



Tribunal de Contas

ACÓRDÃO N.º 159/2008 - 11.Dez.2008 - 1ªS/SS

(Processo n.º 1088/2008)

DESCRITORES: Contrato de Empréstimo / Endividamento Líquido / Endividamento Municipal / Finanças Locais / Norma Financeira / Recusa de Visto

SUMÁRIO:

1. Os empréstimos a médio e longo prazo podem ser contraídos para aplicação em investimentos, os quais devem estar devidamente identificados no respectivo contrato e previstos no Plano Plurianual de Investimentos, ou ainda para proceder ao saneamento ou ao reequilíbrio financeiro dos municípios (cfr. art.º 38.º, n.º 4 da Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro - Lei das Finanças Locais).
2. O investimento a cujo financiamento se destina o empréstimo encontra-se, não só integralmente executado desde 2006, como também, pago até Dezembro de 2007, com excepção de duas facturas.
3. Não havendo, assim, necessidade de financiamento por parte do município para satisfazer o encargo emergente das obras de reabilitação objecto do presente contrato, encontram-se violados os arts. 35.º e 38.º, n.º 4 da Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro, normas de inquestionável natureza financeira, o que constitui fundamento da recusa de visto nos termos do art.º 44.º, n.º 3, al. b) da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

Conselheiro Relator: António M. Santos Soares



**Mantido pelo acórdão nº 19/09,
de 19/05/09, proferido no
recurso nº 03/09**

ACÓRDÃO Nº 159 /08 – 11. DEZ. 08 – 1ª S/SS

Proc. nº 1088/08

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

I – RELATÓRIO

O **Município do Porto** remeteu para fiscalização prévia o contrato de abertura de crédito, celebrado em 19 de Março de 2008, entre esta entidade e a “**Caixa Geral de Depósitos, SA**”, até ao valor de € 4.464.975,22, e destinado ao financiamento de obras de reabilitação em 1000 fogos, propriedade do Município do Porto, em diversos prédios municipais, no âmbito do Decreto-Lei nº 135/2004 de 03 de Junho.

II - MATÉRIA DE FACTO

Para além do referido acima, relevam para a decisão os seguintes factos, que se dão por assentes:



- A) Em 28 de Setembro de 2004, foi celebrado um Acordo de Colaboração entre o Município do Porto e o “INH – Instituto Nacional da Habitação”, homologado, na mesma data, por despacho do Ministro das Cidades, Administração Local, Habitação e Desenvolvimento Regional no âmbito do programa PROHABITA - Programa de Financiamento para Acesso à Habitação, criado pelo DL n° 135/2004, de 3 de Junho;
- B) Através do Acordo referido na alínea anterior, o Município do Porto propôs-se disponibilizar um total de 5300 habitações, procedendo para tal:
- À construção de 300 habitações, em regime de custos controlados;
 - À reabilitação de 5000 habitações, de que é proprietário (Cláusula 2ª).
- C) Nos termos da Clausula 3ª daquele Acordo, o valor total do investimento é estimado em 144.541.500,00 €, do qual o citado Município beneficia de financiamento, por parte do INH, num total estimado de 140.632.000,00 €, nos seguintes termos:
- Até 70.316.000,00 €, sob a forma de participação a fundo perdido, a conceder pelo INH;
 - Até 70.316.000,00 €, sob a forma de empréstimo bonificado, a conceder pelo INH, directamente, ou através de uma instituição de crédito que com ele tenha celebrado o protocolo, a que se refere o nº2, do artigo 9º do DL n° 135/2004 de 3 de Junho. ¹
- D) Para esse efeito, e através de deliberação do órgão executivo, de 28 de Setembro de 2004, o Município delegou na “Empresa Municipal de Habitação e Manutenção”, actualmente denominada por “CMPH – DomusSocial – Empresa de Habitação e Manutenção do Município do Porto, EM”, a reabilitação de 5000 habitações da propriedade do Município, e na “Empresa Municipal de Gestão de Obras Públicas”, a construção de 300 habitações, em regime de custos controlados;

¹ Trata-se de um Protocolo firmado entre as instituições de Crédito, o INH e a Direcção-Geral do Tesouro (DGT), para a concessão de empréstimos, no âmbito do Programa PROHABITA



- E)** Em 16 de Dezembro de 2004, foi celebrado, entre a Câmara Municipal do Porto e a empresa municipal “CMPH – DomusSocial – Empresa de Habitação e Manutenção do Município do Porto, EM”, um contrato programa que consigna a esta empresa, a gestão e manutenção do parque habitacional, para esta efectuar, em nome e representação do Município, a reabilitação dos fogos municipais e a ocupação daqueles que venham a ser construídos;
- F)** Por despacho do Presidente da Câmara Municipal do Porto, de 3 de Dezembro de 2007, exarado em informação da Direcção Municipal de Finanças e Património, datada de 22 de Novembro do mesmo ano, foi autorizado o procedimento de contratação de um empréstimo, pelo prazo de 20 anos, no montante de € 4.464.975,22 destinado ao financiamento de obras de reabilitação em 1000 fogos propriedade do Município do Porto, em diversos prédios municipais, no âmbito do PROHABITA – Programa de Financiamento para Acesso à Habitação, no âmbito do DL nº 135/2004 de 03 de Junho;
- G)** Em 5 de Dezembro de 2007, e no âmbito do procedimento de contratação do empréstimo, foram convidadas a apresentar propostas, 6 instituições financeiras, tendo apresentado proposta, apenas quatro;
- H)** Após análise de cada uma das propostas, a Direcção Municipal de Finanças e Património da Câmara Municipal do Porto, em Informação datada de 10 de Dezembro de 2007, propôs a adjudicação à proposta apresentada pelo “Banco BBVA”, por se revelar a mais vantajosa, referindo que, em segundo lugar, por ordem de vantagens, ficara classificada a proposta apresentada pela “Caixa Geral de Depósitos, SA”;
- I)** Em reunião havida em 18 de Dezembro de 2007, a Câmara Municipal do Porto aprovou, por unanimidade, uma proposta subscrita, em 11 de Dezembro do mesmo ano, pelo seu Presidente, para a contratação do empréstimo, pelo prazo de 20 anos, no montante de € 4.464.975,22 destinado ao financiamento de obras de reabilitação em 1000 fogos propriedade do Município do Porto, em diversos prédios municipais, no âmbito do Decreto-Lei nº 135/2004 de 03 de Junho;



Tribunal de Contas

- J)** Esta proposta foi aprovada por deliberação da Assembleia Municipal, tomada em 21 de Janeiro de 2008, por maioria absoluta, (51 votos a favor e 2 votos contra);
- K)** Em 4 de Fevereiro de 2008, a Direcção Municipal de Finanças e Património, da Câmara Municipal do Porto, veio informar que, por decisão do banco “BBVA”, de 31 de Janeiro de 2008, o protocolo a celebrar entre esta Instituição de Crédito, o IHRU e a DGT não se iria realizar, pelo que o empréstimo, através dessa entidade bancária, não se poderia concretizar, motivo por que a mesma Direcção Municipal propôs que o empréstimo fosse adjudicado ao concorrente classificado em segundo lugar - a “Caixa Geral de Depósitos, SA”;
- L)** Por despacho de 6 de Fevereiro de 2008, o Presidente da Câmara Municipal do Porto, no uso da faculdade prevista no artigo 56º, nº2, do DL nº 197/99 de 8 de Junho, adjudicou a contratação do empréstimo à “Caixa Geral de Depósitos, SA”;
- M)** Este despacho do Presidente da Câmara Municipal foi objecto de ratificação, por deliberação da Câmara Municipal, de 19 de Fevereiro de 2008, e por deliberação da Assembleia Municipal, de 10 de Março de 2008, aprovada por maioria absoluta (com 50 votos a favor e 2 votos contra);
- N)** Em 27 de Junho de 2008, foi assinado entre o Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana (IHRU) - anteriormente denominado por INH - e a “CMPH - DomusSocial Empresa de Habitação e Manutenção do Município do Porto, EM”, um contrato de participação destinado ao financiamento da reabilitação dos 1000 fogos de habitação social, onde se estipula o seguinte:
- A empresa municipal “DomusSocial, EM” promoveu a realização de obras de reabilitação em 1000 habitações de tipologia T1 (55 habitações), T2 (357 habitações), T3 (453 habitações), T4 (135 habitações), localizadas em vários locais e freguesias do concelho do Porto (cláusula primeira).
 - O custo das obras de reabilitação é de € 8.929.950,44 (Cláusula segunda).
 - Do custo de Reabilitação, o montante de € 4.464.975,22 é financiado pelo IHRU, sob a forma de participação a fundo perdido (cláusula terceira).



Tribunal de Contas

O) As verbas provenientes do presente contrato de empréstimo serão transferidas para a “DomusSocial, EM”; ²

P) Esta transferência encontra-se inscrita nas Grandes Opções do Plano, no programa Bairros Sociais, com uma dotação de 24 milhões de euros, para o ano de 2008; ³

Q) O Município do Porto requereu ao senhor Ministro de Estado e das Finanças, através do ofício nº 374/DMCCO, de 11 de Maio de 2007, autorização para o excepcionamento deste empréstimo, dos limites ao endividamento, tendo sido informado pelo senhor Secretário de Estado Adjunto e da Administração Local, através do ofício nº 2286, de 25 de Setembro de 2007, que não necessitava da aplicação daquele regime de excepcionamento, em virtude de ainda dispor de capacidade para contrair o empréstimo.

R) A situação do Município do Porto, em termos de **endividamento**, e segundo informação prestada pela Câmara Municipal, reportada a 30 de Junho de 2008, é a seguinte:

Endividamento de médio e longo prazos:

- Limite (100% dos fundos+receitas municipais) – € 106.491.112,58

- Capital em dívida de médio e longo prazos não excepcionado - € 86.797.493,67

- Saldo disponível – € 95.105.007,98

Endividamento líquido:

- Limite (125% dos fundos+receitas municipais) – € 133.113.890,73

- Endividamento líquido não excepcionado – € 0,00

- Saldo disponível – € 133.113.890,73

S) As obras de reabilitação dos 1000 fogos, que se visam financiar com o presente empréstimo, foram concluídas em 2006; ⁴

² Vide ofício da Câmara Municipal do Porto, com a referência I/132045/08/CMP/ de 18-9-2008.

³ Vide o citado ofício da Câmara Municipal do Porto, com a referência I/132045/08/CMP/ de 18-9-2008.



- T) As facturas – cujo conteúdo aqui se dá por reproduzido - relativas aos referidos 1000 fogos, a financiar com o presente empréstimo, e identificados no anexo ao contrato de participação referido acima, na alínea N), foram remetidas, a este Tribunal, pela Direcção Municipal de Finanças e Património da Câmara Municipal do Porto ⁵ e constam de folhas 270 a 280 dos autos;
- U) O montante correspondente à recuperação dos 1000 fogos, efectuada em 2006, e a que se reportam as facturas indicadas na alínea anterior, foi pago em diversas datas compreendidas entre Março de 2005 e Dezembro de 2007 - com excepção das facturas n.ºs 20080033 e 72000001, emitidas pelas empresas “Comporto, Sociedade de Construções, SA” e “ Lúcio da Silva Azevedo & Filhos, Lda.”, respectivamente, que foram pagas em 10-7-2008 e 14-9-2008, também respectivamente - ou seja, em datas anteriores à celebração do presente contrato de empréstimo. ⁶

III – O DIREITO

1. Como este Tribunal vem acentuando, ⁷ os municípios estão sujeitos aos princípios orçamentais do equilíbrio e da estabilidade, nos termos do artigo 4.º, da Lei n.º 2/2007 de 15 de Janeiro (Lei das Finanças Locais LFL) e 9.º, 23.º, 25.º e 84.º e seguintes da Lei n.º 91/2001 de 20 de Agosto, republicada pela Lei n.º 48/2004 de 24 de Agosto (Lei de Enquadramento Orçamental).

Por outro lado, de acordo com o disposto no artigo 35.º, da Lei n.º 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:

⁴ Conforme informação com a referência I/173476/07/CMP, indicada no ofício da Direcção Municipal de Finanças e Património da Câmara Municipal do Porto, com a referência I/174008/08/CMP, de 5-12-2008.

⁵ Pelo ofício com a referência I/174008/08/CMP, de 5 de Dezembro de 2008.

⁶ Confira-se fols. 270 a 280 dos autos.

⁷ Vejam-se, entre outros, e a título de exemplo, os Acórdãos n.ºs 111/08 e 112/08, ambos de 26 de Setembro de 2008 e 129/08, de 28 de Outubro de 2008.



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

Por seu turno, 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 concretas, 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, e, - acrescentamos nós - previstos em PPI.

Assim é que, nos termos do citado artigo 38º, nº5, da Lei das Finanças Locais, os empréstimos de médio e longo prazo têm um prazo de vencimento adequado à natureza das operações que visam financiar, não podendo, em caso algum, exceder a vida útil do respectivo investimento.

2. Ora, nos casos dos autos, e como ficou provado nas alíneas **S)** a **U)** do probatório, 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.



Tribunal de Contas

Não há, 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.⁸

3. Mostram-se, assim, violados os artigos 35º e 38º, nº 4 da Lei nº 2/2007 de 15 de Janeiro, normas estas de inquestionável natureza financeira.

A violação directa de normas financeiras, constitui fundamento para a recusa do visto, nos termos do artigo 44º, nº3, alínea b), da Lei nº98/97 de 26 de Agosto.

IV - DECISÃO

Nos termos e com os fundamentos expostos, acordam os juízes da 1ª Secção do Tribunal de Contas, em subsecção, em recusar o visto ao presente contrato.

Não são devidos emolumentos (artigo 8º, alínea a), do Regime Jurídico anexo ao DL nº 66/96 de 31 de Maio).

Lisboa, 11 de Dezembro de 2008.

Os Juízes Conselheiros

(António M. Santos Soares – relator)

⁸ Vejam-se, neste sentido, os Acórdãos da 1ª Secção, deste Tribunal, em subsecção, nºs 116/07, de 10 de Agosto de 2007, in Procs. nºs 381/07 e 382/07 e 38/08, de 10 de Março de 2008, in Procs. nºs 56/08 e 57/08 e ainda o Acórdão nº 19/07, de 13 de Novembro de 2007, da 1ª Secção, em Plenário, no Recurso Ordinário nº 21/07.



Tribunal de Contas

(Helena Ferreira Lopes)

(João Figueiredo)

Fui presente

O Procurador-Geral-Adjunto