



Não transitado em julgado

Acórdão nº 19 /03 – 18.Fev – 1ªS/SS

Processo nº 3192/02

1. A Câmara Municipal de Grândola remeteu para fiscalização prévia um contrato de empréstimo celebrado com o Banco BPI, SA, no montante de € 1.217.000, destinado ao financiamento de treze projectos:

1.1. Reabilitação Urbana da Vila – 4ª Fase:

€ 168.816,53

1.2. Plano de Requalificação Urbanística do Carvalho – 1ª Fase: €
79.410,15

1.3. Tratamento da Marginal da Aldeia da Justa:

€ 73.745,77

1.4. Habitação Social – Infraestruturas :

€ 50.244,41

1.5. Arruamentos, Rede de Esgotos e ETAR da Paragem Nova: €
130.451,39

1.6. Execução de Arruamento e Rede de Esgotos Domésticos em
Canal-Caveira

€ 19.143,64

1.7. Escola Básica nº 1 de Grândola

€ 150.683,72

1.8. Feira de Turismo, Ambiente e Desenvolvimento

€ 88.961,00

1.9. Melhoria da Acessibilidade Concelhia 1ª Fase – 2000/2002 €
81.969,45

1.10. Arruamentos, Drenagem de Águas Residuais e ETAR Norte
e Sul do Lousal

€ 177.229,55



Tribunal de Contas

1.11. Arruamentos, Drenagem de Águas Residuais e ETAR Silha
do Pascoal

€ 80.087,00

1.12. Jardim de Infância de Água Derramada

€ 33.052,70

1.13 Sistema de Abastecimento de Água ao Pego e Lagoa Formosa

€83.204,69

2. São os seguintes os factos apurados:

2.1. Em reunião de 23 de Outubro de 2002, o Executivo Camarário deliberou ratificar o Despacho nº 51/2002, do Presidente da Câmara, pelo qual este decidiu, face à proposta técnica que propugnava a contracção de um empréstimo até € 1.000.000 em 2002, e “face às enormes dificuldades, quer de tesouraria, quer relativamente a novas iniciativas”, contrair um **empréstimo no montante de € 1.217.000**, para **financiamento dos projectos participados por fundos comunitários** o que se incluiria nas excepções da alínea c) do nº 1 do artigo 7º da Lei nº 16-A/2002, de 31 de Maio.

2.2. Consultadas cinco instituições bancárias, foram recebidas duas propostas, das quais, uma vez apreciadas, a do BPI foi considerada pela Câmara, na reunião de 6 de Novembro, a mais favorável.

2.3. Na sua sessão extraordinária de 13 de Novembro, a Assembleia Municipal de Grândola aprovou o empréstimo nos termos propostos pela Câmara, sendo o respectivo clausulado aprovado em reunião da Câmara de 20 de Novembro.

2.4. O contrato foi outorgado em 18 de Novembro, constando da sua cláusula 2ª (“Fim”) que o empréstimo se destina exclusivamente a financiar a execução de projectos de investimento participados pelo FEDER e



Tribunal de Contas

aprovados no âmbito do Quadro Comunitário de Apoio 2000-2006 ou dos programas de iniciativa comunitária.

3. Prevê o artigo 23º da Lei nº 42/98, de 6 de Agosto, que os municípios podem contrair empréstimos (nº 1), devendo o pedido de autorização à Assembleia Municipal ser acompanhado de informação sobre as condições praticadas por três ou mais instituições de crédito (nº 5), sendo uma das competências da Assembleia Municipal – artigo 53º da Lei nº 169/99, de 18 de Setembro - aprovar ou autorizar a contracção de empréstimos (alínea d) do nº 2).

Em 31 de Maio do ano passado, foi publicada a Lei nº 16-A/2002, que aprovou a 1ª Alteração à Lei nº 109-B/2001, de 27 de Dezembro (Orçamento do Estado 2002), cujo artigo 7º, epígrafado “endividamento municipal em 2002”, dispunha no seu nº 1, alínea a), que não poderiam ser contraídos quaisquer empréstimos que implicassem o aumento do endividamento líquido dos municípios no decurso desse ano orçamental, isto com efeitos desde 5 de Junho.

Ficaram excepcionados os empréstimos destinados a programas de habitação social, à construção e reabilitação das infra-estruturas do EURO 2004 e ao financiamento de projectos com participação de fundos comunitários, devendo, contudo, ser utilizados prioritariamente os recursos financeiros próprios para esse efeito.

Tal como se refere no nº 1 do artigo 7º da Lei nº 16-A/2002, as restrições nele consagradas integram e constituem a forma de garantir o cumprimento dos objectivos do Governo em matéria de défice público e de dívida pública, pelo que o seu rigoroso cumprimento consubstancia e prossegue um propósito de interesse nacional a que a lei associou as Autarquias locais.

No caso em apreço é indiscutível que a contracção do empréstimo ocorreu quando vigorava já a Lei nº 16-A/2002, pelo que este se encontra



Tribunal de Contas

abrangido pela previsão da alínea a) do nº 1 do seu artigo 7º, como aliás a Câmara reconhece. Acresce que os actos preparatórios da outorga – deliberações do Executivo e da Assembleia Municipal – tiveram também lugar em plena vigência da Lei nº 16-A/2002.

4. Tendo sido solicitadas pelos Serviços deste Tribunal, para instrução complementar do processo, as fichas de candidatura dos vários projectos e comprovativo de que estes estavam aprovados pelo Gestor do programa do QCA III e homologados pelo Senhor Ministro da tutela, foi esclarecido pelo Exmo. Presidente da autarquia que “os projectos em relação aos quais não são enviadas as fichas de candidatura aprovadas e homologadas, já foram aceites pela CCR Alentejo, encontrando-se na fase de apreciação técnica para serem submetidos à próxima reunião da Unidade de Gestão”, considerando ainda que, como as candidaturas em questão são idênticas a outras já homologadas, “não deverá estar em causa a sua aprovação”, sendo que “na eventualidade de alguma das candidaturas não ser aprovada, o recurso ao financiamento será reduzido no valor proporcional do respectivo projecto”.

Foi, assim, possível concluir, face à documentação entretanto recebida, que:

4.1. Obtiveram parecer favorável da Unidade de Gestão e despacho homologatório do Senhor Ministro das Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente ou da anterior Ministra do Planeamento os seguintes projectos:

- **Arruamentos e Drenagem de Águas Residuais e ETAR Norte e Sul do Lousal** (comparticipação do FEDER em €410.834,21) – parecer da UG de 02.10.00 e homologação em 07.10.02;
- **Arruamentos e Drenagem de Águas Residuais Domésticas e Pluviais da Silha do Pascoal** (comparticipação do FEDER de 37.464 contos) – parecer da UG de 02.10.00 e homologação em 07.01.02;



- **Sistema de Abastecimento de Água ao Pego e Lagoa Formosa** (comparticipação do FEDER em €194.144,27) – parecer da UG de 01.07.02 e homologação em 06.08.02;

4.2. Encontram-se pendentes os seguintes projectos:

- **Reabilitação Urbana da Vila — 4ª fase:** recepcionada a candidatura na CCR em 05.07.02, em fase de análise pela Estrutura de Apoio Técnico e considerada a candidatura como “susceptível de apreciação técnica que permita a elaboração de parecer e proposta do gestor a submeter a deliberação da Unidade de Gestão e posterior aprovação/homologação pelo Ministro competente”, mais informando o ofício da CCR Alentejo de 11.07.02 que “serão comunicadas ... as decisões quer quanto à “aceitação” da candidatura, quer quanto à sua “aprovação/homologação”; este mesmo projecto foi ainda objecto de ofício de 09.10.02, também da CCRA, informando aguardar o envio pela Câmara de vários esclarecimentos e elementos adicionais para “posteriormente se proceder à respectiva apreciação técnica”;
- **Plano de Requalificação Urbanística do Carvalhal — 1ª Fase:** recepcionada a candidatura em 25.07.02, seguindo-se a fase de análise pela Estrutura de Apoio Técnico (ofício da CCRA de 29.07.02), tendo a Câmara sido informada em 11.10.02 da necessidade de dotar a CCRA dos mais elementos que lhe foram pedidos, “ficando o processo a aguardar” esses dados;
- **Tratamento da Marginal da Estrada Municipal 543 - Aldeia de Justa:** candidatura recepcionada na CCRA em 01.08.02 nos termos habituais (ofício de 20.08.02); por ofício de 11.10.02, a CCRA informou a Câmara de que, tornando-se necessário “garantir que, com esta candidatura, fica concluída a intervenção em termos de infra-estruturas básicas e de requalificação urbana”, era necessário a envio de vários elementos, tendo ficado a aguardar estes últimos para posteriormente proceder à respectiva apreciação técnica;
- **Construção de Edifícios para Habitação Social em Grândola - Arranjos exteriores e infra-estruturas:** recepcionada a candidatura na CCR em 15.07.02 (ofício de 19.07.02), inexistindo nos autos qualquer outro documento sobre este projecto, afigurando-se de concluir que a CCR não enviou sequer comunicação sobre a decisão de aceitação da candidatura;
- **Arruamentos, Infra-estruturas e Etar do Bairro da Paragem Nova:** candidatura recepcionada em 10.07.02 (ofício de 15.07.02), tendo a



Tribunal de Contas

CCRA, em 09.10.02, informado da aceitação do projecto em 27.09.02 mas solicitando documentos e elementos complementares;

- **Rede de Esgotos e Arruamentos em Canal Caveira e Aldeia do Futuro:** por ofício de 03.12.02, a CCRA informou a Câmara de que, “a título muito excepcional”, se aceitou a candidatura referente a Canal Caveira, não tendo sido aprovado o respeitante à Aldeia do Furo, solicitando em conformidade o reenvio do processo “Rede de Esgotos em Canal Caveira” para apreciação técnica, ao que a Câmara deu resposta em 17.12.02;
- **Recuperação/Reabilitação dos Edifícios, Ampliação do Edifício Polivalente, Construção de Portaria e Arranjos Exteriores — EB1 de Grândola:** recepcionada a candidatura em 10.07.02 (ofício de 15.07.02) nos termos habituais, tendo sido pedido, em 09.10.02, não só uma declaração fundamentada sobre o enquadramento do projecto no Plano Director Municipal, como também vários elementos complementares, para instrução do processo de candidatura;
- **Feira de Turismo, Ambiente e Desenvolvimento - 2001 e 2002:** recepcionado em 02.07.01 e, conforme ofício de 19.10.01, “enquadrado visando a sua aceitação”, ou seja, a sua constituição como “candidatura susceptível de apreciação técnica” que permita o parecer e propostas ao gestor a submeter à Unidade de Gestão e posterior homologação pelo Ministro; em 08.11.01 foram pedidos vários elementos e documentos necessários à apreciação técnica do projecto; já em 10.07.02, a CCRA informou da recepção da mesma candidatura para 2002, tendo o projecto sido aceite em 27.09.02, solicitando-se contudo e de novo mais elementos e documentos justificativos da despesa efectivamente realizada para efeitos da apreciação técnica da candidatura; o mesmo projecto, mas referente a 2000, fora homologado pelo Secretário de Estado Adjunto da anterior Ministra do Planeamento em 28.08.01;
- **Melhoria da Acessibilidade Concelhia — 1ª Fase 2000-2002:** recepcionada a candidatura em 12.12.01 (ofício de 12.03.02), a CCRA informou em 02.10.02 ter o projecto sido aceite como candidatura enquadrável na medida 1 do Eixo 1, mas considerando necessário o envio pela Câmara de vários elementos para a apreciação técnica do projecto;
- **Jardim de Infância de Água Derramada:** por ofício de 01.07.01 da DRE Alentejo, foi comunicado à Câmara que este projecto não reunia ainda condições para ser proposto à Unidade de Gestão, solicitando elementos complementares.



Tribunal de Contas

5. Face à circunstância de, no conjunto dos projectos cujo financiamento se visa com o presente empréstimo, se encontrarem alguns cujas autorização e homologação estavam demonstradas, decidiu-se em Sessão Diária pôr à consideração do Exmo. Presidente da Câmara a reformulação do contrato de empréstimo de modo a fazê-lo coincidir com aqueles projectos cuja participação com fundos comunitários estava demonstrada, assim se assegurando o respectivo enquadramento legal nas excepções previstas à proibição de contracção de empréstimos que agravem o endividamento líquido das autarquias (artigo 7º, nº1, alínea c), da Lei nº 16-A/2002, de 31 de Maio).

O Exmo. Presidente da Câmara entendeu, contudo, manter o contrato na sua formulação inicial, por, em síntese, considerar que o entendimento deste Tribunal é “de todo inaceitável” por atribuir à Lei nº 16-A/2002 uma densificação que ela não admite, já que a lei manteve para estes empréstimos, excepcionados na alínea c) do nº 1 do artigo 7º, o regime anterior.

Mais adianta o ilustre Autarca constituir um “imenso absurdo” a exigência de aprovação prévia, não apenas pela necessidade de alterar o procedimento de aprovação dos empréstimos no âmbito da Câmara e da Assembleia Municipal, mas também porque tal prática, por similitude, levaria as autarquias a “deixar de passar licenças de caça para prevenir que os caçadores violem os prazos e regras da lei da caça...”. Conclui, manifestando a sua enorme preocupação pela eventualidade da autarquia ficar privada do recurso a financiamento bancário para algumas das obras candidatas, face aos compromissos assumidos e ao facto de parte das obras estarem já executadas.



Tribunal de Contas

6. As questões suscitadas, por certo na decorrência de preocupações muito respeitáveis, não encontram contudo apoio no quadro regulador dos empréstimos que vigorou de 5 de Junho a 31 de Dezembro de 2002 e ao abrigo do qual a Câmara se acolheu para celebrar o contrato em apreço.

A argumentação utilizada parece esquecer a natureza vinculadamente excepcional do regime introduzido pelo artigo 7º da Lei nº 16-A/02 e as motivações que lhe estiveram subjacentes, aliás expressas de forma clara no nº 1 daquela disposição legal, sendo certo que, como muito bem se assinalou no Acórdão nº 2/2003, de 28 de Janeiro, tirado no Recurso Ordinário nº 20/02, autores como António S. Pinto Barbosa (“Nota sobre uma lei explosiva” – Boletim Económico, Banco de Portugal, Dezembro 2002) e António Luciano Sousa Franco (“Finanças Públicas e Direito Financeiro, vol. I) vinham alertando para o “regime lato e algo liberal do endividamento das autarquias locais (Prof. Doutor Sousa Franco) e a possibilidade de “um endividamento ilimitado e insustentável” decorrente da Lei das Finanças Locais (Prof. Doutor Pinto Barbosa).

Assim, aquilo que antes da Lei nº 16-A/02 parecia e seria até admissível, ou seja contrair empréstimos mesmo antes dos projectos com participação de fundos comunitários terem a sua aprovação consolidada pelo despacho de homologação do Ministro do tutela, já que o que então estava em causa era o cumprimento das regras sobre “capacidade de endividamento”, não poderia deixar de ficar condicionado à especial circunstância de, a partir daquela lei, estes empréstimos serem uma excepção ao princípio, também ele excepcional, da proibição de empréstimos de que decorresse aumento do endividamento líquido da autarquia.

Ou seja, os casos em que, por força da alínea c) do nº 1 daquele artigo 7º, ainda foi possível em 2002 contrair empréstimos que envolviam aumento daquele endividamento líquido – e, mesmo neste caso, apenas na medida



Tribunal de Contas

em que inexistissem receitas próprias, como “in fine” daquela alínea se exige – não poderiam reconduzir-se a meras abstrações ou intenções, sendo exigível a demonstração de que os encargos dos projectos em causa eram efectivos, ocorressem em 2002 ou em anos posteriores.

Tal exigência traduz-se, no caso dos projectos com participações de fundos comunitários, na comprovação de que esse financiamento está autorizado, não bastando para o efeito que as respectivas candidaturas tenham sido recpcionadas, estejam em estudo ou aceites, já que o processo se conclui apenas, nos termos do Decreto-Lei nº 54-A/2000, de 7 de Abril, artigo 29º, quando, obtido o parecer favorável da Unidade de Gestão, os projectos são aprovados por despacho do Ministro da tutela.

É evidente que o que se deixa enunciado nada tem de assimilável ou comparável com o caso de atribuição de licenças de caça, a que, por certo por sentido de humor, o Exmo. Presidente da Câmara pretendeu comparar o regime decorrente da alínea a) do nº 1 do citado artigo 7º.

Tão pouco colhe a invocada complexidade do procedimento autorizador dos empréstimos, do que aliás são exemplo (com interesse, por provir da mesma autarquia) os empréstimos contraídos junto da Caixa Geral de Depósitos pela Câmara Municipal de Grândola e contratualizados em 5 de Dezembro último para financiamento de três projectos cuja participação de fundos comunitários foi autorizada pelo Ministro da tutela, e em relação aos quais a autarquia não teve, à evidência, dificuldade em agregá-los para apreciação e autorização dos empréstimos respectivos por parte dos órgãos para o efeito competentes.

7. Assim, e em síntese, nos empréstimos contraídos pelas Autarquias para financiamento de projectos com apoio de fundos comunitários, a sua inserção no regime excepcional da alínea c) do nº 1 do artigo 7º da Lei nº 16-A/02 depende de as candidaturas respectivas terem sido previamente



Tribunal de Contas

autorizadas, só por esta forma se dando pleno acolhimento ao princípio geral consignado naquele nº 1 (corpo) e sua alínea a). No caso em apreço, tão pouco se demonstrou que, mesmo à data da resposta à devolução do processo pelo Tribunal, dez dos projectos tivessem garantido o financiamento comunitário.

Cabe ainda salientar que as preocupações manifestadas pelo Exmo. Presidente da Câmara na parte final da sua resposta quanto à possibilidade de a Autarquia ficar privada do financiamento bancário para algumas das obras candidatas aos fundos comunitários só poderiam ser acolhidas se, como lhe foi sugerido por este Tribunal, tivesse limitado o empréstimo aos projectos comprovadamente autorizados, ou seja, os três que ele próprio elenca e vêm enunciados no ponto 4.1. deste Acórdão.

Muitos têm sido os Presidentes de Câmara que, perante situações idênticas à ora em apreço, acolheram o que lhes foi posto à consideração como um contributo para uma solução construtiva no quadro legal em vigor nesta matéria. Não foi este, no processo em análise, o entendimento do ilustre Edil, que está no seu pleno direito de discordar quer da lei, quer deste Tribunal.

Resta assim, face à impossibilidade legal de concessão de vistos parciais, estender à integralidade do contrato a conclusão de que, não estando confirmada a verificação do regime excepcional da alínea c) do nº 1 do artigo 7º da Lei nº 16-A/2002, se encontra violada a norma financeira consubstanciada na alínea a) da mesma disposição legal, já que deste empréstimo resulta o aumento do endividamento líquido da autarquia.

8. Em conclusão e verificada que foi a violação directa de norma financeira, o que nos termos da alínea b) do nº 3 do artigo 44º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, é fundamento de recusa do visto,



Tribunal de Contas

Acordam os Juízes da 1ª Secção, em Subsecção, em recusar o visto ao contrato de empréstimo em apreço.

São devidos emolumentos.

Notifique-se.

Lisboa, em 18 de Fevereiro de 2003.

Os Juízes Conselheiros,

Adelina de Sá Carvalho (Relator)

José Luís Pinto Almeida

Lídio de Magalhães

Fui presente
O Procurador-Geral Adjunto

Dr. Jorge Leal