

Secção: 1ª S/SS

Data: 02/07/2019

Processo: 1111/2019

RELATOR: Conselheiro Fernando Oliveira Silva

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

## I – RELATÓRIO

1. O Município de Figueiró dos Vinhos (doravante MFV), submeteu a fiscalização prévia do Tribunal de Contas um contrato de empréstimo (na modalidade de “Contrato de Financiamento Reembolsável”) para financiar a contrapartida nacional da Operação Portugal 2020 – Centro-07-2316-FEDER-000066 - «*Requalificação da envolvente ao Parque Desportivo Municipal*», no âmbito da Linha BEI PT 2020 – Autarquias, celebrado com a Agência para o Desenvolvimento & Coesão, IP (doravante AD&C), em 11.03.2019, no montante de 122.821,31€, para vigorar pelo prazo de 15 anos.
2. Para melhor instrução do processo, foi o contrato objeto de devolução ao MFV para prestação de esclarecimentos adicionais necessários à tomada de decisão por parte deste Tribunal.

## II. FUNDAMENTAÇÃO

### – DE FACTO

3. Com relevo para a presente decisão e para além do já mencionado no precedente relatório, consideram-se como assentes os seguintes factos, evidenciados pelos documentos constantes do processo:



- a) A República Portuguesa celebrou, com o Banco Europeu de Investimento (BEI) um Empréstimo Quadro (EQBEI-PT2020), o qual se destina a financiar a contrapartida nacional de operações aprovadas pelos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI), designadamente o Fundo Social Europeu, o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional e o Fundo de Coesão (Fundos da Política de Coesão) no âmbito dos Programas Operacionais do Portugal 2020;
- b) Pelo Decreto-Lei n.º 33/2018, de 15 de maio (n.º 2 do seu artigo 100º), foi atribuída à AD&C competência para a concessão, em nome do Estado, de financiamentos no âmbito do Empréstimo Quadro (EQBEI-PT2020);
- c) [Através do Despacho n.º 6200/2018, de 15 de junho (publicado no Diário da República, 2ª Série, n.º 121, de 26 de junho de 2018, dos Ministros das Finanças e do Planeamento e das Infraestruturas), estabeleceram-se as condições de acesso e de utilização de financiamento no âmbito do EQ Portugal 2020 (PT2020) contratado entre a República Portuguesa e o BEI, até ao limite de 250.000.000€, designado por “Linha BEI PT 2020 - Autarquias (2018)”];
- d) Por sua vez, pelo Despacho n.º 6323-A/2018, de 27 de junho (publicado no Diário da República, 2ª Série, n.º 123, de 28 de junho, do Conselho Diretivo da AD&C), foi aprovado o “Regulamento de Implementação da Linha de BEI PT2020”, definindo os procedimentos de utilização da referida linha de crédito;
- e) Do referido Regulamento de Implementação da “Linha BEI PT 2020 – Autarquias” importa destacar, nomeadamente, que os critérios de elegibilidade das operações (art.º 3.º) são, cumulativamente, os seguintes:
- i. Tenham sido aprovadas para cofinanciamento pelo FEDER ou Fundo de Coesão no âmbito dos Programas Operacionais do Portugal 2020;*
  - ii. Não se encontrem concluídas, física e financeiramente, à data de submissão do pedido de financiamento;*
  - iii. Não beneficiem de outro empréstimo do BEI para a mesma operação;*



- iv. *Cujas entidades beneficiárias, à data da submissão do pedido de financiamento, apresentem situação contributiva e tributária regular, não se encontrem em incumprimento na devolução de verbas recebidas no âmbito dos Fundos da Política de Coesão ou de outros empréstimos concedidos pela Direção Geral Tesouro e Finanças (DGTF);*
  - v. *Observem os critérios específicos de elegibilidade definidos na Linha BEI PT 2020 — Autarquias, contratado entre a República Portuguesa e o BEI, estabelecidos no Anexo A*
- f) O valor do empréstimo a conceder no âmbito desta linha de financiamento está subordinado, entre outras, às seguintes condições (cf. Art.º 5.º n.º 3):
- 1. *Não exceder 50 % do custo total previsto na decisão de aprovação de cofinanciamento pelo respetivo Fundo;*
  - ii. *100 % do custo total deduzido das despesas não elegíveis a financiamento pelo BEI e do apoio do Portugal 2020, ou 90 % no caso das operações apoiadas pelos PO de Lisboa e da Madeira;*
  - iii. *Ter um valor mínimo de 10 m€.”*
- g) A decisão de contrair o empréstimo, no valor de 122.821,31€, foi tomada por deliberação da Câmara Municipal de Figueiró dos Vinhos, de 12.09.2018;
- h) Por sua vez, aprovada a candidatura pela AD&C, em 12.12.2018, a decisão de autorização do empréstimo foi tomada por deliberação do executivo municipal de Figueiró dos Vinhos, em 13.02.2019, e pela assembleia municipal, em 22.02.2019;
- i) O contrato de empréstimo em causa, celebrado em 11.03.2019, foi submetido a fiscalização prévia deste Tribunal no dia 03.04.2019;
- j) Do referido contrato consta uma cláusula 6.ª (“Utilização”), com o seguinte teor:
- «1 – O financiamento reembolsável é concedido ao Mutuário através de desembolsos parcelares classificados como:*
- a) *Desembolso inicial;*
  - b) *Desembolsos subsequentes;*



*2 – O desembolso inicial equivale a um terço do valor do empréstimo, sendo pago mediante pedido expresso do Mutuário, após assinatura do contrato ou da produção dos efeitos do mesmo, quando se verifique a necessidade de obtenção de visto prévio do Tribunal de Contas.*

*3 – O número de desembolsos subsequentes é calculado em função da execução financeira da operação cofinanciada pelos Fundos PT2020, através da despesa validada indicada na conta corrente disponível no Balcão 2020, sendo pagos mediante pedido expresso do Mutuário e de acordo com os seguintes índices de realização financeira:*

*a) O segundo terço do valor do empréstimo quando a operação atingir um nível de execução mínimo de 33,3% do respetivo valor de aprovação;*

*b) O último terço do valor do empréstimo quando a operação atingir um nível de execução mínimo de 66,6% do respetivo valor de aprovação».*

- k) O pedido de financiamento reembolsável apresentado pelo MFV foi aprovado de forma condicionada pela AD&C, carecendo de aprovação *ex post* por parte do BEI;
- l) Nos termos da cláusula 1.<sup>a</sup> do contrato de financiamento, a finalidade do empréstimo em causa é a de financiar uma concreta obra pública, ou seja, um investimento determinado, em cumprimento do disposto no artigo 51.º, n.º 1 da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro (Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais - RFALEI);
- m) A obra para cuja contrapartida nacional pretende ser solicitado o empréstimo é a «Requalificação da envolvente ao Parque Desportivo Municipal», que apresenta um custo total de 757.068,41€ e um financiamento FEDER de 85% desse montante;
- n) O contrato de empreitada da operação suprarreferida foi outorgado em 21.06.2017, tendo sido objeto de declaração de conformidade homologada pelo Tribunal de Contas, em 28.09.2017;



- o) A referida obra, que tinha um prazo de execução de 180 dias, iniciou a sua execução física em 21.08.2017;
- p) De acordo com a informação prestada, em 27.05.2019, pelo MFV, a obra encontra-se concluída, quer em termos de execução física, quer em termos de execução financeira, desde o dia 31.07.2018, tendo sido executado e pago um valor total (IVA incluído) de 754.766,74€;
- q) Dado tratar-se de um empréstimo para investimento, tendo em vista a avaliação da necessidade e atualidade do montante do financiamento pretendido, foi o MFV questionado sobre o grau de execução física e financeira do mesmo, tendo respondido o seguinte:

*«O contrato de empreitada foi outorgado em 21 de junho de 2017 e objeto de emissão de Visto do Tribunal de Contas em Sessão Diária de 28 de setembro de 2017(...).*

*Relativamente à sua execução da empreitada, foi celebrado auto de consignação em 21 de julho de 2017, (...) com emissão do último auto de trabalhos, a conclusão da obra em 31 de julho de 2018, cumprindo-se, consideradas as prorrogações de prazo legalmente concedidas, o prazo de execução dos trabalhos. Apresenta-se o mapa de acordo com o modelo descrito, cumprindo referir que a obra se encontra executada, faturada e paga. Em termos de execução financeira, o contrato determina um valor total (IVA incluído) de € 757.068,41 euros, tendo sido executado um valor total de 754.766,74 euros, conforme conclusões da Conta Final aprovada (cf. Anexo V), traduzindo na seguinte percentagem de execução final de, 754.766,74 euros/757.068,41, euros = 99,70%. (sublinhado nosso).*

Investimentos	Obra/Valor (montante afeto do empréstimo) (€)	Faturas Emitidas por pagar		Parcela obra por realizar (2)	Parcela obra já realizada e por faturar (3)	Montante por faturar e/ou pagar 4= (1) + (2) +(3)	% Execução Física (5)
		(data de vencimento)	Montante (1)				
Obra - "Requalificação da Envolvente ao Parque Desportivo Municipal"	757.068,41 €		0 €	0 €	0 €	0 €	99,70%
Estudo - Aquisição de serviços para a elaboração do projeto de "Requalificação da zona envolvente do Parque Desportivo Municipal"	31.980,00 €		0 €	0 €	0 €	0 €	1.00%
Total	789.048,41 €						



(...)

*"(...) o empréstimo ora em apreciação se destina a financiar a parte não participada da operação aprovada pelo Portugal 2020, calculada de acordo com o disposto no artigo 5º do referido despacho n.º 6323-A/2018 de 28 de junho. Neste enquadramento, face à data de submissão da candidatura à Linha BEI- Autarquias, o contrato de financiamento do Portugal 2020 que releva é o que resulta do contrato inicial e das reprogramações aprovadas, isto é, do contrato de financiamento - "Termo de Aceitação" em vigor a essa data, que é o documento datado de 17 de maio de 2018 (...).*

(..)

*A obra foi concluída nos termos descritos na Conta Final aprovada e no que se refere aos Estudos, também foram concluídos os serviços previstos no respetivo processo. Todas as despesas estão, nesta data, liquidadas, o que não acontecia na totalidade na data de submissão da candidatura à Linha BEI, razão pela qual a candidatura cumpria todos os requisitos e, também por tal ser demonstrado, foi aprovada. (sublinhado nosso).*

- r) Por subsistirem dúvidas sobre os esclarecimentos prestados, em sessão diária de visto de 06.06.2019, foi o contrato de empréstimo novamente devolvido ao MFV para resposta às seguintes questões:

*«a) Uma vez que o investimento a financiar se encontra executado física e financeiramente na sua globalidade, não obstante os esclarecimentos e fundamentos apresentados no ofício datado de 27/05/2019, atento os princípios da tipicidade, necessidade e atualidade e ainda jurisprudência que vem sendo seguida pelo Tribunal designadamente o Acórdão n.º 15/2014- 27. maio – 1ª S/SS, Acórdão n.º 19/07-2007-1.ª S-PL Recurso Ordinário n.º 21/07, Acórdão n.º 34/2010 – 17/dez – 1ª Secção, Decisão n.º 15/17 – SRATC, justifique como entende legalmente possível a contratação do presente empréstimo.*

*b) Na sequência do ponto anterior, informe se pretende dar continuidade ao pedido de fiscalização prévia e em caso negativo, remeta deliberação do órgão executivo que aprovou a revogação da deliberação de contratação do*



*empréstimo, bem como cópia da comunicação de tal decisão à Agência para o Desenvolvimento & Coesão, S.A.*

s) O MFV respondeu, em 21.06.2019, nos seguintes termos:

*«1- A contratação do presente empréstimo resulta de uma candidatura apresentada pelo Município de Figueiró dos Vinhos à linha BEI PT2020 - Autarquias - Financiamento de Contrapartida Nacional de operações aprovadas pelo PORTUGAL 2020. Tal candidatura é regulamentada pelos despachos n.ºs 6200/2018 e 6323-A/2018, publicados, respetivamente, na 2.ª série do Diário da República n.º 121 de 26 de junho de 2018 e na 2.ª série do Diário da República n.º 123 de 28 de junho de 2018.*

*2. Nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 5º do Despacho 6323-A/2018 de 28 de junho de 2018, "o apoio a conceder através dos fundos da Linha BEI PT2020 – Autarquias reveste a forma de financiamento reembolsável, concretizado através de empréstimos a contratar com o Estado, através da Agência para o Desenvolvimento e Coesão (AD&C)", pelo que no vertente caso é esta e não outra a forma de contratualização dos empréstimos, decorrendo assim da própria legislação aprovada.*

*Por outro lado, dispõe o n.º 2 do artigo 100.º do decreto-lei n.º 33/2018 de 15 de maio de 2018 que, "a concessão de financiamento no âmbito de empréstimo – quadro contratado entre a República Portuguesa e o Banco de Investimento, é objeto de despacho dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e pela coordenação do Banco de Portugal 2020 e do QREN, fixando as condições de acesso e de utilização dos financiamentos, a conceder pelo Estado através da Agência, I.P, ou das instituições financeiras aderentes à utilização desses financiamentos às entidades beneficiárias do empréstimo - quadro".*

*Ora, pelo supra exposto e tendo presente o disposto nos despachos n.ºs 6200/2018 e 6323-A/2018 acima referidos, considera-se cumprida e justificada a forma de contratualização por parte do Município de Figueiró dos Vinhos, uma vez que foram observados os respetivos requisitos técnicos e legais.*

*4. Para além de que, a contratação do presente empréstimo, observa os requisitos e enquadra-se legalmente no vertido no n.º 1 e n.º 2 do artigo 51.º*



*da Lei 73/2013 de setembro, passando a citar, "Os empréstimos a médio e longo prazos podem ser contraídos para aplicação em investimento ou ainda para proceder de acordo com os mecanismos de recuperação financeira municipal.", tendo o presente contrato sido objeto de discussão e aprovação pela Assembleia Municipal, conforme documento n.º 3, anexo à missiva inicial.*

*5. Deste modo, face ao já exposto não existe dúvida que o contrato de financiamento em apreço se destina a financiar o investimento numa operação aprovada pelo PORTUGAL 2020, o que em si é já um garante de cumprimento de um vasto conjunto de pressupostos relacionados com admissibilidade de realização desse investimento.*

*6. Reitera-se que o empréstimo é contraído para aplicação em investimentos que, no vertente caso, é traduzido na candidatura "Requalificação de envolvente ao Parque Desportivo Municipal", estando deste modo, em nosso entendimento, verificada a possibilidade de contração do presente empréstimo, bem como a necessidade da realização do mesmo e a sua atualidade quanto ao Princípio da Tipicidade, torna-se necessário apresentar alguns considerandos supervenientes que se entendem imprescindíveis ao enquadramento da operação, à execução e concretização do presente contrato, nomeadamente:*

*i) Como suprarreferido a obra em questão está incluída numa candidatura aprovada pelo PORTUGAL 2020 tendo regras adstritas a cumprir pelo promotor. No presente caso, e de acordo com a última versão aprovada do contrato de financiamento subscreta em 17 de maio de 2018 (...) o termo da operação ocorria em 28 de setembro de 2018, pelo que havia necessidade de concluir a obra, salvaguardando a elegibilidade das despesas e a respetiva comparticipação;*

*ii) Para garantir a elegibilidade acima referida, o Município de Figueiró dos Vinhos viu-se forçado a liquidar um conjunto de despesas de investimento no âmbito da presente candidatura e do cronograma de execução, salvaguardando a justa retribuição ao empreiteiro, nos prazos contratuais definidos;*

*iii) Deste modo, a não verificação da não liquidação de documentos de despesas de investimento referentes à operação conduzida por parte do*



*Município colocaria em risco a elegibilidade das despesas no âmbito de PORTUGAL 2020 e o seu reembolso nos termos contratuais e posteriormente originaria o incumprimento por parte do município para com o empreiteiro, com as consequências de que tal procedimento adviriam;*

*iv) Acresce ao descrito, observar os termos do decreto-lei n.º 127/2012, de 21 de junho, que contempla as normas legais disciplinadoras dos procedimentos necessários à aplicação da Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso (LCPA), aprovada pela lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro, ambas na redação atual. Ressalva-se neste diploma, o princípio fundamental constante do seu artigo 7.º que dispõe que a "execução orçamental não pode conduzir, em qualquer momento, a um aumento dos pagamentos em atraso." Tal princípio, inscreve-se num conjunto de preceitos da lei a que os municípios se obrigam, como sejam os artigos 3.º a 9.º e 11.º, aos quais é conferida natureza imperativa, prevalecendo sobre quaisquer outras normas legais ou convencionais, especiais ou excecionais, que disponham em sentido contrário, ex vi, artigo 13.º da lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro.*

*8. Assim, o Município de Figueiró dos Vinhos, pese embora se encontre a cumprir o último ano de um Plano de Saneamento Financeiro de rigor, tem concretizado alguns projetos de interesse geral, sem que com isso tenha prejudicado o endividamento municipal, que pelo contrário, tem ao longo dos últimos anos registado níveis de redução significativa de endividamento, conforme é revelado pelos documentos de prestação de contas aprovados. Realizou-se assim, um esforço financeiro considerável, concretizando-se pagamentos numa ótica de tesouraria, com recurso a fundos próprios do município, na liquidação das despesas de investimento, no pressuposto de que este contrato de financiamento seria efetivado num prazo mais curto, que permitisse a continuidade de cumprimento dos demais rígidos princípios previstos, bem como fazer face aos limites legalmente impostos no que respeita ao controlo permanente dos pagamentos em atraso, como assim obrigam as normas que resultam dos demais orçamentos de estado aprovados, que no caso do exercício de 2019,*



*se encontram tais limites consagrados no artigo 89.º da lei n.º 71/2018 de 31 de dezembro.*

*9. A utilização de fundos próprios do município, visaram o cumprimento dos demais quesitos contratuais, os quais ocorreram sempre na expectativa de concessão de visto do contrato e assim de reequilíbrio e reposição dos fundos utilizados, o que a ocorrer em sentido contrário colocará em causa a satisfação de outras necessidades permanentes, uma vez que conta a dimensão e os parcos fluxos financeiros extraordinários a que o Município está exposto.*

*10. Importa ainda referir que, e em nosso modesto parecer e salvo melhor opinião, a fundamentação da dita decisão e entendimento do V/ douto Tribunal, não se enquadra no vertente caso, uma vez que os Acórdãos elencados e enunciados, nomeadamente, o Acórdão n.º 15/2014-27 - 1.º S/SS; Acórdão n.º 19/07-2007-I.a S-PL Recurso Ordinário n.º 21/07; Acórdão n.º 34/2010 - 17/dez - 1a Secção; Decisão n.º 15/17 - SRACT, expõem uma situação diferente da ocorrida no Município de Figueiró dos Vinhos, uma vez que nos casos enunciados à data do pedido de financiamento, as obras referentes ao contrato de empréstimo já tinham sido executadas e pagas em anos anteriores ao respetivo pedido, violando assim o disposto no n.º 2 dos artigos 4.º e o n.º 4 do artigo 38.º da Lei Finanças Locais (lei 2/2007, de 15 de janeiro), bem como o disposto no n.º 1 e 2 do artigo 51.º da Lei 73/2013, de 3 de setembro.*

*11. Ora, no caso em apreço essa situação não se verifica, pois, o pedido de financiamento foi requerido no decurso da obra, ou seja, a obra ainda estava a ser executada uma vez que a mesma estava incluída numa candidatura aprovada pelo PORTUGAL 2020, mas não concluída, muito menos paga.*

*12. Pelo que, tal não permite concluir pelo incumprimento de princípios orçamentais e regras contidas nos artigos acima enunciados.*

*13. Ou seja, a atuação do Município pautou-se pelo cumprimento dos princípios orientadores de rigor e eficiência, vertidos no artigo 48.º da lei 73/2013 de 3 de setembro e artigo 35.º da Lei 2/2007, de 15 de janeiro passando a citar, "Sem prejuízo dos princípios da estabilidade orçamental, da solidariedade recíproca e da equidade intergeracional, o endividamento autárquico orienta-se por princípios de rigor e eficiência, prosseguindo os*



*seguintes objetivos: a) Minimização de custos diretos e indiretos numa perspetiva de longo prazo; b) Garantia de uma distribuição equilibrada de custos pelos vários se trata de montantes que na realidade têm um sério impacto, tendo em orçamentos anuais; c) Prevenção de excessiva concentração temporal de amortização; d) Não exposição a riscos excessivos", garantindo deste modo, uma minimização de custos diretos/indiretos numa perspetiva a médio prazo, uma distribuição equilibrada de custos, prevenindo uma excessiva concertação temporal de amortizações.*

*14. O Município de Figueiró dos Vinhos através da sua conduta pretendeu honrar os seus compromissos, como também realizar uma boa gestão de dinheiros públicos.*

*15. Nos termos do disposto no n.º 4 do artigo 38.º da Lei Finanças Locais (lei 2/2007, de 15 de Janeiro), "Os empréstimos a médio e longo prazos podem ser contraídos para aplicação em investimentos, os quais devem estar devidamente identificados no respetivo contrato, ou ainda para proceder ao saneamento ou ao reequilíbrio financeiro dos municípios."*

*16. Deste modo, a contração de empréstimos de médio a longo prazo, para além de se pautar pelos princípios orientadores do endividamento autárquico constantes do artigo 35.º do mesmo diploma legal, podem ser contraídos para aplicação em investimentos, desde que os mesmos estejam devidamente identificados no respetivo contrato ou para se proceder ao saneamento ou ainda necessários ao reequilíbrio financeiro dos Municípios.*

*17. Ora, no vertente caso e como suprarreferido, a celebração do presente contrato de empréstimo, foi realizado com intuito de ser aplicado em investimentos, estando os mesmos devidamente identificados no respetivo contrato, cumprindo com o conteúdo normativo deste preceito legal.*

*18. E, Comungando do entendimento explanado no Douo Acórdão n.º 34/2010 - 17/dez - 1ª Secção; Decisão n.º 15/17 - SRACT, relativamente à interpretação e aplicação da norma contida no artigo 38.º da Lei Finanças Locais (lei 2/2007, de 15 de janeiro), mais precisamente no disposto do seu n.º 4, "os empréstimos de médio e longo prazo apenas podem ser contraídos para se proceder ao pagamento de investimentos devidamente*



*identificados no contrato e cuja realização esteja em curso ou venha a ocorrer no futuro".*

*19. «In casu», os investimentos a que o contrato de empréstimo se dirigia, ainda estavam a ser executados, portanto não liquidados na sua integridade.*

*20. A obra, reitere-se uma vez mais, não estava integralmente executada, muito menos paga à data do pedido de financiamento, pelo que o vertente caso se enquadra na interpretação acima comungada, na qual o empréstimo poderia ser contraído para o pagamento de investimentos devidamente identificados no decurso da execução da obra.*

*21. Assim, é seguro concluir que o montante do empréstimo em causa destinava-se ao financiamento de investimentos em execução, por executar e ainda por liquidar, não violando deste modo o proclamado Princípio da Tipicidade dos fins dos empréstimos contraídos pelos Municípios, bem como os princípios da necessidade e atualidade, uma vez que, reitera-se mais uma vez, as obras não estavam concluídas à data do pedido de financiamento, não podendo deste modo as mesmas estarem pagas a essa data.*

*22. Pelo que, se pretende dar continuidade ao pedido de fiscalização prévia, requerendo a procedência do processo e concessão respetivo do Visto pelo V/ Douto tribunal.»*

## **– DE DIREITO**

### **a) Da necessidade de contração do empréstimo**

- 4.** A única questão jurídica relevante no presente caso assenta na verificação do cumprimento dos princípios da atualidade e da necessidade do empréstimo, à luz da legislação que regula, em geral, a contratação de empréstimos por parte de autarquias locais e, em especial, das normas aplicáveis à tipologia do empréstimo em causa.
- 5.** A Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro (que aprova o RFALEI – Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais), estabelece no seu artigo 49.º, n.º 1 que *«os municípios podem contrair empréstimos, incluindo aberturas de*



*crédito junto de quaisquer instituições autorizadas por lei a conceder crédito, bem como celebrar contratos de locação financeira, nos termos da lei».*

Por sua vez, o n.º 2 deste artigo explicita que os empréstimos podem ser de dois tipos: ou de curto prazo (com maturidade até um ano) ou a médio e longo prazos (com maturidade superior a um ano e até um máximo de 20 anos – cfr. Artigo 51.º, n.º 7 do RFALEI).

6. Porém, não está no livre arbítrio dos municípios contrair tais empréstimos de forma indiferenciada ou indiscriminada, antes pelo contrário. O legislador foi taxativo ao prever que:
  - a) Os empréstimos de curto prazo apenas podem ser contraídos para ocorrer a dificuldades de tesouraria, devendo ser amortizados no exercício económico em que foram contratados (artigo 50.º, n.º 1 do RFALEI);
  - b) Os empréstimos de médio e longo prazos apenas podem ser contraídos (artigo 51.º, n.º 1 do RFALEI):
    - i. para aplicação em investimentos;
    - ii. para substituição de dívida;
    - iii. ou para executar “mecanismos de recuperação financeira municipal”, os quais são, expressamente, o saneamento financeiro e a recuperação financeira, conforme previsto no artigo 57.º, n.º 1 do RFALEI.
7. Analisando o contrato de empréstimo em apreço, verificamos que o mesmo foi celebrado pelo prazo de 15 anos, tendo por finalidade o financiamento da contrapartida nacional (122.821,31€) de um investimento realizado pela autarquia, ou seja, a empreitada de “Requalificação da envolvente ao Parque Desportivo Municipal”, cujo preço contratual foi de 757.068,41€.
8. De salientar que, para além da legislação que rege os empréstimos das autarquias locais em geral (o citado RFALEI), o contrato de financiamento em questão regula-se ainda por legislação especial, nomeadamente o artigo 100.º, n.º 2 do Decreto-Lei n.º 33/2018, de 15 de maio (Lei de Execução do Orçamento para 2018), segundo o qual *«A concessão de financiamentos no âmbito do empréstimo-quadro contratado entre a República Portuguesa e o Banco Europeu de Investimento é*



*objeto de despacho dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e pela coordenação do Portugal 2020 e do QREN, fixando as condições de acesso e de utilização dos financiamentos, a conceder pelo Estado através da Agência, I.P., ou das instituições financeiras aderentes à utilização desses financiamentos às entidades beneficiárias do empréstimo-quadro».*

9. Cumprida a primeira parte da questão – enquadramento legal do empréstimo em termos de finalidade (investimento) e de prazo (15 anos) – subsiste a questão da sua atualidade e necessidade à luz da citada legislação.
10. É que, no caso *sub judice*, o MFV pretende contrair um empréstimo para suportar as despesas com a contrapartida nacional de uma empreitada financiada pelo FEDER. O problema é que, tal como consta da matéria de facto, quando o executivo municipal de Figueiró dos Vinhos deliberou apresentar a candidatura junto da AD&C, em 12.09.2018, a empreitada em causa já se encontrava concluída e totalmente paga, desde 31.07.2018, o que coloca em crise qualquer fundamento legal para a contração do mesmo.
11. Argumenta o MFV que:
  - «(i) No presente caso, e de acordo com a última versão aprovada do contrato de financiamento subscrita em 17 de maio de 2018 (...) o termo da operação ocorria em 28 de setembro de 2018, pelo que havia necessidade de concluir a obra, salvaguardando a elegibilidade das despesas e a respetiva comparticipação;*
  - ii) Para garantir a elegibilidade acima referida, o Município de Figueiró dos Vinhos viu-se forçado a liquidar um conjunto de despesas de investimento no âmbito da presente candidatura e do cronograma de execução, salvaguardando a justa retribuição ao empreiteiro, nos prazos contratuais definidos;*
  - iii) Deste modo, a não verificação da não liquidação de documentos de despesas de investimento referentes à operação conduzida por parte do Município colocaria em risco a elegibilidade das despesas no âmbito de PORTUGAL 2020 e o seu reembolso nos termos contratuais e posteriormente originaria o incumprimento por parte do município para com o empreiteiro, com as consequências de que tal procedimento adviriam».*



12. Porém, tal argumento não colhe, à luz do direito aplicável ao caso concreto, uma vez que, independentemente das justificações apresentadas, se a obra está integralmente paga, tal significa que o município dispunha, afinal, de fundos financeiros próprios suficientes para liquidar a contrapartida nacional em causa, como, aliás, acabou por reconhecer:

*«A utilização de fundos próprios do município, visaram o cumprimento dos demais quesitos contratuais, os quais ocorreram sempre na expectativa de concessão de visto do contrato e assim de reequilíbrio e reposição dos fundos utilizados, o que a ocorrer em sentido contrário colocará em causa a satisfação de outras necessidades permanentes, uma vez que conta a dimensão e os parcos fluxos financeiros extraordinários a que o Município está exposto.»*

13. A contração de empréstimo para aplicação em investimento tem por pressuposto duas condições:
- a) Que o investimento em causa, devidamente identificado, ainda está por executar, pelo menos, parcialmente;
  - b) Que a entidade financiada não dispõe de fundos próprios para o efeito ou, dispondo, não os pretende utilizar nesse fim.
14. No caso *sub judice* não se verifica nenhuma das duas condições uma vez que a obra já está totalmente executada (o investimento pretendido já foi realizado) e paga com fundos próprios (o que inviabiliza o fundamento do empréstimo).
15. Num outro plano, contratar agora tal empréstimo significaria, na prática, que as verbas recebidas do financiamento BEI iriam ser aplicadas com uma finalidade diversa da que serviu de fundamento para a sua obtenção, o que viola o disposto no artigo 51.º, n.ºs 1 e 2 do RFALEI.
16. Para além do mais, encontra-se igualmente violado o regime constante do próprio Regulamento de Implementação da “Linha BEI PT 2020 – Autarquias”, uma vez que um dos critérios de elegibilidade das operações, previsto no artigo 3.º, é o de



que as mesmas não se encontrem concluídas, física e financeiramente, à data de submissão do pedido de financiamento. Ora, a obra foi executada e paga até 31.07.2018, e a candidatura a financiamento BEI foi aprovada pelo executivo municipal de Figueiró dos Vinhos após essa data (12.09.2018).

17. É que o empréstimo em causa não pode ser concedido para um qualquer investimento, mas apenas para o investimento concretamente identificado no contrato de financiamento. E no presente caso, tal não seria possível, pois o investimento em causa já não carece de financiamento pois está integralmente pago. Ou seja, à luz da legislação que regula a contratação de empréstimos por parte de autarquias locais, não existe fundamento legal para a contratação do empréstimo em causa, por ausência de necessidade (legal) de financiamento por parte do MFV, ou, dito de outro modo, por ausência de nexo de causalidade entre o empréstimo a contrair e o (pretense) investimento a realizar.
18. O Tribunal de Contas já se pronunciou sobre casos análogos ao presente em diversos arestos, recusando o visto a contratos de empréstimo em que o investimento em causa já se encontrava executado e pago: Acórdão n.º 19/07 – 1.ª S/PL, de 19.11.2007; Acórdão n.º 34/2010 – 1.ª S/PL, de 17.12.2010; e Acórdão n.º 15/2014 – 1.ª S/SS, de 27.05.2014.

E como se referiu no supracitado Acórdão n.º 34/2010, «*o produto dos empréstimos não pode ser aplicado em despesas que não aquelas que resultem dos concretos investimentos a que se destinam*».

#### **b) Das consequências da ilegalidade verificada**

19. A operação de crédito em causa não tem sustentação legal, por violação do disposto no artigo 51.º, n.ºs 1 e 2 do RFALEI, normas que têm inquestionável natureza financeira.
20. Consequentemente, mostra-se preenchida a previsão do n.º 2 do artigo 4.º do RFALEI, sendo nulas as deliberações dos órgãos executivo e deliberativo municipais de Figueiró dos Vinhos que autorizaram a contratação do referido empréstimo, por estar em causa uma despesa não permitida por lei, o que gera, igualmente a nulidade do próprio contrato. Nulidade que se obtém, ainda, por força



do disposto no artigo 59.º, n.º 2, al. c) do Regime Jurídico das Autarquias Locais (RJAL), aprovado pela Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro.

21. Ora, nos termos das alíneas a) e b) do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC, tanto a nulidade como a violação direta de normas financeiras constituem fundamentos de recusa de visto.

### III – DECISÃO

Pelos fundamentos supra indicados, acordam os juízes do Tribunal de Contas, em subsecção da 1.ª Secção, em decidir recusar o visto ao contrato identificado no §1. deste acórdão.

São devidos emolumentos nos termos do artigo 5.º, n.º 3, do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas (Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de maio, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 139/99, de 28 de agosto, e pela Lei n.º 3-B/2000, de 4 de abril).

Lisboa, 2 de julho de 2019

Os Juízes Conselheiros,

---

(Fernando Oliveira Silva, Relator)

---

(Mário Mendes Serrano)

---

(Alziro Antunes Cardoso)



Fui presente

A Procuradora-Geral Adjunta,

---