



ACÓRDÃO N.º 19 /07 – 2007-1.ª S-PL
RECURSO ORDINÁRIO N.º21/07
(P. n.º 381 e 382/07)

Descritores:

Lei das Finanças Locais (art.º 38.º, n.º 4, Lei 2/2007, de 15 de Janeiro).

Contracção de empréstimo para investimentos já realizados e pagos.

Violação directa de norma financeira.

Sumário:

Os empréstimos a que se reportam o art.º 38.º, n.º 4, da LFL, daquele normativo, como os demais previstos na Lei das Finanças Locais, tem um vertente claramente pública, o que implica, por parte do Município mutuário, o dever de afectar a aplicação de tal financiamento a uma necessidade pública a satisfazer, e para a qual o Município se veja, por alguma razão, na necessidade de recorrer a um financiamento externo para lhe fazer face, ficando, por esta via, excluída a possibilidade de contracção de empréstimos para satisfazer necessidades públicas já satisfeitas e pagas.



ACÓRDÃO N.º 19 /07 – 2007-1.ª S-PL

RECURSO ORDINÁRIO N.º21/07

(P. n.º 381 e 382/07)

1. RELATÓRIO

1.1. A CÂMARA MUNICIPAL DE SERPA, inconformada com o Acórdão n.º 116/2007, que recusou o visto a dois contratos nas modalidades de abertura de créditos celebrados com o Banco Espírito Santo, S.A., **o primeiro** até ao montante de **9.375,00 €**, destinado a financiar as obras de recuperação e beneficiação da Escola Primária de Vales Mortos, a que foi atribuído o **n.º 381/07**, **o segundo** até ao montante de **141.000,00€**, destinado a financiar as obras de Cobertura do Pavilhão de Patinagem de Serpa, a que foi atribuído o **n.º 382/07**, **do mesmo veio interpor recurso jurisdicional, concluindo, em síntese, que:**

1. Os contratos de empréstimo foram celebrados e instruídos de acordo com a legislação em vigor;
2. Os contratos celebrados são necessários para a boa gestão financeira da Câmara Municipal de Serpa;
3. A capacidade de endividamento autárquico está acautelada e não fica prejudicada com a celebração dos mencionados contratos, como foi demonstrado;
4. Considera-se que não foram violados os princípios previstos no art.º 35.º da Lei das Finanças Locais, dado que o Acórdão recorrido não fundamenta em que medida tais princípios não foram observados.



5. Não se encontra violado o n.º 4 do art.º 38.º da Lei das finanças Locais, por não se verificar a correspondência verbal na letra da lei de que os investimentos a cujo financiamento se destinam os empréstimos não devam estar executados e pagos e, por se considerar que os investimentos se encontram devidamente identificados nos respectivos contratos.
 6. Por isso, a interpretação vertida no douto Acórdão, com voto vencido de um dos Venerandos Juízes Conselheiros, não se compadece com o princípio geral consignado no n.º 2 do art.º 9.º do Código Civil, de que *“não pode ser considerado pelo intérprete o pensamento legislativo que não tenha na letra da lei o mínimo de correspondência verbal, ainda que imperfeitamente expresso”*;
 7. Atentos os fundamentos e conclusões exaradas, justifica-se a concessão dos vistos aos processos nºs 381/07 e 382/07, revogando-se o Acórdão recorrido.
- 1.2.** O Ministério Público, em fundamento parecer, emitiu parecer no sentido da improcedência do recurso (fls. 34 a 39).
- 1.3.** Foram colhidos os vistos legais.

2. O Acórdão recorrido deu como assente a seguinte factualidade:



Tribunal de Contas

A) A Câmara Municipal de Serpa (CMS) remeteu para fiscalização prévia deste Tribunal dois contratos de **Empréstimo**, a que se referem os processos acima referenciados:

- **O contrato celebrado com o Banco Espírito Santo S.A.**, na modalidade de abertura de crédito, até ao montante de **9.375,00 €**, destinado a financiar as obras de recuperação e beneficiação da Escola Primária de Vales Mortos, a que foi atribuído o **n.º 381/07**.
- **O contrato celebrado com o Banco Espírito Santo S.A.**, também na modalidade de abertura de crédito, até ao montante de **141.000,00€**, destinado a financiar as obras de Cobertura do Pavilhão de Patinagem de Serpa, a que foi atribuído o **n.º 382/07**.

B) Os contratos foram aprovados em reunião da Câmara de 07 de Junho de 2006 e foram autorizados pela Assembleia Municipal nas sessões de 27 de Junho de 2006 e de 27 de Fevereiro de 2007;

B) Os contratos foram outorgados em 27 de Fevereiro de 2007;

C) A Câmara Municipal de Serpa dispõe de capacidade de endividamento que lhe permite a contracção de empréstimos de médio e longo prazo nos montantes contratados (cfr. informação técnica nº 22/DSFA da Direcção-Geral das Autarquias Locais e mapas anexos que acompanhou o ofício nº 784 de 27.03.2007 do Secretário de Estado Adjunto e da Administração Local remetido a este Tribunal);

D) Os projectos a financiar são comparticipados com fundos comunitários no âmbito do Eixo prioritário 1 – Apoio a



Tribunal de Contas

investimentos de interesse municipal e intermunicipal, programa operacional Regional do Alentejo 2000-2006;

- E)** Aquando da sua remessa para efeitos de fiscalização prévia, os processos não se encontravam instruídos com o extracto do PPI de onde constasse a inscrição da despesa referente aos projectos que se visavam financiar, conforme exigido nos termos da alínea m) do nº1 do artº 6º da Resolução nº 13/2007 deste Tribunal relativa à instrução e tramitação dos processos de fiscalização prévia e publicada no DR, 2ª série, de 23 de Abril de 2007;
- F)** Através do ofício DECOP/UAT II/1928/07 de 02 de Abril de 2007 solicitou-se cópia do PPI aprovado para o corrente ano identificando cada um dos projectos a financiar com os empréstimos em análise;
- G)** Através do ofício nº S/1633/07 de 02 de Abril de 2007 o Presidente da Câmara remeteu cópia dos extractos do PPI comprovativas da inscrição dos projectos com uma verba de € 500,00;
- H)** Em SDV de 31 de Maio de 2007 foi então o Município confrontado com o facto da previsão de despesa em PPI, em cada um dos projectos, ser inferior ao valor contratado nos respectivos empréstimos;
- I)** Através do ofício ref. nº S/2778/2007 de 31.05.07 veio o Presidente da Câmara Municipal de Serpa informar que “Os projectos *“Cobertura do Pavilhão de Patinagem de Serpa” e “Recuperação e Beneficiação da Escola Primária de Vales Mortos” não foram inicialmente inscritos em PPI para o quadriénio 2007/2010 em virtude de à data de elaboração do*



Plano, os mesmos se encontrarem concluídos¹. Em Abril do corrente ano, procedeu-se à revisão do PPI tendo em vista a inscrição dos projectos atrás referenciados, (...). As verbas foram meramente indicativas, tendo em conta que os projectos ***já foram executados e não existem quaisquer dívidas***². (...)

Mais se informa que a libertação de verbas dos empréstimos destinados a financiar projectos participados por fundos comunitários, se processa mediante a apresentação, à entidade bancária, do comprovativo da execução física do projecto – Pedido de Pagamento – o qual é elaborado e visado pela CCDRALentejo, após o pagamento das despesas relacionadas com o mesmo.”;

- J)** Em SDV de 19 de Junho de 2007 foram novamente os processos devolvidos “*uma vez que, afigurando-se à luz do que vem informado pela Autarquia que os investimentos respectivos se encontram executados e pagos, não há lugar a financiá-los com o produto dos empréstimos a contrair o que, pondo em causa a necessidade dos mesmos, justifica que se ouça a Autarquia sobre se mantém o interesse no prosseguimento dos processos, sendo certo que a jurisprudência deste Tribunal aponta para a eventualidade de recusa, conforme Acórdão nº 4/03 e 14/03, 1ª S/SS que se remetem para melhor informação.*”;
- K)** Através do ofício ref. nº S/4223/2007 de 03.08.07 o Presidente da Câmara informou que “*esta Autarquia mantém o interesse no prosseguimento da sua apreciação pelo competente Tribunal.*”

¹ sublinhado nosso

² sublinhado nosso



Informa-se V. Exa. que, a celebração dos contratos de empréstimo em apreço foi considerada admissível, pelas razões de facto já invocadas à luz do direito, por em situações análogas esse digníssimo Tribunal já ter decidido de forma favorável.

Consultados os processos anteriores, do ano de 2003, empréstimo destinados a financiar os Projectos “Requalificação Urbana e Funcional de Vila Nova de S. Bento”, Requalificação de Ruas do Bairro do Forte” e “Caminho Municipal 1070”, registados na Direcção Geral desse Tribunal respectivamente com os nºs 384/03, 385/03 e 386/06 constata-se que todos eles mereceram o visto, em sessão diária de visto da 1ª secção do Tribunal de Contas de 23.04.03.

Tais processos foram remetidos para fiscalização prévia por ofícios desta Câmara Municipal em os nºs 1921 de 07.002.2003, 1920 de 07.02.2003 e 1919 de 07.02.2003 cujo último parágrafo fazia menção expressa de que os projectos se encontravam executados (...)”

3. O Direito

3.1. O Acórdão recorrido fundamentou a recusa de visto aos contratos com base na seguinte argumentação:

“A contracção pelos municípios de empréstimos de médio e longo prazos além de obrigada a respeitar os princípios constantes do artº 35º da Lei nº 2/2007, de 15 de Janeiro (Lei das Finanças Locais – LFL), de entre os quais ressaltam os da “minimização de custos directos e indirectos numa perspectiva de longo prazo” e o da “garantia de uma distribuição equilibrada de custos pelos vários



orçamentos anuais”, tem ainda que observar o disposto no artº 38º da LFL, em especial no nº 4. De acordo com este preceito “os empréstimos a médio e longo prazos podem ser contraídos para aplicação em investimentos, os quais devem estar devidamente identificados no respectivo contrato, ou ainda para proceder ao saneamento ou ao reequilíbrio financeiro dos municípios” (destaque nosso).

O recurso ao crédito, como é do senso comum e resulta abundantemente do título IV da LFL, destina-se a fazer face a necessidades de financiamento concreto sentido pela autarquia. Assim sendo, o nº 4 do artº 38º acabado de citar só pode ser interpretado no sentido de os empréstimos de médio e longo prazos só poderem ser contraídos para proceder ao pagamento de investimentos concretos, identificados no contrato e, acrescentamos nós, previstos em PPI.

Ora, nos casos dos autos, como ficou provado em 2. e 3., os investimentos a cujo financiamento se destinam os empréstimos em questão encontram-se integralmente executados e pagos desde o ano de 2006. Não há, portanto, necessidade de financiamento por parte da Câmara para satisfazer os encargos emergentes dos contratos relativos aos mencionados investimentos.

Mostram-se, assim, violados os artºs 35º e 38º, nº 4 da LFL, normas de inquestionável natureza financeira.”.



3.2. Do alegado erro de julgamento, por não se mostrar violado o disposto no n.º 4 do art.º 38.º da Lei 2/2007, de 15 de Janeiro, por parte do Município.

Dispõe o art.º 38.º, sob a epígrafe “Regime de crédito dos municípios”, no seu n.º 4:

“Os empréstimos a médio e longo prazo podem ser contraídos para aplicação em investimentos, os quais devem estar devidamente identificados no respectivo contrato...”

Conforme resulta da factualidade dada como provada, os projectos a financiar já se encontram integralmente executados e pagos desde o ano de 2006.

A questão que se coloca é, assim, de saber, se os Municípios podem utilizar a abertura de créditos, que, para efeitos da LFL, são designados por empréstimos, para aplicar em financiamentos já pagos e, in casu”, já integralmente executados.

A nosso ver, a resposta a esta questão só pode ser negativa, porquanto:

a) Os empréstimos só podem ser contraídos para aplicações em investimentos, os quais devem estar devidamente identificados nos contratos;

b) Quer isto dizer que tem que haver um nexo de causalidade entre o empréstimo a contrair e o investimento a realizar, e que para a



concretização desse investimento, a entidade pública contratante tenha, por alguma razão, necessidade de contrair tal empréstimo com vista ao seu financiamento;

c) Estando esses investimentos já realizados e pagos não existe fundamento legal para a contracção de empréstimos a médio e a longo prazo;

d) **É que o legislador exige que tais empréstimos tenham um escopo concreto**, devendo o aplicador do direito e o próprio Estado, através dos órgãos próprios, assegurar-se da efectividade dessa utilização para esse ou esses fins, o que implica que aqueles ainda não estejam concretizados ou, pelo menos, ainda não pagos;

e) Podemos, assim, afirmar que **os empréstimos** a que se reportam aquele normativo, como os demais previstos na Lei das Finanças Locais, **tem um vertente claramente pública, o que implica, por parte do Município mutuário, o dever de afectar a aplicação de tal financiamento a uma necessidade pública a satisfazer, e para a qual o Município se veja, por alguma razão, na necessidade de recorrer a um financiamento externo para lhe fazer face**, o que exclui a possibilidade de contracção de empréstimos para satisfazer necessidades públicas já satisfeitas e pagas;

f) Caso contrário, não só estaríamos a violar a letra da norma, como a “ratio” da mesma, já que o endividamento autárquico se deverá orientar por princípios básicos de rigor e eficiência, prossequindo objectivos, tais como, o da minimização de custos directos e indirectos numa perspectiva de longo prazo e o de garantir uma



distribuição equilibrada de custos pelos vários orçamentos anuais (cfr. art.º 35.º, alíneas a) e b) da LFL).

Por tudo quanto foi dito, mostra-se violado o n.º 4 do art.º 38.º da LFL, norma de inquestionável natureza financeira, o que constitui fundamento de recusa de visto – vide 2.ª parte da al. b) do n.º 3 do art.º 44º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto.

4. Decisão.

Termos em que acordam, nos termos e com os fundamentos expostos, em julgar improcedente o recurso jurisdicional, e, em consequência, manter a decisão recorrida.

D.N.

Lisboa, 19 de Novembro de 2007.

Os Juízes Conselheiros

(Helena Ferreira Lopes)

(António Santos Soares)

(Helena Abreu Lopes)

O Procurador-Geral Adjunto