



**Transitado em julgado em 05/02/03**

## Acórdão nº 5 /03 – 14.Jan – 1ªS/SS

### Processo nº 3048/02

1. A Câmara Municipal de Vila Nova de Gaia remeteu para fiscalização prévia um contrato de empréstimo com o Banco Comercial Português, S.A., no montante de 55.000.000,00€ (Cinquenta e cinco milhões de Euros), pelo prazo de 12 anos e que se destina a saneamento financeiro do município.
2. São os seguintes os factos apurados:
  - 2.1. Na reunião de 14 de Novembro de 2002, após consulta a seis instituições de crédito, a Câmara Municipal deliberou, por maioria, adjudicar a contratação de um empréstimo de longo prazo no montante de € 55.000.000,00 € ao Banco Comercial Português, S.A, destinado a saneamento financeiro.
  - 2.2. Em sessão de 21 de Novembro de 2002, a Assembleia Municipal aprovou a contratação deste empréstimo conforme proposto pela Câmara.
  - 2.3. Em 15 de Novembro de 2002 foi outorgado o contrato de empréstimo entre a Câmara Municipal e o Banco Comercial Português, S.A. .
  - 2.4. De acordo com informação da autarquia o montante das amortizações no ano de 2002 foi de 1.009.150,14 €.



# Tribunal de Contas

---

2.5. Em 2002 a autarquia havia já contraído dois empréstimos, processos registados neste Tribunal com os n.ºs 1291/002 e 1157/02, nos montantes de 35.977.055,05 € e 40.000.000,00 €, respectivamente.

3. Prevê o artigo 23.º da Lei n.º 42/98, de 6 de Agosto, que os municípios podem contrair empréstimos (n.º 1), devendo o pedido de autorização à Assembleia Municipal ser acompanhado de informação sobre as condições praticadas por três ou mais instituições de crédito (n.º 5), sendo uma das competências da Assembleia Municipal – artigo 53.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro - aprovar ou autorizar a contracção de empréstimos (alínea d) do n.º 2).

Em 31 de Maio último, foi publicada a Lei n.º 16-A/2002, que aprovou a 1.ª Alteração à Lei n.º 109-B/2001, de 27 de Dezembro (Orçamento do Estado 2002), cujo artigo 7.º, epígrafado “endividamento municipal em 2002”, dispõe no seu n.º 1, alínea a), que não podem ser contraídos quaisquer empréstimos que impliquem o aumento do endividamento líquido dos municípios no decurso do ano orçamental, isto com efeitos desde 5 de Junho.

Estão 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.

Tal como se refere no n.º 1 do artigo 7.º da Lei n.º 16-A/2002, as restrições nele consagradas integram e constituem a forma de garantir o cumprimento dos objectivos do Governo em matéria de défice público, pelo que o seu rigoroso cumprimento consubstancia e prossegue um propósito de interesse nacional a que a lei associou as Autarquias.

4. No caso em apreço e não se estando perante nenhum dos casos excepcionados na lei, resta averiguar se da contracção do presente empréstimo resulta um aumento do endividamento líquido da autarquia.



# Tribunal de Contas

---

Na fase de instrução do processo a autarquia defendeu a legalidade da contracção do presente empréstimo com fundamento em duas ordens de razões:

Em primeiro lugar um empréstimo para saneamento financeiro nunca pode aumentar o endividamento líquido na medida em que se destina apenas a amortizar o passivo, logo, contabilisticamente, há apenas uma alteração na titularidade do crédito e não qualquer alteração ao valor em dívida.

Em segundo lugar os empréstimos contraídos antes da entrada em vigor da Lei nº 16-A/2002, não podem relevar, na análise do endividamento líquido a que se refere o artigo 7º.

## **Quanto ao primeiro argumento.**

Sobre esta matéria já se pronunciou o Acórdão deste Tribunal nº 34/02 de 10 de Dezembro, proferido no Recurso Ordinário nº 21/2002, nos seguintes termos:

*“O Exmº 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 artº 7º da Lei nº 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, 4ª 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 nº 1 do citado artº 7º, 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*



# Tribunal de Contas

---

*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.”*

Concordamos inteiramente com o transcrito até porque fomos um dos subscritores do citado acórdão e, assim sendo, improcede este argumento da autarquia.

## **Quanto ao segundo argumento.**

Importa, antes de mais, dilucidar o conceito de “endividamento líquido”.

O que é feito, e em nosso modo de ver bem, no referido acórdão da forma seguinte:

*“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*



# Tribunal de Contas

---

*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 n.º 1 do citado art.º 7.º 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."*

E sendo este o conceito de endividamento líquido, improcede também o 2.º argumento da autarquia.

Isto é, os empréstimos contraídos em 2002, antes da entrada em vigor da lei n.º 16-A/2002, relevam na análise do endividamento líquido a que se refere o art.º 7.º da mesma lei.

Ou seja, a lei, que dispõe apenas para o futuro, não podia impedir que antes da sua entrada em vigor tivesse ocorrido aumento do endividamento líquido. Mas pode seguramente uma de duas coisas: ou impedir que, a partir dessa data, o aumento de endividamento se verifique (se não tiver ocorrido) ou, se já tiver ocorrido, fazer com que cesse. Neste sentido vide acórdão deste Tribunal n.º 1/03 de 7 de Janeiro (proferido no processo n.º 2760/02).

No caso, dado que o aumento do endividamento já tinha ocorrido antes da entrada em vigor da lei, esta pode e deve fazer com que esse aumento cesse e, para tal, a contracção do empréstimo em análise tem de ser impedido, por ser ilegal.

Concluindo:

- o empréstimo em análise aumenta o endividamento líquido da autarquia, no decurso do ano orçamental de 2002, pelo que viola o disposto no art.º 7.º n.º 1 al. a) da Lei n.º 16-A/2002 de 31 de Maio;
- esta norma tem, inquestionavelmente, natureza financeira, pelo que se verifica o fundamento de recusa do visto previsto no art.º 44.º n.º 3 al. b) da Lei n.º 98/97 de 26 de Agosto.

## DECISÃO



# Tribunal de Contas

---

**Pelos fundamentos expostos acorda-se, em Subsecção da 1ª Secção, em recusar o visto ao contrato em apreço.**

**São devidos emolumentos – artº 5º nº 3 do Regime Anexo ao Decreto-Lei nº 66/96 de 31 de Maio.**

Diligências necessárias.

Lisboa, 14 de Janeiro de 2003.

Os Juízes Conselheiros,

Ribeiro Gonçalves (Relator)

(Cons. Lídio de Magalhães)

(Cons. Pinto Almeida)

Fui presente

O Procurador-Geral Adjunto