



“Mantido pelo Acórdão n° 34/02, 10/02/02,  
proferido no recurso n° 21/02”

Proc° n° 1567/02

## ACORDÃO n° 72 /02AGO13/1ªS/SS

*Acordam os juízes do Tribunal de Contas em Subsecção da 1ª Secção:*

1. O Presidente da Câmara Municipal de Alandroal (CMA) remete a fiscalização prév um contrato de empréstimo com a Caixa Geral de Depósitos (CGD).
2. Do processo resultam ainda, com relevo para a decisão a tomar, os seguintes factos que se dão como assentes:
  - 2.1. Por ofícios de 24/04/02, a CMA solicitou a 4 instituições bancárias a apresentação de propostas para o empréstimo pretendido.
  - 2.2. Dessas instituições, só a CGD apresentou, primeiro, em 26/04/02, condições, depois, com data de 28/05/02, proposta formal que, entre outros, contempla os seguintes itens:
    - 2.2.1. Natureza do empréstimo: abertura de crédito;
    - 2.2.2. Finalidade: investimento;
    - 2.2.3. Montante: €1 500 000.00;
    - 2.2.4. Prazo: até 20 anos.
  - 2.3. A CMA, na sessão de 08/05/02, 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.
  - 2.4. A Assembleia Municipal de Alandroal (AMA), em sessão de 14/05/02, a pedido da CMA, autorizou esta a contrair o empréstimo de 1 500 000\$00.



## Tribunal de Contas

---

- 2.5. A CMA, na sessão de 19/06/02, aprovou as cláusulas do empréstimo, de acordo com a proposta formal da CGD já referida, bem como a relação dos projectos a financiar, constantes do Plano de Actividades 2002, e respectivo montante, relação e montantes que aqui se dão como reproduzidos.
- 2.6. Por ofício de 21/06/02, a CMA informou a CGD da deliberação camarária de aprovação do empréstimo, de acordo com a proposta da CGD de 28/05/02, conforme referido em 2.2 e 2.5.
3. Em face destes factos e tendo em consideração que o artº 7º da Lei 16-A/02, 31MAI, proíbe a contracção de empréstimos pelos municípios, em 2002, a partir da sua entrada em vigor, salvo os que tenham as finalidades aí previstas, foi decidido ouvir a CMA, vindo o seu Presidente informar, em síntese, o seguinte: Que a aceitação das cláusulas do empréstimo pela Câmara *“é de facto posterior à entrada em vigor da lei citada”*, mas que esta *“não tem efeitos retroactivos”*, apenas se aplicando *“a empréstimos a contrair a partir da entrada em vigor da mesma lei”*, o que não é o caso *“porquanto o referido processo e formalidades essenciais do mesmo foram efectuadas antes de 31 de Maio de 2002”*, o que, nomeadamente sucede com *“as deliberações dos respectivos órgãos deliberativo e executivo do Município, que essas sim vinculam o Município e das quais depende a legalidade, eficácia e validade do empréstimo”*.
4. Vejamos, pois.

Primeiro, porque é o seu sentido e alcance que está em causa, o teor da al. a) do nº 1 do artº 7º da lei 16-A/02, lei que aprovou a 1ª alteração à lei 109-B/01, 27DEZ (OE2002).

Dispõe essa norma, sob a epígrafe “endividamento municipal em 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”*.



# Tribunal de Contas

---

Não estão em causa nem a concorrência, nem a competência e intervenção dos órgãos do município (a AMA e a CMA) para contrair o empréstimo, nem a capacidade de endividamento, nem o clausulado do contrato, nomeadamente, sobre a natureza, finalidade ou prazo do empréstimo.

**A única questão que se coloca é a de saber se a norma transcrita obsta ou não à contracção do empréstimo, ou seja, se o empréstimo deve ter-se como contraído antes ou depois de 05/06/02, data em que, não havendo regime especial de vacatio, a norma entrou em vigor.**

E só essa questão se coloca porque, quanto aos restantes pressupostos de que depende a aplicação da citada al. a), a verificação deles é irrecusável, como a própria CMA implicitamente reconhece na sua resposta: por um lado, o empréstimo em causa implica o aumento do endividamento líquido da Autarquia no decurso do ano orçamental, por outro, o empréstimo não tem qualquer das finalidades que, nos termos da al. c) determinariam a desaplicação da al. a) (o empréstimo não se destina a programas de natureza social, nem a infraestruturas no âmbito do EURO2004, nem se trata de projectos com participação comunitária).

Revertendo, então, à questão da data da contracção do empréstimo, os factos mostram o seguinte: o Presidente da CMA tem toda a razão quando aduz que o procedimento visando contrair o empréstimo se iniciou antes de 5 de Junho de 2000: com efeito, tiveram lugar, antes dessa data, quer a consulta às diversas instituições de crédito (facto 2.1), quer a apresentação da proposta pela CGD (facto 2.2), quer a aprovação da contracção do empréstimo e respectivo montante (facto 2.3), quer a audição da AMA (facto 2.4).

Tiveram, todavia, lugar depois de 5 Junho, quer a aprovação da proposta da CGD onde se contêm as cláusulas do empréstimo, quer a aprovação da relação dos projectos a financiar e os respectivos montantes (facto 2.5) e ainda a comunicação à CGD da aceitação do empréstimo (facto 2.6).

A proposta formal da CGD referida em 2.2, cujas cláusulas a CMA aprovou em 19/06/02, conforme referido em 2.5, depois de enunciar, sob a epígrafe “Formalidades”, em III, 1, que a “conclusão do contrato” ficava dependente do envio à Caixa de vários documentos, entre os quais a comunicação da aceitação, terminava indicando que “a data da perfeição do contrato será a do



# Tribunal de Contas

---

arquivo pela Caixa de todas as peças contratuais mencionadas nas alíneas do nº 1”.

Esta disciplina de conclusão do contrato a que a Caixa e o Município se ativeram não é essencialmente diversa da que decorre da lei civil quando prevê que, salvo havendo circunstâncias que tornem dispensável a declaração de aceitação, só com esta se pode haver como concluído o contrato (artºs 232º e 234º CC).

A circunstância de, no processo de celebração do contrato, existirem intervenções administrativas várias (a consulta às instituições de crédito, a aprovação da contracção do empréstimo pela CMA, a audição da AMA, a aprovação das cláusulas pela CMA), no caso, como se viu, umas anteriores, outras posteriores a 05/06/02, postula uma distinção essencial entre os actos ou formalidades que os órgãos da pessoa colectiva hão-de internamente realizar para que validamente possa, com eficácia externa, expressar-se a vontade desta e os actos de ambos os contratantes que, na relação de bilateralidade, consubstanciam o encontro de vontades gerador do contrato. É desse encontro de vontades que nascem para as partes os direitos e deveres recíprocos próprios do contrato. Os actos em que tal encontro se realiza são fundamentalmente dois: por parte da Caixa, a proposta dirigida à Autarquia, por parte desta a comunicação à Caixa da aceitação dessa proposta.

No caso, como vimos, não só a comunicação da aceitação à CGD, como a aprovação das cláusulas da proposta de empréstimo tiveram lugar após 05/06/02, ou seja, a Autarquia aceitou contrair o empréstimo quando, por força da citada al. a) do nº 1 do artº 7º, da lei 16-A/02 estava impedida de o contrair e tinha, por isso, obrigação de sobrestar nos seus termos, inserindo-se assim no esforço de contenção da despesa pública a que a lei manifestamente quis associar as Autarquias.

O Presidente da CMA diz que o artº 7º da Lei 16-A/02 não regula expressamente o tratamento a dar aos processos pendentes. É omissão que, em face dos termos da lei, como acima transcritos, não significa desaplicação dela ao presente empréstimo, mas o contrário, pois se trata de empréstimo ainda não contraído na data em que a lei entrou em vigor.

Pela proibição que nela se contem, a norma em causa é de natureza financeira, para os fins da al. b) do nº 3 do artº 44º da lei 98/97, 26AGO, pelo que a violação dela determina a recusa do Visto ao contrato.



# Tribunal de Contas

---

O ora decidido insere-se na jurisprudência do Tribunal, como pode ver-se dos novíssimos Acórdãos 65, 66, 70, 71/02/AGO1/1ªS/SS.

## **TERMOS em que recusam o Visto ao empréstimo.**

Registe e notifique.

13AGO02

Os Conselheiros

Amável Raposo (relator)

Lia Olema Videira

Adelina Sá Carvalho

Fui presente  
O Procurador-Geral Adjunto