



ACORDÃO Nº 71 /2003-26.Mai-1ªS/SS

Proc. nº 643/03

1. A **Câmara Municipal de Ovar** remeteu para fiscalização prévia deste Tribunal um **Aditamento** ao “**Contrato de Empréstimo – Abertura de Crédito**” celebrado em 24 de Maio de 2002 com a **Caixa de Aforro de Vigo, Ourense e Pontevedra**, Sucursal em Portugal.

Com este **Aditamento** altera-se a finalidade do empréstimo a que se refere a alínea b) e seu anexo das “**Condições Particulares**”, por redução do montante a afectar a projectos inicialmente contemplados e acrescentando, no exacto valor das reduções referidas, novos projectos a financiar, consoante se mostra:

Projectos com alteração de montantes

Projectos inicialmente previstos	Valor atribuído no contrato inicial	Valor actual
Passagem desnivelada da Zona Industrial	698.317,00 €	198.317,00 €
Construção do Jardim da Vinha + Beneficiação da Escola	448.918,00 €	323.918,00 €
Jardim Infância da Ponte Nova n.º 1 + Cantina + Beneficiação da Escola	399.038,00 €	274.038,00 €
Total:	1.546.273,00 €	796.273,00 €
Diferença		- 750.000,00 €



Tribunal de Contas

Projectos acrescentados

Projecto	Valor
Remodelação da Av. da Régua / Ovar	500.000,00 €
Ponte do Salgueiral Baixo — S. João	135.000,00 €
Ponte Sobre o Rio Negro - Válega	115.000,00 €
Total	750.000,00 €

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

- Em 24 de Maio de 2002 a Câmara Municipal de Ovar (doravante CMO) celebrou com a Caixa de Aforro de Vigo, Ourense e Pontevedra, Sucursal em Portugal, um contrato de empréstimo na modalidade abertura de crédito até ao montante máximo de 6.027.972,59 €, para financiamento de infraestruturas urbanas, cujos projectos a financiar constam em anexo ao contrato, dele fazendo parte integrante;
- Este contrato prevê um período de utilização de dois anos a contar da prova da obtenção do visto, o que ocorreu em 12 de Junho de 2002 (cfr. proc. nº 1325/02);
- Em reunião camarária de 10 de Dezembro de 2002 foi aprovada a alteração da finalidade do empréstimo, nos termos referidos em 1., atenta a *"grande necessidade e urgência em desbloquear um financiamento à obra (Remodelação da Av. da Régua) em curso"* e também porque *"no âmbito do empréstimo contratado com a Caixa de Aforros de Vigo, Ourense e Pontevedra, em 29 de Maio de 2002, há um conjunto de 3 obras (Passagem desnivelada da Zona Industrial; Construção do Jardim de Infância da Vinha e Beneficiação da Escola do 1º Ciclo do Ensino Básico; e Construção do Jardim de Infância da Ponte Neva nº 1 + Cantina + Beneficiação da Escola do 1º Ciclo) cujos concursos públicos não foram ainda publicados, pelo que os valores inscritos no respectivo contrato de financiamento bancário, neste momento, são claramente excessivos"* (cfr. acta respectiva);
- Alteração aprovada, por maioria, em Assembleia Municipal de 13 de Dezembro de 2002;



Tribunal de Contas

- O aditamento ao contrato, que formaliza a alteração referida, foi outorgado em 17 de Dezembro de 2002 e remetido a este Tribunal (depois de solicitado) em 13 de Março de 2003;

3. Solicitados esclarecimentos à CMO sobre se os projectos a financiar agora incluídos no contrato pela adenda em apreço beneficiavam de apoio financeiro de fundos comunitários, esclareceu (of. nº 287, de 1 de Abril de 2003) que: *"a obra de remodelação da Av^a. da Régua/Ovar foi candidata ao apoio de fundos comunitários, (...) sem que, até ao momento, se conheça qualquer decisão da Unidade de Gestão do Programa sobre o financiamento solicitado.*

A obra da Ponte do Salgueiral, em S. João e a empreitada de construção da Ponte do Rio Negro, Válega não foram candidatas a qualquer financiamento no âmbito dos referidos fundos comunitários".

Solicitados novos esclarecimentos, agora sobre a possibilidade legal da alteração de finalidade pretendida face ao disposto no artº 7º da Lei nº 16-A/2002, de 31 de Maio e pelo artº 19º da Lei nº 32-B/2002, de 30 de Dezembro, respondeu pelo ofício nº 478, de 10 de Abril de 2003, donde se transcreve:

"O aditamento ao contrato visou, única e exclusivamente, a obtenção de financiamento, a curto prazo para três obras municipais em curso ...

*A aprovação do aditamento ao contrato — que em rigor se trata apenas de uma alteração ao anexo das obras resultou da vontade negocial de ambas as partes, e ..., estes documentos foram remetidos ao Exmo. Senhor Director Geral do Tribunal de Contas, **apenas para conhecimento.***

... o aditamento ao contrato de financiamento não importa qualquer alteração das finalidades do contrato inicial. ... a finalidade do crédito é o financiamento de infraestruturas urbanas, finalidade que se mantém inalterada no aditamento, apenas se acrescentando, na relação anexa, 3 novas obras de infraestruturas urbanas.

..., o contrato de financiamento bancário a que nos vimos reportando foi celebrado antes da entrada em vigor do Lei nº 16-A/2002, de 31 de Maio e foi visado pelo Tribunal de Contas, pelo que não se questiona a sua legalidade. Por sua vez, o aditamento ao contrato, celebrado já na



Tribunal de Contas

vigência daquela Lei, não importou, também qualquer aumento do endividamento do Município, uma vez que o montante máximo do crédito e as cláusulas essenciais do contrato se mantêm inalterados.

Igual fundamentação merece acolhimento face ao disposto no art. 19º, da Lei n° 32- B/2002, de 30 de Dezembro, que estabelece limites ao endividamento municipal em 2003, ... Ora, se por um lado, o aditamento ao contrato não importou qualquer aumento da dívida municipal, por outro, não pode deixar de considerar-se que a capacidade de endividamento do Município de Ovar não se encontra esgotada, tendo, aliás, recentemente, sido comunicado pela Associação Municipal de Municípios Portugueses que o montante para acesso a novos empréstimos, pelo Município de Ovar, é de 772.962,45 €, por força do rateio previsto no n° 3, do art. 19º, da Lei n° 32-B/2002, de 30 de Dezembro”.

Porque no ofício acabado de transcrever transparecia a possibilidade de a autarquia levar o montante a afectar aos novos projectos à conta do valor que lhe coube em rateio para aumento do endividamento líquido no ano de 2003, foi-lhe solicitado que confirmasse ou não tal possibilidade ao que respondeu (ofício n° 613, de 9 de Maio corrente): *“não pretendeu a Câmara Municipal ... considerar a possibilidade de inclusão das três novas obras a financiar, por força do aditamento ao contrato de abertura de crédito ... na capacidade de endividamento do município para o ano de 2003, não podendo ... concluir-se tal desiderato”*. Mais reafirma os argumentos já trazidos ao processo pelo ofício n° 287, de 1 de Abril de 2003, acima transcrito.

4. Apreciando

4.1. Questão prévia

Quando a autarquia no ofício n° 478 de 10 de Abril passado alegava, com destaque, que o aditamento ao contrato e demais documentos *“foram remetidos ao Exmo. Senhor Director-Geral do Tribunal de Contas, apenas para conhecimento”* estava a querer dizer que tal aditamento não estaria sujeito à fiscalização prévia deste Tribunal.

De acordo com a al. a) do n° 1 do artº 46º, conjugada com a al. c) do n° 1 do artº 2º, ambos da Lei n° 98/97, de 26 de Agosto estão sujeitos à fiscalização prévia do Tribunal de



Tribunal de Contas

Contas os actos de que resulte aumento da dívida pública das autarquias *"bem como os actos que modifiquem as condições gerais de empréstimos visados"*.

Nos termos do nº 2 do artº 24º da Lei nº 42/98, de 6 de Agosto (Lei das Finanças Locais – LFL) as autarquias locais podem contrair empréstimos de médio e longo prazos para, além do mais, aplicação em investimentos. Desta norma resulta, como tem sido entendimento pacífico por todos aceite, a obrigatoriedade de nas cláusulas dos contratos de empréstimo virem discriminados os investimentos a cujo financiamento o mesmo se destina e que constituem, assim, o respectivo fim.

Com a adenda em apreço altera-se o fim específico do empréstimo contratado e visado, ou seja, modifica-se uma cláusula geral, essencial e obrigatória, pelo que está a mesma, nos termos da disposição legal citada, sujeita à fiscalização prévia deste Tribunal.

4.2.

Na data da aprovação e outorga da adenda que modifica a finalidade do empréstimo achava-se já em vigor a Lei nº 16-A/2002, de 31 de Maio (altera a Lei nº 109-B/2001 que aprovou o Orçamento do Estado para 2002) que, no artº 7º, impõe medidas fortemente restritivas ao endividamento municipal em 2002. Proibiu, após a sua entrada em vigor (que ocorreu em 5 de Junho de 2002), os municípios de contraír 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, o que significa que só na ausência ou insuficiência destes se poderia, então, recorrer à contracção de empréstimos.

E a Lei que aprovou o Orçamento do Estado para o corrente ano de 2003, no seu artº 19º, para além de outras restrições, mantêm a proibição de contracção de empréstimos que aumentem o endividamento líquido global dos municípios, consagrando, agora, só a excepção



Tribunal de Contas

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.

Tratando-se de uma alteração das condições gerais de um empréstimo antes contratado, particularmente da respectiva finalidade, ela deve respeito à norma da Lei nº 16-A/2002 que é, como claramente resulta da sua letra, fortemente restritiva quanto ao fim a que se destinem novos empréstimos que aumentem o endividamento líquido da autarquia.

Defende a CMO que, no caso, não ocorre o aumento do seu endividamento líquido uma vez que o montante global do empréstimo se mantém inalterado.

Aparentemente assim é.

Porém só aparentemente, como se verá, é que não ocorre aumento do endividamento líquido.

Recordemos que o empréstimo visado foi contraído sob a forma de linha de crédito até ao limite máximo de 6.027.972,59 € para financiar os investimentos que figuravam no anexo que integrava a al. b) das "Condições Particulares". Ou seja, para a concretização daqueles projectos de investimento a CMO poderia proceder a levantamentos na medida das respectivas necessidades até àquele limite.

Significa isto que, se a CMO para a realização dos investimentos constantes do contrato necessitar mais que o valor máximo da linha de crédito terá que recorrer a outras fontes de financiamento designadamente recursos próprios, e se conseguir a concretização desses investimentos com menos dispêndio do que o montante da linha de crédito não a utilizará por inteiro.

Nestes termos a alteração dos fins para que fora inicialmente contraído o empréstimo por via da supressão de projectos previstos ou da redução do valor a afectar-lhes compensada com a inclusão de novos projectos destinatários representa a contracção de um novo empréstimo para fins diferentes dos iniciais e na exacta medida da importância a afectar aos novos projectos.



Tribunal de Contas

Configurando um novo empréstimo ele deve obedecer às disposições legais em vigor no momento da sua concretização, no caso a data da outorga da adenda modificativa aqui em apreço.

Como já se deixou dito a Lei nº 16-A/02 só permitia a contracção de empréstimos donde resultasse o aumento do endividamento líquido das autarquias destinados a financiar projectos de habitação social, financiados por fundos comunitários ou relativos a infra-estruturas no âmbito do EURO 2004.

Os novos projectos a financiar não cabem, como ficou demonstrado em **2.** e **3.**, em qualquer das excepções enunciadas, ficando antes a afectação do empréstimo a estes novos investimentos a dever-se, fundamentalmente, à *"grande necessidade e urgência em desbloquear um financiamento à obra (Remodelação da Av. da Régua) em curso"*.

Por outro lado, a CMO não demonstrou que o montante do empréstimo reafectado não aumenta o endividamento líquido da autarquia, medido este pelo valor das amortizações efectuadas em 2002 (cfr. acórdão nº 34/02-Dez.10-1ªS/PL tirado no Recurso Ordinário nº 21/2002), nem o considerou no montante de aumento do endividamento líquido para 2003 que lhe coube no rateio a que se refere o nº 3 do artº 19º da Lei nº 32-B/2003, de 30 de Dezembro.

Não se enquadrando as novas finalidades do empréstimo nas excepções consagradas na al. c) do nº 1 do artº 7º da Lei nº 16_A/2002 e porque o valor reafectado acaba por traduzir um aumento do endividamento líquido da autarquia em 2002 com violação directa do citado artº 7º, 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 acorda-se em Subsecção da 1ª Secção deste Tribunal em recusar o visto à adenda em apreço.

Não são devidos emolumentos.

Lisboa, 26 de Maio de 2003.



Tribunal de Contas

Os Juízes Conselheiros

(Pinto Almeida – Relator)

(Ribeiro Gonçalves)

(Adelina Sá Carvalho)

O Procurador-Geral Adjunto

(Jorge Leal)