

Secção: 1ª S/SS

Data: 07/07/2020

Processo: 1390/2020

RELATOR: Conselheiro Fernando Oliveira Silva

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

I – RELATÓRIO

- 1.** O Município da Lourinhã (doravante MdL), submeteu a fiscalização prévia do Tribunal de Contas um contrato de mútuo para investimento em massas asfálticas, celebrado com a Caixa de Crédito Agrícola Mútuo da Lourinhã, CRL, em 05.06.2020, no montante de 500.000,00€, para vigorar pelo prazo de 20 anos.
- 2.** Para melhor instrução do processo, foi o contrato objeto de devolução ao MdL para prestação de esclarecimentos adicionais necessários à tomada de decisão por parte deste Tribunal.

II. FUNDAMENTAÇÃO

– DE FACTO

- 3.** Com relevo para a presente decisão e para além do já mencionado no precedente relatório, consideram-se como assentes os seguintes factos, evidenciados pelos documentos constantes do processo:
 - a)** Através do ofício refª 14314, de 22.04.2020, o MdL remeteu a este Tribunal, para efeitos de fiscalização prévia, a “contratação de empréstimo para



investimento a médio/longo prazo no montante de 500.000,00€”, através de um instrumento denominado “minuta de contrato de mútuo”, alegadamente celebrado com a Caixa de Crédito Agrícola Mútuo da Lourinhã, CRL, a 08.04.2020;

- b) Para o efeito foram consultadas cinco instituições de crédito, quatro das quais apresentaram proposta válida, tendo a Caixa de Crédito Agrícola Mútuo da Lourinhã, CRL apresentado, segundo o Município, as condições mais vantajosas;
- c) A contração do empréstimo foi aprovada por deliberação da Câmara Municipal de 03.12.2019 e por deliberação da Assembleia Municipal de 14.12.2019;
- d) A adjudicação da contratação do empréstimo à Caixa de Crédito Agrícola Mútuo da Lourinhã, CRL, foi aprovada na reunião da Câmara Municipal de 02.03.2020;
- e) Acontece, porém, que, na sequência da devolução efetuada pela Unidade para completar a instrução do processo, o MdL apresentou um novo contrato, pelos motivos aduzidos no email de reabertura do processo, com data de 17.06.2020:

«Após análise pelas partes constatou-se que o mesmo estaria no seu conteúdo em desconformidade com os preceitos legais referidos no pedido de esclarecimentos do Tribunal de Contas.

Uma vez que o mesmo seria objeto de inúmeras alterações, foi acordado pelas partes que, em vez de se proceder a uma Adenda ao mesmo, seria pertinente celebrar um novo Contrato de Mútuo que iria substituir o anterior, de modo a depurar qualquer incorreção ou falha detetadas no Contrato de Mútuo celebrado em 08/04/2020, enunciadas nas questões do Tribunal de Contas.

Por essa razão as partes celebraram novo Contrato de Mútuo em 05/06/2020, o qual foi ratificado, nas suas cláusulas e condições, bem como todos os atos por ele produzidos pelo órgão executivo na sua reunião realizada em



08/06/2020, a qual também aprovou o novo Plano Financeiro (Mapa de Amortizações).»

- f) Assim, o primeiro contrato apresentado a fiscalização prévia foi substituído por outro, com uma nova redação em algumas das suas cláusulas, mas mantendo o essencial, o valor do empréstimo, o prazo, o *spread* e a finalidade do empréstimo, ainda que agora com um novo quadro junto, constante da cláusula 1.^a, como se transcreve:

3. A quantia mutuada destina-se a financiar a aquisição de massas asfálticas, não lhe podendo ser dado outro uso ou destino, sendo:-----

Valores em Euros

GOP	Designação	Comparticipação do Município
3 3.1 2016/9 1	Reabilitação da rede viária municipal	
3 3.1 2016/9 1	Rua Almirante Reis e Rua Machado Santos	21.269,51
3 3.1 2016/9 1	Pavimentação Carqueja	56.778,21
3 3.1 2016/9 1	Rua Raimundo Apolinário Ferreira - Vimeiro	113.556,43
3 3.1 2016/9 1	Rua do Vale da Cruz - Ventosa	24.925,21
3 3.1 2016/9 1	Rua da Escola - Ventosa	9.471,58
3 3.1 2016/9 1	Rua das Flores e Atlântica em Ribamar	39.049,50
3 3.1 2016/9 1	Largo António Granjo e Avenida António José de Almeida	46.582,08
3 3.1 2016/9 1	Rua da Capela (Ajvinhos) - Moita dos Ferreiros	21.196,84
3 3.1 2016/9 1	Estrada de Vale Vite	172.305,89
3 3.1 2016/9 1	Rua Casal da Genoveva - Moita dos Ferreiros	14.791,98
	Total do Investimento	519.927,23
	Total do Empréstimo	500.000,00

- g) Relacionado com este empréstimo está o “Contrato de Aquisição de Bens - Fornecimento Contínuo de Betuminosos a Quente – Lote 10”, adjudicado à “Construções Pragosa, S.A.”, em 24.04.2020, pelo montante de 477.779,69€, para uma vigência de 6 meses, o qual aguarda igualmente o visto do Tribunal de Contas (Proc. nº 1620/2020);
- h) Na devolução administrativa efetuada, em 11.05.2020, foi o MdL convidado a esclarecer a natureza e fundamento do ato, nos seguintes termos:

«Referindo-se no ponto 3., da cláusula 1.^a, que a quantia mutuada se destina a “financiar a aquisição de massas asfálticas”, o que, aparentemente, configura a aquisição de bens, esclareça, demonstrando, como é que tal objeto poderá ser elegível para um contrato de empréstimo para investimento, face à previsão do artigo 51.^o da Lei nº 73/2013, de 03 de Setembro - Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais (RFALEI), em especial na conjugação dos seus nºs 1, 2 e 7,



nomeadamente no que se refere à necessidade de verificação de que não pode, “em caso algum, exceder a vida útil do respetivo investimento”».

E ainda que

«Justifique e fundamente o valor do presente empréstimo contratualizado, e de onde é que se retira que tal valor é afeto a um investimento em concreto, nos termos do nº 2 do artigo 51 do RFALEI.».

i) Tendo o MdL respondido o seguinte:

«A Câmara Municipal da Lourinhã pretende continuar a reabilitar a rede viária do Concelho, adquirindo massas betuminosas a quente e aplicando através de administração direta com os seus trabalhadores e máquinas.

O facto do empréstimo ser para um bem designado como massas betuminosas a quente, mesmo após aplicado passa a ser um investimento, uma vez que a rede viária do Concelho fica beneficiada, melhorando assim a mesma.»

e

«O valor do presente empréstimo foi calculado tendo por base o procedimento de aquisição de massas asfálticas, o qual se baseou por sua vez no mapa em anexo – Doc. 9.

O investimento a financiar com o empréstimo é a “Reabilitação da Rede Viária Municipal” que se encontra prevista na GOP 3 3.1 2016/9 1. Este investimento não preenche os pressupostos do nº 2, do art.º 51º, da Lei nº 73/2013, de 03 de setembro, como é demonstrado pelo mapa em anexo (orçamento inicial) – Doc. 10.”»

– DE DIREITO

a) Da legalidade de contração do empréstimo

- 4.** A única questão jurídica relevante no presente caso assenta na verificação do cumprimento da legislação que regula a contratação de empréstimos por parte de



autarquias locais e, designadamente, das normas aplicáveis à tipologia do empréstimo em causa.

5. A Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro (que aprova o RFALEI – Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais), estabelece no seu artigo 49.º, n.º 1 que *«os municípios podem contrair empréstimos, incluindo aberturas de crédito junto de quaisquer instituições autorizadas por lei a conceder crédito, bem como celebrar contratos de locação financeira, nos termos da lei»*.

Por sua vez, o n.º 2 deste artigo explicita que os empréstimos podem ser de dois tipos: de curto prazo (com maturidade até um ano) ou a médio e longo prazos (com maturidade superior a um ano e até um máximo de 20 anos – cfr. Artigo 51.º, n.º 7 do RFALEI).

6. Não estando, porém, no livre arbítrio dos municípios contrair tais empréstimos de forma indiferenciada ou indiscriminada, dado que o legislador foi taxativo ao prever que:
- a) Os empréstimos de curto prazo apenas podem ser contraídos para ocorrer a dificuldades de tesouraria, devendo ser amortizados no exercício económico em que foram contratados (artigo 50.º, n.º 1 do RFALEI);
 - b) Os empréstimos de médio e longo prazos apenas podem ser contraídos (artigo 51.º, n.º 1 do RFALEI):
 - i. **para aplicação em investimentos;**
 - ii. para substituição de dívida;
 - iii. ou para executar “mecanismos de recuperação financeira municipal”, os quais são, expressamente, o saneamento financeiro e a recuperação financeira, conforme previsto no artigo 57.º, n.º 1 do RFALEI.
7. Segundo o n.º 2 do artigo 51.º do RFALEI, os investimentos a financiar devem estar identificados no respetivo contrato de empréstimo.



8. Analisando o contrato de empréstimo em apreço, verificamos que o mesmo foi celebrado pelo prazo de 20 anos, tendo por finalidade a aquisição de massas asfálticas cujo destino, segundo a autarquia, será a sua aplicação na rede viária municipal identificada no quadro da cláusula 1.ª do contrato, conforme mencionado no § 3. f).
9. Verificada a primeira parte da questão – enquadramento legal do empréstimo em termos de prazo (20 anos) face ao limite máximo de 20 anos previsto no artigo 51.º, n.º 7 do RFALEI - subsiste a questão da sua legalidade em termos de finalidade (investimento).
10. Como vimos no § 3. h), argumenta o MdL que o empréstimo é efetivamente para fins de investimento, uma vez que *«A Câmara Municipal da Lourinhã pretende continuar a reabilitar a rede viária do Concelho, adquirindo massas betuminosas a quente e aplicando através de administração direta com os seus trabalhadores e máquinas. O facto do empréstimo ser para um bem designado como massas betuminosas a quente, mesmo após aplicado passa a ser um investimento, uma vez que a rede viária do Concelho fica beneficiada, melhorando assim a mesma»*.
11. Entendimento que se questiona, uma vez que o conceito de investimento está geralmente associado a bens imóveis ou infraestruturas (contabilisticamente denominados “ativos de longo prazo”), ou ainda a viaturas e outros equipamentos.
12. Segundo o “*Sistema de normalização contabilística para administrações públicas - SNC-AP*”, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 192/2015, de 11 de setembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 85/2016, de 21 de dezembro, atividades de investimento são “*atividades relacionadas com a aquisição e a alienação de ativos de longo prazo e de outros investimentos não incluídos em equivalentes de caixa*”. Por sua vez, atividades



operacionais são “as atividades da entidade que não sejam atividades de investimento ou de financiamento”¹.

13. Ainda de acordo com o SNC-AP, infraestruturas são ativos que apresentam as seguintes características:

- a) *Fazem parte de um sistema ou rede;*
- b) *São de natureza especializada e não têm usos alternativos;*
- c) *São inamovíveis; e*
- d) *Podem estar sujeitos a restrições na alienação.*

14. Acrescentando que “Incluem-se entre os exemplos de infraestruturas as redes de estradas, os sistemas de esgotos, os sistemas de abastecimento de água e energia e as redes de telecomunicações”.²

15. No caso *sub judice* o que o MdL pretende adquirir com o produto do empréstimo são “massas asfálticas”, as quais são bens consumíveis que se destinam a ser incorporados em obra. Diferentemente, segundo o próprio SNC-AP, bens de investimento são, como se referiu, infraestruturas, tais como terrenos, habitações, edifícios e outras construções, ou ainda viaturas, maquinarias e outros equipamentos. A aquisição dos primeiros gera uma despesa corrente; a dos segundos origina uma despesa de capital.

16. Donde se conclui que a aquisição de massas asfálticas não integra o conceito de bens de investimento. Logo, o empréstimo para aquisição de massas asfálticas não se enquadra no disposto no artigo 51.º, n.º 1, do RFALEI, que possibilita os empréstimos de médio e longo prazos para fins de investimento.

17. Não é sequer fundamento o argumento de que essas massas asfálticas serão aplicadas, por administração direta, na pavimentação da rede viária municipal, sendo, por isso, um investimento.

¹ Cfr. Anexo II - NCP 1 — Estrutura e Conteúdo das Demonstrações Financeiras, §3 – Definições, ponto 6.

² SNC-AP - NCP 5 — Ativos Fixos Tangíveis - § 4.1 – Infraestruturas, ponto 13.



- 18.** O conceito de investimento está associado à infraestrutura “rede viária municipal”, a qual desempenha, por si só, uma função económica ou uma finalidade de interesse público: a circulação de pessoas e bens. Já a mera aquisição de massas asfálticas *de per si* não pode ser considerada um investimento, uma vez que o seu fim é de natureza meramente acessória ou instrumental, pois as massas asfálticas, sem a sua incorporação em obra, não satisfazem qualquer necessidade pública.
- 19.** Nesse sentido, vide, entre outros, o Acórdão 19/2015-10.DEZ-1.^ª S/SS: *“Os investimentos que justificam a contração de um empréstimo hão de estar pois claramente fundamentados em termos de necessidade ou mesmo imprescindibilidade, à luz do interesse público formulado pelos órgãos competentes, e hão de ser atuais e rigorosamente fixados na sua vertente financeira”.*
- 20.** Se a interpretação do conceito de investimento previsto no artigo 51.º, n.º 1 do RFALEI fosse aquela que o MdL pretende, poderíamos, no limite, assumir que a simples aquisição de pregos e parafusos também seria considerada uma aquisição para fins de investimento, pois o seu destino é, em princípio, a incorporação em obra.
- 21.** Mas não terá sido, certamente, esse o motivo que levou o legislador a instituir a finalidade “investimento” associada aos fundamentos legais da contração de empréstimos de médio e longo prazo no citado diploma legal. E como se retira do artigo 9.º, n.º 2 do Código Civil, *“Não pode, porém, ser considerado pelo intérprete o pensamento legislativo que não tenha na letra da lei um mínimo de correspondência verbal, ainda que imperfeitamente expresso”.*
- 22.** Por outro lado, estabelece a primeira parte do n.º 7 do artigo 51.º do RFALEI que, *«Os empréstimos têm um prazo de vencimento adequado à natureza das operações que visam financiar, não podendo exceder a vida útil do respetivo investimento».*
- 23.** Ora daqui decorre, uma vez mais, que o conceito de investimento está associado a bens de investimento, ou seja, de bens duradouros que englobam o património do respetivo proprietário.



- 24.** Coisa diferente são os bens consumíveis, como as massas asfálticas, que não desempenham qualquer finalidade em si mesma, tendo apenas por finalidade a sua incorporação noutro bem, esse sim, considerado bem de investimento.
- 25.** Não está, assim, igualmente cumprido o determinado no n.º 7 do artigo 51.º do RFALEI, uma vez que a operação a financiar – a aquisição de massas asfálticas cujo contrato tem o prazo de execução de 6 meses – tem um prazo muito inferior ao do empréstimo pretendido (240 meses).

b) Das consequências da ilegalidade verificada

- 26.** Em síntese, o contrato de mútuo submetido a fiscalização prévia carece de sustentação legal, por violação do disposto no artigo 51.º, n.ºs 1, 2 e 7 do RFALEI, normas que têm inquestionável natureza financeira.
- 27.** Consequentemente, mostra-se preenchida a previsão do n.º 2 do artigo 4.º do RFALEI, sendo nulas as deliberações dos órgãos executivo e deliberativo municipais da Lourinhã que autorizaram a contratação do referido empréstimo, por estar em causa uma despesa não permitida por lei, o que gera, igualmente a nulidade do próprio contrato.
- 28.** Nulidade que se obtém, ainda, por força do disposto no artigo 59.º, n.º 2, al. c) do Regime Jurídico das Autarquias Locais (RJAL), aprovado pela Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro.
- 29.** Ora, nos termos das alíneas a) e b) do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC, tanto a nulidade como a violação direta de normas financeiras constituem fundamentos de recusa de visto.

III – DECISÃO



Pelos fundamentos supra indicados, acordam os juízes do Tribunal de Contas, em subsecção da 1.ª Secção, em decidir recusar o visto ao contrato identificado no §1. deste acórdão.

Não são devidos emolumentos, nos termos do artigo 8.º, alínea a), do Decreto-Lei n.º 66/96, de 31/5 (Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas).

Lisboa, 7 de julho de 2020

Os Juízes Conselheiros,

(Fernando Oliveira Silva, Relator)

(Alzira Antunes Cardoso)

(Paulo Dá Mesquita)