



ACÓRDÃO N.º 34 /02 – Dez.10 – 1ª S/PL

RECURSO ORDINÁRIO N.º 21/2002

(Processo n.º 1 567/02)

ACÓRDÃO

1. Em sessão de Subsecção da 1ª Secção de 13 de Agosto de 2002 foi aprovado o acórdão n.º 72/2002-13.Ago-1ªS/SS que recusou o visto ao contrato de **empréstimo** celebrado entre a **Câmara Municipal de Alandroal** e a **Caixa Geral de Depósitos (CGD)** no valor de **1.500.000,00 €**

A recusa do visto, decidida ao abrigo da al. a) do n.º 3 do art.º 44º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, teve por fundamento a violação da al. a) do art.º 7º da Lei n.º 16-A/2002, de 31 de Maio porquanto, com o dito empréstimo, a Câmara Municipal aumentava, no ano de 2002, o seu endividamento líquido, situação que o preceito citado proíbe.

2. Não se conformando com o decidido, o Excelentíssimo Presidente da Câmara recorreu do mencionado acórdão pedindo a reapreciação do processo e a consequente concessão do visto.

Em defesa do pretendido apresentou as alegações processadas de fls. 3 a 10 dos autos, que aqui se dão por reproduzidas e onde formulou as conclusões que se transcrevem:

“EM CONCLUSÃO



- 40° -

Pelo que, não pode nem devem as autarquias, e mais concretamente o Município de Alandroal que, atempadamente, iniciou, em conformidade legal, todos os procedimentos para contracção de empréstimos e foi dando cumprimento a todos as formalidades legais, só porque não tinha, à data da entrada em vigor da Lei 16 obtido a aceitação formal das cláusulas contratuais, não obstante já ter obtido aprovação por parte da Câmara Municipal e da Assembleia Municipal, e bem, assim, dado conhecimento à instituição em causa da aceitação da proposta e recebido a minuta das cláusulas contratuais, vir a ser penalizada apenas porque não tinha formalizado tal contrato — embora todas as decisões tenham sido tomadas em devido tempo e ao abrigo da lei.

- 41° -

Quando o que decorre da Lei 16-N2002 é que apenas se estabelece uma faculdade ou um dever aos municípios quando claramente determina que estes “ deverão observar as seguintes regras “

- 42° -

E nunca uma proibição legal de os municípios poderem contrair empréstimos após a entrada em vigor da Lei 16-N2002.

- 43° -

Porquanto decorre desta lei, nomeadamente do n.º 2 do seu art.º 7º que o Governo pode (caso os Municípios continuem a recorrer a empréstimos), anualmente e através do Orçamento do Estado deduzir, na proporção do incumprimento, as transferências para os municípios.

- 44° -

Pelo que, aos municípios apenas compete, face à publicação da Lei 16-A/2002, optar entre continuar a recorrer a empréstimos e depois ver ser-lhes reduzidas as transferências do Orçamento do Estado ou não recorrer a este tipo de crédito e continuar a receber, na totalidade, as verbas que ao abrigo do disposto na Lei 42/98, de 6 de Agosto, lhe devem ser atribuídas via Orçamento do Estado.



Tribunal de Contas

- 45° -

Tanto mais, que no caso em concreto do Município do Alandroal a obtenção do referido empréstimo se destina, na sua maior parte a apoiar projectos da iniciativa e competência da Administração Central na área da Educação e da Saúde, nos quais a Câmara participará com cerca de 25% da verba total, projectos estes de vital importância para o desenvolvimento do Concelho como o sejam a Escola EB123 em Alandroal, a Extensão de Saúde em Terena, a Extensão de Saúde em Rosário, a Extensão de Saúde em Santiago Maior e o Jardim de Infância em Aldeia de Pias.

- 46° -

Pelo exposto, não pode a Câmara Municipal de Alandroal conformar-se com o facto da recusa do visto se aferir por uma violação do disposto na alínea b) do n.º 3 do art.º 44º da Lei 98/97, de 26 de Agosto, por violação de normas financeiras e aumento da capacidade de endividamento.

- 47° -

Tal como um eventual aumento do endividamento líquido do Município no decurso do ano orçamental, como expressamente se determina na Lei 16-A/2002, só poderá ser verificado no exacto momento em que forem apreciadas as contas dos Municípios, ou seja, em sede de fiscalização sucessiva do Tribunal de Contas nos termos do disposto nos artºs 50º e seguintes da Lei 98/97, de 26 de Agosto.

- 48° -

Não é pois, possível aferir-se no momento de emissão de visto pelo Tribunal de Contas se há ou haverá ou não, aumento do endividamento líquido no decurso do ano orçamental, mesmo que o empréstimo destinado a investimento tenha por finalidade, como é o caso presente, o financiamento de obras ou a aquisição de bens e serviços, já executados ou na posse dos Municípios, mas cujos pagamentos aos empreiteiros e fornecedores ainda não foram efectuados pelo que, se é verdade que haverá uma nova dívida, também não é menos verdade que dívidas já existentes serão liquidadas.



-49° -

Pelo que o montante do endividamento líquido poderá manter-se inalterado.

-50° -

E, tal como já foi referido na presente reclamação a sanção a aplicar, quando tal incumprimento se verifique apenas e somente consiste na possibilidade do Governo determinar a redução, em proporção do incumprimento verificado, das transferências a efectuar, nos termos da Lei 42/98, de 6 de Agosto.

-51° -

Pelo que não pode ser o Município de Alandroal impossibilitado de recorrer a empréstimos para investimento porque a Lei 16-A/2002 não o proíbe nem expressa nem tacitamente. Apenas determina aos municípios a possibilidade de adoptarem determinadas regras, caso o entendam, de se deverem abster de contrair empréstimos, sob pena de, poderem vir a ver reduzidas, na proporção do incumprimento, as suas transferências do Orçamento do Estado.

-52° -

O mesmo é dizer-se que, o Governo, tem de respeitar a autonomia administrativa e financeira das Autarquias Locais pelo que se encontra constitucionalmente impedido de limitar tal autonomia, mas pode, tal como já sucede para outras dívidas dos Municípios ao Estado (cuja constitucionalidade tem sido, inclusivamente, debatida), proceder, à posteriori, à retenção de verbas para efeitos de controle do défice público, se os municípios, continuarem a contrair empréstimos, assim salvaguardando os objectivos pretendidos.

Tudo o exposto, a contracção deste empréstimo não viola a alínea a) do n° 1 do art° 7° da Lei 16-A/2002, de 31 de Maio e em consequência, a alínea b) do n°3 do art° 44° da Lei 98/97, de 26 de Agosto.”

3. Admitido o recurso foram os autos com vista ao Excelentíssimo Senhor Procurador-Geral Adjunto que emitiu douto parecer no sentido da improcedência do recurso e da



manutenção da recusa do visto, isto porque *“o que resulta dos autos é, efectivamente, o aumento da dívida contraída durante o ano, ...”*.

4. Corridos os demais vistos legais cumpre apreciar e decidir.

4.1. Os Factos

No requerimento de interposição do recurso o recorrente confirma a matéria de facto dada como provada no acórdão recorrido. Importa, apesar disso, recordá-la:

- Através de ofícios de 24/04/02 a Câmara Municipal de Alandroal solicitou ao Banco Português de Investimento, ao Banco Totta & Açores, à Caixa de Crédito Agrícola Mútuo e à Caixa Geral de Depósitos (CGD) a apresentação de propostas para a contracção de um empréstimo no valor de 2.500.000,00 € para investimento e com as seguintes condições: prazo – 15 e 20 anos; amortização de capital e pagamento de juros – trimestral, semestral e anual;
- Dessas instituições, só a CGD apresentou, em 26/04/02, as condições do empréstimo, de entre as quais se destacam:
 - ✓ Natureza do empréstimo: abertura de crédito;
 - ✓ Finalidade: investimento;
 - ✓ Montante: €1 500 000,00;
 - ✓ Prazo: até 20 anos;
- Em sessão de 08/05/02, a Câmara Municipal de Alandroal aprovou a contracção do empréstimo à CGD, pelo montante de € 1 500 000, conforme condições constantes de carta desta de 26/04/02, e deliberou pedir a necessária autorização da Assembleia Municipal;
- A Assembleia Municipal de Alandroal, em sessão de 14/05/02 autorizou a contracção do empréstimo referido, tendo tal deliberação sido comunicada à CGD por fax de 17/05/02 acrescida da solicitação do envio das cláusulas contratuais;



- A CGD apresentou em 28/05/02 a proposta formal de cláusulas contratuais, que contemplam as condições acima referidas;
- Na sessão de 19/06/02, a Câmara Municipal de Alandroal aprovou as cláusulas do empréstimo, de acordo com a proposta formal da CGD de 28/05/02, bem como a relação dos projectos a financiar e respectivo montante;
- Por ofício de 21/06/02, a Câmara informou a CGD da deliberação de aprovação das cláusulas contratuais do empréstimo referido;
- Ao contrato em questão foi recusado o visto pelo acórdão n° 72/2002-13.Ago-1ªS/SS.

4.2. Apreciando.

No acórdão recorrido a questão que se discutiu foi, tão só, a de saber se o empréstimo tinha sido ou não contraído antes de 5 de Junho passado e, por conseguinte, se ao contrato em apreço se aplicava o disposto no artº 7º da Lei nº 16-A/02, de 31 de Maio.

Concluiu-se que, atenta a data da perfeição do contrato – 21 de Junho – era já aplicável aquele normativo. Assim sendo, e porque a própria autarquia, implicitamente, reconhecia (ofício nº 3774, de 1 de Agosto de 2002, junto ao processo de visto) que o empréstimo em causa aumentava o seu endividamento líquido e uma vez que os fins a que se destina não estão contemplados nas excepções previstas na al. c) do nº 1 do preceito citado, foi recusado o visto ao contrato em questão.

Agora, em sede de recurso, o Exmº Presidente da Câmara deixa cair a argumentação defendida no processo de visto quanto à aplicação ou não do disposto no artº 7º da Lei nº 16-A/02, de 31 de Maio ao empréstimo em causa (sobre este tema invoca somente razões extra-jurídicas – *“não pode nem devem as autarquias, e mais concretamente o município de Alandroal ... vir a ser penalizado apenas porque*



Tribunal de Contas

não tinha formalizado tal contrato ...” – que não podem ser levadas em conta na decisão do recurso) e apresenta dois novos argumentos que, em seu entender, justificam a concessão do visto ao empréstimo em apreço.

O primeiro é o de que a Lei nº 16-A/02 não estabelece “*uma proibição legal*” de contracção de novos empréstimos mas antes uma “*faculdade ou um dever*”, retirando tal conclusão da expressão “*deverão*” utilizada pelo legislador no nº 1 do artº 7º e também do disposto no nº 2 do mesmo preceito (conclusões nºs 41ª a 46ª).

O segundo é que o “*endividamento líquido poderá manter-se inalterado*” no ano de 2002 porquanto, destinando-se o empréstimo ao pagamento de dívidas a fornecedores e empreiteiros, “*se é verdade que haverá uma nova dívida, também não é menos verdade que dívidas já existentes serão liquidadas*”. E mesmo que tal não sucedesse, sempre a sanção seria a prevista no nº 2 do citado artº 7º da Lei nº 16-A/02 (conclusões nºs 47ª a 52ª).

Não havendo impedimentos para conhecer das questões agora trazidas ao recurso, atento o disposto no nº 2 do artº 100º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, importa, desde já, transcrever o preceito fundamental para a decisão dos autos, o artº 7º da Lei nº 16-A/02, de 31 de Maio (primeira alteração à Lei nº 109-B/01, de 27 de Dezembro – aprova o Orçamento do Estado para 2002):

“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;



e) Ficam excepcionados das alíneas anteriores os em préstimos destinados a programas de habitação social promovidos pelos municípios, à construção e reabilitação das infra-estruturas no âmbito do EURO 2004 e ao financiamento de projectos com participação 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. 42/98, de 6 de Agosto, após audição do respectivo município.”

Perante o texto legal, vejamos se assiste razão ao Exm^o recorrente.

Quanto ao primeiro argumento.

Mesmo a leitura do corpo do n^o 1 desacompanhado do que se dispõe na sua al. a) – que é a norma aqui verdadeiramente em causa – dificilmente poderia conduzir à interpretação do recorrente, que retira do vocábulo “deverão” a ideia de não obrigatoriedade no cumprimento do que a seguir se determina. Isto porque o verbo “dever” tem por significado principal “*estar obrigado a*” (cfr. Dicionário da Língua Portuguesa, 7^a edição, Porto Editora).

Mas, se a leitura do corpo do n^o 1 se fizer, como deve ser feita, em conjugação com o disposto na al. a) – “*não poderão ser contraídos ...*” – não restam dúvidas sobre a imperatividade da proibição de contrair empréstimos de que resulte o aumento do endividamento líquido da autarquia.

E não pode, também o Exm^o recorrente invocar o n^o 2 do art^o 7^o como argumento adjuvante da conclusão que extraiu.

Impondo o legislador, como se viu, uma conduta vinculada, no caso às autarquias, o estabelecimento de penalidades não pode, em caso algum, ser entendido como a permissão de um comportamento alternativo. Como bem refere o Excelentíssimo



Tribunal de Contas

Senhor Procurador-Geral Adjunto no seu douto parecer, admitir isso “*seria, por exemplo, admitir que o Estado quando prescreve uma pena para um comportamento considerado criminoso, não está a proibir a sua prática; antes a sugerir uma alternativa, que pode ser livremente escolhida e seguida por alguém.*”

Improcede, portanto, este argumento.

Quanto ao segundo argumento.

O Exm^o recorrente pretende englobar no conceito de endividamento líquido as dívidas a fornecedores e empreiteiros, o que não é correcto.

Logo pela respectiva epígrafe – “*endividamento municipal em 2002*” - se fica a saber, sem margem para dúvidas, que o art^o 7^o da Lei n^o 16-A/2002 se reporta e regula a dívida pública municipal.

Por dívida pública entende o Professor Sousa Franco nas suas “Finanças Públicas e Direito Financeiro”, volume II, 4^a edição, Almedina, Coimbra, 1992, página 87, “*o conjunto das situações passivas que resultam para o Estado do recurso ao crédito público*”, precisando que, em sentido restrito, “*a dívida pública corresponde apenas às situações passivas de que o Estado é titular em virtude do recurso a empréstimos públicos*”. A este sentido restrito chama também “*dívida pública financeira*”. Ora, este conceito é, igualmente, válido quer para as autarquias locais, quer para o restante sector público.

Lendo a al. a) do n^o 1 do citado art^o 7^o, que proíbe a contracção de “*quaisquer empréstimos ...*”, fica claro que é à dívida pública financeira autárquica que a norma se dirige.

Os pagamentos devidos a fornecedores e empreiteiros englobam-se, antes de mais, no conceito amplo de despesa orçamental, entendida nas suas diferentes fases. O pagamento de uma despesa é, como se sabe, a última fase do respectivo processo de realização. Assim, pode um pagamento ser já devido em virtude de a contra-prestação já se ter verificado, mas, se o processo de realização da respectiva despesa



se encontrar na fase de pagamento, que é, em regra, posterior à prestação do serviço ou da entrega do bem, não pode, em rigor, falar-se de dívida. Existirá dívida, sim, se tiver sido ultrapassado o prazo de vencimento sem que a prestação se mostre paga. Ou seja, haverá dívida quando houver incumprimento.

Estas dívidas por incumprimento integram-se na que é denominada dívida administrativa e que, por isso, se confina, ou deve confinar, nos domínios da execução orçamental. Daí que, e em atenção aos princípios orçamentais da universalidade e da não consignação, só indirectamente se correlacione com a dívida financeira. Não pode, portanto, chamar-se este tipo de dívida, a existir, para construir o conceito de endividamento líquido.

O endividamento líquido está associado à dívida financeira. O que, aliás, resulta claro do artº 7º da Lei nº 16-A/2002.

Assim sendo, o que se entende por endividamento líquido?

O conceito só poderá entender-se se reportado a um determinado período temporal. No caso em apreço e à face da norma legal em causa o período temporal de referência é o ano económico, mais concretamente o de 2002.

Então, poder-se-á dizer que o endividamento líquido anual corresponde ao *montante em dívida no início do ano (1 de Janeiro) acrescido das emissões e/ou contracções de empréstimos ocorridas durante o ano, deduzidas das amortizações efectuadas ou a efectuar durante esse mesmo ano.*

Transpondo este conceito para o âmbito da norma aqui em questão que, recorde-se, proíbe as autarquias de contraírem “*empréstimos que impliquem o aumento do seu endividamento líquido no decurso do ano orçamental*”, temos que o montante de empréstimos contraídos no final do ano económico de 2002, ou seja em 31 de Dezembro, não pode ser superior ao montante que se encontrava contraído em 1 de Janeiro deste mesmo ano. Em termos práticos, e no que directamente interessa para a decisão dos autos, a autarquia apenas pode contrair durante o ano de 2002, salvo no que às excepções previstas na al. c) do nº 1 do citado artº 7º diz respeito,



Tribunal de Contas

empréstimos de valor igual ao das amortizações efectuadas ou a efectuar até 31 de Dezembro próximo futuro, sob pena de aumento do seu endividamento líquido anual. Também não procede, portanto, este segundo argumento do Exmº recorrente.

Não podendo, no caso *sub iudice*, ser levados em consideração os pagamentos devidos, ou as dívidas, a fornecedores e a empreiteiros o empréstimo em apreço acarreta o aumento do endividamento líquido da autarquia no ano de 2002. O que, aliás, se dera como provado no processo de visto e a autarquia, então, não contestara.

Mostra-se, assim, violado o disposto na al. a) do nº 1 do artº 7º da Lei nº 16-A/02, de 31 de Maio, norma de eminente natureza financeira, havendo, por isso, fundamento para a recusa do visto nos termos da al. b) do nº 3 do artº 44º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto.

Bem andou, pois, o acórdão recorrido.

5. Pelos fundamentos expostos, acorda-se em Plenário da 1ª Secção em negar provimento ao recurso, mantendo a recusa do visto ao contrato em questão.

São devidos emolumentos [n.º 1, al. b) do artº 16º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei nº 66/96, de 31 de Maio].

Diligências necessárias.

Lisboa, 10 de Dezembro de 2002.

(RELATOR: Cons. Pinto Almeida)



Tribunal de Contas

(Cons. Ribeiro Gonçalves)

(Cons^a. Adelina de Sá Carvalho)

(Cons. Lídio de Magalhães)

O Procurador-Geral Adjunto

(Jorge Leal)