



Transitado em julgado em 10/03/03

ACORDÃO Nº 17 /2003-17.Fev-1ªS/SS

Proc. nº 3 207/02

1. A **Câmara Municipal de Lagos** remeteu para fiscalização prévia deste Tribunal o "**Contrato de Empréstimo**", celebrado com a **Caixa Geral de Depósitos**, no valor de **4.000.000,00 €**, destinado ao financiamento de "aquisição de habitação social" e de vários projectos "comparticipados por fundos comunitários", que mais adiante se enumerarão.

2. Dos elementos constantes do processo, relevam para a decisão os seguintes factos, que se dão como assentes:

- De acordo com a informação nº 218 – DAG – GPCFEAE de 29.05.02 a Câmara Municipal de Lagos (doravante CML), por não conseguir arrecadar receitas previstas (designadamente de "Venda de Bens de Investimentos" e de "Comparticipação de empresas") e também por terem ocorrido desvios às verbas de algumas obras, achava-se na necessidade de "*contrair junto da banca um empréstimo normal de médio e longo prazo, no valor de € 6.484.372,00*", para financiamento dos seguintes projectos: Edifício Multifunções no Chinicato – Aquisição de prédio; Edifício Multifunções no Chinicato – Obras de adaptação; Instalações de apoio aos equipamentos desportivos nas povoações (sedes e outros); Sistema de distribuição de água reciclada; e Zona Desportiva – 2ª fase Pavilhão, piscina e outros);
- Em sessão de 5 de Junho de 2002, atenta a referida informação e também porque os ditos projectos "*não contam com qualquer outro financiamento, quer Comunitário quer nacional*", a CML deliberou, por maioria, "*desenvolver um processo de empréstimo*" até àquele montante;



Tribunal de Contas

- Na sequência e em cumprimento desta deliberação, por ofícios-convite de 12 de Junho de 2002, foram consultadas dez instituições bancárias, tendo respondido positivamente apenas a Caixa Geral de Depósitos (CGD) com proposta de concessão de empréstimo no montante de 4.000.000,00 € e o Banco Espírito Santo (BES) com proposta de empréstimo pela totalidade solicitada;
- Em reunião de 4 de Setembro de 2002, a CML *"deliberou, por maioria manifestar intenção de desenvolver o processo de empréstimo com a Caixa Geral de depósitos"*;
- Contra esta deliberação votou uma vereadora, deixando expresso em acta: *" Em 5 de Junho último, quando esteve presente nesta Câmara a proposta de "Formalização de contrato de empréstimo", já se encontrava em vigor a legislação de 31 de Maio de 2002, a qual no parágrafo 1 do seu artº 7º determina que os municípios não possam aumentar o seu endividamento durante o ano de 2002, excepto se os empréstimos se destinarem a financiar programas de habitação social ou projectos com participação de fundos comunitários. Não era o caso, àquela data, por isso votei contra a proposta, por declaradamente ir contra a Lei vigente. Não é o caso hoje, motivo pelo qual mantenho a posição então assumida. Afirma o Senhor Presidente que é uma injustiça. Será, mas uma injustiça não legitima uma ilegalidade. Vivemos num estado de Direito e será bom que sejam as instituições públicas as primeiras a dar o exemplo, cumprindo a Lei"*;
- Em 14 de Outubro, a Assembleia Municipal, na terceira reunião da sessão ordinária de Setembro de 2002, autorizou, por maioria, a CML a contrair junto da Caixa Geral de Depósitos o empréstimo de médio e longo prazo até ao montante de 4.000.000,00 €, para financiamento dos projectos de investimento antes referidos (cfr. certidão junto aos autos);
- Na mesma sessão, a Assembleia Municipal aprovou, por maioria, uma proposta da CML, relativa à contracção do empréstimo, do seguinte teor: *"que os fundamentos para o financiamento sejam: Um – As acções constantes na proposta aprovada pela Câmara, e/ou; Dois – Quaisquer outras acções constantes do Plano Plurianual de*



Tribunal de Contas

Investimento para o ano de dois mil e dois, caso tal se mostre mais vantajoso/desejável para a obtenção do financiamento, dadas as restrições legais" (cfr. certidão junto aos autos);

- Através da Informação nº 430, de 30 de Outubro de 2002 o responsável pelo GPCFEAE, atenta a maior dificuldade na contratação de empréstimos resultantes da Lei de Estabilidade Orçamental e da Lei nº 16-A/2002, de 31 de Maio não só para 2002 mas, sobretudo, para 2003, é *"de opinião que a Câmara Municipal deverá contratar todos os empréstimos possíveis ainda durante o corrente ano"* (2002) propõe ao Presidente da CML a reafecção do empréstimo, tendo em conta as excepções previstas na al. c) do nº 1 do artº 7º da citada Lei nº 16-A/2002, aos seguintes projectos:
 - Construção de habitação social – construção de fogos a custos controlados em diversas áreas do Município – 1.133.194,49 € (Protocolo celebrado com o INH em 1-03-2002);
 - Conservação e recuperação do Mercado Municipal da Avenida – 299.290,03 € (Remanescente do valor não financiado pelo FEDER e medida 5 do Eixo 1 do PROAlgarve);
 - POLIS – Parque Central da Cidade – 1.197.117,77 € (Protocolo a celebrar em 4-11-2002 com a Administração Central); e
 - Zona Desportiva – 2ª Fase (Construção do Pavilhão e Piscina) – 1.370.397,71 € (Pré-candidatura apresentada ao PROAlgarve);
- Sobre esta proposta lançou o Exmº Presidente da Câmara, em 31 de Outubro de 2002, o seguinte despacho: *"Concordo. Proceda-se às formalidades legais"*;
- A CML, em reunião de 6 de Novembro de 2002, aprovou, por unanimidade, a reafecção do empréstimo nos termos da Informação nº 430, de 30 de Outubro de 2002 do responsável pelo GPCFEAE, acima referida;
- Em reunião de 20 de Novembro de 2002 a CML aprovou, por unanimidade, a aceitação das cláusulas contratuais, deliberação comunicada à CGD por ofício de 25 do mesmo mês;



Tribunal de Contas

- Para além do montante (4.000.000,00 €), o contrato em apreço tem como principais características:
 - Natureza - abertura de crédito (cláusula 1)
 - Finalidade - os investimentos a que fora reafectado, acima descritos e pelos montantes ali referidos (cláusula 3)
 - Prazo - 20 anos (cláusula 4)
 - Utilização e deferimento - os primeiros 36 meses do prazo (cláusula 5)
 - Taxa de juro - variável (cláusula 8)

3. Dos autos não constavam elementos que comprovassem que os investimentos a cujo financiamento o empréstimo se destina estivessem abrangidos pelas excepções da al. c) do nº 1 do artº 7º da L. nº 16-A72002, onde tal empréstimo se fundamentava do ponto de vista legal, foram solicitadas à CML elementos e informações sobre o assunto, bem como as respectivas fichas de homologação dos projectos a co-financiar por fundos comunitários.

A este pedido respondeu, num primeiro momento, o Exmº Presidente da Câmara, ofício nº 25 592, de 26 de Dezembro de 2002, nos seguintes termos:

“1.1. — Junto se anexam os seguintes documentos:

- > *Acordo de Colaboração entre o Município de Lagos e o Instituto Nacional de Habitação, para a Construção e/ou Aquisição de 56 Fogos*
- > *Formulário de Candidatura ao Programa Operacional da Região do Algarve — Componente FEDER para a Reconstrução do Mercado da Avenida, bem como ofício da CCR Algarve, dando conta da sua aprovação condicional*
- > *Contrato Programa estabelecido entre a Direcção Geral do Ordenamento do Território, Direcção Regional do Ambiente e do Ordenamento do Território do Algarve e a Câmara Municipal de Lagos, no âmbito do Polis para a Requalificação da Frente Ribeirinha, Qualificação da Zona Envolvente às Muralhas e a Renovação Urbana da Cidade de Lagos*



Tribunal de Contas

> *Fichas de Candidatura ao PROALGARVE, Eixo 3 — Medida 10, relativas à Construção de um Pavilhão Gimnodesportivo e de Piscinas Municipais.*

(...)

5. O Acordo de Colaboração entre a Câmara e o INH, encontra-se homologado, por sua Ex. o Secretário de Estado da Habitação, desde 01 de Março de 2002 e o processo de construção vai ocorrer nos anos 2003 e 2004 conforme documento 1, razão pelo qual não foi o mesmo ainda submetido ao visto desse venerando Tribunal.....”

Os documentos remetidos não comprovavam que os investimentos em causa se encontrassem contratualizados (no caso da construção de habitação social) ou aprovados e homologados para financiamento no âmbito do III Quadro Comunitário de Apoio (os outros) na data em que o empréstimo foi contraído, pelo que foi a CML directamente questionada sobre a legalidade da contracção do empréstimo ao que respondeu, ofício nº 2 568, de 11 de Fevereiro de 2003:

“1. A construção ou aquisição de 56 fogos destinados a habitação social não foram objecto de contratualização (empreitada ou contrato de compra e venda). O processo de construção deverá ocorrer durante o ano de 2003 e 2004.

Prevê-se que o investimento dos mesmos seja executado conforme o estabelecido no Acordo de Colaboração entre o Município de Lagos e o Instituto Nacional de Habitação (em anexo mapa da programação financeira e programação em PPI da despesa referente a este projecto).

2. Na altura da preparação do presente empréstimo já tinham sido iniciados os processos relativos aos projectos a que este financiamento se destina.

Cumpridas todas as formalidades, existia a expectativa da obtenção das respectivas aprovações até ao final do ano económico de 2002.

De facto, no que respeita ao projecto da Zona Desportiva (Construção de Pavilhão e Piscinas), foi-nos enviado pela CCRA Algarve, em Dezembro último, parecer favorável



Tribunal de Contas

definindo-o como prioritário, no sentido deste poder vir a beneficiar dos apoios previstos para a Medida 10 do Eixo 3 do PROALgarve.

A celebração da assinatura do projecto financiado no âmbito do Programa POLIS foi concretizada durante o ano económico de 2002.

Até à presente data o PDM permanece ineficaz, motivo pelo qual não foi possível obter a homologação, dentro do prazo exigido, para o projecto do Mercado da Avenida.

O processo de empréstimo foi precedido de um planeamento e avaliação em concreto das necessidades financeiras que visavam garantir a concretização do Plano Plurianual de Investimentos e, nomeadamente das obras em causa.

Os protocolos celebrados correspondem assunção de um compromisso efectivo pelo município. A aprovação da pré-candidatura do projecto da Zona Desportiva abre todas as perspectivas a um desfecho favorável para a formulação da respectiva candidatura ao PROALgarve. A impossibilidade de contratação deste empréstimo, uma vez que os meios financeiros próprios disponíveis poderão revelar-se insuficientes, constitui um elevado risco podendo mesmo comprometer a realização dos projectos objecto do actual empréstimo."

4. Apreciando

Como resulta da factualidade descrita em **2.** a contracção do empréstimo objecto do contrato em apreço foi decidida para um fim diferente, projectos diferentes, daquela a que agora se destina. Era um empréstimo *normal, de médio e longo prazo* e para financiar projectos que *não contam* (contavam) *com qualquer outro financiamento, quer Comunitário quer nacional.*

Só mais tarde, em reunião de 6 de Novembro de 2002, é que a CML redirecciona o empréstimo para projectos que se integrassem na previsão da al. c) do nº 1 do artº 7º da Lei nº 16-A/02, de 31 de Maio (primeira alteração à Lei nº 109-B/2001, de 27 de Dezembro – Orçamento do Estado para 2002), obtendo, para isso, a concordância da CGD.

È, portanto, ao abrigo daquele dispositivo legal que o presente contrato deve ser apreciado.



Tribunal de Contas

Ora, o artº 7º da Lei nº 16-A/02 proibiu, após a sua entrada em vigor (que ocorreu em 5 de Junho de 2002), os municípios de contrair empréstimos que impliquem o aumento do seu endividamento líquido, com excepção [nº 1, al c)], apenas, dos que se destinassem: (i) a programas de habitação social; (ii) à construção e reabilitação de infra-estruturas no âmbito do EURO 2004; e (iii) ao financiamento de projectos com comparticipação de fundos comunitários. E mesmo quanto a estas excepções a citada al. c), na sua parte final, impõe que naqueles projectos sejam prioritariamente utilizados recursos próprios. Só na ausência ou insuficiência destes se poderia, então, recorrer à contracção de empréstimos.

Refira-se, a propósito, que a Lei que aprovou o Orçamento do Estado para o corrente ano de 2003, no seu artº 19º, para além de outras restrições, mantém a proibição de contracção de empréstimos que aumentem o endividamento líquido global dos municípios, consagrando, agora, só a excepção no que respeita a financiamentos destinados à construção e reabilitação de infra-estruturas no âmbito do EURO 2004.

Houve, portanto uma evolução restritiva, ou seja, de 2002 para 2003 foram reduzidas as possibilidades de as autarquias recorrerem ao crédito público. Porém, esta Lei não é ainda aplicável ao caso que nos ocupa.

Como é sabido e no próprio nº 1 do artº 7º da Lei nº 16-A/2002 expressamente se refere, estas medidas restritivas para o recurso ao crédito têm em vista *"garantir o cumprimento dos objectivos do Governo em matéria de défice público para o conjunto do sector público administrativo"*.

Esta razão de ser de medidas tão limitativas do endividamento autárquico, impostas por uma conjuntura de aperto financeiro, obriga a um grande rigor na avaliação da verificação das excepções permissivas da contracção de empréstimos. Ou seja, torna-se necessário ponderar se os factos e as razões invocadas para a contracção do empréstimo se apresentam como verdadeiras excepções e representam reais e actuais necessidades de financiamento. A não ser assim *"poderia"*, como se escreveu no acórdão nº 9/2003-Jan.28-1ªS/SS, *"estar a constituir-se – para o que der e vier – uma espécie de almofada financeira"* ou, como dizia o Exmº Presidente da Associação Nacional de Municípios em entrevista publicada no Diário de Notícias de 30 Janeiro de 2003, estariam a contrair-se empréstimos *"para manter uma certa*



Tribunal de Contas

segurança, mas sem necessidade". E com clara violação da letra e, sobretudo, do espírito da norma acima citada, acrescentamos nós.

No caso em apreço está adquirido, no processo, que o presente empréstimo aumenta o endividamento líquido da autarquia.

Portanto, vejamos se, como pretende a autarquia, o mesmo se integra nas excepções "*habitação social*" e "*empréstimos destinados ... ao financiamento de projectos com participação de fundos comunitários*", consagradas na al. c) do nº 1 do citado artº 7º.

A norma acabada de transcrever, pelas razões que a sustentam e pela evolução restritiva que apresenta na Lei que aprovou o Orçamento do Estado para o corrente ano, encerra uma ideia de presente, de actualidade. Isto é, o acréscimo de endividamento só é admitido para projectos já em execução ou na eminência da sua concretização à data da contracção do empréstimo.

No caso da *habitação social* essa concretização só é segura com a contratualização das respectivas empreitadas ou da aquisição e não com a celebração de um qualquer Acordo de Colaboração entre uma autarquia e o Instituto Nacional de Habitação. Até porque estes acordos visam, na sua essência, a obtenção de uma participação financeira junto do INH.

Já quanto aos "*projectos com participação de fundos comunitários*" a ideia de presente que, como dissemos, a norma encerra, significa que os projectos envolvidos devem ter assegurado o financiamento dos fundos comunitários, pelo menos, à data da contracção do empréstimo. Dito de outra forma, só os projectos com financiamento comunitário garantido poderão dar suporte à excepção de aumento de endividamento líquido e permitir a contracção pela autarquia de um novo empréstimo. Não os projectos candidatos a esse financiamento ou eventualmente financiáveis.

Ora, no caso em apreço, os projectos a financiar, à data da contracção do empréstimo, não estavam, como não estão ainda, contratualizados (caso da habitação social) e não tinham como não têm ainda, o financiamento comunitário garantido por falta da respectiva homologação (os restantes).

Não estão, assim, preenchidos os requisitos das excepções da acima citada al. c).



Tribunal de Contas

Não podendo o empréstimo em causa configurar-se como excepção e dado que do mesmo resulta o aumento do endividamento líquido da autarquia, mostra-se violada a al. a) do nº 1 do artº 7º da Lei nº 16-A/2002, de 31 de Maio, norma de inquestionável natureza financeira.

5. Concluindo.

Nos termos da al. b) do nº 3 do artº 44º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto a violação directa de norma financeira constitui fundamento da recusa do visto.

Assim, pelos fundamentos expostos e na esteira dos acórdãos nº 9/2003-Jan.28-1ªS/SS, lavrado nos processos 3 033 a 3 039/02 e nº 13/2003-4.Fev-1ªS/SS, lavrado no processo nº 3.438/02, acorda-se em Subsecção da 1ª Secção deste Tribunal em recusar o visto ao mencionado contrato.

Não são devidos emolumentos.

Lisboa, 17 de Fevereiro de 2003.

Os Juízes Conselheiros

(Pinto Almeida – Relator)

(Adelina Sá Carvalho)

(Lídio de Magalhães)

O Procurador-Geral Adjunto

(Jorge Leal)