



Tribunal de Contas

ACÓRDÃO N.º 2/2003 – 1.ª S/PL
de 28 de Janeiro de 2003

R.O. n.º 20/02
Processo n.º 1779/2002

CONTRATO DE ABERTURA DE CRÉDITO / ENCARGO FINANCEIRO / ENDIVIDAMENTO
MUNICIPAL / DÉFICE PÚBLICO / MUNICÍPIO / RECUSA DO VISTO / RECURSO ORDINÁRIO

SUMÁRIO:

I – No cálculo do endividamento líquido de um Município, para efeitos do art.º 7 da Lei 16-A/2002 de 31 de Maio, há que afastar as “dívidas” de outra natureza que não as que resultam do recurso ao crédito, como resulta da adopção de um conceito homólogo do de “dívida pública”, como o “conjunto de situações passivas que resultam para o Estado do recurso ao crédito público”.

II – Mesmo que tenha havido um procedimento iniciado antes da entrada em vigor da Lei 16-A/2002, o momento determinante para a aplicabilidade da Lei é o da contracção do empréstimo, que se efectiva, quando um dos concorrentes é a Caixa Geral de Depósitos, ao abrigo do seu Regulamento (aprovado pelo Decreto n.º 694/70 de 31 de Dezembro), pela expressa comunicação a esta instituição, por parte do executivo camarário, da aceitação das cláusulas contratuais propostas por tal instituição.



ACÓRDÃO Nº2 /2003-JAN.28-1ªS/PL

RECURSO ORDINÁRIO Nº 20/02

(Processo nº 1779/2002)

ACÓRDÃO

A Câmara Municipal de Tarouca submeteu oportunamente a fiscalização prévia um contrato de abertura de crédito celebrado com a Caixa Geral de Depósitos pelo qual esta concedia um empréstimo de longo prazo até ao montante de 425 000€, destinado ao financiamento de dois projectos municipais, a saber: “Beneficiação de arruamentos e caminhos em todas as freguesias” (250 000€) e “Beneficiação e correcção da EM que liga Teixelo a Vilarinho” (175 000€).

Pelo Acórdão n.º 67/02, lavrado em 1 de Agosto, este Tribunal veio a recusar o visto ao referido contrato, tendo-se aí entendido que a respectiva celebração violava o disposto no art.º 7º da Lei n.º 16-A/2002, de 31 de Maio, o qual teria natureza financeira, assim se alcançando o fundamento de recusa de visto constante da alínea b) do n.º 3 do art.º 44º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.



Tribunal de Contas

É deste Acórdão que vem agora interposto o presente recurso no qual se conclui como segue:

“O contrato de empréstimo a longo prazo no montante de 425 000 euros, a celebrar com a Caixa Geral de Depósitos não viola directamente a alínea a) do n.º 1 do art.º 7º da Lei n.º 16-A/02, de 31 de Maio, porquanto:

1ª Da celebração deste contrato de empréstimo não decorre aumento do endividamento líquido do município de Tarouca, uma vez que o capital a utilizar servirá para pagamento de dívidas no corrente ano orçamental, a fornecedores e empreiteiros que realizaram ou forneceram os materiais destinados às obras que o empréstimo se destina a financiar;

2ª De facto, prevê-se até final do ano amortizar 196.768,65 euros (foi já amortizado até esta data capital no montante de 127.328,87 euros, caso se utilize a totalidade do capital, o que poderá não ocorrer, prevendo-se a reserva de 100.000 euros para serem utilizados em 2003).

3ª Em 5 de Junho de 2002, data da entrada em vigor da Lei n.º 16-A/02, de 31.05, já se havia deliberado em reunião da Câmara Municipal de 31.05 a contratação do empréstimo e solicitado à Assembleia Municipal da respectiva autorização, reunindo todos os



Tribunal de Contas

requisitos fixados na Lei n.º 42/98, de 06.08, a qual foi, posterior e excepcionalmente alterada.

Por todo o exposto,

Entendemos que a contratação deste empréstimo não viola a alínea a) do n.º 1 do art.º 7º da Lei n.º 16-A/02, de 31 de Maio, pelo que deve ser revista a decisão proferida em sessão da Subsecção da 1ª secção do Tribunal de Contas, de 1 de Agosto de 2002 e concedido o visto ao contrato a que se refere o processo supra.”

Admitido o recurso, sobre ele se pronunciou em circunstanciado parecer o Ex^{mo}. Procurador-Geral-Adjunto no qual propugna a improcedência do recurso.

Corridos os vistos legais cumpre decidir, começando por recordar a matéria de facto apurada, tal como resultou da decisão ora recorrida:

“

1. Por ofícios de 21 de Maio do corrente ano, do Senhor Presidente da Câmara, foram consultadas cinco instituições bancárias com vista à apresentação de condições para os empréstimos pretendidos, ou, como opção, para um único empréstimo, solicitando-se propostas até ao dia 28.
2. Em 31 de Maio, a Câmara Municipal, após apreciação das propostas recebidas, deliberou por maioria contratar com a Caixa Geral de Depósitos um empréstimo para investimento no montante de 425.000



Tribunal de Contas

€ e solicitar à Assembleia Municipal autorização para a pretendida contratação.

3. Em sessão de 17 de Junho, a Assembleia Municipal autorizou por maioria a proposta do Executivo de recurso a crédito a afectar aos referidos investimentos.
4. Em 11 de Julho foi presente ao Executivo Camarário a minuta do contrato, tendo sido por estes aprovadas as cláusulas contratuais do empréstimo.
5. Na mesma data, o Senhor Presidente da Câmara transmitiu à CGD a atrás referida aprovação, por esta forma se titularizando a outorga do contrato nos termos do Regulamento da CGD aprovado pelo decreto n.º 694/70, de 31 de Dezembro.”

Como se alcança do recurso são fundamentalmente duas as razões de discordância da entidade recorrida em relação ao Acórdão.

Vejamos a primeira, ou seja, a de que não existe aumento de endividamento líquido do município.

De acordo com o que vem alegado, em 31.12.2001, o capital em dívida de empréstimos a médio e longo prazo era de 1 878 945,52€ e, até 31.12.2002, previa-se amortizar o montante de 69.439,78€.



Tribunal de Contas

E acrescenta-se que, contraindo, este empréstimo, o montante do capital em dívida, se for utilizado na sua totalidade durante o ano de 2002 aumenta, relativamente a 2001, 231 064,67€.

Argumenta ainda a entidade recorrida:

“A empreitada de “Beneficiação e correcção da EM que liga Teixelo a Vilarinho”, cujo contrato no valor de 166.082,04 euros, está em fase adiantada de execução não tendo ainda sido objecto de qualquer pagamento, prevendo-se a execução de trabalhos a mais até 25% daquele montante (doc. 3).

Por outro lado, estão em curso várias obras de beneficiação de arruamentos e caminhos municipais nas freguesias, estando assumidos compromissos nesta data, no valor de 235.207,61 euros, a fornecedores de materiais para as mesmas.

O crédito a receber servirá para pagar parte destas dívidas, a uma taxa de juro inferior à taxa dos juros de mora, que eventualmente serão debitados pelos credores, uma vez que neste momento nos é impossível satisfazer os compromissos a 60 dias.

Assim sendo, é certo que, com a celebração deste contrato, o montante de capital em dívida – se for usado na totalidade – referente a empréstimos a médio e longo prazo aumenta 231 064,67



Tribunal de Contas

euros, mas, em contrapartida o montante das dívidas a fornecedores e empreiteiros diminuiu 425.000 euros.”

Mas não é assim.

Como já foi observado em outros acórdãos (Acórdãos n.ºs 34/02 e 1/03) deste Tribunal, no cálculo da dívida relevante para este efeito há que afastar “dívidas” de outra natureza que não as que resultam do recurso ao crédito.

Para tanto há que adoptar aqui um conceito homólogo do de “dívida pública” – “conjunto de situações passivas que resultam para o Estado do recurso ao crédito público” (cfr. A. L. Sousa Franco, “Finanças Públicas e Direito Financeiro”, vol. I, pág. 295);

É o que resulta, também, do contexto em que foi aprovada a Lei n.º 16-A/2002, de que aliás o próprio teor do seu art.º 7º, n.º 1, se faz eco ao referir o fim mediato a obter com a norma: “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 (...)”.



Tribunal de Contas

De resto, vem a talhe de foice referir – e independentemente da conhecida conjuntura que motivou o legislador – que já havia autores que vinham chamando a atenção para o endividamento autárquico.

A. L. Sousa Franco (ob. cit., I vol., pág 218), por exemplo, referia um “regime lato e algo liberal do endividamento das autarquias locais”

E, mais recentemente, António S. Pinto Barbosa, em “Nota sobre uma lei explosiva” (Boletim Económico, Banco de Portugal, Dezembro de 2002, págs. 27 e ss.) demonstrava que, mesmo que assegurado o “cumprimento sistemático” do art.º 23º, n.º 4, da Lei das Finanças Locais, era possível “um endividamento ilimitado e insustentável”. Este autor defendia, de resto, tratar-se de “uma lei deficiente, a carecer de reformulação”.

Por outro lado – e voltando ao que nos ocupa –, para alcançar o que seja o endividamento líquido – cujo aumento ou diminuição há-de ser aferido tendo em conta o período orçamental – temos de partir (cfr. Acórdão n.º 34/02) do montante do endividamento no início do período, adicionar-lhe os novos empréstimos contraídos durante o mesmo período e subtrair-lhe as amortizações efectuadas ou a efectuar, ainda em tal período.



Tribunal de Contas

Ora, não vindo invocado que o pretendido empréstimo se encontre destinado a algum dos objectivos excepcionados na alínea c) do n.º 1 do mesmo art.º 7º, haveria, realmente, aumento do endividamento líquido não permitido pelo referido preceito legal.

Como resulta da própria alegação da entidade recorrente “o capital em dívida do empréstimo a médio e longo prazo era de 1.878.945,52€”, em 31/12/2001.

Ainda de acordo com o mesmo documento, em 2002 terá sido amortizado um total de 196.768,65€ (127.328,87 € + 69 439,78 €), o que dá um endividamento líquido final de 1 682 176,87 €.

Se lhe adicionássemos os pretendidos 425 000€ teríamos um aumento de endividamento líquido de 228 231,35 €.

E, como já se referiu, não podemos abater a este valor a diminuição nos montantes de eventuais pagamentos em atraso a fornecedores e empreiteiros ou de pagamentos a efectuar, a seu tempo, em termos de uma normal execução orçamental.



Tribunal de Contas

A outra invocada razão de discordância em relação à recusa de visto prende-se com o facto de todo “procedimento preparatório deste empréstimo” ter tido lugar antes da data da entrada em vigor da Lei n.º 16-A/2002 que, como se sabe, ocorreu em 5 de Junho.

De tudo quanto vem alegado e que, factualmente, não difere do que vem apurado no acórdão recorrido, e já transcrito, o mais que pode ter-se por adquirido é que havia um “procedimento” em marcha antes da entrada em vigor da Lei n.º 16-A/2002.

Mas não havia um contrato sendo certo que a contracção de um empréstimo a isso obriga, mesmo que por simples troca de correspondência, permitida pela legislação ptivativa da Caixa Geral de Depósitos – cfr. artº 165º – Decreto n.º 649/70, de 31/12, artº 68º do Decreto-lei n.º 48 953, de 5/4/69 e artº 9º, n.º 2, al. a) do Dec-Lei n.º 287/93, de 20/8..

De resto, nada há, de novo sobre este aspecto, na referida Lei n.º 16-A/2002.

Isto é, a referida Lei nada veio acrescentar à forma pela qual são celebrados os contratos de mútuo entre os municípios e as entidades bancárias.



Tribunal de Contas

Tal como se diz no acórdão recorrido “a contracção do empréstimo efectiva-se quer pela outorga do contrato respectivo, quer tratando-se da Caixa Geral de Depósitos e ao abrigo do regime constante do respectivo Regulamento, pela expressa comunicação a esta instituição bancária, por parte do executivo camarário, da aceitação das cláusulas contratuais proposta pela Caixa Geral de Depósitos”.

Assim, a celebração do presente contrato, sendo posterior à entrada em vigor da referida Lei, aumentando o endividamento líquido, e não se reportando a nenhuma das excepções referidas na sua alínea c), viola claramente a alínea a) do n.º 1 do já mencionado artigo.

A norma contida em tal alínea é uma norma financeira pelo que a sua violação constitui fundamento de recusa de visto, nos termos da alínea b) do n.º 3 do art.º 44º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

Assim, nada há, no recurso ora em apreciação, susceptível de pôr em crise quanto vem decidido.

Termos em que se declara improcedente o recurso e se confirma a recusa de visto ao referido contrato.

São devidos emolumentos.



Tribunal de Contas

Diligências necessárias.

Lisboa, 28 de Janeiro de 2003.

(RELATOR: Cons. Lídio de Magalhães)

(Cons. Ribeiro Gonçalves)

(Cons. Pinto Almeida)

(O Procurador-Geral Adjunto)