



Transitou em julgado em 25/03/14

ACÓRDÃO Nº 8 /2014 – 4.MAR – 1.ª S/SS

Processo nº 1914/2013

Acordam os Juízes do Tribunal de Contas, em Subsecção da 1.ª Secção:

I – RELATÓRIO

1. A Câmara Municipal de Lamego (doravante designada por Câmara Municipal ou por CML) remeteu, para efeitos de fiscalização prévia, o contrato de financiamento sob a forma de abertura de crédito, até ao montante de € 716.702,00, celebrado entre o Instituto da Habitação e Reabilitação Urbana, I.P. (doravante designado por IHRU), e o Município de Lamego em 17/12/2013.
2. O contrato foi devolvido uma vez pelos Serviços de Apoio a este Tribunal para que fosse prestada informação complementar visando uma melhor instrução do processo.

II – FUNDAMENTAÇÃO

a. Os factos

3. Além do referido no nº 1, relevam para a decisão os seguintes factos evidenciados por documentos constantes do processo:
 - a) Pelo artigo 132.º, n.º 1, alínea b), da Lei do Orçamento de Estado para 2013 (LOE - Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro), foi o IHRU autorizado a utilizar os empréstimos contraídos ao abrigo do artigo 110.º, n.º 1, da Lei n.º 67-A/2007, de 31 de dezembro (alterada pela Lei n.º 64-A/2008, de 31 de dezembro), para o financiamento da reabilitação urbana promovida por municípios e sociedades de reabilitação urbana no âmbito do PROHABITA – Programa de Financiamento para Acesso à Habitação e para a Recuperação do Parque Habitacional Degradado;
 - b) Nessa sequência, e no âmbito de um empréstimo contratado com o Banco Europeu de Investimento, o IHRU criou o Programa ‘Reabilitar para Arrendar’, o qual visa financiar intervenções de reabilitação urbana promovidas por municípios ou empresas do setor empresarial local;
 - c) No âmbito do referido Programa, o Município de Lamego apresentou uma candidatura a um financiamento de até € 716.702,00, correspondente a 50%



Tribunal de Contas

do valor máximo previsto para as operações de reabilitação urbana de 6 edifícios localizados no concelho de Lamego, para efeitos de futuro arrendamento;

- d) Em 18/10/2013 o Conselho Diretivo do IHRU comunicou ao Município a aprovação da candidatura para um financiamento até ao montante de € 716.702,00;
- e) Em 25/11/2013 a Câmara Municipal deliberou submeter à autorização da Assembleia Municipal a contratação do empréstimo e o respetivo clausulado contratual;
- f) Em 12/12/2013 a Assembleia Municipal deliberou autorizar a contratação do empréstimo e aprovou as respetivas cláusulas contratuais, bem como os respetivos encargos plurianuais, para os efeitos da Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro, e Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de junho;
- g) O contrato de empréstimo, como acima se disse, foi celebrado em 17/12/2013, destacando-se do mesmo ainda o seguinte clausulado:
- i. Finalidade: ao abrigo do Programa ‘Reabilitar para Arrendar’, financiar parcelarmente (50%) uma operação de reabilitação urbana nas freguesias de Almacave e Sé, concelho de Lamego, com reabilitação de 6 edifícios, da qual resultarão 14 futuras habitações;
 - ii. Montante financiado: até € 716.702,00;
 - iii. Período de utilização: até ao dia 15/12/2015;
 - iv. Desembolsos: só após a emissão do visto do Tribunal de Contas;
 - v. Período de carência: 10 anos;
 - vi. Periodicidade do reembolso: 20 prestações constantes anuais e consecutivas após o fim do período de carência;
 - vii. Prazo do empréstimo: 30 anos;
- h) Tendo em consideração os dados retirados da aplicação informática SIAL quanto aos limites estabelecidos para o Município de Lamego em 2013 (<http://www.portalautarquico.pt/portalautarquico/Section.aspx>) e informação prestada pela CML quanto à utilização dos referidos limites reportada ao 4.º trimestre de 2013 (fl.106 do processo), resulta o seguinte:

LIMITES (1)		UTILIZADO (2) (a)	SALDO (= 1-2)
ENDIVIDAMENTO LÍQUIDO	8.440.951	3.648.759	4.792.193
ENDIVIDAMENTO DE M/L PRAZOS	10.804.266	20.519.332	- 9.715.066



Tribunal de Contas

RATEIO	772.791	-	772.791
--------	---------	---	---------

Em euros

(a) Excluindo montantes excecionados

- i) Outros dados constantes dos autos (a fls. 79 do processo) referem que à data da contratação do empréstimo (17/12/2013) o Município ultrapassava também o seu limite de endividamento de médio e longo prazo em € 9.729.301;
- j) Não foi proferido qualquer despacho de exceção à observância daquele limite, ao abrigo do nº 6 do artigo 98º da LOE de 2013;
- k) A CML e a Assembleia Municipal de Lamego, aquando da tomada de deliberações relativas à contratação do empréstimo, tinham conhecimento do excesso de endividamento de médio e longo prazo do município (vide fls.115 e 116 do processo);
- l) Em 2012, o Município de Lamego celebrou dois contratos de empréstimo, no montante total de € 15.792.058,53 (vide fl. 112 e ss. do processo): um com o Estado, no âmbito do Programa de Apoio à Economia Local (PAEL, criado pela Lei nº 43/2012, de 28 de agosto e regulamentado pela Portaria nº 281-A/2012, de 14 de Setembro), e outro com a Caixa Geral de Depósitos no âmbito de um plano de saneamento financeiro, ambos visados por este Tribunal nos processos nº 1621/2012 e nº 35/2013;
- m) No Plano de Ajustamento Financeiro/Plano de Saneamento Financeiro associado aos contratos referidos na alínea anterior, com um período de vigência de 14 anos, não consta, nem a previsão de novos empréstimos para investimento, nem os concretos investimentos a que o empréstimo ora em apreciação se destina (vide fl. 112 e ss. do processo);
- n) Na informação nº 504558 de 26 de setembro de 2013 do IRHU, relativa à candidatura apresentada pela CML refere-se no seu nº 5 que a “*DGAL atribuiu ao Município de Lamego (...) 772.991 € de capacidade de endividamento (rateio) pelo que não possui restrição ao endividamento*”.

b. O enquadramento jurídico

4. O nº 3 do seu artigo 5º da Lei das Finanças Locais (LFL, então aplicável: Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro, alterada pelas Leis nºs 22-A/2007, de 29 de junho, 67-A/2007, de 31 de dezembro, 3-B/2010, de 28 de abril, 55-A/2010, de 31 de dezembro, 64-B/2011, de 30 de dezembro, e 22/2012, de 30 de maio) dispunha:

“Tendo em vista assegurar a coordenação efetiva entre as finanças do Estado e as finanças das autarquias locais, a Lei do Orçamento do Estado pode definir limites máximos ao endividamento municipal diferentes daqueles que se encontram estabelecidos na presente lei”.



5. A LEO para 2013 estabeleceu no seu artigo 98º regras relativas ao endividamento municipal, estabelecendo no seu nº 2 que os limites para o endividamento de médio e longo prazos dos municípios, em 2013, eram calculados nos termos do artigo 39º da LFL, sem prejuízo do disposto nos nºs 3, 4 e 5, em matéria de rateio, e no nº 6 quanto a exceções àqueles limites.
6. Os limites ao endividamento de médio e longo prazo relativos ao Município de Lamego constantes acima da matéria de facto foram apurados nos termos das agora referidas disposições legais.
7. Daquela matéria resulta igualmente que tais limites foram já ultrapassados, estando o Município de Lamego numa situação de excesso de endividamento.
8. A CML não logrou obter decisão do membro do Governo competente que fosse favorável a uma exceção àqueles limites, para contrair o presente empréstimo.
9. Ultrapassados os limites de endividamento de médio e longo prazo, e não existindo despacho que excecionasse a contração de um novo empréstimo, estava o Município de Lamego impedido de celebrar o presente contrato e contrair o correspondente empréstimo.
10. A celebração do presente contrato viola pois o disposto no nº 2 do artigo 98º da LEO para 2013 e o disposto no artigo 39º da LFL.
11. Tais normas têm natureza financeira e foram diretamente violadas.
12. A violação direta de normas financeiras constitui fundamento de recusa de visto, nos termos da alínea b) do nº 3 do artigo 44º da Lei da Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC: 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, 3-B/2010, de 28 de abril, 61/2011, de 7 de dezembro e 2/2012, de 6 de janeiro).
13. Como se viu também na matéria de facto, ao deliberar a autorização para celebração do presente contrato, a CML e a Assembleia Municipal de Lamego tinham conhecimento dos limites de endividamento de médio e longo prazo e de que aquele município estava em situação de excesso de endividamento.
14. Dispõe o nº 4 do artigo 3º da LFL:

“São (...) nulas as deliberações de qualquer órgão dos municípios (...) que determinem ou autorizem a realização de despesas não permitidas por lei”.



15. As deliberações da CML e da Assembleia Municipal de Lamego estão pois feridas de nulidade.

16. A nulidade também constitui fundamento de recusa de visto, nos termos da alínea a) do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC.

17. Dispõe o artigo 40.º da LFL, nos seus n.ºs 1 a 4:

“1—Os municípios que se encontrem em situação de desequilíbrio financeiro conjuntural devem contrair empréstimos para saneamento financeiro (...).

2—Os pedidos de empréstimos para saneamento financeiro dos municípios são instruídos com um estudo fundamentado sobre a situação financeira da autarquia e um plano de saneamento financeiro para o período a que respeita o empréstimo.

3—O estudo e o plano de saneamento financeiro (...) são elaborados pela câmara municipal e propostos à respectiva assembleia municipal para aprovação.

4—Os órgãos executivos, durante o período do empréstimo, ficam obrigados a (...) [c]umprir o plano de saneamento financeiro(...).”

18. A alínea e) do n.º 2 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 38/2008, de 7 de março, então aplicável, estabelecia:

“A elaboração do plano de saneamento financeiro inclui (...) [a] informação referente à despesa de investimento prevista, bem como as respectivas fontes de financiamento”.

19. O n.º 2 do artigo 5.º e o n.º 1 do artigo 6.º da Lei n.º 43/2012, de 28 de agosto, estabelece:

“O pedido de adesão é acompanhado do Plano de Ajustamento Financeiro, (...), aprovado pela assembleia municipal, sob proposta da câmara municipal, a elaborar de acordo com o modelo constante [de] portaria”.

“O Plano tem uma duração equivalente à do empréstimo a conceder pelo Estado, devendo conter um conjunto de medidas específicas e quantificadas, que evidenciem o restabelecimento da situação financeira do município”.

20. Na Portaria n.º 281-A/2012, de 14 de Setembro, estabelece-se no n.º 2 do seu artigo 7.º quais os quadros a contemplar no Plano de Ajustamento Financeiro e, nestes – em particular nos quadros I a IV – deve constar informação relativa à contracção de empréstimos de médio e longo prazo e sobre os investimentos a realizar.

21. Como se viu na matéria de facto, está em vigor um Plano de Ajustamento Financeiro/Plano de Saneamento Financeiro que não previu nem a contracção do empréstimo a que se refere o presente contrato, nem os investimentos a que se destina.

22. A CML e a Assembleia Municipal de Lamego não procederam a qualquer alteração do Plano de Ajustamento Financeiro/Plano de Saneamento Financeiro, de forma que



nele pudesse ser considerado o presente contrato de empréstimo e os investimentos por ele suportados.

23. A celebração do presente contrato constitui pois violação do Plano de Ajustamento Financeiro/Plano de Saneamento Financeiro em vigor - que deve orientar a gestão financeira daquela autarquia, durante o período da sua vigência, sob pena de se tornar letra morta - e representa desrespeito pelo disposto nos n.ºs 3 e 4 do artigo 40º da LFL, na alínea e) do n.º 2 do artigo 4º do Decreto-Lei n.º 38/2008, de 7 de março, no n.º 2 do artigo 5º e no n.º 1 do artigo 6º da Lei n.º 43/2012, de 28 de agosto, e no n.º 2 do seu artigo 7º da Portaria n.º 281-A/2012, de 14 de Setembro.
24. Tais normas têm natureza financeira, constituindo a sua violação, como acima se disse, fundamento de recusa de visto, nos termos da alínea b) do n.º 3 do artigo 44º da LOPTC.
25. Como também se viu na matéria de facto, o IRHU, na apreciação que fez da situação financeira do Município de Lamego, atendeu ao resultado do rateio, mas desatendeu à questão dos limites de endividamento e sua ultrapassagem. Não foi pois corretamente interpretado o disposto no n.º 3 do artigo 98º da LEO para 2013, que deve ser aplicado “[s]em prejuízo do disposto no número anterior”, em matéria de limites ao endividamento.

III - DECISÃO

26. Pelos fundamentos indicados, e por força do disposto nas alíneas a) e b) do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC, decide-se recusar o visto ao contrato acima identificado.
27. Mais se decide mandar remeter a presente decisão ao IRHU face ao referido acima na alínea n) do n.º 3 e no n.º 25, e igualmente à DGAL dadas as suas competências de acompanhamento dos planos de ajustamento e saneamento financeiros das autarquias.
28. Mais se decide isentar o presente processo de emolumentos, nos termos da alínea a) do artigo 8º, do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas (Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de maio, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 139/99, de 28 de agosto, e pela Lei n.º 3-B/00, de 4 de abril).
29. Notifique-se a CML que deve dar conhecimento da presente decisão à respetiva Assembleia Municipal e desse conhecimento fazer prova no processo.

Lisboa, 4 de março de 2014



Tribunal de Contas

Os Juízes Conselheiros,

(João Figueiredo, relator)

(Alberto Fernandes Brás)

(Helena Abreu Lopes)

Fui presente

O Procurador-Geral Adjunto

(José Gomes de Almeida)