



RECURSO ORDINÁRIO Nº 10/2004
ACÓRDÃO Nº 11 /04 – 29 JUNHO – 1ª S/PL

SUMÁRIO

1. Os contratos de empréstimo de médio e longo prazos devem identificar qualitativa e quantitativamente os projectos de investimento a financiar (nº 2 do artigo 24º da Lei nº 42/98, de 6 de Agosto) ;
2. Um contrato de empréstimo sob a modalidade de abertura de crédito, cuja finalidade seja o financiamento de determinados projectos de investimento, não implica a utilização integral do montante convencionado se o mesmo não for necessário à execução total dos investimentos nele previstos ;
3. Um aditamento a um contrato de empréstimo sob a forma de abertura de crédito, celebrado em 2004, só pode, por força do artigo 20º da Lei nº 107-B/2003, de 31.12, ser redireccionado para novos projectos se estes couberem em algumas das excepções nele previstas, sob pena de, na medida do montante afecto a esses novos projectos, aumentar o endividamento líquido da autarquia.
4. Um projecto com comparticipação de fundos comunitários homologado em 2003 não integra a previsão do nº 6 do artigo 20º da Lei nº 107-B/2003, por força do quadro de exigências definido no Despacho Conjunto nº 177/2004, de 22 de Março.



ACÓRDÃO N° 11 /04 – 29 de JUNHO - 1ªS/PL

RECURSO ORDINÁRIO N° 10/04

(Processo n° 124/2004)

I. RELATÓRIO

1. O Acórdão n° 14/2004, tirado em Subsecção da 1ª Secção deste Tribunal em 17 de Fevereiro do ano em curso, recusou o visto a um **Aditamento ao Contrato de Empréstimo – Abertura de Crédito** celebrado entre a Câmara Municipal de Mira e o Banco BPI, S.A., até ao montante de € 4.489.200,00.

A recusa de visto teve os seguintes fundamentos:

- a alteração dos fins para que fora inicialmente contraído o empréstimo, por via da supressão de projectos, compensada com a inclusão de novos projectos, representa a contracção de um novo empréstimo para fins diferentes dos iniciais e na exacta medida da importância a afectar aos novos projectos ;
- configurando o Aditamento um novo empréstimo, ele deve obedecer às disposições legais em vigor no momento da sua concretização, no caso a data da outorga da adenda ;



Tribunal de Contas

- a Lei nº 107-B/03, de 31 de Dezembro, só permite a contracção de empréstimos de que resulte aumento do endividamento líquido das autarquias, quando destinados a financiar projectos com participação de fundos comunitários e mediante autorização prévia dos Ministros das Finanças e das Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente ;
- ora, nem os novos projectos a financiar cabem na referida excepção, nem a Câmara demonstrou que o montante do empréstimo reafectado não aumenta o endividamento líquido da Autarquia em 2004 ;
- sendo assim, o valor reafectado traduz um aumento do endividamento líquido, com violação directa do artigo 20º da Lei nº 107-B/2003, norma de inquestionável natureza financeira ;
- nos termos da alínea b) do nº 3 do artigo 44º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, a violação directa de norma financeira constitui fundamento de recusa de visto, pelo que, pelos fundamentos expostos, o Tribunal deliberou recusar o visto àquele Aditamento.

2. Inconformada, a Câmara Municipal de Mira, pelo seu Presidente, interpôs recurso nos termos do artigo 96º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto.

Nas suas alegações, que aqui se dão por integralmente reproduzidas, o Recorrente veio invocar :

- não se pondo em causa o mérito da decisão de recusa de visto, verificou-se, por uma constatação superveniente, a deficiente instrução do processo remetido a visto ;



Tribunal de Contas

- a Autarquia celebrou, em 12 de Janeiro de 2004, uma terceira adenda com o Banco BPI, pela qual se pretendia a reafecção da finalidade do empréstimo no respeitante às “Expropriações da Variante de Mira – 2ª fase”, cujo valor (€597.600,00) passaria a ser utilizado em expropriações de terrenos da “Incubadora de Empresas de Base Tecnológica e Parque Tecnológico da Beira Atlântico Parque” ;
- por lapso não se informou que este último projecto é participado em 75% por fundos comunitários, no âmbito do Programa Operacional da Região Centro, medida III.11 – Economia, o qual foi homologado por Sua Ex^a o Secretário de Estado da Economia, em 30 de Setembro de 2003 ;
- este projecto é de primordial importância para o concelho e para sua integração na sociedade de inovação e conhecimento, formada pela “Estratégia de Lisboa” da Comissão Europeia, e a Câmara é o seu motor ;
- este Aditamento, destinado a obter financiamento para a aquisição de terrenos, essenciais à implantação daquele projecto, traduz uma pequena percentagem em relação ao total do projecto financiado ;
- acresce que, uma vez que ambos os empréstimos se destinam à aquisição de terrenos, não se verifica uma total mudança de finalidade ;
- o projecto enquadra-se nas excepções previstas no nº 6 do artigo 20º da Lei nº 107-B/03, de 31 de Dezembro, encontrando-se para publicação no Diário da República o respectivo despacho conjunto dos Ministros das Finanças e das Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente ;
- acresce que este empréstimo respeita os limites estabelecidos pelos nºs 4 e 5 do artigo 20º da Lei nº 107-B/03, não contribuindo para o aumento do endividamento da autarquia ;
- nestes termos, é de conceder o visto ao Aditamento.



Tribunal de Contas

3. Por despacho de 1 de Abril último, foi o recurso admitido liminarmente, por ser tempestivo e legítimo o seu autor.

Notificado o Exm^o Magistrado do Ministério Público neste Tribunal, nos termos e para os efeitos do disposto no n^o 1 do artigo 99^o da Lei n^o 98/97, emitiu douto parecer no sentido de o recurso não merecer provimento e de a decisão recorrida ser mantida, nos seus termos e fundamentos.

4. Corridos os demais vistos legais, cumpre decidir.

II. OS FACTOS

1. Na sequência da proposta do Exm^o Presidente da Autarquia, a Câmara Municipal de Mira aprovou, em reunião de 14 de Maio de 2002 e por maioria, a contratação de um empréstimo a longo prazo, no montante de €4.489.200,00 para financiamento dos seguintes investimentos : **Parque Desportivo de Mira** (€ 997.600,00), **Edifício da Câmara** (€ 1.496.400,00), **Expropriações dos Prazos Velhos** (€ 997.600,00) e **Variante de Mira 2^a fase** – Aquisição de Terrenos (€997.600,00).

2. Consultadas várias instituições bancárias, foi deliberado, em reunião da Câmara de 22 de Maio de 2002, contratar aquele financiamento com o BPI, S.A., pelo prazo de 20 anos.



Tribunal de Contas

A Assembleia Municipal de Mira, em sessão extraordinária de 31 de Maio de 2002 e por maioria, deliberou aprovar a contracção deste empréstimo com base no relatório da sua Comissão Especializada de Finanças, Plano e Orçamento, no qual se referia que “o montante do empréstimo deverá ser consignado à relação de obras apresentada pelo Executivo e que serviu de base de justificação do mesmo”.

O contrato de abertura de crédito foi outorgado em 7 de Junho de 2002, dele constando – cláusula 1ª, nº 1 – a listagem dos projectos municipais a cujo financiamento se destinava, isto nos termos constantes da proposta, já atrás referidos em 1..

3. Um primeiro aditamento ao contrato foi celebrado em 21 de Janeiro de 2003, pelo qual o projecto respeitante a “expropriações de terrenos dos Prazos Velhos” passou a incluir também “a execução de infraestruturas”, mantendo-se o valor de €997.600,00.

Em 18 de Julho de 2003, foi celebrado um segundo aditamento ao contrato, pelo qual, no respeitante ao projecto “**Variante de Mira – 2ª Fase**”, este se desdobrou em “**1ª Fase**” e “**2ª Fase**”, sendo a verba respeitante a esta última de €597.600,00 ; à 1ª Fase ficou afectada a verba de €300.000,00 e os restantes €100.000,00 a “Expropriações da EN 334”.



Tribunal de Contas

4. Invocando que o Instituto de Estradas de Portugal, na sequência de contactos da Autarquia junto do Senhor Secretário de Estado das Obras Públicas, iria assumir as expropriações relacionadas com a construção da 2ª Fase da Variante de Mira, o Exmº Presidente da Câmara veio propor ao Executivo municipal **a alteração da finalidade da verba de € 597.600,00**, destinada àquelas expropriações, de modo a que esta parcela do empréstimo fosse utilizada na **aquisição de terrenos para instalação, no concelho, da Incubadora de Empresas**, *“no âmbito da implementação do Parque Tecnológico de Mira da Associação Beira Atlântico Parque e ainda na aquisição de outros terrenos para diversos projectos de investimento”* [destaques nossos].

Esta proposta foi aprovada por maioria na Reunião de Câmara de 9 de Dezembro de 2003.

5. A Assembleia Municipal de Mira, na sua sessão de 29 de Dezembro de 2003, aprovou por maioria **a alteração da finalidade** do contrato de abertura de empréstimo ; em explicação prestada a uma deputada municipal, o Senhor Vereador Nelson Maltez esclareceu (conforme a Acta daquela reunião, junta aos autos) que *“...a primeira avaliação feita tinha tido em conta os parâmetros utilizados nas expropriações da 1ª fase da Variante e, agora, feita nova avaliação, o valor encontrado para o pagamento de expropriações da 2ª fase estimava-se que fosse substancialmente mais baixo ; que a situação financeira da Autarquia não era famosa, até porque as receitas tinham baixado e poderia*



Tribunal de Contas

ser utilizado aquele crédito para aquisição dos terrenos situados nas proximidades da incubadora e também para aquisição pontual de terrenos para pequenos projectos de investimento de interesse para a população de Mira, que pudessem vir a surgir em situações como, por exemplo, em locais onde se terá que avançar com infraestruturas sociais...; que, o que se propunha era a alteração do objectivo do crédito uma vez que havia a garantia de que a 2ª fase da Variante iria ser assumida pelo IEP...”.

6. O Aditamento ora em apreço foi celebrado em **12 de Janeiro de 2004**, tendo o nº 1 da cláusula 1ª do contrato de abertura de crédito sido alterado no sentido de **substituir** o projecto :

- **Expropriações Variante de Mira – 2ª fase** (aquisição de terrenos) - € 597.600,00, cujo financiamento iria ser assumido pelo Instituto de Estradas de Portugal ;
- pelos projectos **Aquisição de terrenos destinada à instalação e desenvolvimento do projecto da Incubadora de Empresas**, no âmbito do Parque Tecnológico de Mira – Associação Beira Atlântico, e **aquisição pontual de outros terrenos** para pequenos projectos de investimento de interesse para a população de Mira - €597.60,00”.

Os restantes projectos previstos no contrato inicial e seus aditamentos – Parque Desportivo de Mira, Edifício da Câmara e Expropriações e execução de infraestruturas nos Prazos Velhos (Praia de Mira) – mantiveram os valores que anteriormente lhe tinham sido atribuídos : €997.600,00, €1.496.400,00 e €997.600,00, respectivamente.



Tribunal de Contas

O que os outorgantes acordaram em Janeiro do ano em curso foi, assim:

- **desistir do financiamento à 2ª Fase da Variante de Mira**, estabelecido no contrato em €597.600,00 ;
- **utilizar esta verba para financiar dois novos projectos** : aquisição de terrenos destinados à Incubadora de Empresas e aquisição de outros terrenos (não identificados) para pequenos projectos (também não indicados), sem que se tenha enunciado o montante a afectar a cada um deles.

É, pois, este financiamento a novos projectos e a respectiva legalidade, no quadro regulador aplicável à data da outorga do Aditamento, que constitui a essência da decisão recorrida e do recurso em apreço.

III. A LEI

1. A Lei nº 107-B/2003, de 31 de Dezembro, que aprovou o Orçamento do Estado de 2004, regulou, no seu artigo 20º, a matéria de endividamento municipal, aliás na linha das medidas inicialmente impostas pelo artigo 7º da Lei nº 16-A/2002, de 31 de Maio, e retomadas, com algumas variantes em sentido mais restritivo, pela Lei nº 32-B/2001, de 30 de Dezembro. A este quadro legal se fez, aliás, detalhada referência no Acórdão recorrido e – convém recordá-lo – à interpretação que dele se fez não veio o ilustre Recorrente suscitar qualquer objecção significativa.



Tribunal de Contas

A lei em vigor no ano em curso – aplicável ao Aditamento – proíbe (n.ºs 2 e 4 do artigo 20.º) aos municípios a contracção de empréstimos que agravem o respectivo endividamento líquido¹. Para assegurar o cumprimento desta imposição, a lei veio condicionar o acesso de cada município a novos empréstimos à parcela que, por rateio, lhes couber, do montante global das amortizações efectuadas pelos municípios em 2002 (n.º 3 do artigo 20.º).

Considera, contudo, como excepção a este princípio geral os empréstimos destinados ao reequilíbrio financeiro e os **empréstimos** que se **destinem a financiar projectos com participação de fundos comunitários**² ; fá-lo, contudo, sob condição de um **prévio despacho de autorização conjunto** dos Ministros das Finanças e das Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente (artigo 20.º, n.º 6 e 8). Esta condição encontra-se regulada no artigo 59.º do Decreto-Lei n.º 57/2004, de 19 de Março.

2. Na II Série do D.R. de 27 de Março último, foi publicado o referido **Despacho Conjunto n.º 177/2004**, após audição da Associação Nacional dos Municípios Portugueses ; nele se determina as **condições** a que fica sujeito o recurso ao crédito para financiamento de projectos com participação de fundos comunitários, dos quais se salientam as seguintes :

-
- (1) O montante global do endividamento líquido não poderá exceder, em 31 de Dezembro deste ano, o que existia em 31 de Dezembro de 2003.
- (2) A Lei do OE 2004 retomou uma das excepções constantes da alínea c) do n.º 1 do artigo 7.º da Lei n.º 16-A/2002, mas afastada da Lei do Orçamento de Estado de 2003.



Tribunal de Contas

- o montante máximo do crédito **não pode exceder 75% do montante da contrapartida nacional** necessária para a execução dos projectos de infra-estruturas integrados no QCA 2000-2006 ou na INTERREG III, co-financiados pelo FEDER ;
- os projectos a considerar são apenas **os homologados entre 1 de Janeiro e 31 de Dezembro de 2004** e referentes às **tipologias** seguintes:
- remodelação e construção de redes de saneamento básico ;
 - infra-estruturas para acolhimento industrial ;
 - modernização/dinamização de infra-estruturas de apoio ao comércio ;
 - infra-estruturas de apoio ao turismo da natureza ;
 - construção e remodelação de equipamento educativo ;
 - construção e requalificação de vias municipais ;
 - intervenções integradas de reconversão urbana.

3. No que se refere ao **rateio** previsto no n° 3 do artigo 20° da Lei n° 107-B/2003 para o ano económico em curso e já definido em Março último, nele não se encontra previsto qualquer montante para o Município de Mira.

4. Como atrás se referiu, o Exm° Presidente da Câmara Municipal de Mira vem apoiar o seu pedido em dois aspectos essenciais :



Tribunal de Contas

- um decorre do facto de o novo projecto, cujo financiamento se pretende assegurar, se enquadrar na excepção do nº 6 do artigo 20º da Lei nº 107-B/03, visto ser participado por fundos comunitários e ter sido homologado em 2003 pelo Senhor Secretário de Estado da Economia;
- outro respeita à circunstância de, no seu entendimento, quer o aditamento, quer o contrato inicial (aos quais chama “ambos os empréstimos”, aderindo assim às conclusões do Acórdão recorrido) se destinarem à “aquisição de terrenos”, o que assegura a inexistência de uma mudança total de finalidade.

Não é, porém, possível dar acolhimento à argumentação apresentada em recurso. Na verdade, o Acórdão recorrido explicitou – como o recorda o Exmº Procurador-Geral Adjunto no seu parecer – que este último Aditamento visou dar **novo destino** à parcela do empréstimo desactivada, por os encargos que visava suportar terem passado a ser assumidos pela Administração Central (IEP); não colhe, assim, a invocação de que o que continuava a estar em causa era financiar aquisições de terrenos em geral, já que os terrenos que estavam agora em causa se destinavam a projectos totalmente diversos dos iniciais. Ou seja, o que está em causa neste financiamento são novos projectos, não incluídos, portanto, na finalidade inicial do contrato de empréstimo.

Está-se, assim, perante situação subsumível na contracção de um novo contrato de abertura de crédito para fins diversos, pelo que a sua sujeição ao quadro legal em vigor à data da sua outorga determina que, excepcionada a sua



Tribunal de Contas

eventual inserção no montante do rateio para 2004 ou na previsão do nº 6 do artigo 20º da Lei nº 107-B/2003, de 31 de Dezembro, se verificou agravamento do endividamento líquido da Autarquia no ano económico em curso, de que decorre violação de norma financeira.

Não existindo qualquer parcela do rateio de 2004 atribuído ao Município de Mira, resta apreciar da invocada aplicação da norma do nº 6 do citado artigo 20º.

A resposta não pode deixar de ser negativa, como facilmente se conclui dos termos e condições em que o Despacho Conjunto, citado atrás, admite o financiamento de projectos com comparticipação de fundos comunitários. Está-se, na verdade, face a um projecto homologado em 2003 e aquele Despacho Conjunto enquadra, para efeitos do nº 6 do artigo 20º da Lei nº 107-B/2003, a homologação daqueles projectos exclusivamente em 2004.

É mesmo de admitir, face à clareza daquele dispositivo, que a invocação pelo Exmº Presidente da Câmara Municipal de Mira de tal despacho em apoio do seu pedido de revogação do Acórdão nº 14/2004, se deveu tão só à circunstância de a sua publicação ter tido lugar já depois da apresentação do seu recurso.

Acresce que, face às tipologias definidas no citado Despacho, dificilmente o projecto “Incubadora de Empresas de Base Tecnológica” seria inserível no elenco naquele fixado, não se falando já nos invocados “pequenos projectos”



Tribunal de Contas

que não só não estão comparticipados por fundos comunitários, como também nem sequer estão enunciados.

5. A finalizar, resta retomar os fundamentos em que se apoiou a recusa de visto ao Aditamento em apreço. Tratando-se, no caso do contrato inicial, de uma abertura de crédito, era um valor máximo (no caso €4.489.200,00) que estava em causa, sendo debitados os montantes que a Câmara viesse a utilizar à medida que se processassem os financiamentos dos projectos integradores da “finalidade” do contrato³. Em consequência, qualquer alteração, para menos, nas verbas a afectar a determinados projectos, traduzir-se-ia na redução proporcional da linha de crédito disponibilizada. Tal poderia resultar quer da existência, entretanto verificada, de outros fundos de financiamento – o que equivale, para este efeito, à utilização preferencial dos recursos financeiros próprios – quer da constatação de que a estimativa inicial de encargos com os projectos fora excessiva, havendo que reduzir proporcionalmente o financiamento até o fazer coincidir com os custos reais do investimento.

Em síntese, a contracção deste tipo de empréstimo não envolve a disponibilização de um valor absoluto e imutável ; na verdade, o recurso à linha de crédito atribuída à Câmara far-se-á na estrita medida dos efectivos encargos decorrentes dos projectos cujo financiamento consubstancia a finalidade do contrato. O objectivo da lei, a final, é conter o défice e o nível de endividamento

(3) O nº 2 da cláusula 1ª do contrato prevê a utilização do empréstimo em Novembro de 2002, Novembro de 2003, Abril de 2004, Abril de 2005 e Outubro de 2005.



Tribunal de Contas

existente ; se ele puder ser atenuado, tanto melhor para o equilíbrio financeiro da autarquia. Trata-se, de facto, de assegurar que o recurso ao endividamento seja sempre supletivo em relação a outras fontes de financiamento.

6. Do exposto decorre que a utilização de montantes, disponíveis mas já não necessários para os projectos a que estavam afectos, para financiar novos projectos aditados ao contrato inicial, se traduz na prática na contracção de novo empréstimo, só que, no caso em apreço, num momento em que vigorava já a Lei nº 107-B/2003. Ora, decorre dos autos que nenhum dos novos empreendimentos se insere na previsão do nº 6 do artigo 20º daquela Lei, ainda que um deles tenha sido candidato ao apoio dos fundos comunitários e homologado. Com efeito, os novos projectos foram aditados ao contrato quando era evidente que, do resultado das reduções dos valores a financiar pelo empréstimo, decorria uma diminuição do valor do endividamento dele decorrente e, em consequência, redução do nível do endividamento líquido da autarquia, pelo que o aditamento contratualizado agravou este último proporcionalmente.

7. Bem andou, assim, o Acórdão recorrido quando, com fundamento em violação de norma financeira – natureza que inquestionavelmente o artigo 20º da Lei nº 107-B/2003 possui – recusou o visto ao Aditamento ao contrato de abertura de crédito celebrado entre a Câmara Municipal de Mira e o Banco BPI, S.A..



IV . DECISÃO

Tendo em consideração todos os elementos de facto e de direito atrás enunciados e inexistindo, como se demonstrou, fundamento para a revogação do Acórdão recorrido,

Acorda-se, em Plenário da 1ª Secção, em negar provimento ao Recurso ora em apreço, confirmando assim o Acórdão nº 14/2004 – 1ª S/SS, e a recusa de visto nele consignada.

Emolumentos legais.

Notifique-se.

Lisboa, em 29 de Junho de 2004.

OS JUÍZES CONSELHEIROS

Relator : Adelina Sá Carvalho

Adelino Ribeiro Gonçalves

Lídio de Magalhães

Fui presente

O Procurador-Geral Adjunto