



RECURSO ORDINÁRIO N.º 7/03

(Processo n.º 2760/02)

SUMÁRIO DO ACÓRDÃO

1. O artigo 7.º da Lei n.º 16-A/2002, de 31 de Maio, que aprovou a primeira alteração à Lei do Orçamento de Estado de 2002, proibiu às autarquias, com efeitos desde 5 de Junho, a contracção de quaisquer empréstimos que impliquem o aumento do seu endividamento líquido no decurso deste ano orçamental.
2. Desta proibição ficaram excepcionados os empréstimos elencados na alínea c) do n.º 1 daquela disposição.
3. A contracção de um empréstimo tem lugar quando - independentemente do momento em que foram praticados os actos ou as formalidades prévias que, essenciais à legalidade do processo, se não confundem com a outorga do contrato - se consubstancia e expressa o encontro de vontades das partes contratantes, gerador do contrato, mesmo que traduzido, como no caso da Caixa Geral de Depósitos, na expressa comunicação a esta instituição da aceitação e aprovação pelo Executivo Camarário, previamente autorizado pela Assembleia Municipal, das condições contratuais propostas pelo banco seleccionado.

Lisboa, 11 de Março de 2003.

O Juiz Conselheiro

Adelina Sá Carvalho



ACÓRDÃO Nº11 /03 – 11.MAR – 1ª S/PL

RECURSO ORDINÁRIO Nº 7/03

(Processo nº 2760/02)

I. RELATÓRIO

1. Pelo Acórdão nº 1/03, de 7 de Janeiro, tirado em Subsecção da 1ªSecção deste Tribunal, foi recusado o visto ao **contrato de empréstimo** celebrado entre a **Câmara Municipal de Melgaço** e a **Caixa Geral de Depósitos, SA**, no montante máximo de € 426.068,00, com fundamento em violação do artigo 7º, nº 1 alínea a) da Lei 16-A/2002, de 31 de Maio, a qual, tendo natureza de norma financeira, determina a aplicação do disposto na alínea b) do nº 3 do artigo 44º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto.

2. Inconformado, veio o Exmo. Presidente da Câmara interpôr recurso ordinário do citado acórdão, sendo as seguintes as respectivas conclusões:

- 2.1. À data da entrada em vigor da Lei 16-A/2002, o endividamento líquido da Câmara era de €10.336.678,10;
- 2.2. A amortização de empréstimos era de €426.068;
- 2.3. O empréstimo a que foi recusado o visto é também no valor de €426.068, pelo que não aumenta o endividamento líquido no ano orçamental que termina em 31 de Dezembro de 2002;
- 2.4. Sendo assim, não há agravamento de endividamento líquido no decurso do ano orçamental, do que decorre que, em 31 de Dezembro de 2002, o endividamento líquido seja igual ao que existia no dia anterior à entrada em vigor da Lei 16-A/2002;
- 2.5. Não se verificou, portanto, qualquer violação do artigo 7º, nº 1 desta lei;



Tribunal de Contas

- 2.6. A interpretação feita na recusa de visto traduz uma aplicação retroactiva da Lei 16-A/2002;
 - 2.7. Os empréstimos anteriores a 5 de Junho são irrelevantes para efeitos de apuramento do endividamento;
 - 2.8. Se a “mens legis” fosse a que a decisão impugnada preconizou, a letra da alínea a) do nº 1 do artigo 7º seria necessariamente diferente e muito próxima desta: “todos os Municípios que até à data da entrada em vigor da presente lei contraíram empréstimos de valor igual ou superior à diminuição prevista do seu endividamento líquido no exercício de 2002, não poderão contrair outros empréstimos” ou “Até ao final do ano orçamental não poderão ser contratados quaisquer empréstimos”;
 - 2.9. Caso se não entendesse assim, o artigo 7º seria inconstitucional;
 - 2.10. É o acórdão recorrido que viola o disposto na alínea a) do nº 1 do artigo 7º da mencionada lei, pelo que deve ser revogado e substituído por decisão que conceda o visto ao contrato.
3. Admitido o recurso, sobre ele se pronunciou o Exmo. Procurador Geral Adjunto no sentido da improcedência do mesmo, por do empréstimo resultar o aumento do endividamento da autarquia em 2002.
 4. Corridos os demais vistos legais, cumpre decidir.

II. OS FACTOS

1. A factualidade apurada, como decorre do Acórdão recorrido e dos documentos constantes dos autos, é a seguinte:
 - 1.1. Para financiamento de três projectos – “Saneamento básico da Vila” (€179.929,00), “Cemitérios da Vila e de Rouças” (€ 143.744,00) e “Obras a



Tribunal de Contas

realizar pelas Juntas de Freguesia” (€ 103.396,00) – a Câmara, depois de proceder à consulta de cinco instituições bancárias, deliberou, na sua Reunião de 23 de Setembro de 2002, contratar com a CGD um empréstimo de longo prazo no montante de € 426.068,00;

- 1.2. A Assembleia Municipal aprovou essa contratação em 28 de Setembro;
- 1.3. As cláusulas do contrato foram aprovadas pela Câmara em 7 de Outubro, o que foi comunicado à CGD em 8 do mesmo mês;
- 1.4. Conforme informação prestada pela Câmara, o montante de amortizações em 2002 foi de € 426.068,00;
- 1.5. Em 22 de Maio de 2002, a Autarquia tinha contraído um empréstimo no valor de € 2.064.125,00, destinado ao financiamento de sete projectos de investimentos;
- 1.6. Um destes projectos, referente ao Parque Desportivo e de Lazer de Monte Prado – Centro de Estágios do Alto Moinho (1ª Fase), no valor de € 733.235,00, foi participado por fundos comunitários;
- 1.7. Da relação de empréstimos a médio e longo prazo (2002), apresentada pelos Serviços da Câmara, verificou-se a seguinte situação:

Capital em dívida até 31.12.01	Amortização de capital – 2002 -	Empréstimos contraídos em 2002
€ 8.272.553,00	€ 426.068,00	€ 2.064.125,00

- 1.8. A Câmara contraiu ainda, em 2002, outro empréstimo, no valor de € 2.000.000, entretanto visado por se destinar ao financiamento de projectos co-financiados por fundos comunitários e, por essa razão, inserido nas excepções da alínea c) do nº 1 do artigo 7º, o que leva a que não entre no cômputo do endividamento líquido para efeitos da proibição da alínea a) da mesma disposição legal.



Tribunal de Contas

2. Confrontada a Câmara com a questão da legalidade deste empréstimo face à proibição de aumento do endividamento líquido no decurso do ano orçamental de 2002, contida na alínea a) do nº 1 do artigo 7º da Lei nº 16-A/2002 e tendo em conta que a autarquia contraíra em 22 de Maio um empréstimo de € 2.064.125, dos quais € 1.330.890 relevavam para o cômputo daquele endividamento, o Exmo. Presidente da Câmara, confirmando que a Autarquia contratara em 2002 outro empréstimo naquele valor, veio expressar o entendimento de que o novo empréstimo, objecto do contrato então em apreço, estava fora do alcance da Lei nº 16-A/2002, uma vez que esta lei apenas entrou em vigor em 6 de Junho de 2002.

III – A LEI

1. Prevê o artigo 23º da Lei nº 42/98, de 6 de Agosto, que os municípios podem contrair empréstimos (nº 1), devendo o pedido de autorização à Assembleia Municipal ser acompanhado de informação sobre as condições praticadas por três ou mais instituições de crédito (nº 5), sendo uma das competências da Assembleia Municipal – artigo 53º da Lei nº 169/99, de 18 de Setembro - aprovar ou autorizar a contracção de empréstimos (alínea d) do nº 2).

Em 31 de Maio último, foi publicada a Lei nº 16-A/2002, que aprovou a 1ª Alteração à Lei nº 109-B/2001, de 27 de Dezembro (Orçamento do Estado 2002), cujo artigo 7º, epígrafado “endividamento municipal em 2002”, dispunha no seu nº 1, alínea a), que, desde 5 de Junho, não poderiam ser contraídos quaisquer empréstimos que implicassem o aumento do endividamento líquido dos municípios no decurso desse ano orçamental.

Ficaram excepcionados os empréstimos destinados a programas de habitação social, à construção e reabilitação das infra-estruturas do EURO 2004 e ao financiamento de projectos com participação de fundos



Tribunal de Contas

comunitários, devendo, contudo, ser utilizados prioritariamente os recursos financeiros próprios para esse efeito.

Tal como se refere no nº 1 do artigo 7º da Lei nº 16-A/2002, as restrições nele consagradas integram e constituem a forma de garantir o cumprimento dos objectivos do Governo em matéria de défice público, pelo que o seu rigoroso cumprimento consubstancia e prossegue um propósito de interesse nacional a que a lei associou as Autarquias.

No caso em apreço não restam dúvidas de que a contracção do empréstimo ocorreu quando vigorava já a Lei nº 16-A/2002, pelo que este se encontra abrangido pela previsão da alínea a) do nº 1 do seu artigo 7º.

2. O cerne da decisão de recusa de visto assenta no conceito de endividamento líquido das autarquias no ano orçamental de 2002 e na proibição, decorrente do artigo 7º da citada Lei nº 16-A/2002, do seu aumento por via da contracção de empréstimos a partir de 5 de Junho do ano passado.

O que pretende o ilustre recorrente é introduzir, como fundamento para a obtenção do visto ao contrato em questão, a irrelevância, para efeitos de apuramento daquele endividamento, dos empréstimos contraídos antes daquela data.

Para tanto, faz apelo ao princípio constitucional da autonomia financeira das autarquias locais, da qual resulta, entre outras consequências, a não dependência de autorização prévia da tutela para o recurso a empréstimos, reconhecendo embora o império da lei quando se trata de fixar os termos e as condições gerais da respectiva contratação.

A irrelevância dos empréstimos anteriores a 5 de Junho decorre, ainda de acordo com a douta fundamentação do Recurso, da impossibilidade, face ao princípio consagrado no artigo 2º da Constituição, da imposição de retroactividade que pusesse em crise a previsão de receitas e de despesas



Tribunal de Contas

constante do orçamento da autarquia, em clara violação do já invocado princípio de autonomia financeira.

Daí que, também como se pretende no Recurso, a interpretação do Acórdão impugnado, ao não diferenciar a situação anterior e a posterior à Lei nº 16-A/2002, tenha acabado por fazer aplicação retroactiva do regime legal nesta consagrado.

3. Vejamos, pois, se cabe razão à argumentação introduzida pelo Recorrente.

Antes de mais, cabe salientar que esta questão não é nova, tendo sido já apreciada e decidida, quer em Subsecção, quer em Plenário da 1ª Secção deste Tribunal (cf., por todos, os Acórdãos nº 34/02, de 10 de Dezembro, e nºs 2/03 e 4/03, ambos de 28 de Janeiro, todos eles tirados em sede de recurso ordinário e disponíveis em www.tcontas.pt).

Como se referiu anteriormente, a Lei nº 16-A/2002, ao impor as restrições do nº 1 do artigo 7º, associou o endividamento líquido à dívida financeira, fixando-lhe um período temporal de referência, ou seja, o ano económico de 2002. Como bem se referiu no Acórdão 34/02, 1ª S/PL, “o endividamento líquido anual corresponde ao montante em dívida no início do ano (1 de Janeiro) acrescido das emissões e/ou contracções de empréstimos ocorridos durante o ano, deduzidas das amortizações efectuadas ou a efectuar durante esse mesmo ano”; deste conceito decorre que, tendo as autarquias ficado, desde 5 de Junho e por força daquele artigo 7º, proibidas de contraírem empréstimos de que decorresse aumento daquele endividamento, qualquer empréstimo contratado já na vigência da Lei nº 16-A/2002 seria ilegal se dele resultasse tal agravamento.

4. Aplicando estes princípios ao caso em apreço e não se encontrando nenhum dos projectos, cujo financiamento este empréstimo visava, incluídos nas excepções previstas na alínea c) do nº 1 do artigo 7º da Lei nº 16-A/2002, há, antes



Tribunal de Contas

de mais, que concluir que, à data da entrada em vigor desta lei, a Câmara já ultrapassara o nível de endividamento líquido existente a 1 de Janeiro de 2002, por via de um novo empréstimo contraído em Maio deste ano.

Com efeito, como resulta das informações prestadas pela Autarquia, em 31 de Dezembro de 2001 a Câmara tinha um **capital em dívida** de € 8.272.553, resultante de **doze empréstimos** contraídos de 1997 a 2001, sendo as **amortizações** previstas até fins de 2002 no valor de € 426.068. A esta situação veio acrescer o empréstimo, contraído em **Maio de 2002**, no valor de **€ 2.064.125**, do qual **€ 1.330.890 agravaram** o seu endividamento líquido (o restante cabia nas excepções da alínea c) do nº 1 do artigo 7º, pelo que não foi tido em conta).

Nestes termos, quando a Autarquia pretendeu contrair este novo empréstimo e apesar do seu montante coincidir com o valor daquelas amortizações, era inevitável que dele decorresse um agravamento do **endividamento líquido já existente em 4 de Junho**, que era de **€ 9.177.375 (8.272.553+1.330.890 – 426.068)**.

Na prática, a Autarquia atingiu o último dia do ano orçamental de 2002 com um nível de endividamento líquido superior ao de 1 de Janeiro. Como bem se assinala no Acórdão recorrido, tratando-se de uma lei que alterou o quadro legal de OE de 2002 quando o ano económico estava praticamente a meio, o invocado artigo 7º **não poderia já evitar o agravamento do endividamento líquido existente** à data do início do ano orçamental. Mas **podia – e quis fazê-lo – impedir que ele se agravasse a partir daí**.

Se se atentar no regime do endividamento das autarquias constante da Lei nº 32-B/2002, de 30 de Dezembro, que aprovou o Orçamento do Estado de 2003, nele se reconhecerá a mesma preocupação e o mesmo objectivo, reportado ao ano económico de 2003 (cfr. artigo 19º, nº 4), o que só veio confirmar que, no que respeita ao ano económico passado, a Lei nº 16-A/2002 pretendeu uma de duas coisas: impedir que, a partir de 5 de Junho, o endividamento líquido, reportado a



Tribunal de Contas

31 de Dezembro de 2001, aumentasse, ou se esse endividamento já tivesse aumentado – como no caso em apreço – ele se agravasse ainda mais.

5. Atenta a recente conjuntura económica e financeira, a Assembleia da República aprovou, em Maio do ano passado, a Lei nº 16-A/2002 que, como atrás se deixou enunciado, consagrou um dispositivo condicionador do endividamento líquido das autarquias, o qual, para efeitos do seu aumento, estabilização ou até diminuição, não pode deixar de ser avaliado por referência a todo o período orçamental e não apenas a partir de Junho, isto para efeitos, como é evidente, da eventual contracção de empréstimos após a entrada em vigor daquela lei.

Não se trata, assim, de qualquer aplicação retroactiva daquele normativo, mas sim da definição do que seja ano orçamental para efeitos de cálculo do endividamento líquido, indispensável à plena eficácia da norma de proibição do respectivo aumento.

Ora, no caso em apreço, a autonomia financeira da Autarquia foi condicionada – como já o estava, ainda que em outros termos, pela Lei das Finanças Locais – não eliminada. Por outro lado, o entendimento que este Tribunal vem seguindo respeita a letra e o espírito da Lei nº 16-A/2002, não violando os princípios da confiança e segurança jurídicas, já que não faz repercutir no passado, como o pretende o Recorrente, os efeitos do artigo 7º; antes, para a plena aplicação deste último aos empréstimos contraídos já na vigência daquela lei, e como o próprio artigo 7º determinava, teve em conta o nível de endividamento líquido no início do ano orçamental, para, descontados os valores das amortizações de 2002, avaliar se aquele, à data da entrada em vigor da Lei nº 16-A/2002, era já ou não superior.

Aliás, como bem alertou o Exmo. Procurador Geral Adjunto no seu parecer, a interpretação que este Tribunal tem feito do artigo 7º não envolve a proibição de todo e qualquer novo empréstimo, já que, de acordo com esta jurisprudência, “sempre é possível conceber que um novo empréstimos possa não vir a aumentar



Tribunal de Contas

o nível de endividamento anterior”, ao que se acrescentará que não só era possível, como aconteceu, já que empréstimos houve, presentes à fiscalização prévia do Tribunal, dos quais não resultava agravamento do nível de endividamento líquido das autarquias que os contratualizaram, pelo que foram visados.

Acontece que, como se demonstrou atrás e no Acórdão recorrido, o endividamento líquido do Município de Melgaço tinha, em 4 de Junho de 2002, ultrapassado já os valores de 31 de Dezembro de 2001, pelo que qualquer novo empréstimo, neste ou noutro valor, não deixaria de violar a proibição constante da alínea a) do nº 1 do citado artigo 7º.

IV – DECISÃO

Face aos fundamentos exposto e porque a violação da alínea a) do nº 1 do artigo 7º da Lei nº 16-A/2002, de 31 de Maio, consubstancia violação **de norma financeira**, o que, nos termos da alínea b) do nº 3 do artigo 44º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, determina a recusa de visto ao contrato de empréstimo celebrado pela Câmara Municipal de Melgaço,

Acordam os Juízes da 1ª Secção, em Plenário, em negar provimento ao recurso e, em consequência, manter, na íntegra, o douto Acórdão recorrido.

São devidos emolumentos.

Diligências necessárias.

Lisboa, 11 de Março de 2003.

Os Juízes Conselheiros

RELATOR: Consª. Adelina de Sá Carvalho

Cons. Adelino Ribeiro Gonçalves



Tribunal de Contas

Cons. José Luís Pinto Almeida

Fui presente

Procurador Geral Adjunto