa cobertura não pode ser assegurada pela receita proveniente do empréstimo senão no ano em que o mesmo é contratado ou em ano posterior, se o respectivo prazo de utilização a isso for ajustado.

Assim se compreende como, do ponto de vista financeiro, tem plena justificação a afirmação feita pelo Ministério Público de que a legalidade impõe que o financiamento deva sempre preceder a execução do investimento e não o inverso.

É, ainda assim, admissível que um projecto de investimento tenha várias fontes de financiamento e, conseqüentemente, que se inicie antes de contratado um empréstimo destinado a financiar parte das despesas dele decorrentes, desde que as despesas geradas em anos anteriores tenham cobertura orçamental noutras receitas oportunamente obtidas.

II.2.5. As despesas não pagas na execução orçamental em que se tornaram legalmente exigíveis e devidas não podem, pois, ser consideradas como despesas de investimento a que legalmente se possam destinar empréstimos contratados num ano posterior.

Ainda que tenham surgido no âmbito de um dado projecto de investimento, não lhes pode ser aplicável a permissão constante da 1.ª parte do n.º 4 do artigo 38.º da



Tribunal de Contas

Lei das Finanças Locais, pois não correspondem a investimento a realizar no ano orçamental de contratação ou de utilização do empréstimo.

Correspondem, sim, substancialmente a situações de incumprimento de obrigações contratuais não satisfeitas no exercício orçamental em que eram devidas e a situações de violação das regras orçamentais aplicáveis.

Não lhes sendo aplicável o disposto na 1.^a parte do n.º 4 do artigo 38.º da Lei das Finanças Locais, e sendo esses encargos qualificáveis como dívidas a fornecedores, podem os mesmos ser enquadrados em mecanismos creditícios que permitam a consolidação dessas dívidas, como sejam os casos previstos nos artigos 173.º, n.º 3, da Lei n.º 64-A/2008, 37.º do Decreto-Lei n.º 69-A/2009 ou 40.º e 41.º da Lei das Finanças Locais.

Não se verificando os pressupostos de enquadramento nesses mecanismos, não é possível a contratação de um empréstimo com vista à sua regularização, por a lei não o permitir e por, também, o proibir expressamente o disposto no n.º 12 do artigo 38.º da Lei das Finanças Locais.

Impõe-se, nesse caso, à entidade pública utilizar receitas efectivas para satisfazer essas dívidas ilegalmente constituídas.

II.2.6. Revertendo ao caso.

Considerando a data da celebração do contrato de empréstimo em apreciação (28 de Agosto de 2008), a função do mesmo como receita orçamental e o princípio da anualidade e do equilíbrio dos orçamentos municipais, considera-se que, sem desvirtuamento da natureza e da finalidade do empréstimo, as verbas provenientes do mesmo podem ser utilizadas para suportar despesas de investimento devidas no ano económico de 2008 ou em anos subsequentes compatíveis com o prazo de utilização fixado.

No recurso, a autarquia veio invocar que, na data da outorga do contrato (28 de Agosto de 2008), a obra da Construção do Espaço Multiusos estava em curso, a recepção provisória da obra de Construção das Piscinas Municipais ainda não tinha ocorrido e a obra relativa à pavimentação dos arruamentos das aldeias identificadas estava em fase de reapreciação dos correspondentes autos de medição, o que implicava a eventual alteração das recepções provisórias já efectuadas - cfr. alegações 11.^a e 12.^a, a fls. 6 e 7.

Da factualidade dada como assente no probatório resultava, aliás, que as recepções provisórias já ocorridas tinham tido lugar em 2008.

Como se constata do referido no ponto II.1.2, a autarquia veio também corrigir as datas de vencimento das facturas nos termos já referidos, donde resulta que todas as facturas cujo pagamento se pretende deveriam ser pagas em 2008 e, no mais, o empréstimo se destinava a obras e despesas ainda por realizar.



Tribunal de Contas

Assim sendo, as despesas a que o empréstimo se destina respeitam a investimentos em curso e a pagamentos devidos no ano orçamental em que o empréstimo foi contraído ou em momento posterior, pelo que se enquadram no disposto na 1.ª parte do n.º 4 do artigo 38.º da Lei das Finanças Locais, no âmbito que acima lhe atribuímos.

Deve, assim, concluir-se que não ocorreu a violação das normas legais invocadas pelo Acórdão recorrido como fundamento da recusa de visto.

II.3. DA OBSERVÂNCIA DOS LIMITES DE ENDIVIDAMENTO LÍQUIDO PELO MUNICÍPIO

Ainda que o Acórdão proferido não tenha fundamentado a recusa de visto na falta de capacidade de endividamento líquido do Município, quer os factos apontados no probatório quer a declaração de voto proferida suscitam essa questão.

Nos termos do disposto no artigo 100.º, n.º 2, da LOPTC, *“nos processos de fiscalização prévia o Tribunal pode conhecer de questões relevantes para a concessão ou recusa do visto, mesmo que não abordadas na decisão recorrida ou na alegação do recorrente (...)”*.

Sucedem que, como já vimos, o recorrente aborda esta matéria, pelo que é legalmente admitido que esta instância sobre ela se pronuncie.

A observância dos limites de endividamento, a que se referem os artigos 37.º e 39.º da Lei das Finanças Locais, são outra das limitações legalmente impostas ao crédito municipal, como resulta desses normativos e ainda do disposto no artigo 87.º da Lei de Enquadramento Orçamental, no n.º 6 do artigo 38.º da Lei das Finanças Locais e nos artigos 44.º, n.º 2, e 65.º, n.º 1, alínea g), da LOPTC.

A falta de capacidade de endividamento líquido, tal como resultava dos factos dados como assentes pelo Acórdão recorrido, seria, assim, fundamento para a recusa de visto ao contrato.

No entanto, a correcção dos dados relativos à demonstração da capacidade de endividamento do Município de Freixo de Espada à Cinta introduzida no ponto II.1.3, conduz à conclusão de que essa capacidade afinal existia, não se verificando, a esse nível, obstáculo à contratação.

II.4. EM CONCLUSÃO

Em face do que antecede, conclui-se que o empréstimo em referência:

- **Se destina a financiar despesas de investimento, respeitando a finalidade estabelecida no n.º 4 do artigo 38.º da Lei das Finanças Locais;**



- Enquadrando-se nesse preceito legal, não constitui violação do disposto no n.º 12 do mesmo artigo;
- Se contém dentro da capacidade de endividamento do Município.

Não se verificam, assim, ilegalidades que constituam fundamento para a recusa de visto em face do disposto no artigo 44.º da LOPTC.

III. DECISÃO

Pelos fundamentos expostos, acorda-se em Plenário da 1ª Secção em dar provimento ao recurso, revogando o Acórdão recorrido e concedendo o visto ao contrato em questão.

Não são devidos emolumentos, nos termos do n.º 1 do artigo 17.º e da alínea a) do artigo 8.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, anexo ao Decreto-Lei n.º 66/96, de 31/5.

Lisboa, 19 de Maio de 2009

Os Juízes Conselheiros,

(Helena Abreu Lopes - Relatora)

(Carlos Moreno)

(Manuel Mota Botelho)

O Procurador-Geral Adjunto

(Daciano Pinto)