



ACÓRDÃO N.º19 /09 – 19.MAI -1ªS/PL

RECURSO ORDINÁRIO N.º 3/2009 (Processo de fiscalização prévia n.º 1088/2008)

SUMÁRIO

1. A intermediação de uma empresa municipal para realizar obras públicas em bens da propriedade de um município, em nome e representação do mesmo, não altera, em nada, o regime jurídico-financeiro de um empréstimo contratado pelo município para financiamento dessas obras, o qual constitui receita do orçamento municipal.
2. O regime especial de contratação de empréstimos para financiamento do acesso à habitação, constante do Decreto-Lei n.º 135/2004, não estabelece a precedência da realização dos trabalhos sobre a contratação dos respectivos instrumentos de financiamento. Ao contrário, do disposto nos artigos 19.º e 20.º do referido diploma legal resulta que os empréstimos devem ser contratados antes da execução dos investimentos e que o seu produto é utilizado na satisfação directa das respectivas despesas, à medida que as mesmas sejam realizadas.
3. A disponibilização das verbas de um empréstimo destinado a compensar despesas já pagas só pode dar resposta ao financiamento de outras despesas, eventualmente preteridas ou prejudicadas pelo pagamento das primeiras. Ora, por força do disposto nos artigos 38.º, n.º 4, e 4.º, n.º 2, da Lei das Finanças Locais¹, o produto dos empréstimos para investimento municipal não pode ser aplicado noutras despesas que não aquelas que resultem dos concretos investimentos a que se destinam.
4. Assim, estando os investimentos já realizados e pagos, não existe necessidade nem fundamento legal para a contracção de empréstimos destinados a “financiá-los”.
5. A violação das normas referidas constitui fundamento de recusa de visto, nos termos da alínea b) do n.º 3 do artigo 44.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

Lisboa, 19 de Maio de 2009

Relatora: Helena Abreu Lopes

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.



ACÓRDÃO N.º19 /09 – 19.MAI -1ªS/PL

RECURSO ORDINÁRIO N.º 3/2009 (Processo de fiscalização prévia n.º 1088/2008)

I. RELATÓRIO

I.1. Pelo Acórdão n.º 159/08 – 11.DEZ.08- 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 € **4.464.975,22**, celebrado em 19 de Março de 2008, pelo prazo de 20 anos, entre o **Município do Porto** e a **Caixa Geral de Depósitos, S.A.**, para financiamento de obras de reabilitação em 1 000 fogos situados em diversos prédios municipais.

Tal como consta de entre os factos dados como assentes nesse Acórdão, o empréstimo em causa foi contraído ao abrigo do disposto no Decreto-Lei n.º 135/2004, de 3 de Junho, em execução de um Acordo de Colaboração celebrado entre o Município do Porto e o INH – Instituto Nacional de Habitação, no âmbito do programa PROHABITA (Programa de Financiamento para Acesso à Habitação).

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)², teve por fundamento a violação do disposto nos artigos 35.º e 38.º, n.º 4, da Lei das Finanças Locais³, atendendo a que, conforme se referia no Acórdão, “[N]os casos dos autos (...) o investimento a cujo financiamento se destina o empréstimo, aqui em causa, encontrava-se, não só integralmente executado desde 2006, como também pago até Dezembro de 2007, com excepção das facturas indicadas na alínea U) do probatório.”, não havendo, portanto, “necessidade de financiamento, por parte do Município do Porto, para satisfazer o encargo emergente das obras de reabilitação e que constitui o objecto do presente contrato de empréstimo”.

² 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.

³ 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.



I.3. Inconformado com o Acórdão, veio dele interpor recurso o Presidente da Câmara Municipal do Porto, apresentando as alegações processadas de fls. 1 a 10 dos autos, que culminam com as seguintes conclusões:

“1. O complexo legal e contratual que rege os financiamentos ao abrigo do PROHABITA no Município do Porto determina que os contratos de empréstimo são celebrados pelo Município, embora as verbas sejam disponibilizadas directamente ao dono da obra – a DomusSocial.

2. O complexo contratual referido na conclusão anterior prevê igualmente que, na ausência da disponibilização atempada dos financiamentos pela administração central, o Município disponibilize à DomusSocial as verbas necessárias ao cumprimento da obrigação assumida por esta empresa de desenvolver os processos construtivos de acordo com a programação cronológica e financeira constante do acordo de colaboração celebrado ao abrigo do PROHABITA.

3. Para a reabilitação de 1000 fogos propriedade do Município ao abrigo do PROHABITA, em conformidade com a programação cronológica e financeira constante do acordo de colaboração, foi necessário proceder ao adiantamento das necessárias verbas à DomusSocial, das quais o Município continua credor, nos termos contratuais.

4. O contrato de empréstimo celebrado entre o Município e a Caixa Geral de Depósitos, em 19 de Março de 2008, visa dotar a DomusSocial das verbas necessárias ao pagamento da dívida emergente do adiantamento efectuado pelo Município a esta empresa, nos termos contratualmente previstos, e utilizadas na reabilitação dos fogos referidos na conclusão anterior.

5. A única forma de a DomusSocial saldar a sua dívida emergente da execução do PROHABITA, cujos credores já não são, nesta altura, os empreiteiros, mas sim o Município, é com recurso às verbas provenientes do empréstimo referido na conclusão anterior.

6. Por força do desfasamento existente entre as disponibilidades financeiras e orçamentais da administração central e a programação cronológica e financeira constante do acordo de colaboração ao abrigo do PROHABITA, só o complexo contratual referido nas conclusões anteriores permite à DomusSocial cumprir as suas obrigações estabelecidas nesse acordo e as obrigações contratuais assumidas com os empreiteiros.

7. O contrato de empréstimo celebrado entre o Município do Porto e a Caixa Geral de Depósitos, em 19 de Março de 2008, para financiamento de obras de reabilitação em 1000 fogos propriedade da autarquia, ao abrigo do PROHABITA, não viola quaisquer normas financeiras.

Termos em que deve, pela procedência das conclusões formuladas, o presente recurso merecer provimento, revogando-se a decisão recorrida e concedendo-se o visto ao contrato (...).”



I.4. O Procurador-Geral Adjunto junto do Tribunal de Contas emitiu parecer no sentido de não dever ser dado provimento ao recurso⁴.

Este magistrado referiu que a Câmara Municipal do Porto se limita, em recurso, a explicitar o mecanismo contratual e financeiro em que se baseou para adiantar dinheiro à empresa municipal “*DomusSocial*”, verdadeira e única dona das obras de reabilitação urbana, pretendendo, agora, como que “ressarcir-se” de tais adiantamentos. Considera o Ministério Público que, não obstante essa factualidade, a Lei das Finanças Locais não permite a celebração de contratos de empréstimo quando todo o investimento já se encontra concretizado e as facturas integralmente pagas, pelo que a decisão não deve ser alterada.

I.5. Corridos os demais vistos legais, cumpre apreciar e decidir.

São as seguintes as questões a resolver:

- 1) Se os empréstimos contraídos pelos Municípios nos termos do Decreto-Lei n.º 135/2004, de 3 de Junho, podem ser aplicados no financiamento de investimentos já realizados e pagos;**
- 2) Se as relações que, em concreto, foram estabelecidas entre a Câmara Municipal do Porto e a empresa municipal *DomusSocial* alteram a resposta dada à questão anterior.**

⁴ Cfr. fls. 62 a 70 dos autos de recurso.



II. FUNDAMENTAÇÃO

II.1. DOS FACTOS

- a) Quanto à matéria de facto, o recorrente não veio, no recurso, contestar o teor de qualquer das alíneas do ponto II do Acórdão recorrido, pelo que toda a factualidade nelas apontada se dá aqui como confirmada e reproduzida.
- b) Recordem-se os factos mais relevantes para a matéria em discussão, aos quais se aditam, oficiosamente, factos pertinentes à decisão, que já constavam de documentos constantes do processo de 1.ª instância, alguns dos quais vieram a ser invocados no recurso:
- i. Em **28 de Setembro de 2004**, o Município do Porto celebrou um Acordo de Colaboração com o INH⁵, no âmbito do Programa PROHABITA, regido pelo Decreto-Lei n.º 135/2004⁶;
 - ii. Através desse Acordo o Município comprometeu-se, designadamente, a reabilitar 5 000 habitações, de que é proprietário⁷;
 - iii. Para o efeito, ficou consignado o financiamento, por parte do INH, num total estimado de € 140.632.000,00, dos quais 50% sob a forma de comparticipação a fundo perdido, a conceder pelo INH, e os outros 50% sob a forma de empréstimo bonificado⁸;
 - iv. Estabelecia a cláusula 4.ª deste Acordo: *“Os financiamentos referidos no número dois da cláusula anterior estão sujeitos às condições e limites máximos estabelecidos, de acordo com o respectivo objecto, nos termos do artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 135/2004, cabendo ainda ao INH avaliar a oportunidade da respectiva concessão em função das suas disponibilidades financeiras e orçamentais”*⁹;
 - v. Referia a cláusula 7.ª do mesmo Acordo: *“Em execução do presente Acordo, compete, nomeadamente, ao Município: (...) d) Assegurar que as obras só terão início após a celebração dos correspondentes contratos de comparticipação ou de empréstimo; (...)”*¹⁰;

⁵ Ao qual veio a suceder o Instituto da Habitação e Reabilitação Urbana (IHRU).

⁶ Cfr. ponto II, alínea A), do Acórdão recorrido.

⁷ Idem, alínea B).

⁸ Idem, alínea C).

⁹ Cfr. fls. 10 do processo de 1.ª instância.

¹⁰ Cfr. fls. 11 do processo de 1.ª instância.



Tribunal de Contas

vi. A responsabilidade pela reabilitação das habitações da propriedade do Município foi entregue à Empresa Municipal de Habitação e Manutenção da Câmara Municipal do Porto, E.M. (EMHM)¹¹, através de um contrato programa celebrado em **16 de Dezembro de 2004**¹²;

vii. Ficou consagrado neste contrato programa que¹³:

- O Município delegou na EMHM os poderes necessários para que esta actuasse em sua substituição, nome e representação na prática dos actos atribuídos ao Município no acordo de colaboração celebrado com o INH;
- A EMHM actuaria sempre como a dona das obras;
- A EMHM ficou sujeita, nos precisos termos em que o Município do Porto se obrigou, a desenvolver os processos construtivos de acordo com a programação cronológica e financeira constante do Anexo I ao acordo de colaboração celebrado com o INH;
- A participação financeira concedida pelo INH, a fundo perdido, seria recebida directamente pela EMHM;
- A contratação de quaisquer empréstimos em execução do acordo de colaboração com o INH seria feita pelo Município, convencionando-se que a disponibilização das verbas seria efectuada directamente para a EMHM;
- Caso o INH incorresse em mora na disponibilização do suporte financeiro a que se comprometeu com o Município, este adiantaria à EMHM o montante em causa, de forma a não comprometer a normal execução das obras;
- O Município do Porto asseguraria ainda a transferência para a EMHM das remanescentes verbas necessárias à execução das obras;
- O suporte financeiro seria disponibilizado pelo Município à empresa, mensalmente, contra a entrega, por esta, de autos de medição ou documentos equivalentes.

vi. Em **2 de Maio de 2007** foi aprovado, pelo Secretário de Estado do Ordenamento do Território e das Cidades, o montante máximo do

¹¹ Que veio mais tarde a ser denominada por “CMPH- DomusSocial- Empresa Municipal de Habitação e Manutenção do Município do Porto”.

¹² Cfr. ponto II, alíneas D) e E), do Acórdão recorrido.

¹³ Cfr. clausulado do contrato programa, a fls. 41 e seguintes do processo de 1.ª instância, e n.ºs 14 a 19 das alegações de recurso.



Tribunal de Contas

empréstimo para reabilitação de 1000 fogos passível de bonificação pela Direcção-Geral do Tesouro, no valor de € 4.464.975,22¹⁴;

- vii. Em **3 de Dezembro de 2007** iniciou-se um procedimento com vista à contratação de um empréstimo bonificado, no montante de € 4.464.975,22, destinado ao financiamento de obras de reabilitação em 1000 fogos, abrangido pelo contrato de colaboração celebrado com o INH¹⁵;
- viii. O contrato de empréstimo, que ora está em apreciação, veio a ser celebrado pelo Município do Porto, em **19 de Março de 2008**¹⁶;
- ix. O recorrente informou que a contratação do empréstimo bonificado foi feita pelo Município, dado que a sua contratação directa pela *DomusSocial* estava vedada pelo artigo 25.º, n.º 3, da então vigente Lei n.º 58/98, de 18 de Agosto (Lei das Empresas Municipais, Intermunicipais e Regionais)¹⁷;
- x. Em **27 de Junho de 2008** foi celebrado, entre o IHRU e a *DomusSocial*, o contrato de comparticipação através do qual foi atribuído o financiamento a fundo perdido para a reabilitação dos 1000 fogos¹⁸;
- xi. As obras de reabilitação dos 1000 fogos, a financiar com a comparticipação e o empréstimo, haviam sido realizadas e concluídas no ano de **2006**¹⁹;
- xii. Os valores a que se reportam a comparticipação e o empréstimo são titulados por facturas já pagas, na sua maioria entre **Março de 2005 e Dezembro de 2007**, ou seja, em datas anteriores à celebração do contrato de empréstimo²⁰.

c) Refere o recorrente no ponto 29 das suas alegações de recurso²¹:

“Não se contesta que o investimento a cujo financiamento se destina o empréstimo se encontra integralmente executado, nem que as dívidas emergentes das obras se encontram integralmente pagas aos empreiteiros”;

d) Prossegue o recorrente²²:

“30. Contesta-se, isso sim, a inexistência de encargos emergentes das obras de reabilitação já efectuadas, uma vez que o pagamento aos empreiteiros pelo dono da obra - a DomusSocial – foi efectuado com base num adiantamento das necessárias verbas por parte do Município, o qual continua credor das mesmas.

31. E isto porque o cumprimento da obrigação assumida pelo Município e,

¹⁴ Cfr. fls 80 do processo de 1.ª instância e n.º 24 das alegações de recurso.

¹⁵ Cfr. pontos I e II, alíneas F) a M), do Acórdão recorrido.

¹⁶ Cfr. ponto I do Acórdão recorrido.

¹⁷ Cfr. n.º 34 das alegações de recurso.

¹⁸ Cfr. ponto II, alínea N), do Acórdão recorrido.

¹⁹ Idem, alínea S), e fls. 62 e 75 do processo de 1.ª instância.

²⁰ Idem, alíneas T) e U).

²¹ Cfr. fls. 6.

²² Cfr. fls. 6, 7 e 8 dos autos.



posteriormente, transferida para a DomusSocial, de desenvolver os processos construtivos e de reabilitação de acordo com a programação cronológica e financeira plurianual constante do acordo de colaboração só é possível se existirem estes adiantamentos contratualmente previstos.

32. Pois a concessão do financiamento pelo INH está condicionada às respectivas disponibilidades financeiras e orçamentais, as quais se encontram desfasadas da programação cronológica e financeira constante do acordo de colaboração.

33. Assim, a única forma de a DomusSocial conseguir cumprir as obrigações assumidas é recorrer aos adiantamentos disponibilizados pelo Município, que serão posteriormente saldados com recurso aos financiamentos obtidos ao abrigo do PROHABITA.

(...)

35. Assim, e atentando no complexo legal e contratual que regula os financiamentos ao abrigo do PROHABITA, cabe ao Município celebrar os contratos de empréstimos bonificados no montante autorizado pelo INH, embora a disponibilização das verbas seja efectuada directamente à DomusSocial, em cumprimento de um posterior acordo a celebrar com a instituição de crédito (...).

36. Este montante assim disponibilizado à DomusSocial será então utilizado para saldar a dívida desta empresa face ao Município, e emergente do adiantamento recebido nos termos contratuais, o qual possibilitou à DomusSocial cumprir as suas obrigações, quer perante a administração central, quer perante os empreiteiros.

37. Esta é, aliás, a única forma de a DomusSocial saldar a sua dívida emergente da execução do PROHABITA, cujos credores já não são, nesta altura, os empreiteiros, mas sim o Município.”

II.2. DA UTILIZAÇÃO DO EMPRÉSTIMO PARA FINANCIAMENTO DE INVESTIMENTOS JÁ REALIZADOS E PAGOS

- a)** Conforme resultava do probatório dado como assente na 1.^a instância, e foi confirmado no âmbito do presente recurso, as obras a cujo financiamento se destina o presente empréstimo foram concluídas durante o ano de 2006, tendo a maioria das respectivas facturas sido pagas entre Março de 2005 e Dezembro de 2007, ou seja, em anos económicos anteriores ao ano da celebração do contrato (2008).

Concluiu, por isso, o Acórdão recorrido que não existia necessidade de financiamento, por parte do Município do Porto, para satisfazer os encargos relativos aos investimentos em causa.

- b)** Como vimos, o recorrente invocou que os pagamentos realizados:



Tribunal de Contas

- Decorreram da necessidade de cumprir a programação cronológica e financeira acordada com o INH para a realização das obras;
- Foram feitos com base em adiantamentos contratualmente efectuados pelo Município do Porto à DomusSocial;
- Correspondem a uma dívida da DomusSocial para com o Município do Porto, originada por esses adiantamentos.

Mais referiu o recorrente que essa dívida será saldada através da entrega do produto deste empréstimo, recebido directamente pela DomusSocial, ao Município do Porto.

- c) Vejamos, em primeiro lugar, a questão relativa à observância da programação estabelecida.

Confrontando o texto do acordo de colaboração que enquadrou o investimento em causa²³, e o respectivo Anexo I, constata-se que, efectivamente, estava prevista a reabilitação, pelo Município do Porto, de 1000 fogos em 2006, resultando, por outro lado, do contrato programa celebrado entre o Município e a EMHM que esta empresa ficou sujeita a observar essa programação.

No entanto, esse compromisso não podia ser considerado independentemente da concretização das participações e empréstimos destinados ao respectivo financiamento.

Deve, mesmo, considerar-se que, nos termos do acordo celebrado e da legislação aplicável, a programação estabelecida estava dependente da garantia de financiamento e não podia cumprir-se sem ela.

De facto, como se referiu no ponto II.1.b), itens iv. e v., resultava do acordo de colaboração que os financiamentos estavam dependentes de aprovação condicionada às disponibilidades financeiras e orçamentais do INH e que as obras só poderiam ter início *após* a celebração dos correspondentes contratos de participação ou de empréstimo.

Por seu turno, o Decreto-Lei n.º 135/2004, aplicável à situação em causa, contém regras especiais para os empréstimos nele regulados, como sejam as que constam dos seus artigos 5.º, 6.º, 9.º, 10.º, 12.º, 15.º a 22.º, 33.º e 34.º.

Mas nada neste regime especial estabelece a precedência da realização dos trabalhos sobre a contratação dos respectivos instrumentos de financiamento.

Ao contrário, do disposto nos artigos 19.º e 20.º do referido Decreto-Lei n.º 135/2004 (regime vertido na cláusula 6.ª do contrato de empréstimo), resulta que a utilização do crédito é feita ao longo do prazo previsto para a realização das obras,

²³ Cfr. fls. 8 e seguintes do processo de fiscalização prévia n.º 1088/2008.



que o valor dos levantamentos de fundos é calculado em função e à medida dos trabalhos realizados e que à entidade financiadora compete proceder ao acompanhamento e avaliação da execução dos projectos objecto dos financiamentos.

Este regime legal aponta, portanto, também, para que os empréstimos sejam contratados antes da execução dos investimentos e que o respectivo produto seja utilizado na satisfação directa das respectivas despesas, à medida que as mesmas sejam facturadas.

Ora, como consta do ponto II.1.b)²⁴, a aprovação do montante do empréstimo, o procedimento com vista à sua contratação e a outorga do respectivo contrato não precederam a realização das obras e o pagamento dos trabalhos, não tendo, assim, sido respeitada a programação imposta pelas cláusulas 4.^a e 7.^a do acordo de colaboração e pela lei especial aplicável.

- d) Analisemos, agora, se a situação acima descrita deve, efectivamente, ser caracterizada como um mecanismo legítimo para saldar uma dívida da empresa municipal ao Município, em virtude dos denominados “adiantamentos” realizados.

Como vimos, por força do contrato programa celebrado entre o Município do Porto e a EMHM (mais tarde designada *DomusSocial*), esta empresa actua como a dona das obras.

Mas fá-lo em “*substituição, nome e representação*” do Município, realizando obras de reabilitação que incidem sobre imóveis da propriedade desse Município.

Pelo referido contrato, e para a realização das obras especificadas, o Município comprometeu-se, não apenas a “*adiantar*” à EMHM os montantes relativos às participações e empréstimos a obter, mas também a assegurar a transferência para a EMHM das *remanescentes* verbas necessárias à execução das obras, mensalmente e com base em autos de medição dos trabalhos realizados²⁵. Ou seja, a autarquia comprometeu-se a garantir o *completo* financiamento das obras.

Por outro lado, a entidade contratante do empréstimo é o Município do Porto. No recurso invocou-se que se procedeu dessa forma atendendo a que a lei obstava à contratação directa do empréstimo pela empresa municipal. Se compulsarmos a norma invocada, constamos que a mesma vedava às empresas a contracção de empréstimos “*a favor*” dos Municípios.

Por tudo o que referimos, deve entender-se que a verba proveniente deste empréstimo se destina a um *investimento próprio do Município do Porto*,

²⁴ Cfr. alíneas vi., vii., viii., xi. e xii.

²⁵ Vd. supra ponto II.1.b)vii.



realizado em bens seus, investimento que será também financeiramente suportado pela autarquia, se e na medida em que os financiamentos externos não cheguem.

Por essa razão, pela circunstância de apenas o Município poder legalmente proceder à contratação do empréstimo e atendendo às regras financeiras aplicáveis, conclui-se que *as verbas provenientes do empréstimo constituem necessariamente receitas municipais*, a inscrever e tramitar através do orçamento municipal.

De resto, se o recurso ao crédito estava, no caso, vedado à empresa, nos termos do disposto no artigo 25.º, n.º 3, da então vigente Lei n.º 58/98, de 18 de Agosto, como invocou o recorrente²⁶, também obviamente as correspondentes verbas não lhe podiam ser atribuídas directamente, sob pena de se defraudar o estabelecido na lei.

Logo, a empresa municipal não tem qualquer “*direito*”, legalmente previsto ou consentido, às verbas do empréstimo, que constituem uma receita do próprio Município.

A intermediação da empresa para executar actos de concretização das obras, em *nome e representação* do Município, não altera, assim, em nada, o regime jurídico-financeiro deste empréstimo, enquanto receita do orçamento municipal.

Por outro lado, deve, também, considerar-se que o compromisso e o acto de pagar à empresa todas as verbas necessárias à execução das obras, mensalmente e com base em autos de medição dos trabalhos realizados, corresponde ao directo e efectivo pagamento pelo Município dessas obras, em função da sua realização.

O alegado “*adiantamento*” à EMHM/*Domus Social*, com base no qual a empresa procedeu ao pagamento aos empreiteiros pelos trabalhos concretizados, deve, assim, ser efectivamente entendido, não como um adiantamento, mas como o pagamento, por parte do Município, das obras realizadas.

De facto, esse suposto “*adiantamento*” não constituiu a empresa em qualquer “*dívida*” para com o Município, pois a mesma não tinha também qualquer “*direito*” ao produto do empréstimo ou qualquer “*obrigação*” de suportar os pagamentos com recurso ao crédito (ao qual não tinha legalmente acesso). Nos termos do contrato programa, a empresa tinha, sim, precisamente o direito de receber do Município as verbas correspondentes aos trabalhos realizados, independentemente da concretização dos financiamentos ao abrigo do programa PROHABITA. Não deve, pois, nada ao Município.

Em conclusão, nem houve adiantamentos de verbas nem há qualquer dívida da empresa para com a autarquia. Substancialmente, o que ocorreu foi o pagamento, efectuado pelo Município, de obras em investimentos da sua titularidade e a

²⁶ Vd. ponto II.1,b), ix.



Tribunal de Contas

contracção posterior de um empréstimo por conta dessas despesas, que se destina a constituir receita do seu orçamento.

De qualquer forma, ao receber agora as verbas provenientes do empréstimo, seja directamente como é devido, ou através da empresa, como pretendeu, o Município visa, no essencial, aplicar essas verbas noutras despesas, já que não poderá certamente utilizá-las no pagamento da concreta reabilitação dos 1000 fogos, pois esse pagamento já foi realizado com outras receitas.

- e) Analisemos, finalmente, se o empréstimo pode ser contraído para o financiamento de obras já realizadas e pagas.

Como já vimos, o regime especial aplicável ao empréstimo, constante do Decreto-Lei n.º 135/2004, prevê que o contrato preceda a realização das obras.

Por outro lado, sendo estes empréstimos destinados a financiar investimentos, nenhuma norma deste diploma determina que, quando beneficiem um Município, seja afastada a aplicação do regime geral aplicável aos empréstimos municipais para investimentos, na parte em que não seja afectado pela prevalência das citadas normas especiais.

O empréstimo deve, então, ser também analisado à luz dos princípios orçamentais e das regras gerais contidas na Lei das Finanças Locais, os quais não estão prejudicados pelo regime próprio do Decreto-Lei n.º 135/2004.

Ora, tem sido jurisprudência da 1.ª Secção deste Tribunal que os empréstimos destinados a financiar investimentos não podem ser contraídos para despesas já realizadas.

É esse o sentido, designadamente, dos Acórdãos n.ºs 04/03-14.JAN-1.ªS/SS, 14/03-11.FEV-1.ªS/SS, 116/07-10.AGO-1.ªS/SS, 19/07-2007-1.ª S/PL e 02/09-JAN- 1.ªS/PL.

Conforme se referiu, a este respeito, no Acórdão n.º 19/07-2007-1.ª S/PL, relativamente a empréstimos contraídos nos termos do artigo 38.º, n.º 4, da Lei das Finanças Locais:

“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 reporta aquele normativo, como os demais previstos na Lei das Finanças Locais, tem uma 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;”

Subscreve-se este entendimento.

E considera-se ainda que o mesmo resulta das regras orçamentais aplicáveis à gestão financeira municipal.

Destas regras destacam-se, com relevância para o caso, as da anualidade e do equilíbrio, constantes dos artigos 4.º e 9.º da Lei de Enquadramento Orçamental²⁷, aplicáveis aos Municípios por força do disposto no n.º 1 do artigo 4.º da Lei das Finanças Locais, bem como as excepções à regra da não consignação constantes do n.º 2 do artigo 4.º da Lei das Finanças Locais. Os mesmos princípios estão estabelecidos nos pontos 2.3.2 e 3.1. do POCAL²⁸.

Estas regras orçamentais determinam, designadamente, que:

- Em cada ano económico (que coincide com o ano civil) existe um orçamento;
- A previsão e execução desse orçamento devem garantir que as receitas de cada ano cobrem integralmente as despesas do mesmo ano;
- As receitas provenientes dos empréstimos a médio e longo prazo para aplicação em investimentos estão consignadas à cobertura das despesas correspondentes a esses investimentos.

Assim, no caso, o facto de as despesas relativas às obras em causa terem sido satisfeitas nas execuções orçamentais dos anos de 2005, 2006 e 2007, com recurso a receitas desses anos, impediu que as mesmas pudessem ser inscritas nos orçamentos de 2008 ou de anos seguintes.

Por seu turno, a tramitação do empréstimo em apreciação não permitiu que ele financiasse os orçamentos dos anos em que as despesas foram pagas. Efectivamente, mesmo que o empréstimo tivesse sido visado por este Tribunal, ele

²⁷ 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.

²⁸ 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.



só teria podido produzir efeitos no ano económico de 2008. Ora, mesmo nesse caso, ao integrar receita do orçamento de 2008, ele não poderia ser aplicado no pagamento das despesas às quais estava legalmente consignado, uma vez que as mesmas já estavam realizadas.

A disponibilização das verbas do empréstimo só poderia, então, dar resposta ao financiamento de outras despesas, eventualmente preteridas ou prejudicadas pelo recurso da autarquia às receitas a que se destinavam nos anos de 2005 a 2007.

Sucede que este procedimento não pode ser utilizado nestes casos, uma vez que, por força da tipicidade das finalidades dos empréstimos municipais e do disposto no n.º 4 do artigo 38.º e no n.º 2 do artigo 4.º da Lei das Finanças Locais, o produto dos empréstimos não pode ser aplicado noutras despesas que não aquelas que resultem dos concretos investimentos a que se destinam.

Acresce que, no caso, o empréstimo beneficia de uma bonificação a cargo do Estado, correspondente a 60% da taxa de referência, como resulta do regime constante do Decreto-Lei n.º 135/2004 e da cláusula 9.ª do contrato, a qual é concedida em razão de o mesmo se inserir no âmbito da resolução de situações de carência habitacional. Não poderia, pois, admitir-se, por maioria de razão, que as verbas fossem aplicadas em quaisquer outras despesas.

II.3. CONCLUSÃO

Os princípios orçamentais e as regras gerais contidas nos artigos 38.º, n.º 4, e 4.º, n.º 2, da Lei das Finanças Locais, acima referidos, têm plena aplicação aos empréstimos contratados ao abrigo do Decreto-Lei n.º 135/2004, por não estarem por ele prejudicados, e as circunstâncias concretas invocadas no caso não são aptas a afastar essa aplicação.

Aquelas normas legais não consentem a contratação de empréstimos com referência a despesas de investimento que já foram pagas, como sucedeu no caso.

A constatada violação das normas financeiras contidas no n.º 4 do artigo 38.º e no n.º 2 do artigo 4.º da Lei das Finanças Locais, constitui fundamento de recusa de visto nos termos do estatuído na alínea b) do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC.



III. DECISÃO

Pelos fundamentos expostos, acorda-se em Plenário da 1ª Secção em negar provimento ao recurso, mantendo a recusa do visto ao contrato em questão.

São devidos emolumentos nos termos da al. b) do n.º 1 do artº 16º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, anexo ao Decreto-Lei nº 66/96, de 31/5.

Lisboa, 19 de Maio de 2009

Os Juízes Conselheiros,

(Helena Abreu Lopes - Relatora)

(António Santos Carvalho)

(Pinto Almeida)

O Procurador-Geral Adjunto

(Daciano Pinto)