

Secção: 1.ª S/SS

Data: 26/08/2019

Processos: 1070 e 1071/2019

RELATOR: Conselheiro Fernando Oliveira Silva

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

I – RELATÓRIO

1. O Município de Vila Nova da Barquinha (doravante MVNB), submeteu a fiscalização prévia do Tribunal de Contas dois contratos de empréstimo (na modalidade de “Contratos de Financiamento Reembolsável”) e respetivas adendas, para financiar parcialmente a contrapartida nacional da Operação Portugal 2020 CENTRO-07-2316-FEDER-000093 - «Praça da República e Rua Pedro Álvares Cabral» (Processo n.º 1070/2019) e da Operação Portugal 2020 CENTRO-07-2316-FEDER-000711 - «Sistema de Drenagem de Águas Residuais Domésticas das Madeiras» (Processo n.º 1071/2019), ambos no âmbito da Linha BEI PT 2020 – Autarquias, celebrados com a Agência para o Desenvolvimento & Coesão, IP (doravante AD&C), em 21.03.2019, com adendas datadas de 08.07.2019, no montante de 96.000,00€ e 69.000,00€, respetivamente, para vigorarem pelo prazo de 15 anos.
2. Para melhor instrução dos processos, foram os contratos em causa objeto de devolução ao MVNB 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) A República Portuguesa celebrou, com o Banco Europeu de Investimento (BEI) um Empréstimo Quadro (EQBEI-PT2020), o qual se destina a financiar a contrapartida nacional de operações aprovadas pelos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI), designadamente o Fundo Social Europeu, o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional e o Fundo de Coesão (Fundos da Política de Coesão) no âmbito dos Programas Operacionais do Portugal 2020;
- b) Pelo Decreto-Lei n.º 33/2018, de 15 de maio (n.º 2 do seu artigo 100º), foi atribuída à AD&C competência para a concessão, em nome do Estado, de financiamentos no âmbito do Empréstimo Quadro (EQBEI-PT2020);
- c) [Através do Despacho n.º 6200/2018, de 15 de junho (publicado no Diário da República, 2ª Série, n.º 121, de 26 de junho de 2018, dos Ministros das Finanças e do Planeamento e das Infraestruturas), estabeleceram-se as condições de acesso e de utilização de financiamento no âmbito do EQ Portugal 2020 (PT2020) contratado entre a República Portuguesa e o BEI, até ao limite de 250.000.000€, designado por “Linha BEI PT 2020 - Autarquias (2018)”];
- d) Por sua vez, pelo Despacho n.º 6323-A/2018, de 27 de junho (publicado no Diário da República, 2.ª Série, n.º 123, de 28 de junho, do Conselho Diretivo da AD&C), foi aprovado o “Regulamento de Implementação da Linha de BEI PT2020”, definindo os procedimentos de utilização da referida linha de crédito;
- e) Do referido Regulamento de Implementação da “Linha BEI PT 2020 – Autarquias” importa destacar, nomeadamente, que os critérios de elegibilidade das operações (art.º 3.º) são, cumulativamente, os seguintes:

- i. *Tenham sido aprovadas para cofinanciamento pelo FEDER ou Fundo de Coesão no âmbito dos Programas Operacionais do Portugal 2020;*



- j) Do referido contrato consta uma cláusula 6.^a (“Utilização”), com o seguinte teor:

«1 – O financiamento reembolsável é concedido ao Mutuário através de desembolsos parcelares classificados como:

- a) Desembolso inicial;*
- b) Desembolsos subsequentes;*

2 – O desembolso inicial equivale a um terço do valor do empréstimo, sendo pago mediante pedido expresso do Mutuário, após assinatura do contrato ou da produção dos efeitos do mesmo, quando se verifique a necessidade de obtenção de visto prévio do Tribunal de Contas.

3 – O número de desembolsos subsequentes é calculado em função da execução financeira da operação cofinanciada pelos Fundos PT2020, através da despesa validada indicada na conta corrente disponível no Balcão 2020, sendo pagos mediante pedido expresso do Mutuário e de acordo com os seguintes índices de realização financeira:

- a) O segundo terço do valor do empréstimo quando a operação atingir um nível de execução mínimo de 33,3% do respetivo valor de aprovação;*
- b) O último terço do valor do empréstimo quando a operação atingir um nível de execução mínimo de 66,6% do respetivo valor de aprovação».*

- k) Os pedidos de financiamento reembolsável apresentados pelo MVNB foram aprovados de forma condicionada pela AD&C, carecendo de aprovação *ex post* por parte do BEI;
- l) Nos termos da cláusula 1.^a dos contratos de financiamento, a finalidade dos empréstimos em causa é a de financiar concretas obras públicas, ou seja, investimentos pré-determinados, em cumprimento do disposto no artigo 51.º, n.º 1 da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro (Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais - RFALEI);
- m) As obras para cuja contrapartida nacional se pretendem os empréstimos são as empreitadas denominadas «Praça da República e Rua Pedro Álvares



Cabral» (Processo n.º 1070/2019)» e «*Sistema de Drenagem de Águas Residuais Domésticas das Madeiras*» (Processo n.º 1071/2019), que apresentam, respetivamente, os valores de adjudicação de 286.356,38€ e de 704.003,41€, acrescidos de IVA;

- n) As referidas obras foram consignadas em 01.08.2018 e 30.05.2018, respetivamente, iniciando nessa data a sua execução física, com prazos de execução de 150 e 240 dias;
- o) De acordo com informações constantes dos processos, em 15.05.2019, relativamente às empreitadas em causa, apenas se encontravam por pagar os seguintes montantes:
- i) Processo n.º 1070/2019: 37.299,27€;
 - ii) Processo n.º 1071/2019: 23.728,94€.
- p) Dado tratar-se de empréstimos para investimento, tendo em vista a avaliação da necessidade e atualidade dos montantes de financiamento pretendidos, foi o MVNB questionado sobre a compatibilização entre o grau de execução física e financeira dos mesmos e o montante dos empréstimos, e a necessidade de redução destes últimos, tendo respondido, em 26.07.2019, entre outros, que, «*Contudo e não obstante o entendimento que ficou exposto e as razões de facto e de direito que estiveram na base de atuação deste Município, caso seja outro o entendimento desse douto Tribunal a Autarquia providenciará pela celebração de Adenda aos contratos sob visto, por forma a reduzir o montante financiado*».
- q) Consequentemente, em 01.08.2019, foi o MVNB notificado para que «*Remeta adendas aos contratos apresentados a fiscalização prévia, através das quais se reduza o valor dos empréstimos ao valor que falta efetivamente pagar, atentos os princípios da tipicidade, necessidade e atualidade, bem como a jurisprudência deste Tribunal, nomeadamente Acórdão n.º 15/2014-27. maio – 1.ª S/SS, Acórdão n.º 19/07-2007-1.ª S-PL Recurso Ordinário n.º 21/07, Acórdão n.º 34/2010 – 17/dez – 1.ª Secção, Decisão n.º 15/17 – SRATC*



e, mais recentemente os Acórdãos n.º 20/2019 -1ªS/SS e n.º 26/2019-1ª S/SS.»

- r) Por ofício datado de 19.08.2019 o MVNB, ao invés de proceder conforme recomendado pelo Tribunal de Contas e inicialmente aceite por si, tal como consta em §p), entendeu apresentar os seguintes argumentos:

«a) Conforme Mapa em anexo, do qual consta a execução física e financeira das empreitadas abrangidas pelos contratos de empréstimo, o Município de Vila Nova da Barquinha não efetuou quaisquer outros pagamentos de faturas emitidas no âmbito da execução das empreitadas.

b) Conforme anteriormente comunicado, o Município de Vila Nova da Barquinha com recurso a disponibilidades de tesouraria, tem vindo a honrar os seus compromissos, procedendo ao pagamento das faturas na esperança de que, pelos contratos de financiamento reembolsável visse repostas as referidas disponibilidades.

Fê-lo, por um lado, porque se tomava imprescindível assegurar a elegibilidade da despesa aprovada pelo Portugal 2020, que tinha de se apresentar realizada até ao termo do prazo das operações, a saber, 9 de julho de 2019 e 24 de julho de 2019. Ora, caso a Autarquia permanecesse a aguardar, indefinidamente, que o procedimento conducente à celebração dos contratos sob visto atingisse o seu termo, e ainda que por esse duto Tribunal fosse concedido visto prévio aos mesmos, irremediavelmente se teria posto em causa o financiamento comunitário, a execução das empreitadas e, em última análise, o interesse público.

Por outro lado, o Município, à semelhança de todos os outros, no que concerne à assunção de compromissos, encontra-se submetido a rígidos princípios e regras cujo incumprimento faz resultar para os intervenientes responsabilidade civil, criminal, disciplinar e financeira, sancionatória e reintegratória. Na verdade, de acordo com o disposto no artigo 7.º da Lei n.º 8/2012, de 21 de junho, que aprovou a Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso, e que por força do seu artigo 13.º, prevalece sobre quaisquer outras normas legais ou



convencionais, especiais ou excecionais, "A execução orçamental não pode conduzir, em qualquer momento, a um aumento dos pagamentos em atraso".

Com vista a assegurar o atempado pagamento das faturas, no ano de 2018, o Município viu-se obrigado a contrair empréstimo de curto prazo, o qual, do ponto de vista económico e da gestão financeira Autarquia se considerou ser a melhor opção, conforme resulta da Declaração subscrita pela Rosa Lopes, Gonçalves Mendes & Associados, SROC, Lda.

Pelas razões expostas, a recusa de visto prévio aos contratos de empréstimo BEI representará uma situação de manifesta desproporção e que poderá em causa a gestão financeira municipal, gestão essa que, precisamente, se procurou acautelar através da contratação dos empréstimos do BEI, cujas condições se apresentam altamente vantajosas.

Nesse sentido, e à luz dos interesses do Município, solicita se dignem V. Exas conceder visto aos contratos sob fiscalização prévia, nos termos em que se encontram celebrados».

– DE DIREITO

a) Da necessidade de contração dos empréstimos

4. A única questão jurídica relevante no presente caso assenta na verificação do cumprimento dos princípios da atualidade e da necessidade dos empréstimos, nos exatos montantes pretendidos pelo município, à luz da legislação que regula, em geral, a contratação de empréstimos por parte de autarquias locais e, em especial, das normas aplicáveis à tipologia dos empréstimos 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: ou 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. Porém, não está no livre arbítrio dos municípios contrair tais empréstimos de forma indiferenciada ou indiscriminada, antes pelo contrário. O legislador foi taxativo ao prever que:
 - a) Os empréstimos de curto prazo apenas podem ser contraídos para ocorrer a dificuldades de tesouraria (**não sendo lícita a sua aplicação em investimentos**), 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. Analisando os contratos de empréstimo em apreço, verificamos que os mesmos foram celebrados pelo prazo de 15 anos, tendo por finalidade o financiamento da contrapartida nacional de dois investimentos realizados pela autarquia (96.000,00€, no Processo n.º 1070/2019 e 69.000,00€, no Processo n.º 1071/2019).
8. Para além da legislação que rege os empréstimos das autarquias locais em geral (o citado RFALEI), os contratos de financiamento em questão regulam-se ainda por legislação especial, nomeadamente o artigo 100.º, n.º 2 do Decreto-Lei n.º 33/2018, de 15 de maio (Lei de Execução do Orçamento para 2018), segundo o qual «*A concessão de financiamentos no âmbito do empréstimo-quadro contratado entre a República Portuguesa e o Banco Europeu de Investimento é objeto de despacho dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e pela*



coordenação do Portugal 2020 e do QREN, fixando as condições de acesso e de utilização dos financiamentos, a conceder pelo Estado através da Agência, I.P., ou das instituições financeiras aderentes à utilização desses financiamentos às entidades beneficiárias do empréstimo-quadro».

9. Cumprida a primeira parte da questão – enquadramento legal dos empréstimos em termos de finalidade (investimento) e de prazo (15 anos) – subsiste a questão da sua atualidade e necessidade à luz da citada legislação.
10. É que, no caso *sub judice*, o MVNB pretende contrair dois empréstimos para suportar as despesas com a contrapartida nacional de duas empreitadas financiadas pelo FEDER. O problema é que, tal como consta da matéria de facto, desde 15.05.2019, relativamente às empreitadas em causa, apenas se encontravam por pagar os montantes de 37.299,27€ (Processo n.º 1070/2019) e de 23.728,94€ (Processo n.º 1071/2019), valores substancialmente inferiores aos dos empréstimos pretendidos (96.000,00€ e 69.000,00€, respetivamente).
11. Razão pela qual propôs o Tribunal de Contas ao MVNB que procedesse, por adenda contratual, à redução em conformidade dos montantes dos empréstimos, no sentido de os compatibilizar com os montantes ainda em dívida, redução que se afigurava como fundamental para assegurar o cumprimento dos princípios da tipicidade, necessidade e atualidade na contração dos mesmos.
12. Refira-se, aliás, que o MVNB poderia ter utilizado as adendas contratuais celebradas em 08.07.2019, para efetuar, de forma expressa, tal redução de valor dos empréstimos e não o fez.
13. Não se conformando com a recomendação do Tribunal de Contas, argumentou o MVNB que:
«(...) com recurso a disponibilidades de tesouraria, tem vindo a honrar os seus compromissos, procedendo ao pagamento das faturas na esperança de que, pelos contratos de financiamento reembolsável visse repostas as referidas disponibilidades.



Fê-lo, por um lado, porque se tomava imprescindível assegurar a elegibilidade da despesa aprovada pelo Portugal 2020, que tinha de se apresentar realizada até ao termo do prazo das operações, a saber, 9 de julho de 2019 e 24 de julho de 2019. Ora, caso a Autarquia permanecesse a aguardar, indefinidamente, que o procedimento conducente à celebração dos contratos sob visto atingisse o seu termo, e ainda que por esse douto Tribunal fosse concedido visto prévio aos mesmos, irremediavelmente se teria posto em causa o financiamento comunitário, a execução das empreitadas e, em última análise, o interesse público».

14. Porém, tal argumento não colhe, à luz do direito aplicável ao caso concreto, uma vez que, independentemente das justificações apresentadas, e dada a natureza dos empréstimos em questão (financiamento da contrapartida nacional de investimentos cofinanciados pelo FEDER), se o montante ainda em dívida é inferior ao dos empréstimos contratados, como é o caso, tal significa que há uma parte sobrança desses empréstimos que não encontra justificação legal.
15. Dito de outro modo, viabilizar tais empréstimos significaria, na prática, que as verbas recebidas do financiamento BEI iriam ser aplicadas pelo MVNB com uma finalidade diversa da que serviu de fundamento para a sua obtenção (não sendo argumento bastante para manter a mesma finalidade afirmar que se trata de financiar outros investimentos e não quaisquer outras despesas), o que viola o disposto no artigo 51.º, n.ºs 1 e 2 do RFALEI.
16. É que, ao invés do que defende o MVNB, os empréstimos em causa não podem ser concedidos para um qualquer investimento, mas apenas para os investimentos concretamente identificados nos contratos de financiamento. E no presente caso, tal não seria possível, pois a maior parte dos investimentos em causa já não carece de financiamento pois encontra-se paga. Concretizando:

| Processo | Empréstimo pretendido | Montante por pagar | Montante do empréstimo sem cobertura legal |
|-----------|-----------------------|--------------------|--|
| 1070/2019 | 96.000,00€ | 37.299,27€ | 58.700,73€ |

| | | | |
|-----------|------------|------------|------------|
| 1071/2019 | 69.000,00€ | 23.728,94€ | 45.271,06€ |
|-----------|------------|------------|------------|

17. Ou seja, à luz da legislação que regula a contratação de empréstimos por parte de autarquias locais, não existe fundamento legal para a contratação dos empréstimos em causa, pelos exatos montantes pretendidos (96.000,00€ e 69.000,00€), dado que as necessidades de financiamento são inferiores (37.299,27€ e 23.728,94€, respetivamente), por ausência de nexo de causalidade entre parte dos montantes dos empréstimos a contrair e os montantes dos investimentos ainda por pagar.
18. O Tribunal de Contas já se pronunciou sobre casos análogos ao presente em diversos arestos, recusando o visto a contratos de empréstimo que não se apresentam como compatíveis com os investimentos a suportar: cfr. Acórdão n.º 19/07 – 1.ª S/PL, de 19.11.2007; Acórdão n.º 34/2010 – 1.ª S/PL, de 17.12.2010; e Acórdão n.º 15/2014 – 1.ª S/SS, de 27.05.2014, e mais recentemente, os Acórdãos n.ºs 20/2019 – 1.ª S/SS, de 02.07.2019, e 26/2019 – 1.ª S/SS, de 15.07.2019.

E como se referiu no supracitado Acórdão n.º 34/2010, «o produto dos empréstimos não pode ser aplicado em despesas que não aquelas que resultem dos concretos investimentos a que se destinam».

Deveria, pois, o MVNB ter promovido a redução dos montantes dos empréstimos em causa em ordem a torná-los compatíveis com a lei, o que não sucedeu.

b) Das consequências da ilegalidade verificada

19. Em síntese, as operações de “financiamento reembolsável” em causa não têm sustentação legal, por violação do disposto no artigo 51.º, n.ºs 1 e 2 do RFALEI, normas que têm inquestionável natureza financeira.
20. 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 de Vila Nova da Barquinha que autorizaram a contratação dos referidos empréstimos, por estarem em causa despesas não permitidas por lei, o que gera, igualmente a nulidade dos próprios contratos. 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.

21. 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 aos contratos identificados no §1. deste acórdão.

São devidos emolumentos nos termos do artigo 5.º, n.º 3, 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/2000, de 4 de abril).

Lisboa, 26 de agosto de 2019

Os Juízes Conselheiros,

(Fernando Oliveira Silva, Relator)

(Maria dos Anjos Capote)

(Mário Mendes Serrano)



Fui presente

A Procuradora-Geral Adjunta,
