



**Não transitado em
julgado**

ACÓRDÃO Nº 76 /03 – 8 JULHO – 1ª S/PL

(Processo nº 1348/03)

1. A Câmara Municipal de Vila Nova de Gaia remeteu para fiscalização prévia deste Tribunal um Aditamento ao contrato de Abertura de Crédito celebrado em 22 de Maio de 2002 com o Banco Comercial Português, S.A.

O referido aditamento-consubstanciado em documento da entidade bancária (que, nos termos da cláusula 19º do contrato, é parte integrante deste último) comunicando a junção ao referido contrato da cópia da parte da acta da Assembleia Municipal de Vila Nova de Gaia respeitante à **reafecção** do empréstimo no valor de € 35.977.055,05 – altera a finalidade do empréstimo contratualizado em Maio do ano passado, procedendo quer ao reforço ou à redução, quer à total eliminação (na grande maioria dos casos) dos montantes a afectar a projectos anteriormente previstos e passando a incluir novas finalidades.

Assim, a situação referida traduz-se nos seguintes quadros:



Tribunal de Contas

Quadro 1

PROJECTOS ANULADOS

Nº. Proj.	Descrição	Contrato em	Reafecção	Resultado
		Vigor	Em Apreço	Final
2	Novo Ed. Bombeiros/Eq.Administ	150.000,00	-150.000,00	0,00
7	Mag.Equ./Ass.Municipal	150.000,00	-150.000,00	0,00
9	Outras Pavimentações - Urbana	750.000,00	-750.000,00	0,00
17	Avª Vasco da Gama	100.000,00	-100.000,00	0,00
23	Forn.Coloc. De Eelevador	260.000,00	-260.000,00	0,00
24	Área Urbana do Candal	100.000,00	-100.000,00	0,00
26	Equipamento p/Piscinas	100.000,00	-100.000,00	0,00
27	Equip.p/Polidesportivos	100.000,00	-100.000,00	0,00
32	Recuperação Cine-T.Brazão-Vala.	1.900.000,00	-1.900.000,00	0,00
40	Centros Cívicos	500.000,00	-500.000,00	0,00
41	Centro Náutico Crestuma	1.000.000,00	-1.000.000,00	0,00
42	Outras Grandes Rep./Ens.Pré-Esc	400.000,00	-400.000,00	0,00
43	Outros Arranjos Ext./Esc.Prim.Div	200.000,00	-200.000,00	0,00
44	Colectores Diversos	140.000,00	-140.000,00	0,00
49	Lig. R. Sr. Matosinhos/José Fonta	140.000,00	-140.000,00	0,00
54	Outros Terrenos	150.000,00	-150.000,00	0,00
55	Remod.Benef. Div.Arruamentos	125.000,00	-125.000,00	0,00
56	Passeios R.25 de Abril-Pedroso	130.000,00	-130.000,00	0,00
57	Outros passeios	200.000,00	-200.000,00	0,00
58	Outros Muros de Suporte	350.000,00	-350.000,00	0,00
59	Outras Obras Diversas	400.000,00	-400.000,00	0,00
63	Arranjos Urbanísticos-Div.Locais	200.000,00	-200.000,00	0,00
66	Aquis.Edifícios/Habitação	500.000,00	-500.000,00	0,00
81	Cantinas	300.000,00	-300.000,00	0,00
86	Esc.EB1 Balteiro 1 -Vilar Andor.	160.000,00	-160.000,00	0,00
106	Outras Constr.Adaptações	750.000,00	-750.000,00	0,00
238	Construção,Grandes Reparações	115.000,00	-115.000,00	0,00
284	Piscina de Lever-Empreitadas	100.000,00	-100.000,00	0,00
285	Piscina Gulpilhares-Empreitadas	250.000,00	-250.000,00	0,00
287	Complexo Desp.Sermonde	100.000,00	-100.000,00	0,00
288	Pav.Munic.Atlântico Madalena	250.000,00	-250.000,00	0,00
302	Iluminação pública/Ob.Diversas	650.000,00	-650.000,00	0,00
314	Parques Insustriais/Aq.Terrenos	1.000.000,00	-1.000.000,00	0,00
320	Complexo Desp.Avintes	100.000,00	-100.000,00	0,00
322	Modernização Polidesportivo	150.000,00	-150.000,00	0,00
338	Rua S.Miguel	100.000,00	-100.000,00	0,00
342	R.José Franciso Dias - Empreit.	210.000,00	-210.000,00	0,00
345	R.José Francisco Dias-terrenos	250.000,00	-250.000,00	0,00
350	R.Delfim Lima - 2ª Fase	100.000,00	-100.000,00	0,00
361	R.Nova do Picoto/Bela Vista	100.000,00	-100.000,00	0,00
366	Lq.Igreja/Nuno Alvares/Padre Cid/.	100.000,00	-100.000,00	0,00
372	Alarg. R.Formigueiro-Empreitada	250.000,00	-250.000,00	0,00
373	Lig.à Junta Freguesia-terrenos	150.000,00	-150.000,00	0,00
386	Benef. R.Conde Silva Monteiro/L.	100.000,00	-100.000,00	0,00
393	Benef.R.Igreja	100.000,00	-100.000,00	0,00
399	Beneficiação da Gondosinde Eres	100.000,00	-100.000,00	0,00
402	Benef.R.Sr.matosinhos	100.000,00	-100.000,00	0,00
542	Outros Arranjos Urbanísticos	100.000,00	-100.000,00	0,00
T o t a l		13.730.000,00	-13.730.000,00	



Tribunal de Contas

QUADRO 2

NOVAS FINALIDADES E PROJECTOS

Nº. Proj.	Descrição	Nova
		Reafecção
5	Remod.Edif.R.Pinto Mourão/R.Dr.Fer	957.880,00
14	Esc.EB 1 de Magarão - Avintes	125.000,00
19	Esc.EB1 - Gestosa - Sandim	125.000,00
21	Parque Est.Fte.Hosp.Santos Silva	125.000,00
142	Transferência Capital	2.300.000,00
153	Recup.Urbanistica	62.860,00
235	Benef. Jardim Soares	24.930,00
430	Capital	4.539.050,00
431	Administração Directa	1.331.930,00
Total		9.591.650,00

QUADRO 3

PROJECTOS ALTERADOS COM REFORÇO DE VERBAS

Nº. Proj.	Descrição	Contrato	Reforço	Resultado
		em vigor		Final
35	Aqu. Maquinaria Equipamento	20.000,00	25.000,00	45.000,00
95	Transf.Capital/Inst.Solid.Social	1.100.000,00	40.000,00	1.140.000,00
103	Ensino Básico (DREN)Terrenos	103.000,00	332.600,00	435.600,00
109	Polidesportivos	140.000,00	58.320,00	198.320,00
261	Remod.Casa Museu Teixeira Lope	100.000,00	10.000,00	110.000,00
275	Parque da Cidade-2ª Fase-Emp.	832.000,00	1.554.240,00	2.386.240,00
319	Vias Est. e outras/outros terrenos	180.000,00	193.580,00	373.580,00
417	R.Amadeu Santos	60.000,00	146.000,00	206.000,00
426	Benef. E.N. 1-15 Av.Inf.D.Henrique	80.000,00	216.900,00	296.900,00
455	Muros de Suporte/Diversos Locais	210.000,00	659.700,00	869.700,00
456	Adm.Directa/Const.Benef.Área Ur	1.000.000,00	457.720,00	1.457.720,00
457	Const.Benef. Area Rural	900.000,00	878.060,00	1.778.060,00
471	Marcas Rodoviárias longa duração	50.000,00	2.950,00	52.950,00
483	Obras diversas D.L. 38/01	400.000,00	1.363.170,00	1.763.170,00
496	Orla Marítima - 3ª Fase	1.500.000,00	1.000.000,00	2.500.000,00
Total		6.675.000,00	6.938.240,00	13.613.240,00

2. Dos elementos constantes dos autos, relevam para a decisão os seguintes factos:



Tribunal de Contas

- 2.1.** Em 22 de Maio de 2002, a Câmara Municipal de Vila Nova de Gaia celebrou com o Banco Comercial Português um contrato de empréstimo na modalidade de abertura de crédito até ao montante de € 35.977.055,05 para financiamento de diversos investimentos inscritos no Plano Plurianual de Investimentos;
- 2.2.** Este contrato prevê um período de utilização de quatro anos a contar da sua perfeição, o que ocorreu em 15 de Julho de 2002 com o visto do Tribunal de Contas;
- 2.3.** Em reunião da Câmara de 20 de Dezembro de 2002, foi aprovada por maioria, no contexto do “Orçamento e Opções do Plano” para 2003, uma “reafecção do empréstimo para investimento” no valor de € 35.977.056,00;
- 2.4.** Esta “reafecção” foi autorizada, por maioria, na sessão da Assembleia Municipal de Vila Nova de Gaia de 26 de Dezembro;
- 2.5.** Por ofício de 27 de Janeiro de 2003, o Exmo. Vereador da Área Administrativa e Financeira comunicou a este Tribunal a referida reafecção;
- 2.6.** Solicitada à Câmara a remessa do acto modificativo das condições de empréstimo, para efeitos da alínea a) (parte final) do nº 1 do artigo 46º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, e não o tendo enviado, instou-se a Autarquia a juntar adenda ou outro instrumento modificativo das condições do empréstimo;
- 2.7.** Por ofício de 2 de Junho último, o mesmo Vereador remeteu a este Tribunal a carta de aceitação subscrita a 17 de Janeiro pelo BCP e a que se faz referência em 1;
- 2.8.** Atenta a circunstância, relatada em 1. – Quadro 2 – de desta adenda resultar a inclusão, no âmbito do empréstimo, de 9 novos projectos ou finalidades, foi a Câmara confrontada com a legalidade desta reafecção de verbas quando áreas como “transferências de capital “



(cód. 95, 142 e 430) e “administração directa” (Cód. 431) se não enquadram no conceito de “investimentos” a que a cláusula sobre “finalidades” do contrato afectava o empréstimo, abrangendo-se objectivos excluídos da possibilidade legal de contracção de empréstimos;

- 2.9.** Mais se solicitou à Autarquia que esclarecesse como reputava legal a pretendida alteração das finalidades do empréstimo no contexto das restrições introduzidas pelo artigo 7º da Lei nº 16-A/2002, de 31 de Maio, e pelo artigo 19º da Lei nº 32-B/02, de 30 de Dezembro (OE03);
- 2.10.** A estas questões respondeu o ilustre Autarca estar-se perante “uma mera reafecção de um empréstimo já contratado” e visado. Porém, “as limitações ao endividamento das Autarquias, que vieram a ser impostas pela Lei nº 16-A/2002 e pela Lei do Orçamento de 2003 (...) determinaram que a Câmara Municipal tivesse necessidade de redireccionar parcialmente este empréstimo, nomeadamente pela eliminação nuns casos e aditamento noutros, do seu programa de investimentos”;
- 2.11.** Mais invoca que “todo o processo que levou à contracção do empréstimo ocorreu em momento anterior ao da entrada em vigor” da Lei nº 16-A/2002, podendo a Câmara “realizar investimentos (...) por empreitada, por administração directa e mediante a atribuição de subsídios à entidade que realiza o investimento”;
- 2.12.** Não se alterou, conclui a Câmara, em nenhuma das situações, a “finalidade do empréstimo”;
- 2.13.** No que diz respeito à conformidade legal da reafecção em causa, ela é evidente porque “não há aumento do endividamento da autarquia”, apenas estando proibido por lei a contratação de novos empréstimos.



3. Dispõe a Lei n.º 42/98, de 6 de Agosto (Lei das Finanças Locais), no seu artigo 24.º, n.º 2, que os empréstimos a médio e longo prazos podem ser contraídos para aplicação a investimentos, do que decorre a obrigatoriedade de nos contratos respectivos serem enunciados os investimentos/projectos cujo financiamento constitui a respectiva finalidade.

A alteração aprovada para o contrato em apreço foi acordada entre as partes na vigência da Lei n.º 16-A/2002, de 31 de Maio, a qual, por força do seu artigo 7.º, introduziu restrições significativas ao endividamento das autarquias locais no ano orçamental de 2002. Estas restrições foram retomadas, com maior severidade, pelo artigo 19.º da Lei n.º 32-B/2002, tendo em vista o cumprimento dos objectivos do Governo em matéria de défice público.

Estando em causa, no caso em apreço, alterações das finalidades do contrato de empréstimo contratado com BCP, S.A., indispensável se torna avaliar quais as consequências desta adenda. Como resulta dos quadros 1, 2 e 3, foram anulados 48 projectos no valor de € 13.730.000,00 e reforçados, em € 6.938.240,00, 15 outros projectos; mas foram ainda aditados **9 novos projectos** a que foram afectos € 9.591.650,00. Invoca a Autarquia que, mesmo assim, não se verifica aumento do seu endividamento líquido, já que o montante global é o mesmo. Porém, só aparentemente é assim.

Com efeito, conforme se assinalou já no Acórdão n.º 71/2003, 1.ªS/SS, de 26 de Maio, tratando-se de uma linha de crédito até ao limite de € 35.977.055,05 para financiamento dos projectos incluídos em anexo ao contrato, para a respectiva concretização a Câmara "poderia proceder a levantamentos na medida das respectivas necessidades até àquele limite". Com efeito, de acordo com a cláusula 5.ª do contrato, as verbas serão creditadas em conta à ordem constituída em nome do Município, mediante solicitações escritas da Câmara.



Tribunal de Contas

Assim sendo, se a Câmara, “para a realização dos investimentos constantes do contrato, necessitar de mais que o valor máximo da linha de crédito, terá de 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. Configurando um novo empréstimo ele deve obedecer às disposições legais em vigor no momento da sua concretização”, neste caso, a data da outorga da adenda modificativa em apreço.

Sendo certo que a Lei nº 16-A/02 só permitia a contracção de empréstimos de que resultasse aumento do endividamento líquido das autarquias se destinados a financiar projectos de habitação social, co-financiados por fundos comunitários ou relativos a infra-estruturas no âmbito do EURO 2004, e não se enquadrando os atrás mencionados novos projectos nas excepções previstas na alínea c) do nº 1 do artigo 7º desta lei, resta concluir pela violação da alínea a) do nº 1 do mesmo artigo, cuja natureza financeira é indiscutível.

Acresce que, ao redireccionar também o empréstimo em causa para a rubrica “Transferência de capital”, a que a foram atribuídos € 2.300.000,00, a adenda viola ainda o nº2 do artigo 24º, da Lei nº 42/98, atribuindo-lhe um fim que a lei não admite, do que decorre também violação de norma financeira.



Tribunal de Contas

4. Nos termos do artigo 44º, nº 3, alínea b), da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, a violação de norma financeira determina a recusa de visto.

Nestes termos, acorda-se em Subsecção da 1ªSecção em recusar o visto à adenda que alterou as finalidades do contrato de empréstimo celebrado entre a Câmara Municipal de Vila Nova de Gaia e o Banco Comercial Português, S.A.

Emolumentos legais.

Comunique-se.

Lisboa, em 8 de Julho de 2003

OS JUÍZES CONSELHEIROS

Cons. Adelina Sá Carvalho - RELATOR

Cons. José Luís Pinto de Almeida

Cons. Lídio de Magalhães

Fui presente
O Procurador-Geral Adjunto