



ACÓRDÃO N.º 2/2009 - 13.Jan.2009 - 1ª S/PL

(Processo n.º 56 e 57/08)

DESCRITORES: Contrato de Empréstimo / Endividamento Municipal / Finanças Locais / Financiamento / Habitação Social / Investimento Municipal / Programa de Financiamento para Acesso à Habitação / Recusa de Visto

SUMÁRIO:

1. Decorre das regras da anualidade e do equilíbrio orçamental que a disponibilização das verbas de um empréstimo destinado a compensar despesas já pagas em anos anteriores só pode dar resposta ao financiamento de outras despesas, eventualmente preteridas, prejudicadas ou adiadas pelo pagamento das primeiras. Ora, por força do disposto nos artigos 38.º, n.º 4, e 4.º, n.º 2, da Lei das Finanças Locais, o produto dos empréstimos para investimento municipal não pode ser aplicado noutras despesas que não aquelas que resultem dos concretos investimentos a que se destinam.
2. O regime especial de contratação de empréstimos para financiamento da construção de habitações de custos controlados, constante do Decreto-Lei n.º 135/2004, de 3 de Junho, não 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 diploma legal resulta que os empréstimos devem ser contratados antes da execução dos investimentos e que o seu produto é utilizado na satisfação directa das respectivas despesas, à medida que as mesmas sejam realizadas.
3. Assim, estando os investimentos já realizados e pagos, não existe necessidade nem fundamento legal para a contracção de empréstimos destinados a “financiá-los”.



Tribunal de Contas

4. A violação das normas referidas constitui fundamento de recusa de visto, nos termos da alínea b) do n.º 3 do artigo 44.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

Conselheira Relatora: Helena Abreu Lopes



ACÓRDÃO N.º 2 /09 – JAN -1ªS/PL

RECURSO ORDINÁRIO N.º 10/2008

(Processos de fiscalização prévia n.ºs 56 e 57/2008)

I. RELATÓRIO

I.1. Pelo Acórdão n.º 38/08 – 10.MAR.08- 1.ª S/SS, o Tribunal de Contas recusou o visto aos **contratos de empréstimo, sob a forma de abertura de crédito até ao limite de, respectivamente, € 1.036.539 e € 285.000**, celebrados em 4 de Outubro e 10 de Dezembro de 2007, entre o **Município de Pombal** e o **Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, I.P., (IHRU)**, para financiamento da construção de habitações de custos controlados.

Tal como consta de entre os factos dados como assentes nesse Acórdão, os empréstimos em causa foram contraídos ao abrigo do disposto no Decreto-Lei n.º 135/2004, de 3 de Junho, em execução de um Acordo de Colaboração celebrado entre os mesmos outorgantes no âmbito do programa PROHABITA, e, por isso, beneficiam de uma especial bonificação de juros.

I.2. A recusa do visto, proferida ao abrigo da alínea b) do n.º 3 do art.º 44º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC)¹, teve por fundamento a violação do disposto nos artigos 35.º e 38.º, n.º 4, da Lei das Finanças Locais², atendendo a que, conforme se referia no Acórdão, “[N]os casos dos autos (...) os investimentos a cujo financiamento se destinam os empréstimos, ora em causa, encontram-se integralmente executados e pagos desde 28 de Dezembro de 2007”, não havendo, portanto, “necessidade de financiamento, por parte do Município de Pombal, para satisfazer os encargos emergentes dos contratos relativos aos mencionados investimentos”.

¹ Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 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, e 35/2007, de 13 de Agosto.

² Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro, rectificadora pela Declaração de Rectificação n.º 14/2007, publicada no D.R. de 15 de Fevereiro de 2007, e alterada pelas Leis n.ºs 22-A/2007, de 29 de Junho, e 67-A/2007, de 31 de Dezembro.



Tribunal de Contas

I.3. Inconformado com o Acórdão, veio dele interpor recurso o Presidente da Câmara Municipal de Pombal, apresentando as alegações processadas de fls. 2 a 4 dos autos, que, em síntese:

- Contestam a exactidão da matéria de facto constante do Acórdão quanto ao cálculo do endividamento líquido do Município;
- Solicitam o aditamento de alguns factos ao probatório;
- Explicitam as circunstâncias e razões por que, no seu entender, a contracção dos empréstimos em causa respeita todos os princípios orientadores do endividamento autárquico constantes do artigo 35.º da Lei das Finanças Locais;
- Reiteram as razões por que se procedeu à integral execução dos investimentos antes da obtenção dos empréstimos e por que não enviaram mais cedo os contratos de empréstimo para visto deste Tribunal.

O recorrente conclui solicitando que o Tribunal reaprecie os processos, “[reconsiderando] as razões de facto e de direito, no sentido de não ser o Município de Pombal penalizado pelo esforço e desenvolvimento afectados ao projecto em causa”.

I.4. O Procurador-Geral Adjunto junto do Tribunal de Contas emitiu parecer no sentido de não dever ser dado provimento ao recurso. Este magistrado referiu no ponto 4 do seu parecer: *“Perante a matéria de facto provada, afigura-se-nos que os argumentos do Recorrente não poderão merecer acolhimento já que, independentemente dos méritos ou vantagens financeiras que a Autarquia poderia colher dos contratos em causa, a sua viabilidade legal está clara e manifestamente afastada pelos preceitos supra citados, sendo certo que as alegações nada acrescentam que, na nossa perspectiva, possa permitir uma alteração do decidido.”*

I.5. Corridos os demais vistos legais, cumpre apreciar e decidir.

São as seguintes as questões a resolver:

- 1) Se há lugar à alteração da matéria de facto constante do Acórdão recorrido;**
- 2) Se os empréstimos contraídos pelos Municípios nos termos do Decreto-Lei n.º 135/2004, de 3 de Junho, podem ser aplicados no financiamento de investimentos já realizados e pagos.**



II. FUNDAMENTAÇÃO

II.1. DOS FACTOS

Quanto à matéria de facto, o recorrente veio, no recurso, contestar o teor da alínea l), n.º 2, do ponto II do Acórdão e solicitar a ampliação do conteúdo da alínea m) do mesmo ponto. Vejamos cada um dos casos.

II.1.1. O n.º 2 da alínea l) do referido ponto II referia:

“l) Relativamente ao Endividamento do Município em 2007, segundo dados deste, a situação é a seguinte:

1- (...)

2- Limite de Endividamento Líquido:

- Limite: 24.403.331,00 €

*- Endividamento líquido (excluindo empréstimos excepcionados):
11.226.348,00 €*

- Limite disponível: 13.176.983,00 €”

A este respeito o Município alega o seguinte:

“ De acordo com o conceito de endividamento líquido municipal, previsto no n.º 1 do artigo 36.º da Lei n.º 2/2007 de 15 de Janeiro, resulta que “é equivalente à diferença entre a soma dos passivos, qualquer que seja a sua forma, incluindo nomeadamente os empréstimos contraídos, os contratos de locação financeira e as dívidas a fornecedores, e a soma dos activos, nomeadamente o saldo de caixa, os depósitos em instituições financeiras, as aplicações de tesouraria e os créditos sobre terceiros”. Relevam ainda para o conceito de endividamento líquido nos termos do n.º 2, os empréstimos das Associações de Municípios e os empréstimos das entidades do sector empresarial local, que não cumpram as regras de equilíbrio de contas.

Assim, voltando a demonstrar o valor do endividamento líquido deste Município à data de 31.12.2007, de acordo com a informação prestada à DGAL, teremos:

Activos: €3.091.956,30

• Disponibilidades: € 1.353.711,64

• Dividas de terceiros: € 1.738.244,66;

Passivos: € 10.408.090,93³

³ Esta soma é, efectivamente, de € 10.408.490,93, como se constata pela adição dos valores subsequentemente referidos. Aliás, só este valor permite os resultados numéricos apresentados pelo recorrente, pelo que se entende o montante aqui indicado como um lapso material.



Tribunal de Contas

- *Soma dos saldos credores das contas 21, 22, 23, 24 e 26: € 10.349.414,37, incluindo neste valor, os empréstimos excepcionados dos limites de endividamento*
- *Empréstimos de Associações de Municípios: € 59.076,56*
- *Empréstimos de entidades do sector empresarial local: O €;*

Donde, Endividamento Líquido do Município = 7.316.534,63 e não 11.226.348,00€, como consta do respectivo ponto do Acórdão.

Resulta portanto, que o Limite disponível é de € 17.086.797,03, por diferença entre o limite máximo estabelecido de € 24.403.331,00⁴ e € 7.316.534,63.”

Compulsados os documentos constantes dos processos de fiscalização prévia n.ºs 56 e 57/2008 e obtida informação do Departamento de Controlo Prévio sobre a forma como foi apurado o valor de endividamento líquido constante do relatório elaborado pelo Departamento, constata-se que ocorreu um erro na indicação desse valor, que deu origem a um correspondente erro no Acórdão⁵.

Conclui-se, então, que existe, nesta matéria, uma manifesta desconformidade entre a decisão e os elementos probatórios constantes dos processos de fiscalização prévia, os quais evidenciavam já o valor de endividamento líquido ora alegado no recurso, pelo que procede o requerido pelo recorrente.

Corrige-se, em consequência, o n.º 2 da alínea l) do ponto II do Acórdão recorrido, que passa a ter a seguinte redacção:

“l) Relativamente ao Endividamento do Município em 2007, segundo dados deste, a situação é a seguinte:

1- (...)

2- Limite de Endividamento Líquido:

- **Limite: 24.403.331,66 €⁶**
- **Endividamento líquido: 7.316.534,63 €**
- **Limite disponível: 17.086.797,03 €”**

II.1.2. Da alínea m) do ponto II do Acórdão recorrido constou:

“Questionado o Município no sentido de ponderar a redução do empréstimo para o montante de € 750.000,00, uma vez que a restante parte do projecto já se encontrava paga, veio o mesmo a:

⁴ O resultado só é exacto se a diferença for feita a partir do limite de € 24.403.331,66, valor que, aliás, é o que consta do processo.

⁵ Cfr. Informação a fls. 107 dos autos e documentos a fls. 54 a 60 do processo de fiscalização prévia n.º 56/2008.

⁶ Conforme consta a fls. 33 e 54 do processo de fiscalização prévia n.º 56/2008.



Tribunal de Contas

- *Reenviar os contratos de empréstimo no mesmo valor, sem qualquer redução, informando que a conta corrente do plano 2007-2010, relativa à execução financeira do projecto, passou de 1.000.000 € para 1.863.350,00 € no final de 2007;*
- *Juntar, como comprovativo, as várias modificações ao Plano Plurianual de Investimentos, ocorridas em 2007, onde se confirma a previsão de despesa na dotação seguinte, no montante de 1.863,350,00 €, bem como a conta corrente do plano referente ao projecto, no período de 02-01-2007 a 31-12-2007, do qual se retira que em 28-12-2007, pelo documento 8812, ocorreu a última liquidação no ano de 2007, no valor de 1.858.648,99 € dos 1.863.321,51 € comprometidos. Em saldo disponível apresenta o valor de 4.701,01 €.”*

Nesta matéria alegou o recorrente:

“No que se refere aos elementos remetidos a quando da hipótese de redução do montante do empréstimo para € 750.000,00, importa referir o envio ao Tribunal de Contas, da totalidade das cópias dos Avisos de Crédito emitidos pelo INH / IHRU, correspondentes aos comprovativos de todas as verbas financiadas, no âmbito dos Contratos de Participação e ainda a evidência do sacrifício de outros projectos também inscritos em PPI, em favor do projecto de construção dos 55 fogos.”

Os princípios processuais aplicáveis determinam que, em recurso, não deve proceder-se a novo e integral julgamento da matéria de facto.

As alterações só devem efectuar-se nos casos de flagrante desconformidade entre os elementos de prova disponíveis e a decisão^{7 8} e a ampliação da matéria de facto deve fazer-se apenas quando sejam articulados factos que possam contribuir para uma mais correcta e precisa decisão de direito⁹. Conforme referiu o Supremo Tribunal de Justiça, em Acórdão de 27 de Janeiro de 2005, no processo 04B3832, não sendo os factos relevantes para a decisão da causa, não se justificará a sua alteração.

O disposto nos artigos 99.º, n.º 5, e 100.º, n.º 2, da LOPTC permitem, por seu turno, que o Tribunal de Contas aborde, em recurso, questões com uma conexão fáctica e/ou de direito directa com o contrato que foi presente ao Tribunal, mesmo quando essas questões não tenham sido abordadas na decisão recorrida. Isso pode suceder, designadamente, quando essas questões sejam alegadas pelo recorrente e, entre essas questões, pode incluir-se a

⁷ Cfr. artigo 712.º do Código do Processo Civil

⁸ Vd., entre outros, Acórdãos da R.P., de 19.9.2000 e de 9.1.2003, da R. C. de 27.6.2002, de 18.3.2003, de 25.3.2003 e de 7.7.2004, da R.L. de 29.4.2004 e do STJ, de 12.1.1999, citados nas Anotações n.ºs 48, 88, 109, 118, 125, 127, 155 e 169 ao artigo 712.º do *Código de Processo Civil Anotado*, Abílio Neto, 19.ª Edição Actualizada, Setembro 2007.

⁹ Vd. Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça de 13 de Janeiro de 1999 e anotação n.º 49 ao mesmo artigo e obra.



ampliação da matéria de facto. No entanto, aqueles preceitos são claros no sentido de que as matérias ou questões devem revelar-se “*indispensáveis*” à decisão do recurso ou “*relevantes*” para a concessão ou recusa do visto.

Volvendo ao alegado pelo recorrente, considera-se que a referência ao envio pela autarquia da totalidade dos Avisos de Crédito emitidos pelo INH/IHRU, relativamente às participações financeiras atribuídas ao empreendimento, não é relevante para a decisão. Essa referência pretendia evidenciar que aquela entidade exigiu comprovativos dos pagamentos feitos ao construtor como condição do processamento das participações financeiras a fundo perdido e que isso implicou o pagamento integral ao empreiteiro das obras realizadas. Ora, essa evidência consta já suficientemente das alíneas i), j) e m) do ponto II do Acórdão de 1.^a instância.

Quanto à 2.^a parte do alegado pela autarquia, considera-se que a matéria é de aditar aos factos constantes da alínea m) do ponto II do Acórdão recorrido, por ser relevante para a apreciação do destino a dar ao produto dos empréstimos. A referida alínea passa, então, a ter a seguinte redacção:

“m) Questionado o Município no sentido de ponderar a redução do empréstimo para o montante de € 750.000,00, uma vez que a restante parte do projecto já se encontrava paga, veio o mesmo a:

- Reenviar os contratos de empréstimo no mesmo valor, sem qualquer redução, informando que a conta corrente do plano 2007-2010, relativa à execução financeira do projecto, passou de 1.000.000 € para 1.863.350,00 € no final de 2007;*
- Juntar, como comprovativo, as várias modificações ao Plano Plurianual de Investimentos, ocorridas em 2007, onde se confirma a previsão de despesa na dotação seguinte, no montante de 1.863,350,00 €, bem como a conta corrente do plano referente ao projecto, no período de 02-01-2007 a 31-12-2007, do qual se retira que em 28-12-2007, pelo documento 8812, ocorreu a última liquidação no ano de 2007, no valor de 1.858.648,99 € dos 1.863.321,51 € comprometidos. Em saldo disponível apresenta o valor de 4.701,01 €;*
- Esclarecer, no ofício a fls. 64 e 65 do processo n.º 56/2008, que, conforme resulta das modificações feitas ao PPI, “o acréscimo/reforço de valor do projecto em análise foi feito com o sacrifício de muitos outros projectos também inscritos em PPI, designadamente, de projectos de natureza ambiental, salientando aqui particularmente o saneamento, onde o concelho apresenta ainda uma taxa de cobertura muito baixa. A juntar a estes, vem outros projectos, referentes à construção de outros equipamentos e infraestruturas, que o Município se viu forçado a protelar no tempo, para garantir a satisfação de um objectivo de natureza social, que tem por base proporcionar habitação condigna a agregados familiares a residir em barracas”;*
- Solicitar ao Tribunal a apreciação dos contratos sem redução do seu valor a fim de que “seja restituída aos restantes Municípios deste concelho, a*



Tribunal de Contas

possibilidade de concretização dos projectos que estavam igualmente aprovados em PPI 2007-2010 e aos quais têm direito” (cfr. o mesmo ofício).”

II.1.3. Os factos considerados provados na 1.^a instância, nas alíneas **a), b), c), d), e), f), g), h), i), j) e l)** do ponto II do Acórdão recorrido não foram impugnados e dão-se aqui como reproduzidos e confirmados.

II.2. DA UTILIZAÇÃO DOS EMPRÉSTIMOS PARA FINANCIAMENTO DE INVESTIMENTOS JÁ REALIZADOS E PAGOS

Conforme resultava do probatório dado como assente na 1.^a instância, e é confirmado no âmbito do presente recurso, os investimentos a cujo financiamento se destinavam os presentes empréstimos foram executados e pagos durante os anos de 2006 e 2007, estando a sua execução e o seu pagamento integralmente realizados quando os contratos de empréstimo foram remetidos a fiscalização prévia deste Tribunal, em Janeiro de 2008.

Concluiu, por isso, o Acórdão recorrido que não existia necessidade de financiamento, por parte do Município de Pombal, para satisfazer os encargos emergentes dos contratos relativos aos investimentos em causa.

Tem sido efectivamente esse 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 e 19/07-2007-1.^a S/PL.

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



Tribunal de Contas

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;”

Para além de se subscrever este entendimento, considera-se que 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 Orçamental¹⁰, 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 POCAL¹¹.

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;
- 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, o facto de as despesas dos investimentos em causa terem sido satisfeitas na execução orçamental dos anos de 2006 e 2007, com recurso a receitas desses anos, impediu que as mesmas pudessem ser inscritas nos orçamentos de 2008 ou de anos seguintes.

Por seu turno, a tramitação dos empréstimos em apreciação não permitiu que eles financiassem os orçamentos dos anos em que as despesas foram pagas. Efectivamente, mesmo que os empréstimos tivessem sido visados por este Tribunal, eles só teriam podido produzir efeitos no ano económico de 2008. Ora, mesmo nesse caso, ao integrarem receita do orçamento de 2008, eles não poderiam ser aplicados no pagamento das despesas às quais estavam legalmente consignados, uma vez que as mesmas já estavam realizadas. O mesmo se verificaria nos anos subsequentes.

A disponibilização das verbas dos empréstimos só poderia, então, dar resposta ao financiamento de outros projectos, eventualmente preteridos ou prejudicados pelo recurso da autarquia às receitas a que se destinavam nos anos de 2006 e 2007. Foi, isso, que, precisamente, invocou o Município. Conforme se transcreveu na parte final

¹⁰ 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.

¹¹ 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.



Tribunal de Contas

da alínea m) do probatório ora alterado, o Município de Pombal pretende utilizar o produto dos empréstimos para poder concretizar outros projectos que constavam do PPI 2007-2010, e que foram sacrificados e protelados para viabilizar a rápida realização do empreendimento de construção das habitações de custos controlados, ao qual se destinavam estes empréstimos.

Sucede que este procedimento não pode 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.

A autarquia vem invocar que foi necessário avançar com a realização das obras e das despesas para garantir o cumprimento dos contratos de comparticipação financeira e que a responsabilidade pelo atraso na formalização e remessa ao Tribunal dos contratos de empréstimo não lhe é imputável, resultando do envio tardio dos contratos por parte do IHRU. Por seu turno, nos ofícios n.ºs 0011/GAD/08, de 11 de Fevereiro de 2008, e 0023/GAD/08, de 28 de Fevereiro de 2008, respectivamente a fls. 46 e 47 e 64 e 65 do processo de fiscalização prévia n.º 56/2008, o Município havia referido que a morosidade no processo de formalização dos contratos de empréstimo era devida “a questões inerentes à constituição e registo de hipotecas referentes a estes processos”, “à solicitação de esclarecimentos de ordem jurídica ao IHRU, (...), cuja resposta demorou”, “tendo igualmente demorado a preparação e envio dos originais dos contratos sujeitos a visto”, o que “não permitiu antecipar a organização dos respectivos processos de obtenção do visto”.

Confrontados os textos do acordo de colaboração e dos contratos de comparticipação e de mútuo, e respectivos anexos, que enquadraram o empreendimento em causa¹², constata-se que, efectivamente, os prazos estipulados para execução dos trabalhos e utilização das comparticipações a fundo perdido foram estabelecidos independentemente da concretização dos empréstimos e se esgotaram antes dos prazos que resultam dos próprios empréstimos para execução dos trabalhos e utilização das verbas mutuadas. Isto não obstante os mecanismos de comparticipação a fundo perdido e de financiamento creditício com bonificação de juros serem complementares, se destinarem ao mesmo investimento, estarem regulados pelo mesmo diploma legal e serem concertados entre as mesmas entidades (Município e IHRU, o qual sucedeu ao INH).

Será, então, que 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?

¹² Cfr. fls. 5 a 66 dos autos de recurso e fls. 4 e seguintes do processo de fiscalização prévia n.º 56/2008.



Tribunal de Contas

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 quinta dos contratos 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 realizados, que o período de utilização do crédito e o início do prazo de reembolso podem ser prolongados se houver prorrogação do prazo de realização dos trabalhos 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, por não estarem por ele prejudicados, e as circunstâncias concretas invocadas não são aptas a afastar essa aplicação.

Assim, os instrumentos contratuais celebrados entre o INH/IHRU e o Município e os respectivos procedimentos de concretização poderiam e deveriam ter sido compatibilizados com esse regime legal imperativo.

A constatada violação das normas financeiras contidas no n.º 4 do artigo 38.º e no n.º 2 do artigo 4.º da Lei das Finanças Locais, constitui fundamento de recusa de visto nos termos do estatuído na alínea b) do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC.

Fica prejudicada a apreciação das restantes alegações do recorrente quanto ao eventual cumprimento dos demais princípios orientadores do endividamento autárquico, constantes do artigo 35.º da Lei das Finanças Locais.



III. DECISÃO

Pelos fundamentos expostos, acorda-se em Plenário da 1ª Secção em negar provimento ao recurso, mantendo a recusa do visto ao contrato em questão.

São devidos emolumentos nos termos da al. b) do n.º 1 do artº 16º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, anexo ao Decreto-Lei nº 66/96, de 31/5.

Lisboa, 13 de Janeiro de 2008

Os Juízes Conselheiros,

(Helena Abreu Lopes - Relatora)

(João Figueiredo)

(António Santos Carvalho)

O Procurador-Geral Adjunto

Daciano Pinto