



Transitou em julgado em 27/04/05

ACÓRDÃO Nº 68 /05 – 5 ABRIL – 1ª S/SS

Processo nº 270/2005

1. A Câmara Municipal de Arcos de Valdevez enviou, para efeitos de fiscalização prévia, o contrato de abertura de crédito celebrado com o BPI, S.A., pelo qual este concede um crédito no montante de € 1.200.000,00 destinado ao financiamento complementar dos seguintes projectos:

- Abastecimento de Água ao Sector Norte do Concelho e Reforço do Abastecimento de Água à Sede do Concelho - €700.000,00 ;
- Revitalização do Centro Histórico de Arcos de Valdevez – 2ª Fase - €500.000,00.

2. São os seguintes os factos apurados :

- 2.1. Pelos ofícios-circular nº 7/2004 e nº 16/2004, de 23 de Março e 11 de Agosto respectivamente, a Direcção-Geral das Autarquias Locais informou a Câmara Municipal de Arcos de Valdevez da possibilidade de, nos termos do artigo 20º do OE 2004, contrair em 2004 empréstimos até à importância de €1.210.916,00;
- 2.2. Sob proposta do Senhor Presidente da Câmara de 18 de Novembro de 2004 e por deliberação adoptada na sua reunião de 22 do



Tribunal de Contas

mencionado mês, a Câmara mandou consultar instituições de crédito com vista à contracção de um empréstimo até ao montante de €1.200.000,00 para financiar projectos municipais, utilizando o rateio fixado para aquele ano;

- 2.3. A consulta efectivou-se por ofícios de 2 de Dezembro dirigidos a sete instituições bancárias;
- 2.4. Na sua reunião ordinária de 13 de Dezembro de 2004, a Câmara Municipal deliberou, após apreciar as 5 propostas apresentadas, contratar com o BPI o empréstimo para os referidos investimentos e solicitar à Assembleia Municipal a respectiva autorização;
- 2.5. Em sessão ordinária de 22 de Dezembro, a Assembleia Municipal de Arcos de Valdevez autorizou o Executivo municipal a contrair o empréstimo proposto;
- 2.6. Por ofício de 10 de Janeiro de 2005, o Senhor Presidente da Câmara notificou o BPI da aprovação da proposta de empréstimo apresentada por esta instituição bancária, nela se solicitando ainda a “formalização do contrato de mútuo para efeitos de visto do Tribunal de Contas”;
- 2.7. A data constante do contrato de abertura de crédito outorgado pela Câmara Municipal de Arcos de Valdevez e pelo BPI é o dia **18 de Janeiro último**, nela se prevendo, como prazo global (cláusula 4ª), 20 anos.

3. Prevê o artigo 23º da Lei nº 42/98, de 6 de Agosto, que os municípios podem contrair empréstimos (nº 1), nele se elencando (nº 2) ainda os princípios que devem orientar o endividamento municipal – rigor e eficácia – bem como os objectivos a prosseguir: minimização de custos, prevenção de



Tribunal de Contas

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 na Assembleia Municipal 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.**

4. 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”, dispunha, aliás na linha do regime consagrado para esta matéria desde 5 de Junho de 2002 (Lei nº 16-A/2002, de 31 de Maio), que não podiam ser contraídos pelas Câmaras Municipais empréstimos que implicassem o aumento do seu endividamento líquido no decurso daquele ano orçamental.

Por sua vez, a Lei nº 55-B/2004, de 30 de Dezembro, que aprovou o Orçamento de Estado para 2005, veio, no seu artigo 19º, definir o regime do endividamento municipal para o ano em curso, mantendo o princípio geral da proibição do agravamento desse endividamento e dispondo (nº 3) que o montante global das amortizações efectuadas pelos municípios em 2004 será



Tribunal de Contas

rateado para efeitos de acesso a novos empréstimos, aliás na linha do que foi feito em 2003 e 2004. Nele se prevê também que aqueles dois princípios poderão não se aplicar a empréstimos que visem financiar projectos com participação de fundos comunitários nas condições previstas no seu nº 6.

5. Como se conclui da factualidade enunciada em 2., no caso em apreço **a contracção do empréstimo ocorreu em Janeiro de 2005**, quando vigorava já a Lei nº 55-B/2004, pelo que aquele se encontra abrangido pela previsão do citado artigo 19º; com efeito, a outorga do contrato (como até a notificação da aceitação das cláusulas contratuais) teve lugar quando vigorava já a mencionada lei. Face a esta circunstância, o Exmº Presidente da Câmara foi solicitado a esclarecer a legalidade deste empréstimo contraído em 2005 por conta do rateio atribuído em 2004, ou a ponderar a respectiva inclusão no rateio de 2005.

Em resposta datada de 17 de Março p.p., o ilustre Autarca veio informar que:

“...como pode verificar-se nos demais documentos instrutórios, o respectivo procedimento de contratação foi iniciado em 22 de Novembro de 2004, através de deliberação da Câmara Municipal, por unanimidade, aprovando proposta da Presidência para o efeito, na qual é referido expressamente o propósito de utilizar o rateio fixado pela DGAL.

...

Tendo a competente deliberação da Assembleia Municipal sido tomada em 22 de Dezembro de 2004, de acordo com os pressupostos que fundamentaram a proposta remetida pela Câmara, dos quais deve relevar-se a



Tribunal de Contas

utilização do montante do rateio comunicado pela DGAL, entendemos que aos actos que se lhe seguiram, designadamente a outorga do respectivo contrato, deve atribuir-se natureza instrumental.

Com efeito, a formalização do acordo entre as partes surge, no âmbito do procedimento, apenas como mais um acto tendente à concretização do exercício do direito de recurso ao crédito por parte do município, o qual só ocorre verdadeiramente no momento em que os capitais contratados são utilizados....

Por outro lado, mantendo o Município de Arcos de Valdevez a sua capacidade de endividamento no seu limite máximo, ou seja, integralmente utilizável, seria manifestamente injusto privá-lo do acesso ao crédito até ao montante que lhe foi atribuído no rateio para 2004 e por conta dele, uma vez que tal pretensão foi formalmente manifestada pelos competentes Órgãos Municipais.

Quanto à sugestão desse digníssimo Tribunal em ponderar a conveniência do recurso ao plafond que venha a caber ao Município no rateio de 2005, informamos V. Exas que é nossa intenção manter esse valioso instrumento de gestão financeira disponível para eventual utilização no decurso do presente ano.

Face ao regime restritivo de acesso ao crédito introduzido pelo legislador a partir do Orçamento de Estado de 2002, operacionalizado através da realização de um rateio entre os municípios, entendemos que a nossa opção por um esforço de contenção no recurso ao crédito ao longo dos anos, que nos permitiu manter a capacidade de endividamento no limite



Tribunal de Contas

máximo que a Lei consagra, dada a não relevância dos empréstimos contraídos (porque previstos nas excepções legais) para esse cálculo, não deve ser penalizada com a privação do acesso a um instrumento para cuja escassez não contribuímos.”

6. Assim, e em síntese, a Câmara pretende que este empréstimo seja dado como materialmente contratualizado em 2004, já que os correspondentes procedimentos prévios e os respectivos requisitos legais e factuais se consolidaram no ano passado.

O que, de facto, ocorreu foi uma gestão inadequada do cronograma da celebração do contrato, já que, conforme resulta dos autos, em 22 de Dezembro a Autarquia dispunha de todos os dados necessários para a outorga do contrato ainda em 2004. Não o fez, contudo; mesmo a comunicação da aceitação das cláusulas contratuais por parte da Câmara só teve lugar em 10 de Janeiro, ou seja, estas datas ocorreram em plena vigência da Lei nº 55-B/2004, de 30 de Dezembro.

Não se deixará ainda de assinalar a circunstância de a última comunicação da DGAL ser de 11 de Agosto, o que reforça as virtualidades de uma maior diligência por parte da Câmara no sentido da celebração, no ano passado, deste contrato, tanto mais quanto, como o Senhor Presidente da Autarquia o recorda na sua proposta de 18 de Novembro, já em 2003 – ou seja um ano antes – os dois projectos a financiar com o presente empréstimo tinham sido objecto de dois empréstimos que chegaram a ser autorizados pela Assembleia Municipal, mas que acabaram por não ser enquadrados na linha de crédito bonificado criado pelo Decreto-Lei nº 144/2000, de 15 de Julho, do que resultou a sua não concretização.



Tribunal de Contas

É, pois, inequívoco que não se trata aqui de privar ou não a autarquia do recurso a um empréstimo nos termos do rateio autorizado em 2004, mas sim se retirar as consequências de uma gestão temporal desadequada nos termos e princípios da lei que aprovou o OE de 2004, de que ressalta o princípio geral da proibição da contracção de novos empréstimos de médio ou longo prazo que agravem o endividamento líquido das autarquias.

7. Face ao exposto, a tese defendida pela Câmara – já invocada em outros processos da mesma natureza e com as mesmas características que deram lugar a extensa jurisprudência deste Tribunal (consultar www.tcontas.pt, em “empréstimos”) – não tem fundamento legal, dado que a contracção destes empréstimos se verificou no momento da outorga dos respectivos contratos, pelo que já não é invocável o rateio de 2004 atribuído ao Município de Arcos de Valdevez, mas tão só o de 2005, cuja utilização o Exm^o Presidente da Câmara expressamente repudiou.

Neste contexto, os empréstimos em apreço agravam, em 2005, o endividamento líquido da Autarquia, o que a lei expressamente proíbe.

8. Termos em que e em conclusão, face à natureza financeira da norma do artigo 19^o da Lei n^o 55-B/2004, de 30 de Dezembro, acorda-se em Subsecção da 1^a Secção do Tribunal de Contas em recusar o visto ao contrato de abertura de crédito em apreço, com fundamento em violação directa de norma financeira, conforme determina a alínea b) do n^o 3 do artigo 44^o da Lei n^o 98/97, de 26 de Agosto.



Tribunal de Contas

São devidos emolumentos.

Diligências necessárias.

Lisboa em 5 de Abril de 2005.

OS JUÍZES CONSELHEIROS

Adelina Sá Carvalho – Relator

Lídio de Magalhães

Adelino Ribeiro Gonçalves

Fui presente

O Procurador-Geral Adjunto