



Acórdão nº 15/2014 – 27.MAI - 1.ª S/SS

Processo n.º 1467 a 1472/2012
Subsecção/1ª secção

Acordam os juízes do Tribunal de Contas, em subsecção da 1ª secção

I. RELATÓRIO

1. A Câmara Municipal de Cabeceiras de Basto, [CMCB], remeteu para fiscalização prévia cinco (5) contratos de financiamento reembolsável destinados a financiar, parcialmente, a contrapartida nacional de diversos investimentos, celebrados a 09/07/2012 entre aquele Município e o Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional, no valor global de € 487.555,92.
2. A CMCB foi questionada três vezes por este Tribunal, em sessões diárias de visto, para esclarecer várias questões relacionadas com a execução e pagamento de 100% dos projetos, referindo, designadamente, que para fazer face a estes pagamentos deixou de pagar outras dívidas de curto prazo que não são financiadas por qualquer programa comunitário e que a isso foi obrigado, por imposição dos Programas Operacionais e pela Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso.

II. FUNDAMENTAÇÃO

a. Os factos

Consideram-se assentes, com relevância, os seguintes factos, face a toda a documentação existente no processo:

1. A CMCB, remeteu para fiscalização prévia cinco (5) contratos de empréstimo, de financiamento reembolsável destinados a financiar, parcialmente, a contrapartida



Tribunal de Contas

nacional de diversos investimentos, celebrados a 09/07/2012, até ao montante de € 487.555.92, que visa o financiamento dos seguintes projetos de investimento.

Quadro I

<i>Procº Nº</i>	<i>Descrição</i>	<i>Empréstimo</i>	
		<i>Valor</i> <i>Unid. Euro</i>	<i>Prazo</i> <i>(Anos)</i>
1467	Melhoria e Valorização da Ligação da Pr. República ao Parque Urbano	130.811,85	8
1468	Criação do Parque Urbano da Vila	74.084,34	6
1469	Ecopista da Linha do Tâmega -Troço Cabeceiras de Basto	85.060,00	6
1470	Rede de Drenagem e Tratamento de Aguas Residuais -F. Cavez	56.683,39	6
1471	Ampliação do Saneamento Básico	70.453,73	6
1472	Rede de Dren. e Trat. Aguas Residuais - Freg. Vila Nune e Lugar Refojos	70.462,61	6
	Total	487.555,92	

2. Os contratos de empréstimo foram celebrados nas seguintes condições:

- Utilização: até 3 anos
- Carência de capital: 3 anos
- Pagamento de juros: semestral
- Taxa de juro contratual: 3,901%

3. Em reunião do executivo de 24/05/2012 foi deliberado por unanimidade contratualizar os empréstimos com o IFDR, tendo sido objeto de autorização pela Assembleia Municipal em 28/06/2012.

4. As minutas dos contratos foram aprovadas em reunião da Câmara Municipal realizada em 24/05/2012.

5. Na sequência do pedido de prestação de informações complementares e elementos instrutórios em falta em 26.10.12, em conjugação com a ausência de resposta durante um período alargado de tempo (entre 26.10.12 e 30.05.13), o que originou um pedido de insistência de resposta às questões do Tribunal, em 30.05.2013 foi rececionada a resposta do Município na qual se dava conta de que o investimento associado ao Processo n.º 1472/12 já estava completamente executado e pago.

6. Nessa mesma resposta se dava conta também da alteração dos contratos de financiamento reembolsável correspondentes aos processos de fiscalização prévia n.ºs 1468 a 1471/12.



Tribunal de Contas

7. Assim, nessa sequência, os contratos foram uma vez mais devolvidos, conforme n/ ofício ref.^a DECOP/UAT.2 /2409/2013, de 06.06.2013, para que designadamente:
- 7.1. *Relativamente ao contrato associado ao Processo n.º 1472/2012, o Município informasse se pretendia manter o pedido de fiscalização prévia, uma vez que, atenta a jurisprudência do TdC nesta matéria, não existia fundamento legal para a contração dos empréstimo destinado a financiá-lo;*
 - 7.2. *Ponderasse, ainda que por adenda, a alteração dos contratos de financiamento reembolsável correspondentes aos processos de fiscalização prévia n.ºs 1468 a 1471/12, que foram objeto de redução do montante a contratar por força da reprogramação dos contratos de financiamento FEDER.*
8. Nessa sequência, o Município, por ofício de 7.08.2013, reconheceu relativamente ao Processo n.º 1472/12 que “*constata-se efetivamente que o investimento a que o presente empréstimo diz respeito já se encontra totalmente executado e pago (...). No entanto, o Município para fazer face a estes pagamentos deixou de poder pagar outras dívidas de curto prazo que não são financiadas por qualquer programa comunitário, pelo que se pretende prosseguir com o pedido de fiscalização prévia do presente empréstimo.*”.
9. Relativamente aos Processos n.ºs 1467 a 1472/12, informa que “*(...) solicitaremos ao IFDR da possibilidade de emissão de adendas aos contratos de financiamento (...)*”.
10. Em 14.08.2013, os contratos foram uma vez mais devolvidos para as diligências referidas na alínea e) do ponto 1.4 (vide ofício DECOP/UAT.2 /3481/2013, de 14.08.2013).
11. Face à ausência de resposta, em 11.02.14 foi efetuado novo pedido de insistência para resposta às questões do Tribunal.
12. Em 24.02.2014, foi remetida a resposta às questões suscitadas, acompanhada de um Anexo (anexo 1) com o ponto de situação atualizado da execução financeira dos projetos que seriam financiados com os empréstimos relativos aos Processos n.ºs 1467 a 1472/12 de onde resulta que os investimentos relativos aos projetos também se encontram totalmente executados e pagos, não existindo valores por faturar e ou pagar.

b. O enquadramento jurídico



Tribunal de Contas

14. As questões a decidir são: (i) empréstimos aplicados a financiamentos já pagos; (ii) a violação de normas financeiras.

(i) *empréstimos aplicados a financiamentos já pagos*

15. A Lei das Finanças Locais vigente à data da contração dos empréstimos em apreciação - Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro - estabelecia que a contração de empréstimos a médio e longo prazo está vinculada aos princípios estabelecidos no artigo 35º referentes ao endividamento autárquico, concretamente os princípios de rigor e eficiência com vista a serem atingidos os objetivos de (i) minimização de custos diretos e indiretos, (ii) garantia de equilíbrio na distribuição dos custos pelos vários orçamentos anuais, (iii) prevenção da excessiva concentração temporal de amortização e (iv) não exposição a riscos excessivos.

16. Tendo em conta as exigências de rigor e sobretudo de controlo dos investimentos a efetuar pelos municípios, a mesma Lei dispõe que os empréstimos a médio e longo prazo podem ser contraídos para aplicação em investimentos, os quais devem estar **devidamente identificados no respectivo contrato** - artigo 38.º n.º 4. Este princípio mantém-se aliás na nova Lei que estabelece o regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais, de acordo com o artigo 51.º n.º 1 e n.º 2 da Lei n.º 73/2013 de 3 de setembro.

17. O que ressalta de tal normativo é a exigência do controlo do endividamento autárquico de médio e longo prazo que, sendo destinado a pagamentos de investimentos discriminados em curso ou a realizar, não podem suportar outras finalidades, concretamente défices de tesouraria.

18. O que se quer sublinhar é que daqueles normativos decorre, sem margem para dúvida, que o produto dos empréstimos de médio e longo prazo contraídos pelas autarquias não pode ser aplicado noutras despesas que não aquelas que resultem dos concretos investimentos a que se destinam.

19. Trata-se, com este princípio, de garantir o dever de afetar a aplicação de um financiamento a uma determinada necessidade pública para a qual não existe disponibilidade financeira própria, concretizando assim os princípios de rigor e eficiência que orienta o endividamento autárquico, para além dos princípios da legalidade e da estabilidade orçamental a que se alude nos artigos 3º n.º 3 e artigo 4º da Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro



Tribunal de Contas

20. O princípio da vinculação dos empréstimos contraídos aos investimentos a que se destinam tem sido sustentado em jurisprudência constante e reiterada deste Tribunal de Contas - cf. entre outros, os Ac. n.º 19/09 de 19 de Maio, 1ª S/PL e Ac. n.º 34/2010, de 17 de Dezembro 1ª S/PL.

21. No caso em apreço todos os empréstimos contraídos estavam pré determinados a vários objetivos, que resultava de uma deliberação que o Município tomou ao candidatar-se ao empréstimo quadro outorgado entre o Estado Português e o BEI, designado por QREN-EQ.

22. Assim os cinco empréstimos, no montante global de € 487.555,92, foram contraídos com os objetivos e finalidades seguintes: (i) a Melhoria e Valorização da Ligação da Pr. Republica ao Parque Urbano, (ii) Criação do Parque Urbano da Vila, (iii) Ecopista da Linha do Tâmega- Troço Cabeceiras de Basto, (iv) Rede de Drenagem e Tratamento de águas Residuais - F. Calvez, (v) Ampliação do Saneamento Básico e (vi) Rede de Drenagem e Tratamento de Aguas Residuais - Freg. Vila Nune e lugar Refojos.

23. Todos aqueles investimentos referidos foram, no entanto, executados e pagos ao longo do tempo. E foram-no com outras verbas que não as que resultaram dos empréstimos agora objeto de apreciação por este Tribunal.

24. Conforme tem sido referido por este Tribunal, "a disponibilização das verbas de um empréstimo destinadas a compensar despesas já pagas, só pode dar resposta ao financiamento de outras despesas eventualmente preteridas ou prejudicadas pelo pagamento das primeiras" - Cf. Ac n. 19/2009, de 19 de Maio, 1 SS/PL.

25. Como se verificou, tendo os investimentos para os quais os empréstimos foram contraídos sido pagos, os empréstimos agora sujeitos a visto não serão afectados à sua finalidade existindo, por isso, uma colisão direta com os artigos 38º nº 4 e 4º nº 2 da Lei das Finanças Locais (vigente à data da contração do empréstimo)

(ii) *a violação de normas financeiras*

26. A utilização do produto de empréstimos de médio e longo prazo para objetivos diferentes daqueles para os quais foram contratados consubstancia a violação dos artigos 38º nº 4 e 4º nº 2 da Lei das Finanças Locais, normas de natureza financeira (ilegalidade que se mantem, aliás, com a nova lei do Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades municipais, já citada, nomeadamente no seu artigo 51º n.º 2 e n.º 4).



Tribunal de Contas

27. A violação daquelas normas consubstancia o fundamento para recusa de visto, nos termos do artigo 44º n.º 3 alínea b) da LOPTC.

IV - DECISÃO

Pelos fundamentos expostos, nos termos da alínea b) do n.º 3 do artigo 44º da LOPTC, acordam os Juízes da 1.ª Secção, em Subsecção, em recusar o visto prévio aos cinco contratos de financiamento destinados a financiar, parcialmente, a contrapartida nacional de diversos investimentos, celebrados a 09/07/2012 entre o Município de Cabeceiras de Basto e o Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional, no valor global de € 487.555,92.

Não são devidos emolumentos nos termos do disposto no artigo 8º, n.º 1 alínea a) do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas.

Lisboa, 27 de maio de 2014

Os Juízes Conselheiros,

José Mouraz Lopes (relator)

Helena Abreu Lopes

João Figueiredo

Fui presente

Procurador-Geral-Adjunto