



ACÓRDÃO Nº45 /06/4 Julho. - 1ªS/PL

RECURSO ORDINÁRIO Nº 33/2006

(Processos nºs 484, 485 e 486/06)

## SUMÁRIO DO ACÓRDÃO

- I. Um dos princípios fundamentais dos orçamentos dos organismos do sector público administrativo é a anualidade – art. 4º da Lei nº 91/2001 de 20 de Agosto (Lei de enquadramento orçamental).
  
- II. Tendo em conta o referido princípio, os empréstimos outorgados pelos Municípios em 2006, ainda que os respectivos procedimentos se tenham desenvolvido em 2005, regem-se pelo disposto no art. 33º da Lei nº 60-A/2005 de 30 de Dezembro (Orçamento do Estado para 2006) e não pelo disposto no art. 19º da Lei nº 55-B/2004 de 30 de Dezembro (Orçamento do Estado para 2005).

Lisboa, 4 de Julho de 2006

O Juiz Conselheiro

(Adelino Ribeiro Gonçalves - Relator)



ACÓRDÃO Nº 45 / 06/ 4 Julho. – 1ªS/PL

RECURSO ORDINÁRIO Nº 33/2006

(Processo nº 484, 485 e 486/2006)

## ACÓRDÃO

### I. RELATÓRIO

1. Por este Tribunal, em 9 de Maio de 2006, foi proferido o acórdão de Subsecção nº 161/06, que recusou o visto a três contratos de empréstimo, sob a modalidade de abertura de crédito, nos montantes de €302.315,63 (processo nº 484/06), € 200.000,00 (processo nº 485/06) e €123.012,00 (processo nº 486/06), outorgados, em 18 de Janeiro de 2006, entre o **Município de Oliveira de Azeméis e o “Banco Santander Totta, S.A.”**
2. O fundamento para a recusa do visto foi a violação directa de normas financeiras (art. 44º nº 3 alínea b) da Lei 98/97 de 26 de Agosto), por se ter entendido que os contratos em apreço violam o disposto nos nºs 3 e 7 do art. 33º da Lei 60-A/2005 de 30 de Dezembro.
3. Não se conformou com a decisão o Sr. Presidente da Câmara, que dela interpôs o presente recurso, tendo formulado, no seu requerimento, as seguintes conclusões:



# Tribunal de Contas

---

1. Todos os actos relevantes para as contratações em causa ocorreram em 2005;
2. A outorga dos contratos de empréstimo ocorreu em 18 de Janeiro de 2006, porque só em 5 de Janeiro de 2006, foi comunicada a homologação da candidatura à linha de crédito;
3. A outorga dos contratos é válida no âmbito da sua referência ou reporte de efeitos ou enquadramento à Lei nº 55-B/2004;
4. Os contratos devem ser considerados excepcionados dos limites de endividamento, sendo-lhes aplicável a Lei nº 55-B/2004, de 30.12.;
5. Não foram violadas quaisquer normas financeiras, designadamente a constante dos nºs 3 e 7 do art. 33º da Lei 60-A/05, de 30.12., pelo que, salvo o devido respeito, não há qualquer fundamento para a recusa do visto, prevista no art. 44º nº 3, alínea b) da Lei nº 98/97, de 26.8.;
6. A recusa de visto constituiria, ela sim, violação da Lei 60-A/05 ao submeter à sua aplicação os contratos de empréstimo e todos os procedimentos e actos de que este é mero instrumento, porquanto a intencionalidade, o pressuposto e a factualidade que presidiu a todos esses actos foi o seu enquadramento na Lei 55-B/04;
7. Pela mesma razão, a recusa de visto é também violadora deste último diploma;
8. O C.P.A. permite ainda no âmbito do princípio da legalidade a prática de actos em estado de necessidade – v. art. 3º do C.P.A. – reputando e qualificando de válidos actos praticados com violação da lei.
9. Este princípio de necessidade consagrado no art. 3º do C.P.A. é convocável para o caso em apreço, como convocável é o princípio da inexigibilidade



# Tribunal de Contas

---

que decorre da circunstância de a Câmara Municipal não poder ter procedido de outro modo, isto é, não pode celebrar o contrato no ano de 2005.

Finalmente,

10.A recusa de visto é iníqua, injusta e injustificadamente penalizadora da Câmara Municipal e dos interesses das populações que constitui o pressuposto e fim da actuação do Município.

4. O recurso foi admitido liminarmente e cumpridas as demais formalidades legais. Ao ter vista do processo o Exmo. Procurador – Geral Adjunto emitiu duto parecer no sentido da improcedência do recurso e, conseqüentemente, da manutenção do acórdão recorrido.

## II. OS FACTOS

Do processo (e bem assim do acórdão recorrido, cujos factos não foram impugnados) resulta apurada a seguinte facticidade com interesse para a decisão a proferir:

**1. A CÂMARA MUNICIPAL DE OLIVEIRA DE AZEMÉIS (CMOA)** remeteu para fiscalização prévia três contratos de empréstimo, sob a modalidade de abertura de crédito, nos montantes de 302.315,63 € (Proc. Nº 484/06), 200.000,00 € (Proc. Nº 485/06), 123.012,00 € (Proc. Nº 486/06), pelo prazo de 20 anos e com carência nos primeiros dois anos – cláusulas 1ª, 3ª, 4ª e 5ª, celebrados entre o respectivo Município e o “Banco Santander Totta, S.A.”.



## Tribunal de Contas

---

2. Os empréstimos supra mencionados destinam-se a financiar os projectos “EN 224-3 e EN16-3 – Beneficiação no Concelho de Oliveira de Azeméis (reformulação adicional)” (Proc. Nº 484/06), “Ligações estruturantes da Zona Industrial à Cidade – Conclusão” (Proc nº 485/06) e “Via do Nordeste – Conclusão” (Proc. Nº 486/06) – Cláusulas 2ª.
  
3. Os empréstimos em causa foram aprovados em reuniões da Câmara de 10 de Maio de 2005 (Proc. Nº 484/06), e 29 de Março de 2005 (procs nºs 485/06 e 486/06) e autorizados pela Assembleia Municipal em sessão de 29 de Dezembro de 2005.
  
4. Foram consultadas seis instituições bancárias, tendo apresentado propostas apenas cinco.
  
5. Os contratos foram outorgados em 18 de Janeiro de 2006.
  
6. Os projectos a financiar pelos empréstimos em questão são co-financiados pelo QCA III, tendo os mesmos sido homologados nas seguintes datas:
  - Projecto “EN 224-3 e EN16-3 - Beneficiação no Concelho de Oliveira de Azeméis (reformulação adicional)” (Proc. Nº 484/06), **homologado em 8MAR05** no âmbito do Eixo Prioritário 3, medida 3.15-Acessibilidades e Transportes.
  - Projecto “Ligações estruturantes da Zona Industrial à Cidade – Conclusão” (Proc nº 485/06) **homologado em 2.FEV05** no



## Tribunal de Contas

---

âmbito do Eixo Prioritário 3, medida 3.15-Acessibilidades e Transportes;

- Projecto “Via do Nordeste – Conclusão” (Proc. Nº 486/06) – Cláusulas 2ª. **homologado em 14.FEV05** no âmbito do Eixo Prioritário 2, medida 2.3-AIBT Entre Douro e Vouga.

7. Em relação aos mesmos projectos a autarquia solicitou também a **bonificação de juros** dos presentes empréstimos no âmbito do mesmo Programa Operacional, Eixo 1, Medida 1.7 – Bonificação de Juros em Linhas de Crédito ao Investimento, tendo a mesma sido **homologada por despacho do Secretário de Estado do Desenvolvimento Regional de 19DEZ2005** (cfr. Fax de 04.01.2006 do Gestor do ON – Eixo 1 junto aos autos).
8. No ano de 2006 a Câmara Municipal de Oliveira de Azeméis não dispõe de capacidade de endividamento não lhe tendo sido atribuída qualquer verba no rateio, realizado em execução do disposto no nº 3 do art. 33º da Lei nº 60-A/2005, de 30 de Dezembro – Orçamento do Estado para 2006 (cfr. ofício nº 878 de 23.03.2006 do Gabinete do Secretário de Estado Adjunto e da Administração Local dirigido a este Tribunal).
9. Por este Tribunal, em 9 de Maio de 2006, foi proferido o acórdão de Subsecção nº 161/2006, que recusou o visto aos contratos em apreço.



# Tribunal de Contas

---

## III. O DIREITO

Conforme resulta do que já ficou dito no acórdão recorrido, para fundamentar a recusa do visto aos contratos em apreciação, os mesmos violam o disposto no art. 33º nº 7 alínea b) da Lei 60-A/2005 de 30 de Dezembro (Orçamento de Estado para 2006), disposição que, sob a epígrafe “Endividamento Municipal em 2006”, dispõe o seguinte:

“ 7 – Podem excepcionar-se do disposto nos nºs 2, 3 e 6 empréstimos e amortizações destinados exclusivamente ao financiamento de projectos com participação de fundos comunitários, obedecendo o recurso ao crédito para financiamento destes projectos às seguintes condições:

- a) .....
- b) Os projectos a considerar são apenas os projectos homologados entre Julho de 2005 e 31 de Dezembro de 2006 e referentes às seguintes tipologias:
  - i) Remodelação e construção de redes de saneamento básico;
  - ii) Infra-estruturas para acolhimento industrial;
  - iii) Modernização/dinamização de infra-estruturas de apoio ao comércio;
  - iv) Infra-estruturas de apoio ao turismo de natureza;
  - v) Construção e remodelação de equipamento educativo;
  - vi) Construção e requalificação de vias municipais,
  - vii) Intervenções integradas de reconversão urbana;
  - viii) Construção e remodelação de equipamentos e infra-estruturas desportivas;
  - ix) Construção e remodelação de equipamentos culturais;
  - x) Projectos para promoção da sociedade da informação e do conhecimento.”

Ou seja a Lei é muito clara no sentido de que os projectos que se podem excepcionar “são apenas os projectos homologados entre Julho de 2005 e 31 de Dezembro de 2006”, sendo que os relativos aos contratos em apreço, conforme resulta da matéria de facto apurada (supra ponto 6), o foram em Fevereiro e Março de 2005, estando portanto excluídos do âmbito da referida Lei.

O Município não se conforma e vem alegar que os empréstimos se devem considerar contraídos ao abrigo das excepções previstas no art.



19º nº 6 da Lei 55-B/2004 de 30 de Dezembro (Orçamento do Estado para 2005), cuja alínea b) é em tudo semelhante à alínea b) do nº 7 do art. 33º da Lei 60-A/2005 atrás transcrita, variando apenas o período de homologação dos projectos que é “entre Julho de 2004 e 31 de Dezembro de 2005”.

Para tanto alega que todo o procedimento referente aos empréstimos decorreu em 2005, devendo considerar-se irrelevante o facto de os mesmos só terem sido outorgados em 18 de Janeiro de 2006 até porque, se não foram outorgados em 2005, isso não se deve à actuação dos serviços do Município mas sim ao facto de a comunicação da homologação à linha de crédito bonificado só lhe ter sido efectuada em Janeiro de 2006.

Quid juris?

O Município não tem razão dado que os contratos foram outorgados em 2006, quando já se encontrava em vigor a Lei nº 60-A/2005, que veio substituir a Lei 55-B/2004. O que aconteceu em 2005 foram meros actos preparatórios, ainda que obrigatórios, que podiam levar ou não à celebração dos contratos. Por outro lado, como bem refere o Exmo. Magistrado do Ministério Público no seu douto parecer, a Lei de enquadramento orçamental – Lei nº 91/2001 de 20 de Agosto –, Lei de valor reforçado (cfr. art. 3º), estabelece no seu art. 4º o princípio da anualidade dos orçamentos, o que significa que caducam no termo do seu exercício, não sendo possível prolongar a sua vigência para além do termo do ano económico (que coincide com o ano civil – nº 4 da mesma disposição) a não ser nas situações excepcionalmente previstas no art. 38º da mesma Lei, o que não foi, manifestamente, o caso a que respeitam os contratos em apreciação.

Do exposto resultando que a legalidade destes contratos tem de ser apreciada de acordo com o estipulado na Lei 60-A/2005. E face a ela os mesmos são ilegais, dado que não se enquadram nas excepções



## Tribunal de Contas

---

previstas no seu art. 33º nº 7 e, por outro lado, como também se assinalou e bem no acórdão recorrido, não podem ser contraídos ao abrigo do disposto no nº 3 da mesma disposição dado que, no ano de 2006, o Município não dispõe de capacidade de endividamento, não lhe tendo sido atribuída qualquer verba em rateio (cfr. supra, matéria de facto, ponto **8**).

Finalmente, o recorrente invoca a favor da sua tese os princípios da necessidade (consagrado no art. 3º do C.P.A) e da inexigibilidade.

Não vem a propósito a invocação destes princípios.

Dispõe o art. 3º nº 2 do C.P.A. que “Os actos administrativos praticados em estado de necessidade, com preterição das regras estabelecidas neste Código....”

Ora, ninguém disse, designadamente não foi dito no acórdão recorrido, que o Município tenha preterido as regras do Código do Procedimento Administrativo.

Mas, ainda que a recusa do visto tivesse por fundamento a não observância das regras do referido Código, para se poder invocar o “estado de necessidade” seria necessário, para além do mais, que tivesse havido ocorrência de **factos graves** e **anormais**, em circunstâncias excepcionais, não contempladas e a existência de um **perigo iminente** daí derivado, para um **interesse público** essencial, mais relevante que o preterido (por todos vide Mário Esteves de Oliveira e outros, no seu Código do Procedimento Administrativo, 2ª edição, anotação XI do referido art. 3º, pág. 93).

Ora, nada disto se verifica no caso sub judice pelo que é um despropósito total tal invocação, assim como também o é o princípio da inexigibilidade. De acordo com o nº 1 do citado art. 3º do C.P.A. “os órgãos da Administração Pública devem actuar em obediência à Lei e ao direito...”, pelo que, se o Município não conseguiu outorgar os contratos em 2005, deveria ter-se abtido de o fazer em 2006 dado que a



# Tribunal de Contas

---

Lei em vigor no momento da outorga – Lei nº 60-A/2005 – não permitia a mesma.

De todo o exposto se concluindo que são inócuas ou improcedentes as conclusões do recurso, o que conduz à sua improcedência.

#### **IV. DECISÃO:**

**Pelos fundamentos expostos acordam os Juízes da 1ª Secção em negar provimento ao recurso e, conseqüentemente, manter na íntegra o douto acórdão recorrido.**

**São devidos emolumentos – art. 16º nº 1 alínea b) do Regime anexo ao Decreto-Lei nº 66/96 de 31 de Maio.**

Diligências necessárias.

Lisboa, 4 de Julho de 2006

Os Juízes Conselheiros,

RELATOR: Ribeiro Gonçalves

Pinto Almeida

Lídio de Magalhães

O Procurador-Geral Adjunto