



ACÓRDÃO N.º 5 /09 – 28.JAN -1ªS/PL

RECURSO ORDINÁRIO N.º 35/2008
(Processo de fiscalização prévia n.º 626 /2008)

SUMÁRIO

1. Os empréstimos a médio e longo prazo podem ser contraídos pelos municípios para aplicação em investimentos.
2. Um investimento pode integrar outras fontes de financiamento para além do empréstimo contraído. No caso, o investimento é também financiado por fundos comunitários e receitas próprias do Município.
3. A verificação de que a execução já realizada do investimento incluiu o pagamento das correspondentes despesas não afecta a legalidade do empréstimo, se se demonstrar que o produto do empréstimo não se destina a suportar essas despesas, mas sim outras a realizar.
4. A contracção do empréstimo é legalmente possível, face ao disposto no artigo 38.º, n.ºs 4 e 12, da Lei das Finanças Locais se, à data da outorga do respectivo contrato, o investimento apresentar um montante global de despesa por realizar, a facturar e vencer após essa data, superior ao valor do empréstimo e a satisfazer com a verbas dele provenientes.
5. Havendo lugar à aplicação do disposto nos artigos 39.º, n.º 6, da Lei das Finanças Locais e 51.º, n.ºs 3 e 4, da Lei n.º 64-A/2008, não releva qual a situação da autarquia relativamente aos seus limites legais de endividamento líquido.

Lisboa, 28 de Janeiro de 2009

Relatora: Helena Abreu Lopes



ACÓRDÃO N.º 5 /09 – 28.JAN -1ªS/PL

RECURSO ORDINÁRIO N.º 35/2008 (Processo de fiscalização prévia n.º 626/2008)

I. RELATÓRIO

- I.1.** Pelo Acórdão n.º 135/08 – 4.NOV.08- 1.ª S/SS, o Tribunal de Contas recusou o visto ao **contrato de empréstimo, sob a forma de abertura de crédito até ao limite de, respectivamente, € 187.361,00**, celebrado em 13 de Maio de 2008, e alterado por adenda de 25 de Agosto de 2008, entre o **Município de Tarouca** e a **Caixa Geral de Depósitos, S.A.**, para financiamento complementar do projecto de investimento municipal “*Variante Oeste da Cidade de Tarouca*”.
- I.2.** 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)¹, teve por fundamento a violação do disposto nos artigos 37.º, n.º 1, 38.º, n.ºs 4 e 12, e 40.º, n.º 1, da Lei das Finanças Locais², e no artigo 3.º, n.ºs 1 e 4, do Decreto-Lei n.º 38/2008, de 7 de Março, dado:
- O empréstimo se destinar a financiar pagamentos já efectuados em anos anteriores;
 - O empréstimo se destinar a pagar facturas emitidas e vencidas em datas anteriores às da outorga do contrato de empréstimo e da respectiva adenda;
 - O Município ter excedido, em 31 de Dezembro de 2007, o limite de endividamento líquido.
- I.3.** A decisão de recusa de visto foi aprovada por unanimidade, embora tenham sido proferidas duas declarações de voto, discordando do entendimento perfilhado quanto ao momento em que deve ser apurado o endividamento líquido dos municípios, nos termos do n.º 1 do artigo 37.º da Lei das Finanças Locais.

¹ 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.

² Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro, rectificadora 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.



I.4. Inconformado com a recusa de visto, veio dela interpor recurso o Presidente da Câmara Municipal de Tarouca, apresentando as alegações processadas de fls. 3 a 23 dos autos, que aqui se dão por reproduzidas. Nas conclusões das referidas alegações refere-se:

“ a)O Recorrente não se conforma com a Decisão constante do Acórdão n.º 135/08 que recusou o visto ao contrato de empréstimo celebrado entre aquele e a Caixa Geral de Depósitos, pois, padece de vícios de violação de lei, consubstanciados em erro de interpretação e erro dos pressupostos de facto e de direito. Na verdade,

b)No que respeita à decisão de recusa de visto com fundamento na violação dos artigos 35.º e 38.º, n.º 4, da LFL, incorreu o Tribunal “a quo” em erro nos pressupostos de facto ao dar como assente que o produto do empréstimo se destina ao pagamento de encargos realizados e pagos, em 2007;

c) De facto, resultou provado que esse pressuposto de facto, não se verifica, nem se verificava à data do contrato de empréstimo, pois, os valores de € 86.495,21 e de € 209.094,70, dado como assente na alínea h) do probatório, não serão pagos pela aplicação do produto do empréstimo. Foram já pagos com outras receitas da Autarquia;

d) No que respeita à decisão de recusa do visto com fundamento em violação do artigo 38.º, n.º 12, da Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro, a Decisão padece de erro nos pressupostos de facto, tanto que o produto do empréstimo não se destina ao pagamento de encargos vencidos à data da contratação do empréstimo, mas sim ao pagamento de encargos não vencidos naquela data, no valor de € 194.207, 68;

e) Ficou demonstrado, com alteração dos factos, que o produto deste empréstimo será na sua totalidade aplicado no pagamento de facturas vencidas após a data da sua contratação, na parte não financiada pelos Fundos Comunitários.

f) O empréstimo destina-se a satisfazer necessidades públicas de financiamento reais, não vencidas e não pagas (conforme Acórdãos n.ºs 111/08 e 1/07), cabendo por isso na previsão do n.º 4 do art. 38.º da LFL.

g) No que diz respeito à recusa de visto com fundamento em violação do disposto no artigo 37.º da Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro, houve uma errónea interpretação da norma, pois, a verificação do respeito pelos limites de endividamento é feita em relação a 31 de Dezembro de cada ano;

h) E tanto é assim, que a DGAL, também efectua no início do ano seguinte o apuramento dos limites de endividamento e a sua ultrapassagem, para efeitos de aplicação das sanções legalmente prevista (art. 37.º, n.º 2 da Lei das Finanças Locais), resultando clara a ideia de que só no final de cada ano económico se pode reportar os efeitos contabilístico-financeiros (art. 63.º, do Dec-Lei n.º 41/2008 de 10 de Março) de um Município.

i) O Município prova o cumprimento, em 31.12.2007, do limite legal de endividamento líquido, através da junção do ofício da DGAL, e cumprirá em 31.12.2008, atentos os documentos ora juntos;



Tribunal de Contas

j) O Tribunal “a quo”, na parte em que fundamenta a recusa do visto por violação do disposto no artigo 40.º da LFL, fez errónea aplicação desta norma, uma vez que:

1.º Não se verifica excesso de endividamento líquido em 31.12.2007, nem se verificará em 31.12.2008 (prevê-se uma margem de € 180.469,91);

2.º Como resultou provado, o empréstimo destina-se ao financiamento de um investimento e não à consolidação de dívida a fornecedores de imobilizado.

j) Assim sendo, não se encontram preenchidos os requisitos e pressupostos para aplicação da citada norma do art.º 40º.

l) Aceitando a alteração da matéria de facto, considerando os documentos ora juntos como questões que podem ser invocadas, embora não abordadas, ou não suficientemente comprovadas na Decisão Recorrida, deve a mesma ser alterada para que seja concedido o visto ao empréstimo em crise.”

I.5. O Procurador-Geral Adjunto junto do Tribunal de Contas, não obstante não acompanhar parte da argumentação da recorrente, emitiu parecer no sentido de ser concedido o visto ao contrato por entender ser de aplicar ao caso o disposto nos n.ºs 3 e 4 do artigo 51.º da Lei do Orçamento do Estado para 2009 (Lei n.º 64-A/2008, de 31 de Dezembro).

I.6. O recorrente veio igualmente, através do ofício n.º 136/09, junto a fls 144 dos autos, invocar a aplicação das mesmas normas.

I.7. Corridos os demais vistos legais, cumpre apreciar e decidir.

I.8. São as seguintes as questões a resolver:

- 1) Se há lugar à alteração da matéria de facto constante do Acórdão recorrido;**
- 2) Se ocorreram ou não os invocados erros nos pressupostos de facto da decisão recorrida, determinando-se se o empréstimo contraído pelo Município se destina a ser aplicado em despesas de investimento enquadráveis no disposto no n.º 4 do artigo 38.º da Lei das Finanças Locais ou se a sua contracção se encontra abrangida pela proibição constante do n.º 12 do mesmo artigo;**
- 3) Se ocorreu ou não violação do limite de endividamento líquido previsto no n.º 1 do artigo 37.º da mesma Lei.**



II. FUNDAMENTAÇÃO

II.1. DOS FACTOS

Quanto à matéria de facto, o recorrente veio, no recurso, contestar os factos dados como assentes nas alíneas n) e r) do ponto II do Acórdão.

Dando-se como confirmados os factos constantes do ponto I e das restantes alíneas do ponto II, vejamos então apenas a matéria de facto controvertida.

II.1.1. Constava da alínea n) do referido ponto II:

“n) De acordo com dados da Direcção-Geral das Autarquias Locais (DGAL), com reporte a 31 de Dezembro de 2007, o Município de Tarouca já tinha ultrapassado o limite de endividamento líquido, em € 46.627,00;”

A este respeito o Município alega o seguinte:

“ (...) 45.º

Ora, conforme se informou o Douto Tribunal de Contas, este Município, com fundamento na justificação em tempo apresentada junto das entidades competentes, não se encontrava em situação de excesso de endividamento líquido, em 31.12.2007.

46.º

A comprová-lo o ofício n.º 5115 datado de 4 de Novembro remetido pela Direcção Geral das Autarquias Locais, de que se junta cópia autenticada e onde expressamente se informa que:

“ (...) em 31 de Dezembro de 2007, o Município de Tarouca cumpria com os limites do endividamento líquido.” (doc.10)”

Compulsados os documentos constantes do processo de fiscalização prévia e o ofício da DGAL, n.º 02 (02.02.01)/ DFL, de 20 de Outubro de 2008, cuja entrada foi registada no Município de Tarouca em 4 de Novembro de 2008 (data em que foi proferido o Acórdão recorrido), e cuja cópia foi agora junta com as alegações de recurso, constata-se que a aferição do cumprimento do limite de endividamento líquido municipal em 2007 era objecto de divergências entre o Município de Tarouca e a DGAL. Estas divergências foram resolvidas através de uma decisão final da DGAL, comunicada através daquele ofício, de acordo com a qual *“em 31 de Dezembro de 2007, o Município de Tarouca cumpria com os limites do endividamento líquido”*.

Do regime constante do artigo 712.º do Código do Processo Civil resulta que, em recurso, ainda que não deva proceder-se a novo e integral julgamento da matéria de facto, devem efectuar-se as alterações necessárias a corrigir casos de flagrante desconformidade entre os elementos de prova disponíveis e a



decisão. Devem, pois, aceitar-se eventuais documentos novos supervenientes quando sejam suficientes para destruir a prova em que a decisão assentou.

Por seu turno, o disposto nos artigos 99.º, n.º 5, e 100.º, n.º 2, da LOPTC permitem que o Tribunal de Contas considere, em recurso, questões com uma conexão fáctica e/ou de direito directa com o contrato que foi presente ao Tribunal, quando se revelem “*indispensáveis*” à decisão do recurso ou “*relevantes*” para a concessão ou recusa do visto.

No caso, o facto dado como assente no Acórdão recorrido e que esteve, em parte, na base da decisão de recusa de visto pelo Tribunal, veio a ser dado como errado pela entidade ao qual era imputado, tendo sido junto ao processo adequado documento probatório dessa circunstância.

Impõe-se, pois, que, em conformidade, se proceda à correcção.

Corrige-se, em consequência, a alínea n) do ponto II do Acórdão recorrido, que passa a ter a seguinte redacção:

“n) De acordo com dados da Direcção-Geral das Autarquias Locais (DGAL), em 31 de Dezembro de 2007 o Município de Tarouca cumpria com os limites do endividamento líquido.”

II.1.2. Da alínea r) do ponto II do Acórdão recorrido constou:

“Segundo informação prestada pelo Município de Tarouca, em 27-10-2008, com a contratação do presente empréstimo, pretende o Município liquidar uma parte não suportada por financiamento comunitário, das seguintes facturas:

<i>Facturas por pagar à Data de 13/05/08</i>	<i>Data de emissão</i>	<i>Data de processamento</i>	<i>Valor</i>
<i>2775 AUTO N.º 7</i>	<i>22-02-2008</i>	<i>03-03-2008</i>	<i>79.979,51 €</i>
<i>2859 AUTO N.º 8</i>	<i>17-04-2008</i>	<i>06-05-2008</i>	<i>111.406,58 €</i>
<i>2932 REVISÃO DE PREÇOS</i>	<i>25-06-2008</i>	<i>27-06-2008</i>	<i>21.573,66 €</i>
<i>TOTAL</i>			<i>212.959,77 €</i>

“

Nesta matéria o recorrente produziu várias alegações quanto à interpretação da matéria de facto e quanto ao direito aplicável. No entanto, neste momento, interessa-nos apenas a precisão factual do que nesta alínea do probatório se referia.

No ponto 43.º das alegações, o recorrente vem solicitar a alteração deste item da matéria de facto, “*por forma a que dela não conste a factura n.º 2775, no valor de € 79.979,51, emitida em 22.02.2008.*”.

No ponto 33.º das mesmas alegações vem referir:



Tribunal de Contas

“O produto do presente empréstimo irá financiar as seguintes facturas não vencidas e não pagas à data da sua contratação: (docs. 3, 7, 8 e 9)

FACTURAS POR PAGAR À DATA DE 13/05/08	DATA DE EMISSÃO	DATA DE VENCIMENTO	VALOR
2859 AUTO N.º 8	17/04/2008	17/05/2008	11.406,58 €
EXECUÇÃO DE TRABALHOS COMPLEMENTARES NA VARIANTE OESTE 2860 AUTO N.º 1	17/04/2008	17/05/2008	61.227,42 €
2932 REVISÃO DE PREÇOS	25/06/2008	27/06/2008 ³	21.573,68 €
TOTAL			194.207,68 €

A recorrente alega que o Tribunal de Contas interpretou erroneamente as informações prestadas pela autarquia, admitindo que ela própria poderá ter criado confusão no seu espírito, no âmbito dos esclarecimentos prestados durante a tramitação do processo de fiscalização prévia.

Afigura-se-nos que assim foi.

Os documentos agora juntos ao processo, designadamente as cópias das facturas, permitem corrigir a matéria de facto, o que se decide fazer por haver desconformidade entre os elementos de prova disponíveis e a decisão e por estar em causa matéria indispensável à decisão do recurso, dado ser relevante para a concessão ou recusa do visto.

Considera-se que esta alteração é possível, face aos preceitos acima citados do Código do Processo Civil e da LOPTC, por não integrar qualquer alteração da causa de pedir, já que a finalidade do empréstimo, de acordo com as deliberações que o autorizaram e com o texto do próprio contrato submetido a fiscalização prévia, é o financiamento *complementar* do investimento identificado, de acordo com as respectivas necessidades de financiamento, sem qualquer especificação das facturas a que o mesmo deve ser afecto.

Face aos elementos agora trazidos ao processo, corrige-se, então, a alínea r) do ponto II do Acórdão recorrido, que passa a ter a seguinte redacção:

“r.1) Segundo informação prestada pelo Município de Tarouca, com a contratação do presente empréstimo pretende o Município pagar uma parte

³ De acordo com o que consta da própria factura, a fls. 79, a data de vencimento da mesma é 25/07/2008, sendo 27/06/2008 a data do seu registo na conta-corrente, da requisição e da proposta de cabimento, pelo que se tem a data indicada no ponto 33.º das alegações como um erro material, sendo a data correcta a de 25/07/2008.



Tribunal de Contas

do investimento “Variante Oeste da Cidade de Tarouca”, o qual é financiado nos seguintes termos⁴:

<u>Montante total do investimento</u>.....	737.138 €
– Montante total da participação FEDER efectiva:	443.496 €
– Montante da contrapartida pública nacional:	293.642 €
(Montante do empréstimo)	187.361 €)
(Montante proveniente de outras receitas do Município)	106.281 €)

r.2) A execução financeira do investimento decorreu da seguinte forma:

	Factura	Data de emissão	Data de processamento	Data de vencimento	Data de pagamento	Valor €
Pagamentos realizados em 2007 ⁵	2567 Auto n.º 1				20/11/07 28/11/07	47.089,51
	2643 Auto n.º 4 (parte)				26/12/07	19.889,47
	67 Projecto				11/04/07 20/08/07 28/11/07	29.137,10
	Terrenos				2007	71.888,51
	Subtotal					168.004,59
Pagamentos realizados em 2008 ⁶	2582 Auto n.º 2				28/11/08	47.272,65
	2642 Auto n.º 3				26/12/08	70.616,79
	2643 Auto n.º 4 (parte)				14/02/08	24.226,28
	2687 Auto n.º 5				05/03/08 09/04/08	76.256,72
	2743 Auto n.º 6				09/04/08	76.574,09
	Subtotal					294.946,53
	Facturas por pagar ⁷	2775 Auto n.º 7	22/02/08	03/03/2008		
Subtotal						79.979,51
2859 Auto n.º 8		17/04/08	06/05/2008	17/05/08		111.406,58
2860 Auto n.º 1 Trabalhos compl		17/04/08	06/05/2008	17/05/08		61.227,42
2932 Revisão de preços		25/06/08	27/06/2008	25/07/08		21.573,68
Subtotal						194.207,68
TOTAL						737.138,31

⁴ Vd. fls. 10 dos autos

⁵ Vd. fls. 80 do processo de 1.ª instância.

⁶ Vd. fls. 80 do processo de 1.ª instância.

⁷ Vd. fls. 81 do processo de 1.ª instância e fls. 11, 59, 75 e 79 dos autos de recurso.



II.2. DA FINALIDADE E DA APLICAÇÃO DOS FUNDOS PROVENIENTES DO EMPRÉSTIMO

Conforme 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 efectivas 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.

a) O Acórdão recorrido considerou, entre outros aspectos, que:

“(…) na situação em que o empréstimo se destina a financiar uma parte do investimento no mencionado projecto, já realizada e paga em 2007, está-se perante um caso em que não há necessidade de financiamento, por parte do Município, para satisfazer esse encargo.

Como se afirmou nos Acórdãos da 1.^a Secção, deste Tribunal, n.ºs 19/07, de 19 de Novembro de 2007 (proferido em Plenário), 111/08 e 112/08, ambos de 26 de Setembro de 2008, o n.º 4 do artigo 38.º da LFL, ao permitir o recurso a empréstimos para aplicação em investimentos, deve ser interpretado à luz do princípio da prossecução das necessidades públicas, o que exclui a possibilidade de contratação de empréstimos para satisfazer necessidades públicas já satisfeitas.”

Nas suas alegações, o recorrente veio contestar o entendimento do Tribunal, invocando que o produto do empréstimo não se destinava a financiar encargos já satisfeitos em 2007.

Esclarece-se que o custo total do investimento é suportado por três fontes de financiamento: fundos comunitários, valor do empréstimo e outras receitas de capital arrecadadas pelo Município.

Tal como agora ficou clarificado na alínea r.1) do probatório, e é compatível com os dados já constantes do processo da 1.^a instância, a divisão desse financiamento opera-se da seguinte forma:

<u>Montante total do investimento</u>	<u>737.138 €</u>
– Montante total da participação FEDER efectiva:	443.496 €
– Montante da contrapartida pública nacional:	293.642 €
(Montante do empréstimo)	187.361 €)
(Montante proveniente de outras receitas do Município)	106.281 €)

No que respeita aos pagamentos efectuados em 2007, no valor total de € 168.004,59, o recorrente afirma que os mesmos foram realizados com receitas da autarquia, de outra proveniência, e que o Município não pretende agora valer-se das verbas do



Tribunal de Contas

presente empréstimo para cobrir esse montante, pois precisa das mesmas para suportar o investimento não vencido à data do contrato recusado.

Esta afirmação é consistente com a informação que constava já a fls. 78 do processo de fiscalização prévia. No ofício n.º 2530/08, de 27 de Outubro de 2008, havia já a autarquia referido:

“1. De facto, em 2007, foram efectuados pagamentos no valor de €168.04,59, referentes ao projecto financiado pelos fundos comunitários “Construção da Variante Oeste da Cidade de Tarouca”, abaixo do valor previsto e indicado no Plano Plurianual de Investimentos.

Os pagamentos efectuados abrangeram a empreitada em si, o projecto da obra e a aquisição de terrenos.

2. A obra continuou em 2008 e, face à falta de outros meios financeiros, foi decidido contratar um empréstimo de longo prazo para suportar a componente não financiada.”

O mesmo ofício continuava identificando os encargos assumidos e não pagos, todos referentes a facturas de 2008 de montante global superior ao valor do empréstimo, salientando que, para a sua satisfação, era indispensável a verba proveniente do empréstimo em apreciação.

Assim, consideram-se de aceitar as alegações do recorrente no sentido de que o produto do presente empréstimo não se destina a satisfazer despesas já realizadas no ano de 2007, considerando-se que, nesta parte, o Acórdão recorrido interpretou erradamente os factos.

- b)** Na parte em que se considerou que o empréstimo se destinava a pagar facturas emitidas e vencidas em data anterior à do contrato de empréstimo, o Acórdão considerou tratar-se de *“pagamento de dívida a fornecedores de imobilizado”*. Referia-se a este respeito:

“Como tem sido repetidamente afirmado por este Tribunal, o pagamento, por força do empréstimo, de dívidas a fornecedores de imobilizado, 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.

Estamos, por isso, em face de um empréstimo que, em parte, é destinado a consolidar dívida de curto prazo.

Ora, como vimos, o artigo 38.º, n.º 12, da LFL proíbe a celebração de contratos com entidades financeiras, com vista a consolidar dívida de curto prazo.”

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



Tribunal de Contas

Nas alegações de recurso, a autarquia veio contestar que o empréstimo se destinasse ao pagamento de facturas já vencidas à data da outorga do respectivo contrato, afirmando que “o empréstimo será utilizado para financiar os encargos já facturados e não vencidos à data da sua contratação”.

Recordemos os factos relativos à execução financeira do investimento em 2008, tal como constam da alínea r.2) do probatório:

	<i>Factura</i>	<i>Data de emissão</i>	<i>Data de processamento</i>	<i>Data de vencimento</i>	<i>Data de pagamento</i>	<i>Valor €</i>
<i>Pagamentos realizados em 2008</i> ⁸	2582 <i>Auto n.º 2</i>				28/11/08	47.272,65
	2642 <i>Auto n.º 3</i>				26/12/08	70.616,79
	2643 <i>Auto n.º 4 (parte)</i>				14/02/08	24.226,28
	2687 <i>Auto n.º 5</i>				05/03/08 09/04/08	76.256,72
	2743 <i>Auto n.º 6</i>				09/04/08	76.574,09
	<i>Subtotal</i>					294.946,53
	<i>Facturas por pagar</i> ⁹	2775 <i>Auto n.º 7</i>	22/02/08	03/03/2008		
<i>Subtotal</i>						79.979,51
2859 <i>Auto n.º 8</i>		17/04/08	06/05/2008	17/05/08		111.406,58
2860 <i>Auto n.º 1 Trabalhos compl</i>		17/04/08	06/05/2008	17/05/08		61.227,42
2932 <i>Revisão de preços</i>		25/06/08	27/06/2008	25/07/08		21.573,68
<i>Subtotal</i>						194.207,68
TOTAL						737.138,31

A autarquia enunciou, no ofício de 27 de Outubro de 2008, e respectivos anexos, a fls. 78 e seguintes do processo de 1.ª instância, quais os encargos assumidos e não pagos a que se destinavam as verbas provenientes do empréstimo. Na relação desses encargos incluiu as facturas n.ºs 2775, 2859 e 2932 e não referiu a factura n.º 2860.

Não obstante, veio, em sede de recurso, a alegar que:

- A factura n.º 2775 não seria financiada com o produto do presente empréstimo;
- As verbas provenientes do empréstimo servirão para pagar as facturas n.ºs 2859, 2860¹⁰ e 2932;
- Estas facturas correspondem a montantes ainda não vencidos e a investimento por executar à data da contratação do empréstimo;

⁸ Vd. fls. 80 do processo de 1.ª instância.

⁹ Vd. fls 81 do processo de 1.ª instância e fls. 11, 59, 75 e 79 dos autos de recurso.

¹⁰ Não referenciada no processo de 1.ª instância



Tribunal de Contas

- De todo o modo, a dívida em causa é dívida do ano em curso, é dívida do orçamento em execução, que, por isso, poderá ser paga com recurso a empréstimo para investimento;
- Não estando em causa a consolidação de passivos já vencidos, conclui a recorrente que não se verifica violação da norma invocada (n.º 12 do artigo 38.º da Lei das Finanças Locais).

É certo que a informação agora prestada não é consistente com a que constava do ofício de 27 de Outubro de 2008.

No entanto, pode concluir-se que, à data da outorga do contrato de empréstimo (13 de Maio de 2008), o investimento apresentava um montante global de despesa por realizar de € 194.207,68, que só veio a vencer-se ou a ser facturada após essa data (através das facturas n.ºs 2859, 2860 e 2932, vencidas em 17 de Maio e em 25 de Julho de 2008).

Constata-se também que este montante é superior ao do valor do empréstimo (€ 187.361,00).

O Ministério Público, no seu parecer, a fls. 137 dos autos de recurso, considera que *“nunca será de admitir a apreciação de um pedido novo (ou de um novo contrato), diverso do anterior e desde logo, sobre um dos elementos essenciais da contratação: o próprio valor, ou montante, do contrato.”*

Ora, as cláusulas 2.^a e 6.^a do contrato de empréstimo, em consonância com as deliberações que o autorizaram, consagram apenas que a finalidade do mesmo é o *“financiamento complementar”* do projecto *“Variante Oeste da Cidade de Tarouca”* e que a libertação das verbas do empréstimo será feita por parcelas, processando-se *“de acordo com as despesas de investimento realizadas e as necessidades de financiamento do projecto”*.

O contrato de empréstimo, e as respectivas autorizações, não especificam, assim, quais as facturas em cujo pagamento as correspondentes verbas seriam aplicadas¹¹.

As alterações que a autarquia introduziu no que antes afirmou sobre a projectada aplicação da verba do empréstimo não constituem, pois, qualquer alteração ao contrato celebrado, mas apenas à forma de gestão da sua execução.

Por outro lado, não é também introduzida qualquer alteração ao montante do contrato. Do que vem afirmado pelo recorrente, concluímos tão só que as verbas do empréstimo serão aplicadas no pagamento das facturas em referência (no valor global de € 194.207,68) até ao efectivo valor do empréstimo (€ 187.361,00), sendo o remanescente pago com recurso às outras fontes de financiamento do investimento (fundos comunitários e receitas próprias da autarquia).

¹¹ Nem, a nosso ver, poderiam ou deveriam fazê-lo. A situação normal é a de que nas fases de autorização e celebração do empréstimo as facturas ainda não existam e da lei só resulta que o contrato deva identificar o investimento a que se destina - cfr. artigo 38.º, n.º 4, da Lei das Finanças Locais.



Afigura-se-nos, pois, que não há obstáculo à aceitação das alterações invocadas, por não consubstanciarem elementos essenciais da causa de pedir.

Considerando que nada obsta, nos termos do artigo 38.º, n.ºs 4 e 12, da Lei das Finanças Locais, a que o município contraia um empréstimo, destinado a investimento, para aplicação no pagamento de facturas a vencer após a realização do correspondente contrato de financiamento, deve, assim, concluir-se que os pagamentos a suportar pelo empréstimo correspondem a despesa de investimento, não ocorrendo a violação das citadas normas legais.

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

A recusa de visto proferida pelo Acórdão recorrido fundamentou-se, ainda, no facto de, em violação do disposto no n.º 1 do artigo 37.º da Lei das Finanças Locais, o Município de Tarouca haver excedido, em 31 de Dezembro de 2007, o limite de endividamento líquido.

Os limites de endividamento, tal como fixados nos 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 Orçamental¹², 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.

Sucedede que, conforme decorre do ponto n) do probatório agora corrigido, o facto em que se baseou a decisão do Tribunal não era verdadeiro, verificando-se, tal como o recorrente invocou, um erro sobre os pressupostos de facto, já que, afinal, em 31 de Dezembro de 2007, o Município cumpriu o seu limite de endividamento líquido.

No entanto, as alíneas o), p) e q) do probatório evidenciavam dados relativos à situação do endividamento líquido do Município durante o ano de 2008, que não asseguravam o cumprimento do referido limite durante esse ano.

Por outro lado, as declarações de voto proferidas no processo exprimiram os diferentes entendimentos existentes no Tribunal de Contas sobre os momentos relevantes para aferir do cumprimento desse limite. O próprio recorrente veio atribuir ao Acórdão recorrido erro de interpretação de lei nesta matéria.

Importaria, assim, reexaminar os critérios de aferição do limite fixado no artigo 37.º, n.º 1, da Lei das Finanças Locais, e a sua aplicação ao caso.

¹² 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.



No entanto, quer o Ministério Público, quer o recorrente, vieram invocar o disposto nos n.ºs 3 e 4 do artigo 51.º da Lei n.º 64-A/2008, de 31 de Dezembro (Lei do Orçamento do Estado para 2009).

Estabelecem estes preceitos legais:

“Artigo 51.º

Endividamento municipal

1-(...)

2-(...)

3 — A possibilidade de excepçionamento do limite legal para a contracção de empréstimos a médio e longo prazos, prevista nos n.os 5 e 6 do artigo 39.º da Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro, abrange igualmente a excepção, pelo mesmo montante, ao limite de endividamento líquido municipal previsto no artigo 37.º do mesmo diploma.

4 — O número anterior tem natureza interpretativa, aplicando -se a todos os pedidos autorizados que tenham sido solicitados posteriormente à data de entrada em vigor da Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro, englobando os montantes que hajam sido avançados para a execução dos investimentos subjacentes ao empréstimo. “

Ora, constava já da alínea m) do probatório do Acórdão de 1.ª instância:

“m) Em 19 de Setembro de 2008”, o Município de Tarouca transmitiu ao Tribunal de Contas a informação de que o presente empréstimo é excepçionado dos limites de endividamento nos termos do artigo 39.º, n.º 6, da Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro, tendo remetido cópia de um ofício do gabinete do Senhor Secretário de Estado Adjunto e da Administração Local, subordinado ao Assunto «Tarouca - Pedido de autorização para excepçionar um empréstimo no montante de 187.361 euros para financiamento do projecto ‘Variante Oeste da Cidade de Tarouca’» no qual se contém a transcrição de um despacho do Senhor Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento, datado de 4-9-2008, em que se refere textualmente: «Autorizo o excepçionamento do empréstimo no montante de 187.361 euros correspondente ao projecto proposto. Ass) Emanuel Santos 4.9.08»

“Pelo ofício n.º 2180/08, junto a fols. 66 dos autos.”

Este facto não tinha sido relevado pelo Acórdão recorrido, atendendo a que o limite consagrado no artigo 37.º, n.º 1, da Lei das Finanças Locais não previa excepções semelhantes à do n.º 6 do artigo 39.º do mesmo diploma legal, ao abrigo do qual foi proferido o despacho em referência.

Ao vir afirmar que a declaração de excepçionamento prevista no n.º 6 do artigo 39.º da Lei das Finanças Locais abrange igualmente a excepção, pelo mesmo montante, ao limite de endividamento líquido municipal previsto no artigo 37.º do mesmo diploma, e ao consagrar a aplicação retroactiva desta norma, o disposto nos n.ºs 3 e 4 do artigo 51.º da Lei n.º 64-A/2008 veio introduzir uma modificação relevante no enquadramento do empréstimo em apreciação.



Tribunal de Contas

Efectivamente, por aplicação daquelas normas e por força do despacho referido na alínea m) do probatório, o empréstimo em causa fica excepcionado dos limites de endividamento municipal e, em concreto, do limite de endividamento líquido.

Assim, para a sua contratação é irrelevante que esses limites estejam ou não cumpridos.

Em consequência, não se verifica mais a ilegalidade invocada no Acórdão recorrido.

Fica, também, prejudicada a necessidade de determinar qual o momento relevante para a aferição dos limites de endividamento, uma vez que os mesmos não relevam para o caso.

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;**
- **Não será afecto ao pagamento de dívidas de curto prazo, vencidas à data da sua contratação, pelo que não constitui violação do disposto no n.º 12 do mesmo artigo;**
- **Não enquadra uma violação do limite de endividamento líquido estabelecido no n.º 1 do artigo 37.º da mesma Lei, por se encontrar excepcionado desse limite, por força do disposto nos artigos 39.º, n.º 6, da referida Lei e 51.º, n.ºs 3 e 4, da Lei n.º 64-A/2008, conjugados com o despacho referenciado na alínea m) do probatório;**
- **Não viola o disposto nos artigos 40.º, n.º 1, da Lei das Finanças Locais e 3.º, n.ºs 1 e 4, do Decreto-Lei n.º 38/2008, de 7 de Março, por não se destinar ao saneamento financeiro do Município.**

Não se verifica, assim, nenhuma das ilegalidades invocadas no Acórdão recorrido nem há 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, 28 de Janeiro de 2009

Os Juízes Conselheiros,

(Helena Abreu Lopes - Relatora)

(António Santos Carvalho)

(José Luís Pinto Almeida)

O Procurador-Geral Adjunto

(Daciano Pinto)