



Tribunal de Contas

Mantido pelo acórdão nº 34/10, de 17/12/10,
proferido no recurso nº 14/10

ACÓRDÃO Nº 22 /2010 – 8.JUN/1ª S/SS

Processo nº 187/2010

I – OS FACTOS

1. O **Município de Gondomar** remeteu, para fiscalização prévia, um contrato de empréstimo celebrado em 6-11-2009 com o **Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, I. P. (IHRU)**, até ao limite de € 315.532,00.
2. Para além do referido no número anterior, relevam ainda para a decisão os seguintes factos, que se dão por assentes:
 - a) O contrato de empréstimo referido tem em vista financiar a parte não participada do custo de realização de obras de reabilitação de 70 habitações, devidamente identificadas, do conjunto habitacional da Ponte – Rio Tinto;
 - b) O referido contrato de empréstimo foi celebrado ao abrigo do Decreto-Lei nº 135/2004, de 3 de Junho, e em execução de Acordo de Colaboração celebrado pelas partes contratantes em 4 de Dezembro de 2006;
 - c) O contrato foi celebrado pelo prazo de 25 anos a contar da data da primeira utilização do capital¹, podendo o crédito ser utilizado durante o prazo previsto para a realização dos trabalhos, ou seja pelo período de 12 meses a contar da data da sua celebração²;

¹ Vide cláusula 1ª do contrato.

² Vide cláusula 4ª do contrato.



- d) O valor dos levantamentos a que haja lugar, será calculado em função dos trabalhos realizados no período a que respeitam³;
- e) A celebração do contrato obteve as devidas autorizações da Câmara e Assembleia Municipais;
- f) Na sequência de devolução do contrato para melhor instrução do processo ao abrigo do disposto no artigo 82º da LOPTC⁴, a Câmara Municipal de Gondomar juntou ao processo documento de que resulta estarem as obras a que se destinava o empréstimo integralmente realizadas e pagas⁵;
- g) De novo questionada a mesma Câmara Municipal no sentido de confirmar ou contestar tal conclusão, veio a mesma referir que “o processo de contratação do empréstimo com o IRHU se arrastou durante algum tempo, e a empreitada da obra estava em curso” pelo que “o Município realizou o pagamento da facturação da obra, dado possuir, na altura, de fundos de tesouraria suficientes”⁶.

II – O DIREITO

3. De acordo com o disposto no artigo 35º, da Lei nº 2/2007, de 15 de Janeiro (Lei das Finanças Locais), o endividamento autárquico, sem prejuízo dos princípios da estabilidade orçamental, da solidariedade recíproca e da equidade intergeracional, deve orientar-se por princípios de rigor e eficiência, prosseguindo os seguintes objectivos:

- a) Minimização dos custos directos e indirectos, numa perspectiva de longo prazo;

³ Idem.

⁴ Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas: Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, com as alterações introduzidas pelas Leis nºs 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, 35/2007, de 13 de Agosto, e 3-B/2010, de 28 de Abril.

⁵ Vide o ofício nº 6982, de 15 de Abril de 2010 e o primeiro mapa constante do ponto 4 do respectivo anexo, a fls. 43 e ss. do processo, onde se refere terem sido feitos pagamentos no montante de € 806.636,60 entre 20.02.2009 e 30.12.2009 e se acrescenta “Valor da despesa por realizar - 0.00”

⁶ Vide o ofício nº 9739, de 27 de Maio de 2010 e o respectivo anexo.



- b) Garantia de uma distribuição equilibrada de custos pelos vários orçamentos anuais;
 - c) Prevenção de excessiva concentração temporal de amortização;
 - d) Não exposição a riscos excessivos.
4. Por outro lado, a contracção de empréstimos de médio e longo prazo, pelos municípios, além de estar obrigada a respeitar os princípios constantes deste artigo 35º da mencionada Lei nº 2/2007, tem ainda que observar o disposto no artigo 38º da mesma Lei, designadamente o disposto no seu nº 4.

De acordo com este preceito legal, *“os empréstimos a médio e longo prazo 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”*.

O recurso ao crédito, como é evidente, e resulta do título IV, da citada Lei nº 2/2007, de 15 de Janeiro, destina-se a fazer face a necessidades de financiamento concreto, sentidas pela autarquia.

Assim sendo, o nº 4 do artigo 38º, do mesmo diploma legal, só pode ser interpretado no sentido de os empréstimos de médio e longo prazo apenas poderem ser contraídos para proceder ao pagamento de investimentos concretos, identificados no contrato que estejam a ser ou venham a ser realizados.

5. Ora, nos casos dos autos, como ficou provado nas alíneas f) e g) do nº 2 e nos documentos nelas referidos e juntos ao processo, os investimentos a cujo financiamento se destina o empréstimo, ora em causa, encontram-se integralmente executados e foram pagos desde 20 de Fevereiro de 2009 e 30 de Dezembro de 2009.



6. Não há, portanto, necessidade de financiamento, por parte do Município de Gondomar, para satisfazer os encargos emergentes de contrato relativo ao mencionado investimento.
7. Por outro lado o nº 2 do artigo 4º da mesma Lei da Finanças Locais reforça o entendimento que acaba de se expôr. Nele se estabelece que o *“princípio da não consignação não se aplica (...) às receitas provenientes dos empréstimos a médio e longo prazos para aplicação em investimentos”*. Isto é: as receitas provenientes destes empréstimos devem ser consignadas aos investimentos que fundamentaram a sua contracção.
8. Tem sido este o sentido da jurisprudência da 1.ª Secção deste Tribunal, conforme consta, 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, 38/08-10.MAR.08/1ªS/SS e 2/09-JAN-1ªS/PL e que se subscreve.

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 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;”

9. Por outro lado, na linha da jurisprudência constante do Acórdão n.º 2/09-JAN-1.ªS/PL, “devem também ter-se em atenção as 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 Orçamental⁷, 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 POCAL⁸. 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;*

⁷ 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.

⁸ 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.



- *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, as despesas do investimento em causa foram satisfeitas na execução orçamental de 2009, com recurso a receitas desse ano.

Por seu turno, a tramitação do empréstimo em apreciação não permitiu que ele financiasse o orçamento do ano em que as despesas foram pagas. Efectivamente, mesmo que o empréstimo fosse visado por este Tribunal, ele só poderia produzir efeitos no ano económico de 2010. Ora, mesmo neste caso, ao integrarem receita do orçamento de 2010, o produto do empréstimo não poderia ser aplicado no pagamento das despesas às quais estavam legalmente consignado, uma vez que as mesmas já estão realizadas.

A disponibilização das verbas do empréstimo só poderia, então, dar resposta ao financiamento da satisfação de outras necessidades.

Como já se viu, este procedimento não poderia 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.

10. Poderia ainda perguntar-se: o regime especial aplicável ao apoio e financiamento da construção de habitações a custos controlados impõe um regime diferente do que resulta da lei para os empréstimos municipais destinados a investimentos?

O Decreto-Lei n.º 135/2004 contém, efectivamente, regras especiais aplicáveis aos 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.

No entanto, 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.

Ora, também 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 e da cláusula quarta do contrato de empréstimo resulta que a utilização do crédito é feita ao longo do prazo previsto para a realização dos investimentos, que o valor dos levantamentos de fundos é calculado em função e à medida dos trabalhos realizados⁹ e que à entidade financiadora compete proceder ao acompanhamento e avaliação da execução dos projectos objecto dos financiamentos.

Este regime legal aponta, portanto, 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.

Ou seja, 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.

11. Foi pois violado o disposto no n.º 4 do artigo 38.º e no n.º 2 do artigo 4.º da Lei das Finanças Locais. Tais normas são indubitavelmente normas financeiras.

A violação de normas financeiras constitui fundamento de recusa de visto nos termos da alínea b) do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC.

⁹ Vide acima alíneas c) e d) do n.º 2.



III – DECISÃO

12. Nos termos e com os fundamentos expostos, acordam os Juízes da 1ª Secção do Tribunal de Contas, em subsecção, em recusar o visto ao contrato.
13. Não são devidos emolumentos, nos termos do artigo 8º, alínea a), do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, anexo ao Decreto-Lei nº 66/96 de 31 de Maio, com as alterações introduzidas pela Lei nº 139/99, de 28 de Agosto, e pela Lei nº 3-B/2000, de 4 de Abril.

Lisboa, 8 de Junho de 2010.

Os Juízes Conselheiros,

(João Figueiredo - Relator)

(António M. Santos Soares)

(Helena Abreu Lopes)

Fui presente

O Procurador-Geral Adjunto

(Jorge Leal)

