



ACÓRDÃO N.º 16/2014 - 03/06/2014 – 1ª SECÇÃO/SS

PROCESSO N.º 1015 e 1059/2013

I. RELATÓRIO

O **Município de Cabeceiras de Basto** remeteu a este Tribunal e para efeitos de fiscalização prévia dois contratos de financiamento reembolsável destinados a assegurar, parcialmente, a contrapartida nacional de investimentos, celebrados em 05.02.2013 entre aquele Município e o Estado [através do Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional], no valor global de € 350.000,00.

II. DOS FACTOS

Para além da factualidade contida em I., considera-se assente, com relevância, os seguintes factos:

1.

Em 19.11.2010, a República Portuguesa celebrou um contrato de empréstimo-quadro, denominado *QREN-EQ*, com o Banco Europeu de Investimentos, em ordem ao financiamento da contrapartida nacional de operações aprovadas a co-financiamento pelo *FEDER* e pelo Fundo de Coesão.

Mediante o Decreto-Lei n.º 32/2012, de 13.02, foi atribuída ao *IFDR* a concessão, em nome do Estado, de financiamentos no âmbito do mencionado *QREN-EQ*;

O Município de Cabeceiras de Basto candidatou-se a tal financiamento reembolsável, apresentando o correspondente pedido, que foi aprovado pela Comissão de coordenação e supervisão, embora sob a condição de o valor do financiamento ser compatível com as obrigações orçamentais a que aquela



Tribunal de Contas

autarquia se mostra subordinada e, nomeadamente, a sujeição a limites de endividamento;

2.

Em 08.11.2012, a Câmara Municipal de Cabeceiras de basto deliberou a contração dos financiamentos junto do *IFDR* e a aprovação das correspondentes minutas dos contratos;

E, mediante deliberação daquele órgão executivo municipal tomada em 28.12.2012, foi autorizada a contratação dos financiamentos reembolsáveis no âmbito do processo de Empréstimo-Quadro – linha *BEI*, a celebrar com o *IFDR*, e relativos à operação *QREN-NORTE-0144-FEDER-000384* até ao montante de € 299.628,20 e à operação *QREN-NORTE-10-0241-FEDER-000035* até ao montante de € 50.371,80;

Tais empréstimos destinavam-se a assegurar o financiamento da remodelação do Centro Escolar de Refojos II e do arranjo urbanístico do espaço a sul do Mosteiro de Refojos;

3.

Os contratos de empréstimo/financiamento em causa foram celebrados sob o condicionalismo seguinte:

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

4.

Instado, em 11.02.2014, a adiantar informações referentes ao [in]cumprimento dos limites de endividamento, fase de execução física e financeira dos projetos e aos elementos comprovativos do cumprimento do preceituado na Lei n.º 8/2012, de 21.02, e Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21.06, **o Município de Cabeceiras de**



Tribunal de Contas

Basto, mediante ofício datado de 24.02.2014, informou, com relevância, o seguinte:

- O Município apresentou e obteve pedido de exceção de limites de endividamento para os empréstimos em apreço, por despacho do Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento de 16.06.2011;
- **A execução dos contratos de financiamento *FEDER* encontra-se concluída, física e financeiramente.**

5.

E, na demonstração da integral execução dos referidos contratos de financiamento, o Município de Cabeceiras de Basto identifica, até, as faturas emitidas, respetivos montantes, data de emissão [nos anos 2009 e 2012] e de vencimento/pagamento [anos 2009 e 2012], para além da indicação das entidades destinatárias/beneficiárias dos correspondentes pagamentos [vd. fls. 40, 90 e 91, do processo].

III. O DIREITO

Presente a materialidade tida por fixada e considerado o confronto desta com o direito aplicável, erguem-se, para apreciação, as questões seguintes:

- Gestão financeira municipal e norma reguladora [atenta a data – 05.12.2013 – da outorga do contrato, é aplicável a legislação então vigente];
- Utilização de empréstimos para acorrer ao pagamento de despesas sobrevindas a contratos já executados, física e financeiramente.

Breve enquadramento normativo.

6.



Tribunal de Contas

Nos termos do art.º 38.º, n.º 4, da Lei n.º 2/2007, de 15.01 [Lei das Finanças Locais em vigor à data da outorga dos contratos em apreço e, por isso, aplicável ao caso em apreço, apesar de revogada pela Lei n.º 73/2013, de 03.09], a contração de empréstimos a médio e longo prazos, para além de se subordinarem aos princípios orientadores do endividamento autárquico constantes do art.º 35.º, daquela mesma Lei [n.º 2/2007], **podem ser contraídos para aplicação em investimentos, a identificar no respetivo contrato**, ou ainda para proceder ao saneamento ou ao equilíbrio financeiro dos Municípios.

Por outro lado, atenta a respetiva maturidade [3 anos] e o que, a propósito, estabelece o art.º 38.º, n.ºs 2 e 4, da citada Lei n.º 2/2007 [com correspondência nos art.ºs 49.º, n.º 2 e 51.º, n.º 1, da Lei n.º 73/2013, de 03.09], os empréstimos em causa não-de ser considerados empréstimos de médio prazo, pois, para além de não acorrerem a dificuldades de tesouraria, visam o pagamento de investimentos discriminados nos contratos.

Neste contexto, **e adiantando**, o produto destes empréstimos não pode ser aplicado em despesas que não aquelas que resultem dos concretos investimentos a que se destinam e plasmados em contrato, pois, de contrário, violar-se-ia, a tipicidade das finalidades dos empréstimos contraídos pelos municípios, princípio vertido na citada norma constante do art.º 38.º, n.º 4, da Lei n.º 2/2007 [que corresponde ao art.º 51.º, n.ºs 1 e 2, da Lei n.º 73/2013, de 03.09].

Por ultimo, e ainda em sede de disciplina normativa da questão sob análise, importa destacar as regras da anualidade e do equilíbrio, constantes dos art.ºs 4.º, n.º 1, e 9.º, da Lei de Enquadramento Orçamental¹ **e que são aplicáveis aos Municípios, ainda por força do art.º 4.º, n.º 1, da Lei das Finanças Locais**, e, bem assim, a exceção à regra da não consignação consagrada no art.º 4.º, n.º 2, deste ultimo diploma legal [Lei n.º 2/2007], sendo que estas últimas normas correspondem, agora, àquelas que integram os art.ºs 3.º, n.º 1, e 43.º, do novo regime financeiro das autarquias locais [vd. Lei n.º 73/2013, de 03.09].

¹ Lei n.º 91/2001, de 20.08, alterada pela Lei Orgânica n.º 2/2002, de 28.08, Lei n.º 23/2003, de 02.07., Lei n.º 48/2004, de 24.08, Lei n.º 48/2010, de 19.10, Lei n.º 37/2013, de 14.06.



As regras enunciadas determinam, básica e essencialmente, o seguinte:

- Em cada ano económico [coincidente com o ano civil] existe um Orçamento cuja vigência se circunscreve a tal temporalidade [anualidade];
- A execução do Orçamento deverá assegurar que todas as despesas aí previstas sejam efetivamente cobertas pelas receitas nele inscritas [regra do equilíbrio orçamental, também consagrada no art.º 105º, n.º 4 da *CRP*];
- **As receitas advindas dos empréstimos a médio e longo prazo para aplicação em investimentos devem apenas servir para garantir a cobertura das despesas geradas por tais investimentos [exceção à regra da não consignação prevista no art.º 4.º, n.º 2, da Lei n.º 2/2007].**

Adjuvantemente, importa sublinhar que as regras e princípios enunciados se mostram ainda vertidos nos pontos 2.3.2. e 3.1., do Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais [abreviadamente, *POCAL*], aprovado pelo Decreto-Lei n.º 54-A/99, de 22.02., diploma que contem a reforma da administração financeira e das contas públicas no sector da administração autárquica.

Eis a normação que, com relevo para a análise em causa, disciplina a gestão financeira municipal e, embora sumariamente, algumas conclusões decorrentes de breve exercício interpretativo incidente sobre aquela.

Utilização ou não de empréstimos em pagamento de investimentos realizados e pagos e eventual [i]legalidade.

7.

Resulta do probatório [vd. II, deste acórdão] que os empréstimos em causa se destinam ao financiamento de investimentos já integralmente executados, física e



financeiramente, sendo de registar que os pagamentos ocorreram nos anos 2009 e 2012.

Perante tal factualidade, impõe-se, agora, indagar e concluir se a mesma dá observância às normas contidas nos art.ºs 38.º, n.º4 [corresponde ao art.º 51.º, n.ºs 1 e 2, da Lei n.º 73/2013] e 4.º, n.º 1, da Lei n.º 2/2007, de 15.01, retirando, daí, as necessárias e legais consequências.

O que faremos, de seguida.

7.1.

De acordo com a jurisprudência deste Tribunal e melhor resulta da interpretação da norma aplicável [vd. o expendido em III. 6., deste acórdão], o art.º 38.º, n.º 4, da Lei n.º 2/2007, no concernente a empréstimos de médio prazo [o caso em apreço!], impõe, afinal, o seguinte:

- Os empréstimos em causa só podem ser contraídos para aplicação em investimentos devidamente identificados nos respetivos contratos; ou seja, revela-se obrigatória a existência de uma interligação entre o empréstimo a contrair e o investimento a realizar, facto que, por outro lado, **pressupõe, inevitavelmente, a necessidade, por parte da entidade pública, de recorrer a financiamento;**
- A referida norma – art.º 38.º, n.º 4, da Lei de Finanças Locais – obriga, ainda, a que os empréstimos visem um fim bem determinado; nesse sentido, a competente entidade pública deve assegurar a destinação do empréstimo aos fins previstos, o que pressupõe, obviamente, a sua não concretização integral e respetivo pagamento;
- Enfim, os empréstimos reportados na citada norma – art.º 38.º, n.º 4, da Lei de Finanças Locais – pressupõem, por um lado, a afetação de tal



Tribunal de Contas

financiamento a uma necessidade pública não satisfeita, e, por outro, a comprovada necessidade de recorrer ao referido crédito.

Ainda no reforço da disciplina normativa contida no citado art.º 38.º, n.º 4, da Lei n.º 2/2007, ocorrem os princípios da anualidade e do equilíbrio inscritos nos art.ºs 4.º e 9.º, da Lei de Enquadramento Orçamental, com a significação e consequências já aludidas em III.6., deste acórdão, e cujo conteúdo se dá por inteiramente reproduzido.

Por outro lado, e acrescentando, importa considerar os princípios da anualidade e do equilíbrio inscritos nos art.ºs 4.º e 9.º, da Lei de Enquadramento Orçamental, os quais, com relevância para a economia do presente aresto, obrigam a que os orçamentos dos organismos do sector público sejam anuais e que se mostrem previstas as receitas necessárias para cobrir todas as despesas.

8.

Presente a materialidade tida por fixada e, bem assim, o teor da lei aplicável [nomeadamente, o art.º 38.º, n.º 4, da Lei n.º 2/2007] e a orientação que, a propósito, a jurisprudência deste Tribunal estabeleceu, mostra-se clara a violação do disposto **no art.º 38.º, n.º 4, da Lei n.º 2/2007, comando que, no essencial, também consta do art.º 51.º, n.ºs 1 e 2, da Lei n.º 73/2013.**

Com efeito, e, desde logo, os empréstimos em causa não financiaram, obviamente, o orçamento dos anos 2009 e 2012 [anos em que foram pagas as despesas decorrentes dos investimentos previstos nos contratos] **e, seguramente, também não se destinam ao pagamento das despesas resultantes dos investimentos previstos nos contratos em apreço, porquanto estes já se encontram pagos e, fisicamente, concluídos.**

Resta, assim, quebrado o vínculo que, obrigatoriamente, deve existir entre o empréstimo a contrair e o investimento a realizar. Ou, dito de outro modo, e



Tribunal de Contas

contrariando o citado art.º 38.º, n.º 4, da Lei n.º 2/2007, o produto dos empréstimos [*«in casu»*, de médio prazo] contraídos pela autarquia em causa seria, inevitavelmente, aplicado em despesas que não aquelas que decorrem dos investimentos fixados nos contratos em apreço e aos quais eram destinados.

9.

E, à luz da necessidade de assegurar o controlo do endividamento autárquico de médio e longo prazos, compreende-se a exigência firmada no mencionado art.º 38.º, n.º 4, da Lei n.º 2/ 2007.

Na verdade, e a título de exemplo, sempre importará evitar que empréstimos a médio e longo prazos viabilizem o suprimento de défices de tesouraria e que, ao não serem aplicados a despesas relacionadas com os investimentos que legitimaram a sua contração, ofendam, afinal, os princípios do rigor e da eficiência que informam o endividamento autárquico e violem, também, os princípios da legalidade e estabilidade orçamental previstos nos art.ºs 3.º e 4.º, da Lei n.º 2/2007, de 15.01.

IV. DAS ILEGALIDADES E O VISTO.

A utilização do produto de empréstimos de médio e longo prazos para fins diferentes daqueles que se mostram vertidos em contrato viola o disposto nos art.ºs 38.º, n.º 4 e 4.º, n.º 2 da Lei n.º 2/2007, de 15.01 [ilegalidade que se mantém no domínio da Lei n.º 73/2013, de 03.09, que estabelece o regime financeiro das autarquias locais e das entidades municipais].

E a violação direta de tais normas, de natureza inquestionavelmente financeira, constitui fundamento de recusa do visto vd. art.º 44.º, n.º 3, al. b), da Lei n.º 98/97, de 26.08.

V. DECISÃO.



Tribunal de Contas

Com os fundamentos expostos, acordam os Juízes da 1.^a Secção do Tribunal de Contas, em Subsecção, em recusar o visto prévio aos contratos de financiamento identificados em I. e II. 2., deste acórdão, celebrados em 05.02.2013, entre o Município de Cabeceiras de Basto e o Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional e destinados a financiar, parcialmente, a contrapartida nacional de investimentos a realizar.

Não são devidos emolumentos [vd. art.º 8.º, al. a), do Decreto-Lei n.º 66/96, de 31.05].

Registe e notifique.

Lisboa, 3 de Junho de 2014

Os Juízes Conselheiros,

(Alberto Fernandes Brás – Relator)

(Helena Maria Abreu Lopes)

(José António Mouraz Lopes)

Fui presente,

(Procurador-Geral Adjunto)

José Vicente Almeida