



ACÓRDÃO Nº 26 /03 – Jun.24 – 1ªS/PL

RECURSO ORDINÁRIO Nº 13/2003

(Processo nº 3 142/02)

SUMÁRIO DO ACÓRDÃO

1. O disposto na al. a) do nº 1 do artº 7º da Lei nº 16-A/02, de 31 de Maio tem natureza imperativa e estabelece uma proibição para as autarquias de contraírem empréstimos que aumentem o seu endividamento líquido durante o ano de 2002;
2. Para efeitos da al. a) do nº 1 do citado artº 7º, 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;
3. Isto é, 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.

Lisboa, 24 de Junho de 2003.



ACÓRDÃO N.º 26 /03 – Jun.24 – 1ª S/PL

RECURSO ORDINÁRIO N.º 13/2003

(Processo n.º 3 142/02)

ACÓRDÃO

1. Em sessão de Subsecção da 1ª Secção de 4 de Fevereiro de 2003 foi aprovado o acórdão n.º 10/2003-4.Fev-1ªS/SS que recusou o visto ao contrato de **empréstimo**, sob a modalidade de abertura de crédito, celebrado entre a **Câmara Municipal de Matosinhos (CMM)** e a **Caixa Geral de Depósitos (CGD)** no valor de **5.111.350,00 €**

A recusa do visto, decidida ao abrigo da al. b) 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.

Fundamentou, ainda, a recusa de visto a falta de cabimentação orçamental dos encargos resultantes do empréstimo a suportar no ano de 2003.

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.



Tribunal de Contas

Em defesa do pretendido apresentou as alegações processadas de fls. 3 a 9 dos autos, que aqui se dão por reproduzidas e donde, por não ter formulado conclusões, se transcrevem as partes julgadas mais significativas:

“Constata-se, tal como se previa no momento da contratação do empréstimo, que o endividamento líquido não poderia aumentar até ao término do ano 2002, uma vez que, independentemente das condicionantes processuais que o impediriam (referimo-nos naturalmente à inexistência de Visto Tribunal de Contas), as obras com os investimentos assinalados ainda não se iniciaram e conseqüentemente, não existindo documentos comprovativos, os fundos em questão não poderiam ser solicitados à instituição de crédito em questão — CGD. Como consequência estes fundos não poderiam ser obtidos e aplicados noutros fins que não os assinalados, impossibilitando conseqüentemente o aumento do endividamento líquido mesmo que os processos tivessem sido Visados naquele ano.

No que respeita aos anos seguintes, dado que os limites de crédito do presente contrato assentavam em estimativas, naturalmente falíveis, duas situações se poderiam colocar:

Os empreendimentos seriam realizados e o seu custo total excedia os limites dos contratos de participação/financiamento já firmados, determinando assim a utilização de fundos do contrato a que se refere este processo; ou, pelo contrário, embora muito difícil de ocorrer, os financiamentos obtidos até esta data cobriam a totalidade de encargos suportados com estas obras, não havendo por isso necessidade de utilizar fundos adicionais.

Assim, na primeira hipótese, o aumento do endividamento líquido iria verificar-se, naturalmente apenas nos anos subsequentes e só aí, muito embora essa circunstância não colidisse com a legislação em questão, Lei n.º 16-A/2002, uma vez que o âmbito temporal definido nestas situações de exceção terminava em 31/12/2002. Paralelamente, observar-se-á que nem tão pouco iria violar as finalidades admitidas como exceção elencadas na alínea c) do n.º 1 do artigo 7.º



da referida Lei, caso o período atrás definido não fosse de considerar, uma vez que a utilização de fundos se destinaria à construção de habitação social.

(...)

No que respeita à falta de dotação para os encargos com estes empréstimos, ponto n.º 2 que inicialmente apontámos, muito embora se reconheça que foi cometido um lapso, este é sobretudo de natureza formal, porquanto no ano em questão não irão ocorrer encargos desta natureza, uma vez que na pior das hipóteses poderia teoricamente”

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 montante inscrito no contrato ... objectivamente, contribui para o aumento do endividamento líquido da C.M.M. ...”* uma vez que esta não conseguiu, no âmbito da invocada excepção - habitação social - prevista na al. c) do artº 7º da Lei nº 16-A/2002, *“demonstrar para que objectivo concreto, já existente e devidamente contratualizado e sujeito a pagamentos dele carece”*.

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

4.1. Os Factos

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

- Na reunião de 22 de Julho de 2002, a CMM aprovou uma proposta para contracção de empréstimos *“destinados a financiar o investimento directo municipal, não coberto por outros financiamentos”*, em *“empreendimentos inseridos em Programas de Habitação Social”*, entre os quais e sob a designação *“Construção de Habitação Social (Obras a iniciar)”*:



Tribunal de Contas

“Conjunto habitacional de Monte Espinho	3.314.500,00 €
Conjunto habitacional de Angeiras de Baixo	1.112.300,00 €
Conjunto habitacional de Angeiras de Cima	<u>684.550,00 €</u>
	5.111.350,00 €

- A Assembleia Municipal aprovou a referida proposta em sessão de 25 de Julho de 2002;
- Após convite a várias entidades bancárias (ofícios de 6 de Agosto de 2002) a Câmara, na sequência de informação do Chefe de Divisão de Gestão Financeira, aprovou em 2 de Setembro de 2002 a celebração de contrato com a Caixa Geral de Depósitos, o que viria a ser também aprovado pela Assembleia Municipal em 26 do mesmo mês e ano;
- As cláusulas do contrato foram, mais tarde, aprovadas, em reunião de Câmara de 14 de Outubro de 2002;
- Durante a instrução do processo solicitou-se à Câmara Municipal informação sobre se já haviam sido celebrados contratos relacionados com os “empreendimentos” a financiar e qual a “fase de execução” em que os mesmos se encontravam, ao que o Exm.º Presidente da Câmara respondeu:
“Informo de que ainda não foram celebrados contratos de aquisição/construção dos empreendimentos a financiar” (ofício n.º 20 762, de 27/12/02);
- Por ter sido submetido a fiscalização prévia um outro contrato de empréstimo (Processo n.º 4 611/2001), celebrado em 2000, para financiamento de um conjunto de “empreendimentos” entre os quais se contavam os ora em questão, foi a autarquia questionada sobre quais os montantes de tal empréstimo que haviam sido utilizados, obtendo-se como resposta o seguinte (cfr. ofício referido, n.º 2):
“Não foram utilizados quaisquer montantes do contrato de empréstimo contraído em 2000 (...) para os empreendimentos em causa”;



- Perguntou-se então se se mantinha em vigor o referido empréstimo ao que o Exm.º Presidente da Câmara respondeu afirmativamente, mais informando que o respectivo período de utilização terminava em 19 de Julho de 2003.;
- Ao contrato em questão foi recusado o visto pelo acórdão nº 10/2003-4.Fev-1ªS/SS.

4.2. Apreciando.

No requerimento de interposição do recurso o ilustre recorrente alega apenas que do empréstimo não resulta, em 2002, aumento do endividamento líquido da autarquia porquanto não haveria possibilidade de qualquer utilização do empréstimo naquele ano, não só por não se terem iniciado as obras a cujo financiamento se destina, como por “*condicionantes processuais*” (“*inexistência de visto*”).

Daqui resulta, desde logo, que o ilustre recorrente aceita que o empréstimo não se enquadra na excepção da al. c) do artº 7º da Lei nº 16-A/2002, pois reconhece implicitamente que a necessidade do empréstimo não é actual, quer pela existência de outros empréstimos já contratados para o mesmo fim mas, sobretudo, por os empreendimentos não estarem, sequer, em execução.

Resta a questão do aumento do endividamento líquido da autarquia no ano de 2002.

O recorrente pretende fazer depender o aumento do endividamento líquido da autarquia do momento da utilização do empréstimo contratado. Como em 2002 não haveria utilização, mas sim nos anos subsequentes, o acréscimo de endividamento, a ocorrer, só em 2003 e seguintes se verificaria.

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), norma aqui em questão, dispõe:

“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



Tribunal de Contas

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 empréstimos 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 tal dispositivo legal vem este Tribunal entendendo (cfr. por todos o acórdão nº 34/02- Dez.10-1ªS/PL, tirado no Recurso Ordinário nº 21/2002) 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*. Donde resulta 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. O que em termos práticos significa que 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,



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. Se o conceito de endividamento líquido ficasse dependente do momento da utilização do empréstimo contratado, como pretende o recorrente, dado o horizonte temporal da norma em causa, facilmente se frustrariam as intenções confessadas do legislador - proibição de contracção de empréstimos que aumentem o endividamento líquido – e se deixaria sem possibilidade de controlo o mesmo endividamento. Contrata-se hoje para utilização amanhã, isto é, hoje não se verifica qualquer violação da lei porque não há utilização do empréstimo e amanhã, mesmo perante uma lei mais restritiva, utiliza-se o empréstimo porque a este não se lhe aplicaria uma lei posterior à sua contratação. Não foi esta, seguramente a intenção do legislador. Como bem refere o Excelentíssimo senhor Procurador-Geral Adjunto no seu douto parecer, já antes citado, *“o legislador, certamente, não pretendeu, com o sistema normativo citado, permitir a contracção de empréstimos em 2002 para obras futuras ou em mero projecto de intenções; se assim fosse estava descoberta uma maneira muito fácil de defraudar a Lei, ...”*

Mas, se fosse de aceitar a argumentação do recorrente, que não é como se deixou dito, haveria, então, que apreciar o empréstimo à luz da legislação agora em vigor sobre o assunto.

Como se sabe, a Lei nº 32-B/2002, de 30 de Dezembro que aprovou o Orçamento do Estado para 2003, impôs às Autarquias (artº 19º) medidas ainda mais restritivas ao endividamento municipal em 2003 que as previstas no artº 7º da Lei nº 16-A/2002 e que assim se podem sintetizar:

- Redução dos encargos anuais com amortização e juros dos empréstimos a médio e longo prazos para o maior dos seguintes limites: um oitavo dos Fundos de Base Municipal, Geral Municipal e de Coesão Municipal que cabe ao município; ou 10% das despesas de investimento realizadas pelo município no ano anterior (nº 1);



Tribunal de Contas

- Proibição, em 2003, do aumento do endividamento líquido global dos municípios (nº 4).

Complementarmente, o mesmo artigo proíbe (nº 2) o recurso ao crédito aos municípios que já tenham excedido os limites fixados no nº 1 e, para os restantes, faz depender (nº 3) o acesso a novos empréstimos, que não aumentem o endividamento líquido global dos municípios, de um rateio do montante global das amortizações efectuadas no ano de 2001 corrigidos, até 30 de Junho, pelos valores das amortizações efectuadas em 2002 (nº 7) e sempre dentro dos limites fixados no nº 1.

Desta disciplina ficam excepcionados, nos termos do nº 6, os empréstimos e as amortizações de empréstimos efectuados para a construção e reabilitação de infra-estruturas no âmbito do EURO 2004, devendo, mesmo para estas, ser prioritariamente utilizados os recursos financeiros próprios.

Em 28 de Março passado foi publicado o Decreto-Lei nº 54/2003 que aprovou as normas relativas à execução do Orçamento do Estado de 2003, dispondo o artº 57º sobre o endividamento municipal em 2003, ou seja regulamenta o disposto no acima citado artº 19º da Lei nº 32-B/2002, de 30 de Dezembro.

Deste normativo interessa para o tema decidendo o nº 3 que comete à Direcção-Geral das Autarquias Locais a realização do rateio previsto nos nºs 3 e 7 do artº 19º da Lei nº 32-B/2002.

Por ofício de 26 de Março de 2003 Sua Excelência o Secretário de Estado da Administração Local remeteu a este Tribunal o resultado do rateio a que nos vimos referindo e que para o município de Matosinhos apresenta o montante de 1.542.202,00 €

Também perante este normativo o empréstimo em apreço não seria legalmente possível.

Bem andou, pois, o acórdão recorrido.



Tribunal de Contas

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, 24 de Junho de 2003.

(RELATOR: Cons. Pinto Almeida)

(Consª. Adelina de Sá Carvalho)

(Cons. Ribeiro Gonçalves)

O Procurador-Geral Adjunto

(Jorge Leal)