



**ACÓRDÃO N° 16/ 2004 – 20 Out. – 1ªS/PL**

**RECURSO ORDINÁRIO N° 22/2004**

**(Processos n°s 667 e 668/04)**

## **SUMÁRIO DO ACÓRDÃO**

- I. Decorre dos princípios gerais de Direito que a lei reguladora dos contratos é a lei vigente à data da sua celebração.
  
- II. O princípio referido no n° anterior, é válido, por maioria de razão, quando estamos perante leis que assumem uma natureza essencialmente temporária, como sucede com as Leis dos Orçamentos de Estado, sendo uma característica fundamental destas a anualidade – cfr. art. 4º da lei de enquadramento orçamental (Lei n° 91/2001 de 20 de Agosto, com as alterações introduzidas pela Lei Orgânica n° 2/2002 de 28 de Agosto, Lei n°23/2003 de 2 de Julho e Lei n° 48/2004 de 24 de Agosto).
  
- III. Excepções à referida regra da anualidade só podem ser acolhidas as expressamente previstas na Lei, designadamente na referida lei de enquadramento orçamental.

Lisboa, 20 de Outubro de 2004

O Juiz Conselheiro

(Ribeiro Gonçalves – Relator)



ACÓRDÃO Nº 16/ 2004 – 20 Out. – 1ªS/PL

RECURSO ORDINÁRIO Nº22/2004

(Processos nºs 667 e 668/04)

## ACÓRDÃO

### I. RELATÓRIO

1. Por este Tribunal, em 15 de Julho de 2004, foi proferido o acórdão de Subsecção nº 125/04, que recusou o visto a dois contratos de empréstimo, celebrados entre o Município de Alvaiázere e a Caixa Geral de Depósitos nos montantes de até 170.000,00€ e 137.804,00€.
2. O fundamento para a recusa do visto foi o previsto no art. 44º nº 3 al. b) da Lei nº 98/97 de 26 de Agosto (violação directa de norma financeira), por se ter considerado que a contracção dos empréstimos em causa violava o disposto no art. 20º da Lei nº 107-B/2003 de 31 de Dezembro.
3. Não se conformou com a decisão o Sr. Presidente da Câmara Municipal que dela interpôs o presente recurso, tendo concluído o seu requerimento da forma seguinte:

Nestes termos e nos melhores de direito, deve ser dado provimento ao presente recurso, por improcedência da invocada ilegalidade, modificando-se o aresto impugnado, quanto à decisão nele exarada, a qual, atento o interesse público subjacente, sempre terá que ser em sentido oposto.

Na verdade, assim haverá que considerar, face ao assinalável prejuízo que daí resulta para um direito legitimamente adquirido pela Câmara Municipal de Alvaiázere – que pretendia dar efeito útil a uma posição jurídica particularmente



# Tribunal de Contas

---

merecedora de tutela, depois de, ao fim de três meses, ter obtido, em resultado de prévia candidatura, uma bonificação da taxa de juro –, já que a contratação de tais empréstimos se revela necessária ao financiamento complementar dos projectos de investimento em curso, de natureza municipal, já comparticipados pelo FEDER e aprovados no âmbito do Quadro Comunitário de Apoio 2000 – 2006.

4. O recurso foi admitido liminarmente e cumpridas as demais formalidades legais.

Ao ter vista do processo o Exmo. Procurador – Geral Adjunto emitiu douto parecer no sentido de que recurso não merece provimento.

## II. OS FACTOS

Do processo (e bem assim do acórdão recorrido cuja matéria de facto não foi posta em crise pelo recorrente) resulta apurada a seguinte factualidade com interesse para a decisão a proferir:

1. O Município de Alvaiázere enviou para efeitos de fiscalização prévia, dois contratos de empréstimo celebrados com a Caixa Geral de Depósitos, pelos quais esta concede:

A) Um crédito até ao montante de € 170.000,00, destinado ao financiamento complementar do projecto “Construção das instalações do Pólo de Alvaiázere da Escola Tecnológica e Profissional de Sicó”, pelo prazo de 20 anos (Proc. nº 667/04);

B) Um crédito até €137.804,00, para financiamento complementar do projecto “2ªFase do C.M. 1118 entre Bofinho e Almoester” (Proc. nº 668/04).

2. Ambas as obras, referidas no nº anterior, são co-financiadas pelo III Quadro Comunitário de Apoio.



## Tribunal de Contas

---

3. Pelo ofício – circular nº 9/2003, a Direcção-Geral das Autarquias Locais informou a Câmara Municipal de Alvaiázere da possibilidade de, nos termos do nº3 do artigo 19º do OE 2003, contrair em 2003 empréstimos até à importância de €417.804,00.
4. Por deliberação adoptada na reunião de 11 de Abril de 2003, a Câmara mandou consultar 5 instituições de crédito com vista à contracção de empréstimos para financiar aqueles projectos, o que se efectivou em 26 de Maio de 2003.
5. Na reunião ordinária de 20 de Junho de 2003, a Câmara Municipal deliberou, após apreciar as propostas apresentadas, contratar com a CGD os empréstimos para os referidos investimentos no montante de €170,000,00 e de €137.804.00, respectivamente, e solicitar à Assembleia Municipal a respectiva autorização.
6. Em Sessão ordinária de 27 de Junho de 2003, a Assembleia Municipal de Alvaiázere autorizou o Executivo Municipal a contrair os empréstimos propostos.
7. Por despacho de 10 de Dezembro de 2003 do Senhor Ministro das Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente, foi homologada a medida 1.8 “Bonificação de juros em linhas de crédito ao investimento autárquico” do QCA III, em relação aos dois projectos.
8. Na sua reunião de 20 de Janeiro de 2004, a Câmara deliberou aprovar as propostas de contratos de empréstimo apresentadas pela CGD em 13 do mesmo mês, bem como as respectivas cláusulas contratuais.



## Tribunal de Contas

---

9. Por ofício de 29 de Janeiro foi comunicada à CGD a aprovação das condições contratuais correspondentes às propostas por esta apresentadas.

10. A data constante dos contratos outorgados pela Câmara Municipal de Alvaiázere e pela CGD é o dia 9 de Janeiro último, nela se prevendo, como prazo global (cláusula 4ª), 20 anos a contar do dia 20 subsequente à data da obtenção do visto.

11. Dos autos consta um ofício da CGD de 14 de Junho último, dirigido ao Senhor Presidente da Câmara e depois remetido a este Tribunal, de acordo com o qual e *“na sequência dos contactos havidos...e para os efeitos tidos por convenientes, vimos informar V. Exa. de que a Caixa apresentou as propostas de financiamento...em 16/06/2003...A aceitação das nossas propostas foi-nos comunicada....em 04/08/2003, com a menção de que a contratação dos empréstimos já se encontrava aprovada pela Assembleia Municipal, mais se fazendo prova de que também se encontrava assegurada a participação do FEDER....*

*Em face disso, foram-lhes enviados em 2003/08/11 os planos de amortização previsionais...para efeitos da candidatura à linha de crédito criada pelo Decreto-Lei nº 144/2000, de 15/7, tendo a atribuição e aprovação das respectivas bonificações sido homologadas em 10/12/2003.*

*Os requisitos para a contratação dos dois empréstimos ficaram, portanto, integralmente preenchidos em 10/12/2003, pelo que, em condições normais e com a habitual diligência dos serviços intervenientes, teria sido perfeitamente possível celebrar os respectivos contratos durante o ano de 2003, salvaguardando-se, assim, as legítimas expectativas criadas pelo Município de Alvaiázere de dar efeito útil à formação e manifestação de vontade tempestivamente reveladas, tanto mais que a contratação dos empréstimos e a utilização dos respectivos fundos respeitava e respeita as regras legalmente fixadas para o ano de 2003.*

*Além de que se trata da realização de projectos participados pelo FEDER e cuja execução só irá contribuir para melhorar o grau da correcta utilização das verbas do*



## Tribunal de Contas

---

*Quadro Comunitário de Apoio 2000-2006, incluindo ao nível das verbas alocadas à bonificação de empréstimos para o investimento autárquico (Medida 1.7 do PO Centro).”*

12. A Autarquia foi solicitada a esclarecer, em Abril p.p., se os empréstimos tinham sido contraídos por conta do rateio atribuído em 2004 ou, se por qualquer outra forma, se enquadravam no quadro legal decorrente da Lei do OE de 2004.

Em resposta datada de 26 de Junho p.p., o Exmº Presidente da Câmara veio informar de que *“os respectivos empréstimos foram contraídos por conta do ratio atribuído a esta Autarquia em 2003”*. Em reforço desta tese, o ilustre Autarca veio informar que:

*“Os processos... iniciaram-se em 11 de Abril de 2003, tendo a sua contracção sido autorizada pela Assembleia Municipal, em sessão de 27 de Junho de 2003. Assim, em 4 de Agosto de 2003 foi transmitida à C.G.D. a aceitação das suas propostas para a contracção destes empréstimos.*

*Em 11 do mesmo mês, a C.G.D. enviou-nos os planos de amortização previsionais, a fim de ser feita a candidatura à medida 1.8 – Bonificação de juros em linhas de crédito ao investimento autárquico, do III QCA, visto se tratarem de empréstimos para financiamentos complementares de projectos aprovados no âmbito do FEDER.*

*As candidaturas foram apresentadas na Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro em 18 de Setembro de 2003, tendo sido aprovadas por Sua Excelência o Ministro das Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente, em 10 de Dezembro de 2003. Essas aprovações foram comunicadas a esta Câmara Municipal pelo ofício nº 214 163 de 17.12.2003, da Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro, o qual deu entrada nestes Serviços no dia seguinte, ou seja, 18.12. Porém, devido ao*



# Tribunal de Contas

---

*período de Natal, só em 30 do mesmo mês, foi possível a esta Câmara Municipal fazer a respectiva comunicação à Caixa Geral de Depósitos. Assim, em 13 de Janeiro do corrente ano, a Caixa Geral de Depósitos, SA, enviou-nos os respectivos contratos para aprovação das suas cláusulas, os quais foram aprovados, em reunião de 20 do mesmo mês, pela Câmara Municipal.*

*Apesar destes contratos terem sido aprovados já em 2004, o facto é que, tal, como consta da comunicação da Caixa Geral de Depósitos, SA, de que se anexa fotocópia, (supra transcrita em 11) os requisitos da contracção destes empréstimos ficaram integralmente preenchidos em 10.12.2003, data em que foi feita a aprovação dos seus financiamentos complementares por Sua Excelência o Ministro das Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente.”*

13. Por este Tribunal, em 15 de Julho de 2004, foi proferido o acórdão de Subsecção nº 125/04, que recusou o visto aos referidos contratos.

### III. O DIREITO

A questão a resolver é a de saber se aos contratos de empréstimo em apreço se aplica a Lei nº 107 – B/2003 de 31 de Dezembro (Orçamento do Estado para 2004), designadamente o seu art. 20º, ou se, como pretende o recorrente, se deve aplicar a Lei do Orçamento de Estado para 2003.

Em síntese, e como referido no acórdão recorrido, o Município pretende que estes empréstimos sejam dados como materialmente contratualizados em 2003, já que os correspondentes procedimentos prévios e os respectivos requisitos legais e factuais se consolidaram no ano passado.

E, no seu requerimento de recurso, alega que a não se entender assim se está a aplicar retroactivamente a Lei nº 107 – B/2003, violando-se o princípio



## Tribunal de Contas

---

geral de aplicação das Leis no tempo consagrado, para além do mais, no art. 12º do Código Civil.

Porém, como referido no acórdão recorrido, e como agora se demonstrará, o recorrente não tem razão.

Conforme resulta da matéria de facto apurada e é reconhecido pelo recorrente, os contratos em apreço foram outorgados em Janeiro de 2004.

Ora, a Lei em causa, Lei nº107 – B/2003, publicada em 2º Suplemento ao D.R., I Série – A de 31/12/2003 (Orçamento de Estado para 2004), entrou em vigor no dia 1 de Janeiro de 2004. Tendo sido publicada e tendo entrado em vigor antes da outorga dos contratos, não se compreende como se pode falar em aplicação retroactiva da mesma.

Por outro lado o facto dos contratos em apreciação necessitarem de um procedimento prévio, não é relevante para a tese defendida pelo recorrente. É que como decorre dos princípios gerais e é referido no douto parecer do Ministério Público, a lei reguladora dos contratos é a lei vigente à data da sua celebração e estes só podem produzir efeitos entre as partes ou perante terceiros após a respectiva outorga. De facto, antes da outorga podem e muitas vezes têm de ocorrer factos de onde se deduz que as partes têm intenção de contratar e o sentido e alcance dessa intenção. Porém, em circunstâncias normais (e no caso não estão demonstradas circunstâncias excepcionais), a lei aplicável é a que se encontra em vigor no momento da outorga e só a partir daí surgem direitos e deveres para as partes e porventura para terceiros. Donde se conclui que as partes têm de ter presente a Lei em vigor no momento da celebração do contrato e não aquela ou aquelas que vigoraram durante a fase do procedimento prévio que pode ser mais ou menos longo, dependendo em grande medida da vontade das próprias partes.

E se assim é em geral, por maioria de razão tem de ser tendo em conta a matéria de que estamos a tratar e respectivas leis reguladoras.



## Tribunal de Contas

---

Efectivamente, estamos a interpretar e a aplicar a Lei do Orçamento de Estado, sendo uma característica fundamental deste a anualidade – cfr. art. 4º da Lei de Enquadramento Orçamental (Lei nº 91/2001 de 20 de Agosto, com as alterações introduzidas pela Lei Orgânica nº 2/2002, de 28 de Agosto, Lei nº 23/2003, de 2 de Julho e, ultimamente, embora sem interesse para o caso, por ser posterior, Lei nº 48/2004, de 24 de Agosto).

Ou seja, estamos a interpretar uma Lei que, conforme referido no douto parecer do Ministério público, assume uma natureza essencialmente temporária. Sendo que é do conhecimento de todos qual a data em que a mesma deixa de vigorar para ser substituída por outra.

Não é pois legítimo alguém invocar qualquer situação de surpresa.

O legislador sabe perfeitamente que a celebração de certos contratos implica um procedimento prévio. Pelo que se pretendesse seguir o entendimento do recorrente não deixaria de o dizer expressamente.

Mas não o fez (nem certamente o virá a fazer) por razões que bem se compreendem. É que isso implicaria a destruição do referido princípio fundamental da anualidade. Nessa situação se qualquer serviço chegasse à conclusão que tinha mais vantagem em aplicar a qualquer acto ou contrato a Lei do Orçamento em vigor, relativamente à Lei do Orçamento a entrar em vigor no dia 1 de Janeiro seguinte (mas que tem de ser preparada, aprovada e publicada no ano anterior e por isso é conhecida com alguma antecedência), bastava para tanto dar origem ao tal procedimento prévio, assim desvirtuando a Lei que se pretende implementar a partir de determinada data e que é fundamental, para além do mais, para a disciplina das Finanças Públicas.

Donde resulta que das excepções à regra da anualidade só podem ser acolhidas as expressamente previstas na Lei, designadamente na Lei de enquadramento orçamental, o que, manifestamente, não se passa no caso concreto.



# Tribunal de Contas

---

Do exposto resultando que o recurso é improcedente, pois bem andou o acórdão recorrido ao considerar aplicável aos contratos em apreço o disposto no art. 20º da Lei nº 107 – B/2003, de 31 de Dezembro e por isso recusar o visto aos contratos em apreciação, dado que estes aumentam o endividamento líquido da autarquia no presente ano orçamental.

## 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 nº1 alínea b) do regime anexo ao Decreto – Lei nº 66/96 de 31 de Maio.

Diligências necessárias.

Lisboa, 20 de Outubro de 2004.

Os Juízes Conselheiros

(Ribeiro Gonçalves – Relator)

(Pinto Almeida)

(Lídio de Magalhães)



# Tribunal de Contas

---

O Procurador-Geral Adjunto