



**Transitou em julgado em 05/07/04**

## **ACÓRDÃO Nº 101 /2004 – 15 JUNHO – 1ªS/SS**

### **Processo nº 771/2004**

1. A Câmara Municipal de Gouveia remeteu a este Tribunal, para efeitos de fiscalização prévia, o contrato de empréstimo celebrado com o Banco Espírito Santo, S.A., no valor global de €115,726, 75, destinado a financiar o projecto de “Ampliação e Requalificação da Zona Industrial de Gouveia”.

2. São os seguintes os factos apurados:

2.1. Em 8 de Fevereiro de 2001, o então Presidente da Câmara de Gouveia propôs a contracção de *“um empréstimo de médio e longo prazo até ao montante de trezentos milhões de escudos”*, destinado exclusivamente ao “financiamento complementar dos projectos de investimento de natureza municipal e intermunicipal comparticipados pelo FEDER e aprovados no âmbito do QCA 2000/2006”;

2.2. De acordo com a acta de 12 de Fevereiro, a Câmara, em reunião extraordinária, deliberou por unanimidade solicitar à Assembleia Municipal a necessária autorização, reiterando que o produto do empréstimo se destinaria ao financiamento dos projectos atrás referidos;



## Tribunal de Contas

---

- 2.3. No dia 8 de Fevereiro de 2001 foram igualmente consultadas seis instituições bancárias, às quais foram pedidas propostas para aquele empréstimo;
- 2.4. Recebidas propostas de cinco bancos, estas foram objecto de análise comparativa em 15 e 16 de Fevereiro;
- 2.5. Em 17 do mesmo mês, em sessão ordinária da Assembleia Municipal de Gouveia e sob a epígrafe “empréstimo FEDER”, o Senhor Presidente da Câmara prestou esclarecimento sobre a proposta apresentada, salientando que não haveria *“qualquer obra nova, para além das que estão já no Plano de Actividades”* ;
- 2.6. Em 20 de Março de 2001, em reunião ordinária, a Câmara deliberou adjudicar o empréstimo ao BES, o que foi notificado a este Banco em 4 de Abril;
- 2.7. Por ofício de 2 de Maio de 2003, ou seja mais de dois anos depois, o actual Presidente da Câmara veio officiar ao Presidente da CCR Centro sobre a candidatura do projecto – já aprovado e homologado pelo Ministro das Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente – sobre **“Ampliação e Requalificação da Zona Industrial de Gouveia”**, isto para efeitos de *“bonificação de juros em linhas de crédito ao investimento autárquico no QCA III”* ;
- 2.8. Em 20 do mesmo mês de Maio, o Senhor Presidente da Câmara oficiou ao BES sobre *“a formalização do financiamento até 300.000 contos”*, indicando o projecto enunciado em 2.7.;
- 2.9. Por ofício de 7 de Novembro de 2003, a CCR Centro informou a Câmara de que, **por despacho de 25 de Outubro de 2003** do Ministro competente, o mencionado projecto fora **aprovado** (aliás,



# Tribunal de Contas

---

“homologado”, como expressamente consta do documento respeitante àquele projecto);

- 2.10. Na reunião da Câmara de 11 de Dezembro de 2003 (Acta nº 24/03), o Senhor Presidente da Câmara fez aprovar as “cláusulas contratuais do empréstimo de médio e longo prazo – linha de crédito bonificado – no montante de €115.726,75”, a celebrar com o BES;
- 2.11. De acordo com esta minuta (cláusula 2ª), o empréstimo tem “por finalidade atender às necessidades de financiamento do projecto designado “Ampliação e Requalificação da Zona Industrial de Gouveia”;
- 2.12. Em 20 de Dezembro de 2003, a Assembleia Municipal de Gouveia aprovou a proposta de clausulado do contrato;
- 2.13. O contrato de empréstimo foi outorgado em 12 de Novembro de 2003, o que merece particular relevo pois a sua assinatura precedeu de um mês a aprovação do clausulado pela Câmara e pelo próprio órgão deliberativo, o que nos leva a concluir que, com a respectiva apresentação nestes dois órgãos, se pretendeu obter a ratificação do acto de outorga do Senhor Presidente da Câmara.

3. À factualidade atrás descrita acresce que:

- 3.1. De acordo com o Memorando da Direcção-Geral da Administração Local (DGAL) de 8 de Agosto de 2003, o montante final (corrigido na 2ª fase), decorrente para o Município de Gouveia do rateio previsto no artigo 19º da Lei do OE/2003, foi de €733.282,00;



## Tribunal de Contas

---

3.2. Nos termos do Memorando da DGAL de 17 de Março de 2004, de acordo com o rateio previsto no nº 3 do artigo 20º da Lei do OE/2004 (1ª fase), o montante atribuído ao Município de Gouveia foi de € 699.374,00.

4. Prevê o artigo 23º da Lei nº 42/98, de 6 de Agosto, que os municípios podem contrair empréstimos (nº 1), nele se elencando (nº2) ainda os princípios que devem orientar o endividamento municipal – rigor e eficácia – bem como os objectivos a prosseguir: minimização de custos, prevenção de excessiva concentração temporal da amortização e não exposição a riscos excessivos.

A contracção de empréstimos pelos municípios depende, nos termos do artigo 53º da Lei nº 169/99, de 18 de Setembro, da aprovação ou autorização da Assembleia Municipal, devendo o pedido de autorização ao órgão deliberativo do município ser obrigatoriamente acompanhado de informação sobre as condições praticadas por três ou mais instituições bancárias, conforme exigido pelo nº 5 do artigo 23º da Lei nº 42/98.

Assim sendo, e uma vez aprovado ou autorizado o recurso ao crédito bancário, designadamente para aplicação em investimentos (nº 2 do artigo 24º da Lei nº 42/98), **a contracção do empréstimo efectiva-se pela outorga do contrato** respectivo, sendo este o momento próprio para avaliar o regime legal aplicável.

No caso em apreço, e apesar de o início do procedimento prévio ter tido lugar ainda em 2001, certo é que, à data da assinatura do contrato de



## Tribunal de Contas

---

empréstimo, vigorava a Lei nº 32-B/02, de 30 de Dezembro, que aprovou o OE de 2003.

Esta Lei - que sucedeu à Lei nº 16-A/2002, de 31 de Maio, pela qual foi aprovado o Orçamento Rectificativo de 2002 e cujo artigo 7º introduziu fortes restrições ao endividamento municipal tendo em vista garantir os objectivos do Governo em matéria de défice público – manteve e reforçou no seu artigo 19º a proibição do aumento do endividamento líquido dos municípios.

Assim, esta disposição legal, além de proibir (nº2) o recurso ao crédito aos municípios que já tivessem excedido os limites fixados no seu nº 1, fez depender, para os restantes, o acesso a novos empréstimos de um **rateio** (nº 3) do montante global das amortizações efectuadas em 2001, o qual foi corrigido na 2ª fase do ano económico em função das amortizações efectuadas em 2002 (nº 7).

Desta disciplina apenas foram excepcionados (nº 6) os empréstimos para o EURO 2004.

Este quadro legal muito restritivo mantém-se no ano económico de 2004. Com efeito, em 31 de Dezembro de 2003, foi publicada a Lei nº 107-B/2003, que aprovou o Orçamento de Estado para 2004, cujo artigo 20º, epigrafado “endividamento municipal em 2004”, dispõe que não podem ser contraídos pelas câmaras municipais empréstimos que impliquem o aumento do seu endividamento líquido no decurso do presente ano orçamental. No nº 3 da mencionada disposição legal prevê-se (como já se dispunha na Lei que aprovou o OE de 2003) que “o montante global das amortizações efectuadas pelo



## Tribunal de Contas

---

municípios no ano de 2002 será rateado para acesso a novos empréstimos”, o que se efectivou por força do Decreto-Lei nº 57/2004, de 19 de Março, nos termos previstos no seu artigo 59º.

A Lei nº 107-B/2003, no seu artigo 20º, veio, contudo, excepcionar àquela proibição genérica (nº 6) os empréstimos e amortizações destinados ao **financiamento de projectos com participação de fundos comunitários**, admitindo ainda empréstimos para saneamento financeiro (nº 7) e contratos de reequilíbrio financeiro (nº8) em caso de desequilíbrio estrutural ou ruptura financeira.

A previsão respeitante ao financiamento dos projectos atrás referidos retomou uma das excepções admitidas pela alínea c) do nº 1 do artigo 7º da Lei nº 16-A/2002, mas afastada na Lei do OE 2003 ; porém, na lei actualmente em vigor a contracção do empréstimo depende da verificação dos requisitos fixados no Despacho Conjunto nº 177/2004, dos Ministros das Finanças e das Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente (nºs 6 e 8 do artigo 20º da Lei nº 107-B/2003 e artigo 59º do Decreto-Lei nº 57/2004, de 19 de Março), despacho este publicado no DR, II Série, de 27 de Março último.

Entre outras condições releva, para o caso em apreço, a de que os **projectos a considerar** são tão só os que foram ou venham a ser **homologados entre 1 de Janeiro e 31 de Dezembro de 2004**.

5. Face à factualidade apurada e ao regime legal aplicável, o Exmº Presidente da Câmara Municipal de Gouveia foi confrontado com as seguintes questões:



## Tribunal de Contas

---

5.1. Tendo a adjudicação deste empréstimo ocorrido em 2001, qual o motivo que justificou a outorga do contrato em Novembro de 2003?

Sobre a matéria, o ilustre Autarca veio esclarecer que, embora a linha de crédito específica e bonificada tenha sido aprovada pela Assembleia Municipal em Fevereiro de 2001, *“a candidatura aos subsídios do FEDER foi homologada em 29 de Setembro de 2003” e “a homologação da bonificação pela CDDR [ocorreu] em 7 de Novembro de 2003”*.

5.2. Considerando os montantes atribuídos por rateio ao Município em 2003 e 2004, este empréstimo foi enquadrado em algum deles?

A resposta foi no sentido de que nenhum desses montantes foi considerado, já que, conforme o disposto no nº 6 do artigo 20º da Lei nº 107-B/2003, é possível *“excepcionar do endividamento global dos municípios os empréstimos e amortizações destinados ao financiamento de projectos com participações de fundos comunitários”*.

5.3. Qual o motivo para o envio do contrato para fiscalização prévia apenas em 13 de Abril de 2004, quando foi celebrado em Novembro de 2003?

O Exmº Presidente da Câmara veio explicar este desfasamento, que qualifica de *“involuntário”*, pelas *“enormes mudanças que se verificaram... quer na mudança de instalações, quer na troca de hardware e software...”*.



## Tribunal de Contas

---

6. Face ao exposto, urge concluir que, atenta a data da outorga do contrato, o regime que lhe era aplicável é o do artigo 19º da Lei nº 32-B/2003, sendo também evidente que, no quadro desta disposição, não estava aberta qualquer excepção à proibição genérica de agravamento do endividamento líquido que respeitasse a projectos de investimento com participação comunitária.

Daí que apenas restasse ao Município o recurso ao montante do rateio que lhe foi atribuído, ou seja - por referência ao valor final definido em Agosto de 2003 - € 733.282,00. Só que, tendo à data da celebração do contrato sido utilizada já a quantia de € 639.778,00, o montante restante era inferior (€ 93.504,00) ao valor fixado para o empréstimo em apreço (€115.726,75).

Dada a amplitude concedida à afectação dos montantes rateados pelos municípios, nada haveria a objectar ao recurso, pela Câmara Municipal de Gouveia, ao montante que lhe foi atribuído em 2004. Porém, a resposta do Senhor Presidente da Câmara não permite concluir ser essa a vontade da autarquia, já que pretende recorrer à excepção prevista no nº 6 do artigo 20º da Lei nº 107-B/2003.

Ora, dependendo o acesso a estes empréstimos do estatuído pelo despacho conjunto a que se refere a parte final daquele nº 6, evidente se torna que a circunstância de o projecto, cujo co-financiamento se visa com este empréstimo, ter sido homologado em 2003 o exclui do âmbito do quadro permissivo estatuído para 2004.



## Tribunal de Contas

---

Termos em que não é possível, como o pretende o Exmº Presidente da Câmara, considerar o empréstimo em apreço à luz da previsão do nº 6 do artigo 20º da Lei nº 107-B/2003.

Resta, assim, concluir que, agravando-se com este empréstimo o endividamento líquido da Câmara Municipal de Gouveia, ele viola a proibição constante do nº 2 do artigo 19º da Lei nº 32-B/02, de 30 de Dezembro, aplicável à data da outorga do contrato. Tal violação persiste face ao disposto nos nºs 2 e 6 do artigo 20º da Lei nº 107-B/2003, de 31 de Dezembro.

7. Assim e face ao exposto, sendo as disposições legais violadas de indiscutível natureza financeira, acorda-se em Subsecção da 1ª Secção do Tribunal de Contas em recusar o visto ao contrato de empréstimo em apreço, com fundamento em violação directa de norma financeira, conforme decorre da alínea b) do nº 3 do artigo 44º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto.

São devidos emolumentos.

Diligências necessárias.

Lisboa, em 15 de Junho de 2004.



## OS JUÍZES CONSELHEIROS

Adelina Sá Carvalho – Relator

José Luís Pinto Almeida

Lídio de Magalhães

Fui presente

O Procurador-Geral Adjunto