



Transitado em julgado em 11-01-2016

Acórdão n.º 19/2015-10.DEZ-1.ª S/SS

Processo n.º 2044/2015

Relator: Conselheiro João Figueiredo

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

I. RELATÓRIO

1. A Câmara Municipal de Penamacor (doravante designada por Câmara Municipal ou por CMP) remeteu, para efeitos de fiscalização prévia, o contrato de empréstimo de médio e longo prazo, para financiar investimentos, até ao montante de € 1.100.000,00, pelo prazo de 10 anos, celebrado em 22 de julho de 2015, entre o Município de Penamacor e a Caixa Geral de Depósitos, S.A..
2. Nos termos do n.º 3 das cláusulas contratuais, o empréstimo tem como finalidade financiar os seguintes projetos de investimento:
 - a) Requalificação Urbana do Centro Norte de Penamacor - € 98.832,87
 - b) Renovação de Redes de Água na Benquerença e Meimão - €99.240,12
 - c) Renovação de Redes de Água na Aldeia do Bispo - € 91.927,01
 - d) Construção da Casa Ribeiro Sanches – € 115.000,00
 - e) Ampliação do cemitério de Penamacor – € 159.000,00
 - f) Ampliação do cemitério do Salvador - € 140.000,00
 - g) Requalificação Urbana do Largo do Município - € 159.000,00
 - h) Requalificação da Zona de Lazer da Meimoa - € 37.000,00
 - i) Requalificação da Zona Industrial - € 200.000,00



3. O contrato foi recebido nos Serviços de Apoio deste Tribunal em 1 de outubro de 2015 e objeto de uma devolução para que fosse prestada informação complementar visando uma melhor instrução do processo, designadamente no que respeita a factos relevantes e à observância dos regimes legais aplicáveis, designadamente o que consta da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, que estabelece o Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais, doravante designado por RFALEI.

II. FUNDAMENTAÇÃO

Factos

4. Além do referido nos n.ºs 1 e 2, relevam para a decisão os factos e alegações referidos nos números seguintes e evidenciados por documentos constantes do processo.
5. Em 6 de janeiro de 2015 o Município de Penamacor celebrou um contrato de empréstimo para saneamento financeiro, pelo prazo de 10 anos. Tal contrato foi inicialmente contraído para o montante de € 2.427.372,98 ¹.
6. Esse contrato foi remetido para fiscalização prévia em 23 de janeiro de 2015. Durante a instrução do processo de fiscalização prévia deste contrato de empréstimo, e na senda de decisões já tomadas por este Tribunal, em 13 de fevereiro de 2015, questionou-se a CMP nos seguintes termos:

“Considerando que o montante total da dívida do município em 31 de dezembro de 2013 totalizava o montante de € 8.000.157,00 e o valor da média da receita cobrada em 2011, 2012 e 2013 ascende a € 6.867.905,00, apresentando assim um excesso de € 1.132.252,00, fundamente como considera possível o empréstimo no montante de € 2.427.372,98 (...).”

¹ Vide processo n.º 156/2015. Vide igualmente este processo nas posteriores indicações de factos relativos à contração de empréstimo para saneamento financeiro.



7. Em 9 de julho de 2015, respondendo, a CMP informou que o valor do contrato tinha sido então reduzido, por aditamento, celebrado em 15 de junho de 2015, para € 1.132.252,00.
8. Por decisão tomada em 1 de setembro de 2015 foi concedido o visto por este Tribunal àquele contrato de empréstimo e seu aditamento.
9. Este contrato de empréstimo foi celebrado tendo como pressuposto um Estudo (inicial) da Situação Financeira e Plano de Saneamento Financeiro que, em matéria de fontes de financiamento para investimentos, no ponto 4.2. sobre “*RACIONALIZAÇÃO DA DESPESA DE INVESTIMENTO*” dizia:

“Na previsão das despesas de investimento a realizar ao longo do período de vigência do Plano de Saneamento Financeiro, foram previstos os valores das participações a receber no âmbito dos quadros comunitários de apoio, nomeadamente QREN 2007-2013 em fase de encerramento e QREN 2014-2020, cuja execução financeira deverá iniciar-se em 2015.

As fontes de financiamento dos investimentos são:

- *Nos financiamentos no âmbito do QREN ou de outras linhas de apoio criadas pelo Governo, as fontes de financiamento são os respetivos fundos recebidos, sendo a componente nacional financiada pelo FEF de capital;*
- *Nos restantes investimentos, a fonte de financiamento são as receitas provenientes do FEF, verificando-se ao longo de todo o período do plano a afetação [de] parte das receitas do FEF corrente para financiamento de investimentos.”*

10. Este Estudo (inicial) da Situação Financeira e Plano de Saneamento Financeiro tinha ainda em anexo IV, a Previsão Orçamental da Receita Liquidada que, em Execução Orçamental da Receita Liquidada por Rúbrica, prevê em 2015 empréstimos a médio e longo prazo no montante de € 2.427.373,00.
11. Este Estudo (inicial) da Situação Financeira e Plano de Saneamento Financeiro foi substituído em Junho de 2015, por versão que, na capa, refere “*ATUALIZAÇÃO DO VALOR DO EMPRÉSTIMO PARA 1.132.252 €*”. Na nova versão, em matéria de fontes de financiamento para investimentos, no ponto 4.2. sobre “*RACIONALIZAÇÃO DA DESPESA DE INVESTIMENTO*”,



diz-se rigorosamente o mesmo que na versão inicial e que acima no n.º 9 em parte se reproduziu. O anexo IV referido no número anterior não consta da nova versão remetida a este Tribunal.

- 12.** Em 5 de junho de 2015, a Câmara Municipal aprovou uma proposta para contração do empréstimo de médio e longo prazo agora em apreciação. Essa proposta apresentou os seguintes fundamentos ²:

“O Município de Penamacor encontra-se em fase de atribuição de visto prévio do empréstimo de saneamento financeiro, aprovado pelos órgãos municipais no final de 2014.

No entanto, o Tribunal de Contas devolveu o processo ao Município, sugerindo que o valor do contrato seja reduzido em conformidade com recente jurisprudência, emanada por este tribunal, relativa ao valor máximo dos Empréstimos de Saneamento Financeiro.

Entende o Tribunal de Contas que os Municípios em situação de recurso aos mecanismos de recuperação financeira, apenas poderão contratar Empréstimos pelo valor que ultrapasse o valor da média da receita líquida dos últimos três anos e até ao montante da dívida total de operações orçamentais.

Assim, o Tribunal de Contas sugeriu à Câmara Municipal de Penamacor que pondere reduzir o valor do empréstimo de € 2.427.372,98 para € 1.132.252,00, uma vez considerar que as autarquias dispõem de outras alternativas legais para a reposição do equilíbrio financeiro.

Considerando que o n.º 1 do art.º 51.º prevê que os municípios podem contrair empréstimos para financiamento de investimentos, proponho a abertura do procedimento de contratação de um Empréstimo para Financiamento de Investimentos, no valor até € 1.100.000,00 (...).”

- 13.** Em 8 de junho de 2015, foi feito convite a quatro instituições de crédito para apresentação de propostas relativas à celebração do referido contrato de contração de empréstimo.
- 14.** Em 19 de junho de 2015, o júri reuniu para abertura e análise das propostas apresentadas por duas das quatro instituições bancárias consultadas.
- 15.** Em 24 de junho de 2015, a Câmara Municipal aprovou uma deliberação de submissão à Assembleia Municipal da relação dos investimentos a realizar, de

² Vide fls. 14 e ss. do processo n.º 2044/2015.



pedido de autorização previsto no n.º 2 do artigo 51.º do RFALEI, e de ratificação da adjudicação dos investimentos então já em curso “*com retroatividade à data da abertura dos procedimentos de contratação*” ³. Igualmente foi aprovada uma deliberação de submissão à Assembleia Municipal de proposta de contratação do empréstimo junto da CGD, para financiar investimentos ⁴.

16. Na mesma data - 24 de junho de 2015 – a CMP procedeu à discussão e votação da adenda ao contrato de empréstimo para saneamento financeiro e do Estudo e Plano de Saneamento Financeiro atualizado, acima referidos ⁵.

17. Em 26 de junho de 2015, a Assembleia Municipal procedeu à aprovação das propostas apresentadas pela CMP naquelas matérias.

18. Tendo-se pedido à CMP que demonstrasse que o empréstimo para investimentos tinha sido considerado no Plano de Saneamento Financeiro, veio aquela Câmara Municipal informar ⁶:

“a. O total das despesas de investimentos previstos no PSF para o ano de 2015 totaliza 4.438.500 €;

b. O total das dotações corrigidas do PPI do ano 2015 totalizam 3.239.834 €, conforme anexo 35 do ofício de remessa do processo visto prévio;

c. Verifica-se assim que no PSF foi considerado o montante das despesas de investimento a financiar com o presente empréstimo.”

“a. No PSF encontra-se inscrito no ano de 2015 a arrecadação de receita proveniente de empréstimos de médio e longo prazo no valor de 2.132.252€;

b. O referido montante corresponde ao valor do empréstimo saneamento financeiro contratado e visado, no valor de 1.132.252 €, bem como à contratação de um empréstimo de 1.000,000 €, para financiamento de despesas de investimentos.”

³ Vide fls. 44 e ss. do processo.

⁴ Vide fls. 42 do processo n.º 2044/2015.

⁵ Vide fls. 48 e ss. do processo n.º 2044/2015.

⁶ Ofício n.º 322 – GAP de 10-11-2015 a fls.74 e ss. do processo n.º 2044/2015



“Entende a autarquia ter sido demonstrada a inclusão da contratação do presente empréstimo no PSF. Ainda que assim não fosse, acresce referir que o art.º 59º do RFALEI estabelece que “A elaboração do plano de saneamento financeiro inclui a previsão do período temporal necessário à recuperação financeira do município, bem como a apresentação de medidas específicas necessárias para atingir uma situação financeira equilibrada, nomeadamente nos domínios: ... b) Da racionalização da despesa de investimento prevista, bem como as respetivas fontes de financiamento”.

Considerando que, conforme amplamente demonstrado no PSF, o Município de Penamacor, com a contratualização e utilização do empréstimo de saneamento financeiro, que permitiu reestruturar o passivo financeiro da autarquia, atingiu automaticamente uma situação financeira equilibrada.

Assim sendo, entende-se que o limite da dívida, onde se inserem o capital em dívida dos empréstimos bancários, corresponde ao definido no artº 52º do RFALEI, conforme Ficha do Município emitida pela DGAL.”

19. Tendo-se questionado a CMP sobre como *“entende [estar] suficientemente fundamentado o recurso ao empréstimo para investimentos tendo em conta a informação/proposta elaborada pelo Presidente da Câmara (...) aprovada pelo órgão executivo em 05/06/2015”*, e sobre se poderia *“ser ponderada a manutenção da necessidade do empréstimo ou a eventual alteração do contrato de empréstimo, por forma a ultrapassar as dificuldades supra referidas”* veio aquele órgão autárquico responder o seguinte ⁷:

“ No que concerne aos fundamentos legais para a abertura de procedimentos de contratação de empréstimos para investimentos, nada obsta [na] legislação em vigor (...) aos fundamentos apresentados na informação/proposta elaborada pelo Presidente da Câmara (...) aprovada pelo órgão executivo em 05.06.2015.

O processo de contratualização do presente empréstimo para financiamento de despesas de investimento, procurou seguir escrupulosamente as disposições legais previstas na legislação aplicável.

A justificação apresentada pelo Presidente da Câmara resulta, conforme descrito, do facto do Tribunal de Contas (TC) ter inviabilizado o recurso ao empréstimo de saneamento financeiro em montante superior ao diferencial entre a dívida total e a média das receitas dos últimos 3 anos.

Recorde-se que, conforme jurisprudência emanada pelo TC no acórdão 28/2014 - 16.SET – 1ª S/SS, nomeadamente na parte final do 42, para atingir o equilíbrio financeiro relativo às dívidas de montante igual ou abaixo da média das receitas dos últimos 3 anos “... hão-de ser outros os mecanismos a ativar para se atingir o

⁷ Vide fls. 75 e ss. do Proc. n.º 2044/2015



Tribunal de Contas

equilíbrio das finanças das autarquias. Tal conclusão assenta na interpretação conjugada do n.º 2 do artigo 57.º, do n.º 2 do artigo 58.º e do n.º 1 do artigo 59.º do RFALEI.”

Verificando-se a intransigência do TC na obrigatoriedade de redução do montante do empréstimo de saneamento financeiro para as condições definidas pela jurisprudência emanada no acórdão 28/2014 - 16.SET – 1.ª S/SS, a autarquia procedeu ao recurso aos outros mecanismos legais previstos no RFALEI, de forma concretizar em definitivo o equilíbrio financeiro do município.

Assim sendo, entende-se que o fundamento para o recurso ao empréstimo para investimentos foi realizado de acordo e em função da jurisprudência emitida pelo TC, no estrito cumprimento das disposições legais em vigor, nomeadamente o RFALEI.”

“No que concerne à reavaliação da necessidade de contratação do presente empréstimo, considera-se que o mesmo se consubstancia num instrumento de gestão prioritário e imprescindível à concretização da estabilidade financeira do município, tal como definido no PSF visado pelo TC.

20. Em informação transmitida em 10 de novembro passado ⁸, a CMP veio transmitir os seguintes elementos de execução física e financeira dos investimentos a suportar com o presente contrato de empréstimo:

Designação	Fase do procedimento	Início do Investimento (Previsão)	Conclusão do Investimento (Previsão)	Valor do investimento	Valor Pago Atual	Investimento por Liquidar (Data Atual)	Financiamentos externos (QREN, etc)	Financiamento pelo empréstimo
Requalif Urb C/N Penamacor	Adjudicada	21-01-2015	31-12-2015	148.208,11	51.665,37	96.542,74		96.542,74
Renovação Rede Água Benquerença	Com Auto de Receção Provisório	26-12-2014	31-10-2015	108.902,82	108.902,82	0,00		39.509,30
Renovação Rede Água Aldeia Bispo	Com Auto de Receção Provisório	15-12-2011	31-10-2015	131.252,83	131.252,88	0,00		26.972,36
Constr Casa Ribeiro Sanches	Em concurso	15-11-2015	30-09-2016	265.000,00	0,00	265.000,00	150.000,00	115.000,00
Ampliação Cemitério Pena	C/ Projeto	15-12-2015	30-04-2016	159.000,00	0,00	159.000,00		159.000,00
Ampliação Cem. Salvador	C/ Projeto	01-12-2015	30-04-2016	140.000,00	0,00	140.000,00		140.000,00
Requalif Largo Município	C/ Projeto	01-12-2015	29-02-2016	159.000,00	0,00	159.000,00		159.000,00
Requalif Zona Lazer Meimoa	C/ Projeto	01-02-2016	30-04-2016	37.000,00	0,00	37.000,00		37.000,00
Requalif da Zona Industrial	Estimativa	01-01-2016	30-04-2016	200.000,00	0,00	200.000,00		200.000,00

21. Em matéria de investimentos, no Relatório do Orçamento para 2015, no que respeita às Grandes Opções do Plano, dizia-se o seguinte ⁹:

“Reconhecendo a Câmara Municipal de Penamacor a dificuldade de executar um orçamento mais expressivo, procurará ainda assim concretizar a realização de alguns projetos a financiar em regime de OVERBOOKING no

⁸ Vide fl. 80 do processo n.º 2044/2015.

⁹ Vide fls.118 do Proc. 2044/2015



âmbito do QREN, inscrevendo no mapa das GOP's como financiamento não definido o montante dos projetos cuja realização depende da aprovação das respetivas candidaturas.”

“A realização dos investimentos com financiamento não definido só serão exequíveis, em parte ou no seu todo, com recurso a financiamentos no âmbito do QREN, por via de disponibilidade das entidades gestoras de novas linhas de financiamento”.

22. Nas GOP aprovadas para 2015 e respetivas alterações ¹⁰ verifica-se que apenas o projeto “*Casa Ribeiro Sanches*” se encontra expressamente nomeado, com um total de € 250.000,00 para 2015, sendo que 60% é financiado pela Administração Central (AC) e 40% pelo Município (AA).

23. A evolução da dívida total do Município nos quatro últimos trimestres apresenta os seguintes valores ¹¹:

- a) Dívida total a 01.01.2015: € 7.355.087;
- b) Dívida total a 31.03.2015: € 7.178.388;
- c) Dívida total a 30.06.2015: € 6.434.105;
- d) Dívida total a 30.09.2015: € 6.174.754.

24. No Plano de Saneamento Financeiro estabeleceu-se que em 2015 a dívida total orçamental deverá situar-se em € 5.710.716,00 ¹².

25. No que respeita à relação entre os montantes contraídos pelo presente contrato de empréstimo e os limites de endividamento, referiu a CMP ¹³:

“No que concerne à legalidade das deliberações dos órgãos municipais relativas à contratação do presente empréstimo no montante de 1.100.000 €, atento no n.º 2 do art.º 4º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, quando nos elementos enviados à data das mesmas consta que o Município não detinha de margem de endividamento disponível para a sua contratação, nos termos do n.º 5 do art.º 49º e da alínea b) do n.º 3 do art.º 52º do RFALEI, apresentam-se os esclarecimentos e considerações tidos por convenientes:

¹⁰ Vide fls.120 a 129 do Proc. 2044/2015

¹¹ Vide fls. 81, 68, 66 e de novo 81 do Proc. 2044/2015

¹² Vide Tabela XI na fl. 187 do processo 2044/2015

¹³ Vide fls. 76 e ss. do processo 2044/2015



- a. Nos termos do disposto no art.º 52º, nomeadamente na alínea b) do n.º 3, sempre que um município "Cumpra o limite previsto no n.º 1, só pode aumentar em cada exercício, o valor correspondente a 20 % da margem disponível no início de cada um dos exercícios";
- b. O referido limite deverá ser cumprido no final do ano civil, não existindo qualquer impedimento legal à sua violação, hipotética ou temporária, no decurso da execução orçamental;
- c. Os municípios estão obrigados ao cumprimento das determinações legais relativas dos limites da dívida, devendo reger-se os respetivos órgãos municipais por princípios de rigor e prudência na execução do orçamento municipal;
- d. No início do ano 2015, a capacidade de endividamento do Município de Penamacor totalizava 757.703, registando-se em 31.03.2015 a margem de 923.806€, conforme demonstrado anexo XII do ofício de remessa do contrato a visto prévio;
- e. Na informação sobre a capacidade de endividamento, remetida no anexo XII da remessa, o Presidente da Câmara informou os órgãos municipais que o Município estaria em condições de garantir o cumprimento do limite previsto na alínea b) do n.º 3 do art.º 52º do RFALEI, nomeadamente através da redução da dívida de curto e médio/longo prazos;
- f. A evidência da exequibilidade da garantia apresentada pelo Presidente da Câmara Municipal encontra-se plasmada na Ficha do Município do 3º Trimestre, extraída da aplicação SMAL da DGAL, verificando-se que a margem de endividamento a 30.09.2015 totalizava 991.629 € (ver anexo II);
- g. Acresce referir que, a 30.09.2015, a realização da despesa, incluída na relação dos investimentos a financiar remetida no anexo XV do ofício de remessa, totalizava 326.828 €;
- h. O investimento por realizar a 30.09.2015 corresponde a 1.088.017€, dos quais se encontra contratualizado o cofinanciamento de 150.000 € para a "Construção da Casa Ribeiro Sanches";
- i. Conclui-se que o investimento por realizar, a 30.09.2015, a financiar com o presente empréstimo totaliza 938.017 €, valor inferior à capacidade de endividamento registada aquela data;
- j. Acresce mencionar a jurisprudência do TC neste sentido, vide Acórdão n.º 17/08-9Dez2008-1.ª S-PL;
- k. Entende-se ter demonstrado que as deliberações dos órgãos municipais relativas à contratação do presente empréstimo, pelo montante de 1.100.000 €, foram realizadas em conformidade com as disposições legais em vigor, nomeadamente o n.º 1 do art.º 4º do RFALEI;

26. No que respeita à necessidade de contração do presente empréstimo disse ainda a CMP ¹⁴:

"11. No que concerne à reavaliação [da] necessidade de contratação do presente empréstimo, considera-se que o mesmo se consubstancia num instrumento de gestão prioritário e imprescindível à concretização da

¹⁴ Vide fl. 77 do Proc. 2044/2015



estabilidade financeira do município, tal como definido no PSF visado pelo TC. Acresce referir, em conformidade com as alterações descritas no anexo I ao presente ofício, que o Município de Penamacor se propõe a utilizar o valor de 973.024,40 €.”

Enquadramento jurídico

27. Resulta claramente dos factos que a celebração do presente contrato de empréstimo está estreitamente relacionado com a celebração do anterior contrato de saneamento financeiro e resulta do facto de este contrato ter tido um valor inicial de € 2.427.372,98 e o valor final ter passado a ser de € 1.132.252,00: veja-se nomeadamente o teor da proposta que suporta o lançamento do procedimento de formação do contrato – acima no n.º 12 - e a explicação apresentada pela CMP que disse, como se viu também acima no n.º 19:

“A justificação apresentada pelo Presidente da Câmara resulta, conforme descrito, do facto do Tribunal de Contas (TC) ter inviabilizado o recurso ao empréstimo de saneamento financeiro em montante superior ao diferencial entre a dívida total e a média das receitas dos últimos 3 anos.”

28. A estreita relação entre os dois contratos é também visível nas alegações apresentadas, quando a propósito deste contrato destinado a suportar investimentos, se refere, recorrentemente, ser essencial para assegurar a boa gestão financeira da autarquia, como se viu acima nos n.ºs 19 e 26:

“No que concerne à reavaliação [da] necessidade de contratação do presente empréstimo, considera-se que o mesmo se consubstancia num instrumento de gestão prioritário e imprescindível à concretização da estabilidade financeira do município, tal como definido no PSF visado pelo TC.”

29. Tal afirmação contrasta contudo com outras também feitas pela CMP, como acima se viu no n.º 18:

“[O] Município de Penamacor, com a contratualização e utilização do empréstimo de saneamento financeiro, que permitiu reestruturar o passivo financeiro da autarquia, atingiu automaticamente uma situação financeira equilibrada.”



30. Diga-se desde já que do regime jurídico aplicável não resulta qualquer impedimento a que uma autarquia em situação de saneamento financeiro possa contrair empréstimos para suportar investimentos. Mas desde que três pressupostos sejam respeitados:

- a) O de que a contratação do novo empréstimo esteja prevista no plano de saneamento financeiro e se enquadre nas suas metas;
- b) O de que a contratação de empréstimo para investimentos respeite o regime aplicável a estes empréstimos;
- c) O de que a contratação de novo empréstimo respeite os limites e regras legais para contratação de empréstimos.

Sobre a contratação do empréstimo para investimentos e o plano de saneamento financeiro

31. O n.º 1 do artigo 59.º do RFALEI estabelece:

“A elaboração do plano de saneamento financeiro inclui a previsão do período temporal necessário à recuperação da situação financeira do município, bem como a apresentação de medidas específicas necessárias para atingir uma situação financeira equilibrada, nomeadamente nos domínios (...) [d]a racionalização da despesa de investimento prevista, bem como as respetivas fontes de financiamento (...).”

32. Ora nessa matéria, como acima se viu no n.º 9, o Estudo da Situação Financeira e Plano de Saneamento Financeiro inicialmente elaborado previu que os investimentos teriam como únicas fontes de financiamento o QREN e o FEF. E como também se viu acima no n.º 11, a versão final do mesmo estudo - elaborado no pressuposto de que o contrato de empréstimo para saneamento financeiro teria de ter um montante inferior ao inicialmente previsto - manteve rigorosa e expressamente a mesma opção.

33. O plano de saneamento financeiro não previu pois a possibilidade de contratação de novos empréstimos para suportar investimentos.



34. É verdade que em anexo do plano se previu, para 2015, em Execução Orçamental da Receita Liquidada por Rúbrica, um montante de € 2.427.373,00. Mas tal previsão feita na versão inicial do plano prendia-se com a prevista contração do empréstimo para saneamento nesse preciso montante. E a versão original do contrato – antes de aditamento – tinha inscrito tal montante também. Havia pois coerência na versão inicial do plano, entre o texto e o anexo, e entre o plano e o contrato.

35. O argumento acima transcrito no nº 18 de que o

“O total das despesas de investimentos previstos no PSF para o ano de 2015 totaliza 4.438.500 € (...) O total das dotações corrigidas do PPI do ano 2015 totalizam 3.239.834 € (...). Verifica-se assim que no PSF foi considerado o montante das despesas de investimento a financiar com o presente empréstimo”,

não colhe, na medida em que não afasta a questão de, no Plano, em matéria de fontes de financiamento para investimentos se ter expressamente referido como fontes o QREN e o FEF, num contexto de racionalização desse tipo de despesas. As afirmações feitas vão claramente nesse sentido:

“Na previsão das despesas de investimento a realizar ao longo do período de vigência do Plano de Saneamento Financeiro, foram previstos os valores das participações a receber no âmbito dos quadros comunitários de apoio”.

36. Essa orientação foi aliás também assumida nas GOP onde se disse:

“Reconhecendo a Câmara Municipal de Penamacor a dificuldade de executar um orçamento mais expressivo, procurará ainda assim concretizar a realização de alguns projetos a financiar em regime de OVERBOOKING no âmbito do QREN, inscrevendo no mapa das GOP's como financiamento não definido o montante dos projetos cuja realização depende da aprovação das respetivas candidaturas.”

“A realização dos investimentos com financiamento não definido só serão exequíveis, em parte ou no seu todo, com recurso a financiamentos no âmbito do QREN, por via de disponibilidade das entidades gestoras de novas linhas de financiamento”.

37. Portanto, tanto no Plano de Saneamento, como nas GOP, não se previu a contração de empréstimos para efeitos de investimento. Só após a necessidade



de diminuição do montante do empréstimo para saneamento financeiro, tal questão se passou a evidenciar.

38. O Plano de Saneamento Financeiro não pode ser considerado um documento de menor importância. Tendo como pressuposto uma situação de desequilíbrio financeiro, elaborado como documento orientador de uma estratégia de reequilíbrio, e suportando a contração de empréstimos com essa finalidade, deve ser objeto de execução rigorosa.

39. Aliás, por isso, estabelece o RFALEI no nº 5 do seu artigo 59.º que

“Durante o período do empréstimo [de saneamento] o município fica obrigado a (...) [c]umprir o plano de saneamento financeiro”

40. A contração do presente empréstimo constitui pois uma violação do plano de saneamento financeiro e desta norma legal.

41. Mas ocorre ainda outra violação do plano de saneamento financeiro e desta mesma disposição legal. Esta outra violação relaciona-se com os limites de endividamento. A CMP argumentou bastante com o facto de considerar ter respeitado os limites legais de endividamento consagrados no RFALEI. Não é isso que está em causa.

42. Como se viu na matéria de facto, a dívida total do Município, apresentou os seguintes valores ao longo do corrente ano de 2015:

- a) Em 01.01.2015: € 7.355.087;
- b) Em 31.03.2015: € 7.178.388;
- c) Em 30.06.2015: € 6.434.105.

43. Ora, o Município vinculou-se no Plano de Saneamento Financeiro no sentido de que em 2015 a dívida total orçamental deverá situar-se em € 5.710.716.



44. Assim, em qualquer daqueles momentos, tem de reconhecer-se que a dívida ainda não respeitava aquele limite, pese embora se verifique um movimento de diminuição. Contudo, quando os órgãos do Município tomaram a decisão de contração deste novo empréstimo para investimentos fizeram-no em violação do Plano de Saneamento. E se virmos os dados de endividamento relativos a 30 de setembro de 2015 eles continuam a situar-se além do limite fixado no Plano.
45. Recorde-se que o RFALEI determina no n.º 2 do seu artigo 4.º que são nulas as deliberações de qualquer órgão das autarquias locais que determinem ou autorizem a realização de despesas não permitidas por lei. Ora a contração do empréstimo se origina um movimento de receita, provoca consequentemente despesa. E as decisões tomadas violaram a referida norma que impõe a observância do plano de saneamento financeiro.
46. As deliberações da CMP e da Assembleia são pois nulas. E, observando o regime geral da nulidade, o RFALEI não concede a qualquer autoridade – nomeadamente a este Tribunal - a possibilidade de retirar tal sanção legalmente estabelecida.

Sobre o contrato de empréstimo para investimentos e o regime jurídico específico que lhe é aplicável

47. Como se sabe, o RFALEI admite a contração de empréstimos para suporte à realização de investimentos. Contudo, tal possibilidade há de naturalmente compaginar-se com princípios elementares da gestão pública e em especial da gestão financeira.
48. A atualidade dos investimentos é um desses princípios elementares: não é admissível, por exemplo, a contração de empréstimos para investimentos já realizados e pagos, nem para investimentos que não estejam em fase suficientemente consistente de formulação e se reconduzam a meras intenções



gerais de investimento ou em que as estimativas de despesa com eles relacionadas diretamente não estejam formuladas com algum rigor.

- 49.** Quando o RFALEI no n.º 1 do seu artigo 51.º permite a contração de empréstimos a médio e longo prazos para investimentos supõe naturalmente que sejam atuais e estejam rigorosamente formulados. A exigência de atualidade e de rigor na identificação dos investimentos e correspondente despesa resulta natural e claramente do disposto no n.º 2 do mesmo artigo quando se faz apelo ao orçamento do exercício e ao plano plurianual de atividades.
- 50.** Os investimentos que justificam a contração de um empréstimo hão de estar pois claramente fundamentados em termos de necessidade ou mesmo imprescindibilidade, à luz do interesse público formulado pelos órgãos competentes, e hão de ser atuais e rigorosamente fixados na sua vertente financeira.
- 51.** Ora, no presente caso, nestes domínios, as fragilidades anunciam-se na própria proposta em que se baseou o lançamento do procedimento de formação do contrato de empréstimo. Nela, a fundamentação da necessidade ou imprescindibilidade dos investimentos, não existe. Existe sim, como acima se viu no n.º 12, a explicitação de que se recorre a este empréstimo porque o valor obtido no contrato de empréstimo para saneamento foi inferior ao inicialmente previsto.
- 52.** Por outro lado, nas GOP aprovadas para 2015, e das alterações às mesmas, verifica-se que apenas o projeto “*Casa Ribeiro Sanches*” se encontra especificado. Os restantes projetos não encontram expressão direta nas GOP, admitindo-se que possam estar englobados em outros mais amplos, embora não se consiga encontrar correspondência nas respetivas designações.



- 53.** E de acordo com a relação dos investimentos a financiar com o empréstimo, atualizada a 10 de novembro passado – e que acima se fez realce no n.º 20 – verifica-se que dos 9 projetos a financiar com o empréstimo, 4 registam já alguma efetiva execução material (a já referida “*Casa Ribeiro Sanches*”, a “*Requalificação Urbana do Centro Norte de Penamacor*”, a “*Renovação de Redes de Água na Benquerença e Meimão*” e a “*Renovação de Redes de Água na Aldeia do Bispo*”), 4 têm projeto e um – “*Requalificação da Zona Industrial*” - somente uma estimativa envolvendo € 200.000,00 (note-se: o segundo maior investimento).
- 54.** E, em alguns destes projetos, as necessidades de financiamento são inferiores às previstas no contrato de empréstimo. Nessa situação estão os projetos – “*Renovação de Redes de Água na Benquerença e Meimão*” (a previsão no contrato de empréstimo é de € 99.240,12 mas as necessidades atuais de financiamento reduzem-se a € 39.509,30) e o projeto “*Renovação de Redes de Água na Aldeia do Bispo*” (a previsão no contrato de empréstimo é de € 91.927,01, mas as necessidades atuais de financiamento reduzem-se a € 26.972,36).
- 55.** E no que respeita ao projeto “*Casa Ribeiro Sanches*” – como se viu, o único expressamente referido nas GOP – verifica-se que o presente empréstimo o financiaria no valor de € 115.000,00. Ora, este valor ultrapassa também os 40% de financiamento autárquico inicialmente definido.
- 56.** Verificam-se pois divergências nos valores de financiamento necessário para os projetos a que o empréstimo se destina, sendo ainda questionável a necessidade dos montantes previstos para o que tem atualmente uma mera estimativa.



57. Não pode pois reconhecer-se que os investimentos que com o presente contrato se pretende executar reúnam as características de fundamentação, atualidade e rigor, acima referidas, e que se encontram ínsitas nas normas que permitem a contração de empréstimos com essa finalidade.

Conclusões em sede de fiscalização prévia

58. Pelo que se expôs ocorreu pois violação do plano de saneamento financeiro que o Município está por lei obrigado a observar. Foram igualmente violadas as normas que admitem a contração de empréstimos para investimentos, sujeitos naturalmente à necessária fundamentação, atualidade e rigor na antecipação das despesas.

59. A celebração do contrato de empréstimo em análise está pois, pelas razões acima explicitadas, ferido de nulidade. Acontece ainda que as normas do RFALEI relativas ao saneamento financeiro e à contração de empréstimos para investimentos são indubitavelmente normas de natureza financeira.

60. Ora, as alíneas a) e b) do n.º 3 do artigo 44º da LOPTC determinam que *“[c]onstitui fundamento da recusa do visto a desconformidade dos atos, contratos e demais instrumentos referidos com as leis em vigor que implique (...) [n]ulidade (...) ou violação direta de normas financeiras”*.

III. DECISÃO

Pelos fundamentos indicados, nos termos do disposto nas alíneas a) e b) do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC, acordam os Juízes do Tribunal de Contas, em Subsecção da 1.ª Secção, em recusar o visto ao contrato acima identificado.

Está isento de emolumentos nos termos da alínea a) do artigo 8.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas.



Tribunal de Contas

Lisboa, 10 de dezembro de 2015

Os Juízes Conselheiros,

(João Figueiredo - Relator)

(Alberto Fernandes Brás)

(José Mouraz Lopes)

Fui presente

O Procurador-Geral Adjunto

(José Vicente de Almeida)