



## **RECURSO ORDINÁRIO N° 27/02**

**(Processo n° 97/02)**

### **I. RELATÓRIO**

1. Pela Decisão n° 17/FP/2002, de 25 de Setembro, proferida em sessão ordinária da Secção Regional da Madeira, foi recusado o visto ao contrato de empréstimo de longo prazo, sob a forma de abertura de crédito até ao montante máximo de € 1.995.195,59, celebrado entre a Câmara Municipal de Câmara de Lobos e a Caixa Geral de Depósitos, SA, destinado ao financiamento de investimentos municipais inscritos no plano de actividades da autarquia de 2002.

A recusa de visto fundamentou-se na violação do artigo 7º da Lei n° 16-A/2002, n° 1, alínea a) o que constitui causa para essa recusa, por força do que se dispõe no artigo 44º, n° 3, alínea b) da Lei n° 98/97, de 26 de Agosto.

2. Inconformado, veio o Exmo. Senhor Presidente da Câmara Municipal de Câmara de Lobos, interpôr recurso com extensos fundamentos, que aqui se dão por integralmente reproduzidos, e que, em síntese, se firmam nas seguintes conclusões:

- o empréstimo em causa e o endividamento dele decorrente estava já aprovado antes das eleições autárquicas de Dezembro de 2001;



# Tribunal de Contas

---

- a assunção de tal endividamento ocorreu, assim, muito antes de se conhecer a situação crítica das Finanças Públicas, que deu lugar à Lei nº 16-A/2002, de 31 de Maio;
- o que se verificou foi uma mera alteração da finalidade do empréstimo, que se manteve no âmbito das actividades da Câmara Municipal;
- a decisão recorrida ateu-se a questões de ordem formal, fazendo-as prevalecer sobre o princípio da primazia da materialidade subjacente;
- a mesma decisão penaliza, perversamente, a boa fé e a lisura de actuação da Câmara, com prejuízo para a população do concelho;
- dos elementos sistemático, literal, histórico e material da Lei nº 16-A/2002 e da integração da lacuna resultante da falta de norma transitória, resulta claramente que o artigo 7º da Lei nº 16-A/2002 não se aplica a este caso;
- no mesmo sentido militam os trabalhos parlamentares da discussão desta lei e a respectiva exposição de motivos;
- não é possível nem justo tratar ou confundir o caso dos autos com aqueles em que os Municípios se apressaram a tentar aprovar empréstimos para se subtraírem a tais restrições;
- sendo imperativo constitucional do princípio da igualdade tratar de forma diferente o que não é igual, não é legítimo confundir o caso dos autos com outras decisões de recusa;
- dada a natureza excepcional do artigo 7º da Lei nº 16-A/2002 e o princípio da não retroactividade, a aplicação desta disposição, atento o seu nº 2, permite salvaguardar o rigor das contas públicas.



## Tribunal de Contas

---

**3.** Admitido o recurso pelo Exmo. Conselheiro autor da decisão recorrida, nos termos do nº 1 do artigo 109º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, foram os autos com vista ao Exmo. Representante do Ministério Público junto deste Tribunal que emitiu douto parecer no sentido da negação de provimento ao recurso, invocando que:

- a autorização dada pela Assembleia Municipal à Câmara para que esta concretizasse o contrato não reveste de relevância na relação contratual entre as partes, não se estando ainda no âmbito da relação contratual em si;
- deste modo, argumentar com a data da autorização da Assembleia Municipal está destituído de fundamento para apuramento da data da conclusão do contrato;
- quem é competente para celebrar contratos que obriguem a autarquia é o seu órgão executivo;
- para se determinar o momento em que o contrato se considera perfeito, há que ter em conta o momento em que é aceite a proposta ou é recebida a comunicação de aceitação, o que, no caso, só ocorreu depois da lei se encontrar em vigor;
- neste caso, a conclusão do negócio ocorreu já na vigência da lei;
- finalmente e face ao nº 2 do artigo 7º da Lei nº 16-A/02, o Estado não visa contemplar uma alternativa de comportamentos mas antes criar um meio compulsório de fazer cumprir, por procedimento a posteriori, o desígnio da lei, ou seja se os diversos controlos não funcionarem e se concluir que se verificou um aumento do endividamento líquido do município, será então accionado o disposto naquele nº 2.



## II. OS FACTOS

**1.** Por carta de **21 de Junho de 2002**, a Câmara Municipal de Câmara de Lobos informou a Caixa Geral de Depósitos de que, na sua **reunião de 20 de Junho**, aprovara as cláusulas contratuais propostas para o empréstimo para investimento e equipamento municipal, o que a Caixa propusera em 6 de Junho, na mesma data tendo remetido à CGD a certidão da referida aprovação.

A proposta contratual da CGD continha, entre outras, as seguintes condições:

- A abertura do crédito cobria €1.995.191,59, sendo o prazo global de 15 anos;
- O financiamento destinava-se à aquisição e recuperação de património municipal;
- A conclusão do contrato ficava dependente do envio à Caixa do ofício de aceitação das cláusulas contratuais, das certidões da acta da reunião da câmara em que este aprovasse aquelas cláusulas e da sessão da Assembleia Municipal que autorizou a contracção do empréstimo, e ainda da prova da obtenção do visto do Tribunal de Contas.

**2.** Como antecedentes deste processo assinala-se que, no PPI do município, os dois projectos visados eram a aquisição de imóvel para ampliação do edifício dos paços do concelho e ainda a aquisição de outros edifícios.

A contracção deste empréstimo, à data referenciado a 400.000 contos, teve parecer favorável da Secretaria Regional do Plano e Finanças de 26 de Novembro de 2001 e do Senhor Ministro da República para a RAM, em 5 de Maio de 2002.



## Tribunal de Contas

---

**3.** Em carta de 27 de Junho de 2001, aditada de nova comunicação de 5 de Julho, a Câmara consultou 9 instituições bancárias com vista à contracção de um empréstimo no valor de 400.000 contos.

Apreciadas as respectivas propostas na sessão da Câmara de 23 de Julho de 2001 e após parecer solicitado pela autarquia à Secretaria Regional do Plano e Finanças, foi deliberado em reunião ordinária da Câmara de 16 de Agosto de 2001 contratar com a Caixa Geral de Depósitos o referido empréstimo, o qual, ainda de acordo com a acta dessa sessão, se destinava a financiar os projectos de construção de duas estradas municipais, de um caminho municipal, de um acesso variante, e ainda da recuperação e requalificação do Largo da República.

**4.** Em 12 de Setembro, a Assembleia Municipal aprovou a proposta de empréstimo apresentada pelo Executivo municipal.

**5.** Conforme os documentos constantes dos autos e de acordo com a Acta da Reunião da Assembleia Municipal de 27 de Fevereiro de 2002, a Câmara Municipal de Câmara de Lobos apresentou uma **proposta de alteração** do destino a dar ao **empréstimo** contraído, que passaria a destinar-se à aquisição de património municipal, embora o Presidente da Câmara tenha informado, quando questionado sobre a alteração dos objectivos do referido empréstimo, que “com a contracção do empréstimo, para já não se poderá especificar o que será adquirido”.

A proposta recebeu parecer favorável da Assembleia Municipal.

**6.** O processo relativo a este empréstimo foi remetido pela Câmara à Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, para efeitos de visto, em 12 de Julho de 2002, e face à assinalada violação do artigo 7º da Lei nº 16-A/2002, de 31 de Maio, foi a Câmara convidada a pronunciar-se, tendo vindo contestar a



# Tribunal de Contas

---

aplicação daquela lei aos procedimentos iniciados no momento da sua entrada em vigor.

Mais invocou que, estando a contracção do empréstimo aprovada pela Assembleia Municipal, não faria qualquer sentido que a entrada em vigor daquele diploma fizesse cair todo o processo.

Em síntese, desde que, o empréstimo tivesse sido autorizado antes da entrada em vigor da Lei nº 16-A/2002, todos os procedimentos necessários à sua formalização poderiam ser praticados.

7. No entanto, atenta a factualidade emergente dos documentos instrutórios do processo e porque o ofício-proposta que encerrava as cláusulas contratuais do empréstimo datava de 6 de Junho de 2002 e as condições contratuais propostas, que substituem o contrato formal por força do Regulamento aprovado pelo Decreto nº 694/70, de 31 de Dezembro, apenas foram aprovadas pela Câmara em sessão de 20 de Junho p.p., concluiu o Excelentíssimo Juiz Conselheiro Relator que a contracção do empréstimo teve lugar em plena vigência da atrás citada lei.

Tendo tal ilegalidade consubstanciado uma violação directa de uma norma financeira, a recusa de visto impunha-se por força do disposto na alínea b) do nº 3 do artigo 44º da Lei nº 98/97.

## III - O DIREITO

1. A Lei nº 16-A/2002, que procedeu à 1ª Alteração à Lei nº 109-B/2001, de 27 de Dezembro, que aprovara o Orçamento de Estado para 2002, inclui no seu Capítulo II, as “medidas de emergência com vista à consolidação



## Tribunal de Contas

---

orçamental”; delas releva, pelo seu interesse para o caso que nos ocupa, o seu artigo 7º, relativo ao endividamento municipal em 2002, que passamos a reproduzir:

*1 - Por forma a garantir o cumprimento dos objectivos do Governo em matéria de défice público para o conjunto do sector público administrativo, no qual se integram as autarquias locais, deverão os municípios, excepcionalmente, observar as seguintes regras:*

*a) Não poderão ser contraídos quaisquer empréstimos que impliquem o aumento do seu endividamento líquido no decurso do ano orçamental, a partir da entrada em vigor da presente lei;*

*b) O disposto na alínea anterior aplica-se igualmente às empresas municipais;*

*c) Ficam excepcionados das alíneas anteriores os empréstimos destinados a programas de habitação social promovidos pelos municípios, à construção e reabilitação das infraestruturas no âmbito do EURO 2004 e ao financiamento de projectos com comparticipação de fundos comunitários, devendo, no entanto, ser utilizados prioritariamente os recursos financeiros próprios para esse efeito.*

*2 - Caso não seja cumprido o disposto no número anterior, poderá o Governo determinar a redução, em proporção do incumprimento verificado, das transferências a efectuar, nos termos da Lei n.º 42/98, de 6 de Agosto, após audição do respectivo município.*

Esta disposição, pela sua natureza de norma-tampão e face à emergência das medidas consagradas no citado capítulo, causou, como não podia deixar de acontecer, um corte significativo com os procedimentos até então adoptados em matéria de endividamento municipal; salvaguardou, contudo, três sectores onde, uma vez demonstrada a inexistência de recursos financeiros próprios, se manteve a possibilidade de recurso a empréstimos: habitação social promovida pelos municípios, construção e reabilitação de infraestruturas no âmbito do EURO 2004 e projectos com comparticipação de fundos comunitários (alínea c) do nº1).



## Tribunal de Contas

---

2. Mas há mais: o que foi qualificado como uma medida de emergência transformou-se, num quadro de maior exigência ainda, numa regra específica do Orçamento de Estado para 2003, cujo artigo 18º (referimo-nos ainda à proposta de lei respectiva) restringe de forma muito significativa o recurso aos empréstimos por parte das autarquias locais.

3. Como sempre acontece neste tipo de normas-guilhotina, uns ficam dentro, outros ficam de fora.

A lei entrou em vigor em 5 de Junho e se o artigo 7º não tem norma transitória – o que o ilustre Recorrente atribui a omissão – é porque, pelo contrário e à evidência, se quis que não tivesse; veja-se, por exemplo, o disposto no nº 2 do artigo 5º da mesma lei, que expressamente salvaguardou, nas condições nela definidas, as operações de crédito iniciadas à data da entrada em vigor da lei.

A que momento se reportou então o artigo 7º para o efeito de se conhecer que empréstimos ficavam abrangidos pela sua previsão? A resposta está na alínea a) do seu nº 1, onde se determina que não poderão **ser contraídos** quaisquer empréstimos que impliquem o aumento do endividamento líquido das autarquias no ano orçamental em curso.

4. O que significa então a contracção de um empréstimo?

Antes de mais, convém recordar o quadro legal na matéria à data da entrada em vigor da Lei nº 16-A/2002. Dispõe 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) os princípios que devem orientar o endividamento municipal – rigor e eficácia – bem como os objectivos a prosseguir, ou seja minimização de



## Tribunal de Contas

---

custos, prevenção de excessiva concentração temporal da amortização e não exposição a riscos sucessivos.

A contracção de empréstimos pelos municípios depende, de acordo com o artigo 53º da Lei nº 169/99, de 18 de Setembro, da aprovação ou autorização da Assembleia Municipal, devendo a proposta do Executivo ser obrigatoriamente acompanhada de informação sobre as condições praticadas por três ou mais instituições bancárias, conforme o exige o nº 5 do artigo 23º da Lei nº 42/98.

Nestes termos, encontrando-se o recurso ao crédito bancário aprovado ou autorizado pela Assembleia Municipal, nomeadamente para apoio a investimentos da autarquia (artigo 24º, nº 2, da Lei nº 42/98), a **contracção do empréstimo** efectiva-se quer pela outorga do contrato respectivo, quer, tratando-se – como no caso em apreço – da Caixa Geral de Depósitos, pela **expressa comunicação** pelo Executivo camarário, a esta instituição bancária, da **aceitação** das cláusulas contratuais propostas pela CGD, conforme o prevê o Regulamento aprovado pelo Decreto nº 694/70, de 31 de Dezembro.

5. No processo, em apreço, está assim em causa saber em que momento se operou a contracção do empréstimo em questão. Não se discute a circunstância avançada pelo Exmo. Presidente da Câmara de Câmara de Lobos e confirmada pela factualidade apurada, de o Executivo ter proposto e a Assembleia Municipal aprovado o empréstimo antes da entrada em vigor da Lei nº 16-A/2002; porém, o que está em causa não é a aprovação do empréstimo mas a sua outorga ou contracção, como bem se assinalou na Decisão recorrida.

Este tem sido o entendimento uniforme e constante deste Tribunal nesta matéria (Acórdãos 66, 67, 68, 70, 71, 72 e 82 de Agosto de 2002, da 1ª Secção do Tribunal de Contas).



## Tribunal de Contas

---

Alias, este entendimento é também o que resulta directamente do clausulado do próprio contrato, aceite pela Câmara, de acordo com o qual a conclusão do contrato fica dependente da aceitação das cláusulas contratuais, expressa em ofício assinado por quem obrigue o município.

Assim, o facto de, no **processo preparatório** da celebração do contrato, existirem várias fases e serem praticados vários actos – consulta a bancos, aprovação do recurso ao empréstimo, escolha da instituição bancária, remissão da proposta à Assembleia Municipal e autorização por esta última, e finalmente aprovação das condições contratuais propostas pelo banco seleccionado – não habilita a confundir tais actos e formalidades prévios, ainda que essenciais à legalidade do processo, com a própria outorga do contrato, que tem de consubstanciar e expressar o encontro de vontades das partes contratantes, ele sim gerador do contrato; é deste encontro de vontades, como bem se assinalou no Acórdão 72/02, de 13 de Agosto, da 1ª Secção deste Tribunal, que decorreu para as partes os direitos e deveres recíprocos próprios do contrato.

Ora, no caso que nos ocupa, encontra-se demonstrado que a aprovação pelo Executivo camarário das cláusulas contratuais ocorreu em 20 de Junho deste ano, tendo a comunicação que expressou à CGD a respectiva aceitação sido emitida em 21 desse mês, ou seja, **a contracção do empréstimo teve lugar em plena vigência da Lei nº 16-A/2002.**

6. As considerações do Exmo. Recorrente de que foram premiadas as câmaras expeditas que outorgaram empréstimos antes de 5 de Junho, e penalizadas aquelas que, embora com os processos respectivos desenvolvidos anteriormente, outorgaram os contratos após aquela data, nada traz de substancial ao fundo da questão que nos ocupa, nem aliás o Tribunal de Contas funciona numa óptica de introduzir tais considerações no desenvolvimento das



## Tribunal de Contas

---

suas competências na área da fiscalização prévia. Cada Câmara deverá, neste campo, tirar as suas consequências quanto ao carácter mais ou menos eficaz que introduziu nestes processos, não só porque a própria lei teve uma *vacatio legis* normal, como também e sobretudo – e por de lei da Assembleia da República se tratar, no que respeita designadamente à matéria do endividamento municipal – a formulação desta norma foi conhecida com bastante antecedência. Ao Tribunal de Contas coube, face aos contratos que lhe foram submetidos, aplicar ou fazer aplicar a lei tal como ela se encontra formulada e estritamente no quadro das preocupações nela veiculadas e que se encontram claramente retratadas no nº 1 do artigo 7º da Lei nº 16-A/2002, de onde resulta que as restrições que consagra constituem uma forma de garantir o cumprimento dos objectivos do Governo em matéria de défice público, consubstanciando o seu rigoroso cumprimento um imperativo de interesse nacional.

7. Já quanto aos objectivos do nº 2 do citado artigo 7º, configura-se a explicação avançada no douto parecer do Exmo. Procurador Geral Adjunto junto deste Tribunal a interpretação mais adequada e consentânea com a realidade a que se destina.

8. Assim, e em conclusão, sendo o momento determinante para efeitos de aplicação daquele artigo 7º – cujo nº 1, alínea a), refere que “não poderão **ser contraídos** quaisquer empréstimos” – o da **outorga** do contrato de empréstimo, ou seja do acto pelo qual a autarquia e a instituição bancária subscrevem e assumem as cláusulas definidoras das condições em que é concedido o crédito;

Considerando ainda que tal outorga é, no especial caso dos empréstimos contraídos com a CGD, consubstanciada pela recepção por esta última da carta de aceitação pela Câmara das cláusulas contratuais propostas;



# Tribunal de Contas

---

Atendendo a que, no caso em apreço, a carta da Câmara do município de Câmara de Lobos foi subscrita e enviada quando vigorava já a Lei nº 16-A/2002, não integrando o contrato em apreço o financiamento de projectos abrangidos pela excepção da alínea c) do nº 1 do artigo 7º;

Resta concluir pela clara violação da Lei nº 16-A/2002, cujo artigo 7º tem indiscutível **natureza financeira**.

9. Por terem sido trazidos à colacção pelo Recorrente os trabalhos preparatórios desta lei, resta-nos salientar que, embora escassos, quer os relatórios e pareceres da Comissão de Economia e Finanças e da Comissão de Execução Orçamental (DAR, II Série, nº 6, de 16.05.2002), quer o debate na generalidade e especialidade do Plenário da Assembleia da República (DAR, I Série, nº 10, de 16.05.2002), permitem concluir que o objectivo desta lei e em especial do seu artigo 7º foi o de reduzir o défice público em termos consolidados, sendo que o que está verdadeiramente em causa não é saber que autarquias foram ou não abrangidas pela disposição, mas sim, em nome dos objectivos primeiros da lei, assegurar um critério rigoroso e uniforme de travagem do endividamento líquido dos municípios.

## IV – DECISÃO

Corridos os demais vistos legais, cumpre decidir.

Confirmado que está que a desconformidade do contrato com a lei aplicável implicou a efectiva **violação directa de norma financeira**, não restava senão accionar a previsão da alínea b) do nº 3 do artigo 44º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, recusando-se o visto ao contrato de empréstimo celebrado pela Câmara Municipal de Câmara de Lobos.



# Tribunal de Contas

---

Pelos fundamentos expostos, acordam os Juízes da 1ª Secção, em Plenário, em negar provimento ao recurso, confirmando a Decisão recorrida.

São devidos emolumentos.

Diligências necessárias.

Lisboa, 3 de Dezembro de 2002.

## Os Juízes Conselheiros

(RELATOR: Cons<sup>a</sup>. Adelina de Sá Carvalho)

(Cons. Lídio José Pinheiro de Magalhães)

(Cons. José Luís Pinto Almeida)

(Cons. Adelino Ribeiro Gonçalves)

Fui presente

(PGA: Dr. Jorge Leal)