



Mantido pelo Acórdão nº 23/03, de 17/06/03, proferido no recurso nº 16/03

ACÓRDÃO Nº 18 /03 – 18 Fev – 1ªS/SS

Processo nº 3191/02

1. A Câmara Municipal de Grândola remeteu para fiscalização prévia, nos termos da parte final da alínea a) do nº 1 do artigo 46º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, um contrato de empréstimo celebrado com a Caixa Geral de Depósitos, no montante de € 1.000.000,00.

De acordo com a cláusula 3ª – “Finalidade” – o empréstimo visava “o financiamento complementar dos seguintes projectos:

- 1.1.– Zona de Indústria Ligeira – 2ª fase – Infraestruturas - € 500.000,00;
- 1.2.– Parque Municipal de Feiras e Exposições – Infraestruturas - € 450.000,00;
- 1.3.– Infraestruturas e Arranjos Exteriores do Bairro da Linha - € 50.000,00.”

2. São os seguintes os factos apurados:

- 2.1. Em 17 de Outubro de 2002, o Presidente da Câmara Municipal de Grândola decidiu recorrer “ao financiamento limitado que resta disponível, nos montantes e com os destinos a seguir indicados na proposta do Director do Departamento de Administração e Finanças” (Despacho nº 51/2002):
- 2.2. Em reunião de 23 de Outubro de 2002, o Executivo Camarário deliberou, por unanimidade, ratificar o referido despacho;



Tribunal de Contas

- 2.3. Por fax datado de 18.10.2002, foram convidadas cinco instituições bancárias, tendo sido recebidas duas propostas, de cuja apreciação decorreu ter sido deliberado, em reunião ordinária de Câmara de 6 de Novembro de 2002, propor à Assembleia Municipal a aprovação da contratação do empréstimo com a Caixa Geral de Depósitos;
 - 2.4. Em 13 de Novembro de 2002, em sessão extraordinária, a Assembleia Municipal aprovou a contracção deste empréstimo;
 - 2.5. O contrato foi outorgado em 13 de Novembro último.
- 3.** 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 do ano passado, 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 não poderiam ser contraídos quaisquer empréstimos que implicassem o aumento do endividamento líquido dos municípios no decurso desse ano orçamental, isto com efeitos desde 5 de Junho.

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



Tribunal de Contas

Tal como se refere no nº1 do artigo 7º da Lei nº16-A/2002, as restrições nele consagradas integram e constituem a forma de garantir o cumprimento dos objectivos do Governo em matéria de défice público e de dívida pública, pelo que o seu rigoroso cumprimento consubstancia e prossegue um propósito de interesse nacional a que a lei associou as Autarquias locais.

4. Não restam dúvidas de que a contracção deste 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. Acresce que os actos preparatórios da outorga, decisão do Senhor Presidente (17-10-2002), deliberação do Executivo (23-10-2002) e autorização da Assembleia Municipal (13-11-2002), tiveram também lugar em plena vigência da Lei nº 16-A/2002.
5. Tendo em consideração o quadro legal em vigor à data da contracção do empréstimo em apreço, foi devolvido o processo à Câmara Municipal para que, após confirmação do valor efectivo das amortizações de capital de 2002, fosse ponderada a redução do mesmo até ao limite de endividamento líquido da Autarquia, porquanto, ao não ser o empréstimo em causa subsumível na alínea c) do nº 1 do artigo 7º da Lei nº 16-A/2002, de 31 de Maio, a respectiva legalidade dependeria de se conter dentro do limite atrás enunciado.

Em resposta, o Exmo. Presidente da Câmara Municipal de Grândola veio esclarecer que se teve como pontos de partida os seguintes:

«A. - A regra constante da alínea a) do nº 1 art. 7º da Lei nº 16-A/2002, por conter referência a um conceito antes não utilizado na legislação que regula, designadamente, o recurso das autarquias a financiamento bancário, justifica a produção de uma interpretação que contribua para uma rápida e eficaz aplicação daquela lei e para a adopção de soluções



idênticas para situações idênticas, podendo em último caso e a nosso ver justificar-se a fixação de jurisprudência.

B. – Consultando o Acórdão nº 34/02, de 10 de Dezembro, da 1ª S/PL, em busca de uma interpretação, constata-se que o TC adoptou nele um entendimento do termo endividamento como homólogo ao de dívida»

Depois de reconhecer que a «interpretação mais imediata do conceito de endividamento líquido constante da Lei nº 16-A/2002 é, sem dúvida, a apresentada no referido acórdão», anuncia de seguida que tal reconhecimento não constitui «qualquer concessão», por se entender demonstrável que «aquela não é a única interpretação», não se tratando «duma abordagem teórica, mas da realidade dos factos».

Na sequência de extensas e doutas considerações que aqui se dão por integralmente reproduzidas, o ilustre Autarca sintetiza, nos termos seguintes, as suas conclusões:

«I – Esta Câmara considera que cumpre a Lei nº16-A/2002 no caso do presente empréstimo e pela totalidade do montante solicitado, porquanto não obstante o mesmo significar um aumento da dívida reportada ao final do ano 2002, não deixa de respeitar o objectivo de contenção do défice público, na medida em que, com os encargos anuais derivados do mesmo, o total do serviço da dívida reportado ao final de 2002 não é agravado relativamente ao do início de 2002, resultante desta situação, particular e rara, das medidas de gestão adoptadas pela autarquia no decorrer desse ano.

Tais medidas consistiram na renegociação da dívida à banca, dívida que o executivo encontrou desequilibrada, e que não fora contraída nas melhores condições, tendo obtido um alongamento dos prazos de reembolso e uma melhoria das taxas contratuais.

II – Esta câmara considera ter apresentado não uma interpretação parcial da lei, mas antes uma interpretação em coerência com os



Tribunal de Contas

objectivos do legislador, acreditando, além disso, ser o seu processo eventualmente único entre os que o TC recebeu para fiscalização prévia.»

6. Apesar dos pontos desenvolvidos pelo Exmo. Presidente da Câmara consubstanciarem uma conceptualização, em si respeitável e até correcta, certo é que esta, podendo interessar para o regime em vigor antes da Lei 16-A/2002, 31 de Maio, ou até, eventualmente, para efeitos da aplicação do sistema de rateio previsto no artigo 19º da Lei nº 32-B/2002, de 30 de Dezembro, que aprovou o OE de 2003 – rateio este que, não estando ainda oficialmente definido, remete esta questão para apreciação do Governo e não deste Tribunal – não se adequa nem enquadra na disciplina legal decorrente do Orçamento Rectificativo de 2002.

Com efeito, na sequência das dificuldades verificadas em 2002 na contenção do défice no sector público, a Lei nº16-A/2002, funcionando assumidamente como uma norma-tampão, de natureza excepcional, na área do endividamento municipal, proibiu a contracção de empréstimos por parte das autarquias desde que deles resultasse o aumento do respectivo endividamento líquido, com as excepções atrás enunciadas; o seu artigo 7º não deixou, assim, de invocar a necessidade de fazer cumprir os objectivos do Governo em matéria de défice público. Ora, no Acórdão citado pelo ilustre Autarca (34/02, 1ºS-PL, de 10.12), como em muitos outros deste Tribunal, tem este mantido de forma constante e uniforme o entendimento de que para a definição do endividamento líquido, caso a caso, se terá que ter em consideração o montante do endividamento no início de 2002 (sendo este o ano orçamental de referência), adicionando-lhe os novos empréstimos contraídos no mesmo período e subtraindo as amortizações efectuadas ou a efectuar nesse mesmo período; nestes termos a circunstância de a Autarquia ter, como o invoca, renegociado a dívida à banca em nada modifica a conclusão – que não é posta em crise na argumentação por si



apresentada, já que reconhece verificar-se aumento da dívida em 2002 – de que, em 2002 e face aos objectivos da Lei nº16-A/2002, o endividamento líquido aumentaria com a contracção do empréstimo em apreço.

Assim sendo e sem prejuízo da interpretação que, para efeitos do OE de 2003, o Governo venha eventualmente a consagrar, em sede do decreto de execução orçamental, o que está em causa não é nem uma reinterpretção da Lei das Finanças Locais nem uma aplicação retroactiva do artigo 19º do OE de 2003, mas sim garantir o cumprimento da disciplina do artigo 7º da Lei nº16-A/2002, assegurando que os limites atrás referidos não sejam ultrapassados.

7. Face ao exposto e atendendo à natureza financeira da norma do artigo 7º da Lei 16-A/2002, acordam os Juízes da 1ª Secção, em Subsecção, em recusar o visto ao contrato em apreço, com fundamento em violação directa de norma financeira, conforme impõe a alínea b) do nº3 do artigo 44º da Lei nº98/97, 26 de Agosto.

Emolumentos legais.

Notifique-se.

Lisboa, em 18 de Fevereiro de 2003.

Os Juízes Conselheiros

Adelina Sá Carvalho – RELATOR

José Luís Pinto Almeida

Lídio de Magalhães



Tribunal de Contas

Fui presente

O Procurador-Geral Adjunto

Dr. Jorge Leal