

ASSUNTO:	Alteração dos projetos de investimento identificados no contrato de empréstimo: da sujeição a autorização da Assembleia Municipal e a fiscalização prévia do Tribunal de Contas	
Parecer n.º:	INF_DAAL_AMM_3985/2020	
Data:	30-04-2020	

Pelo Senhor Presidente da Câmara Municipal foi solicitado esclarecimento sobre *“a possibilidade de o Município utilizar a verba já prevista no contrato de empréstimo para projetos da mesma natureza daqueles que integravam o Programa de Investimento (...) 2020, ainda que as obras ocorram em diferentes locais, sem (nova) submissão 1) aos órgãos autárquicos e 2) a visto do Tribunal de Contas.”*

Com relevância para as questões em análise refere-se o seguinte:

A contratação do empréstimo bancário, no montante de 8.500.000,00€, foi aprovada em reunião da assembleia municipal de 03.09.2018.

O processo de contratação foi submetido a fiscalização prévia do Tribunal de Contas, tendo o visto sido concedido a 17.01.2019.

Nos termos da cláusula primeira do respetivo contrato, o empréstimo destina-se a *“financiar o Programa de Investimento (...) 2020 e a realização das respetivas obras municipais (conforme proposta de utilização do empréstimo para financiamento de investimento autárquico onde estão previstas todas as obras a realizar e respetivos valores que constituem o anexo deste 1 deste contrato).”*¹

Sucedo que conforme vem referido *“no atual contexto do município já não se revelam pertinentes as intervenções que concretamente tinham sido previstas realizar nos locais melhor identificados no anexo 1 do*

¹Anota-se que o contrato de empréstimo não foi remetido para análise, tendo a transcrição da citada cláusula sido efetuada pelo Município.

contrato, pretendendo agora o município utilizar aquelas verbas em diferentes obras embora todas da mesma natureza daquelas que haviam sido previamente aprovadas”.

Cumpre, pois, informar:

A apreciação das questões colocadas pressupõe uma incursão, ainda que necessariamente breve, pelo regime de crédito e de endividamento municipal - genericamente regulado na Lei n.º 73/2013, de 03 de setembro² e na Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro³ - bem como obriga ao enquadramento legal dos atos sujeitos a fiscalização prévia do Tribunal de Contas.

Começando pelo regime de crédito e de endividamento municipal, sublinha-se que a contração de empréstimos pelos municípios é *“conformada por normas de natureza financeira estabelecidas nos aludidos diplomas nomeadamente, quanto a um procedimento vinculado de autorização do empréstimo em que se avalia da sua necessidade e adequação para uma concreta finalidade legal que o legitima.”*⁴

Com efeito, é sabido que a contração de empréstimos pelos municípios é, obrigatoriamente, autorizada pelo órgão deliberativo, sendo que os contratos de empréstimo cujos efeitos se mantenham ao longo de dois ou mais mandatos são objeto de aprovação por maioria absoluta dos membros da assembleia municipal em efetividade de funções.⁵

O pedido de autorização à assembleia municipal para a contração de empréstimos é acompanhado de demonstração de consulta, e informação sobre as condições praticadas quando esta tiver sido prestada, em, pelo menos, três instituições autorizadas por lei a conceder crédito, bem como de mapa demonstrativo da capacidade de endividamento do município.⁶

² Estabelece o regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais, doravante, abreviadamente, designado RFALEI.

³ Aprova o Regime Jurídico das Autarquias Locais, na sua atual redação (RJAL).

⁴ Cf. Acórdão n.º 7/2020, do Tribunal de Contas, em Plenário da 1.ª Secção, de 6.02.2020, acessível em <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/acordaos/lspl/Documents/2020/ac007-2020-lspl.pdf> e que, nesta parte, aqui acompanhamos.

⁵ Cf. Alínea f) do n.º 1 do artigo 25.º do RJAL e n.º 6 do artigo 49.º do RFALEI, respetivamente.

⁶ Cf. N.º 5 do artigo 49.º do RFALEI.

É também sabido que, em obediência ao princípio da tipicidade dos empréstimos das autarquias locais, os mesmos apenas podem ser contraídos para a prossecução de finalidade especificamente prevista na lei.⁷

Em concreto, no que respeita aos empréstimos de médio e longo prazo, uma das finalidades previstas na lei para a sua contração é a aplicação em investimentos.⁸

A contração de empréstimos de médio e longo prazo para aplicação em investimentos exige que tais investimentos sejam identificados no respetivo contrato de empréstimo e, caso ultrapassem 10 % das despesas de investimento previstas no orçamento do exercício, que sejam submetidos, independentemente da sua inclusão no plano plurianual de atividades, a discussão e a autorização prévia da assembleia municipal.⁹

Por conseguinte, no âmbito do procedimento vinculado de autorização da contração dos empréstimos, a assembleia municipal não só afere da necessidade e da adequação do empréstimo em função dos investimentos a financiar, como também se pronuncia, em momento prévio, sobre os concretos projetos a realizar quando os mesmos ultrapassem 10% das despesas de investimento previstas no orçamento do exercício, independentemente da sua inclusão no plano plurianual de atividades.

O que significa que em causa não deixa de estar uma decisão política dos órgãos autárquicos, em matéria de financiamento e endividamento, que, nas condições e dentro dos limites legalmente admissíveis, optam pela contratação de empréstimos para aplicação em determinado investimento, em detrimento da utilização de fundos próprios para esse fim.

Neste sentido, afigura-se que a obrigatoriedade de identificação dos investimentos a financiar no contrato de empréstimo não só legitima a finalidade legal para a qual o empréstimo foi contraído, como simultaneamente delimita o âmbito da autorização concedida pela assembleia municipal.

⁷ Cf. N.º 1 do artigo 49.º do RFALEI.

⁸ Nos termos do n.º 1 do artigo 51.º do RFALEI, os empréstimos de médio e longo prazo podem também ser contraídos para substituição de dívida nas condições previstas nos n.ºs 3 a 8 ou ainda para proceder de acordo com os mecanismos de recuperação financeira municipal. Excecionalmente, e até 30 de junho de 2020, os empréstimos podem ser contraídos para financiar despesas destinadas ao combate aos efeitos da pandemia da doença COVID-19, nos termos previstos no Decreto-Lei n.º 6/2020, de 10 de abril.

⁹ Cf. N.º 2 do artigo 51.º do RFALEI.

Conforme se afirma no Acórdão do Tribunal de Contas que aqui acompanhamos “o empréstimo (...) não pode ser concedido para um qualquer investimento, mas apenas para o investimento concretamente identificado no contrato de financiamento.”

No caso em análise, embora se desconheça se os investimentos constantes do “Programa de Investimento (...) 2020” foram objeto de discussão e autorização prévias pela assembleia municipal, nos termos supra expendidos, é inequívoco que tais investimentos constituem, como é exigível, parte integrante do contrato de empréstimo, constando do Anexo I as obras a realizar e respetivos valores.

O que equivale a afirmar que a assembleia municipal autorizou a contração do empréstimo para a realização dos investimentos concretamente identificados no respetivo contrato.

Assim sendo, a circunstância de se pretender realizar projetos da mesma natureza (obras) daqueles que integravam o “Programa de Investimento (...) 2020” não invalida que se trate de investimentos distintos, não identificados no contrato de empréstimo e como tal não autorizados pela assembleia municipal e que, por esse motivo, implicam uma nova apreciação por parte daquele órgão para efeitos de alteração da autorização anteriormente concedida.

Realça-se que, conforme supra explanado, à assembleia municipal cabe autorizar a contração do empréstimo, aferindo da sua necessidade para a realização de um concreto investimento.

Acresce referir que se os novos projetos a realizar ultrapassarem 10% das despesas de investimento previstas no orçamento do exercício, os respetivos investimentos terão obrigatoriamente que ser objeto de discussão e autorização prévia pela assembleia municipal, independentemente da sua inclusão no plano plurianual de atividades.

Passando, agora, ao enquadramento dos atos e contratos sujeitos a fiscalização prévia do Tribunal de Contas, salienta-se que, de acordo com a alínea a) do n.º I do artigo 46.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas¹⁰ (LOPTC), estão sujeitos à fiscalização prévia do Tribunal de Contas todos os atos de que resulte o aumento da dívida pública fundada das autarquias bem como os atos que modifiquem as condições gerais de empréstimos visados.

¹⁰ Cf. Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, na sua atual redação.

Em consonância com a jurisprudência do Tribunal de Contas “A norma da alínea a) do n.º 1 do artigo 46.º da LOPTC reporta-se no caso de autarquias locais a três tipologias distintas de atos suscetíveis de composição analítica:

40.1 Atos de assunção de empréstimos ou de locações financeiras de que resulte o aumento da dívida pública fundada (isto é, dívida que não se destina a ser paga até 31 de dezembro do ano em que foi assumida);

40.2 Atos de alteração das condições estabelecidas em instrumentos financeiros anteriormente assumidos que alterando a qualificação da respetiva dívida determinam que a mesma passe a constituir dívida pública fundada (no caso de empréstimos, ainda que a respetiva contração não estivesse sujeita a fiscalização prévia, por não ter dado origem a dívida pública fundada mas apenas dívida pública flutuante, o ato que determina a modificação da qualificação da dívida gerada pelo empréstimo é sujeito a fiscalização prévia enquanto ato de aumento da dívida pública fundada);

40.3 Atos que modifiquem as condições gerais de empréstimos visados independentemente do impacto que essas alterações tenham na dívida pública fundada.”¹¹

Ora, atendendo a este último segmento, verifica-se pois que, ainda que a modificação possa não ter impacto na dívida fundada do município, a alteração de uma das condições gerais de empréstimo visado determina a sujeição a fiscalização prévia do Tribunal de Contas.

Sublinha-se que, nos instrumentos geradores de dívida pública, como é o caso dos empréstimos, a fiscalização prévia tem por fim verificar, designadamente, a observância dos limites e sublimites de endividamento e as respetivas finalidades, estabelecidas pela Assembleia da República.¹²

Ora, tendo presente que a lei impõe que os investimentos para os quais o empréstimo é contratado sejam identificados no respetivo contrato, afigura-se, que a pretensão em análise de executar outros investimentos que não os identificados, consubstancia um ato que altera as condições gerais do empréstimo visado.

Na verdade, muito embora no caso em apreço, possa não resultar, conforme vem afirmado, “desvirtuado o propósito do contrato ou alterada a sua substância”, não subsistem dúvidas, quanto à alteração da sua

¹¹ Cf. Acórdão n.º 11/2019, do Tribunal de Contas, em Plenário da 1.ª Secção, de 9 de abril, acessível em <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/acordaos/1spl/Documents/2019/ac011-2019-1spl.pdf>

finalidade, expressamente prevista na cláusula primeira, porquanto são alterados os projetos do “Programa de Investimento (...) 2020” que legitimaram a sua contração e para os quais foi concedida a autorização pela assembleia municipal.

Neste contexto, o ato da assembleia municipal que venha a autorizar a alteração das condições do empréstimo visado deve, a nosso ver, ser submetido a fiscalização prévia do Tribunal de Contas nos termos e para os efeitos previstos na alínea a) do n.º I do artigo 46.º da LOPTC.

Em conclusão:

A contração de empréstimos pelos municípios é, obrigatoriamente, autorizada pelo órgão deliberativo, sendo que os empréstimos de médio e longo prazo apenas podem ser contraídos para uma das finalidades previstas na lei.

A contratação de empréstimos de médio e longo prazo para aplicação em investimentos exige que tais investimentos sejam identificados no respetivo contrato de empréstimo e, caso ultrapassem 10 % das despesas de investimento previstas no orçamento do exercício, que sejam submetidos, independentemente da sua inclusão no plano plurianual de atividades, a discussão e a autorização prévia da assembleia municipal.

A obrigatoriedade de identificação dos investimentos a financiar no contrato de empréstimo não só legitima a finalidade legal para a qual o empréstimo foi contraído, como delimita o âmbito da autorização concedida pela assembleia municipal.

Assim, a circunstância de, no caso em apreço, se pretender realizar projetos da mesma natureza (obras) daqueles que integravam o “Programa de Investimento (...) 2020” não invalida que se trate de investimentos distintos, não identificados no contrato de empréstimo e como tal não autorizados pela assembleia municipal e que, por esse motivo, implicam uma nova apreciação por parte daquele órgão para efeitos de alteração da autorização anteriormente concedida.

Neste contexto, o ato da assembleia municipal que venha a autorizar a alteração das condições do empréstimo visado deve, a nosso ver, ser também submetido a fiscalização prévia do Tribunal de Contas, nos termos e para os efeitos previstos na alínea a) do n.º I do artigo 46.º da LOPTC, porquanto

¹² Cf. N.º 2 do artigo 44.º da LOPTC

altera as condições gerais do empréstimo anteriormente visado, modificando os projetos que legitimaram a sua contração e para os quais foi inicialmente concedida a autorização da assembleia municipal.