



RECURSO ORDINÁRIO Nº 27/02

(Processo nº 97/02)

I. RELATÓRIO

1. Pela Decisão nº 17/FP/2002, de 25 de Setembro, proferida em sessão ordinária da Secção Regional da Madeira, foi recusado o visto ao contrato de empréstimo de longo prazo, sob a forma de abertura de crédito até ao montante máximo de € 1.995.195,59, celebrado entre a Câmara Municipal de Câmara de Lobos e a Caixa Geral de Depósitos, SA, destinado ao financiamento de investimentos municipais inscritos no plano de actividades da autarquia de 2002.

A recusa de visto fundamentou-se na violação do artigo 7º da Lei nº 16-A/2002, nº 1, alínea a) o que constitui causa para essa recusa, por força do que se dispõe no artigo 44º, nº 3, alínea b) da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto.

2. Inconformado, veio o Exmo. Senhor Presidente da Câmara Municipal de Câmara de Lobos, interpôr recurso com extensos fundamentos, que aqui se dão por integralmente reproduzidos, e que, em síntese, se firmam nas seguintes conclusões:

- o empréstimo em causa e o endividamento dele decorrente estava já aprovado antes das eleições autárquicas de Dezembro de 2001;



Tribunal de Contas

- a assunção de tal endividamento ocorreu, assim, muito antes de se conhecer a situação crítica das Finanças Públicas, que deu lugar à Lei nº 16-A/2002, de 31 de Maio;
- o que se verificou foi uma mera alteração da finalidade do empréstimo, que se manteve no âmbito das actividades da Câmara Municipal;
- a decisão recorrida ateu-se a questões de ordem formal, fazendo-as prevalecer sobre o princípio da primazia da materialidade subjacente;
- a mesma decisão penaliza, perversamente, a boa fé e a lisura de actuação da Câmara, com prejuízo para a população do concelho;
- dos elementos sistemático, literal, histórico e material da Lei nº 16-A/2002 e da integração da lacuna resultante da falta de norma transitória, resulta claramente que o artigo 7º da Lei nº 16-A/2002 não se aplica a este caso;
- no mesmo sentido militam os trabalhos parlamentares da discussão desta lei e a respectiva exposição de motivos;
- não é possível nem justo tratar ou confundir o caso dos autos com aqueles em que os Municípios se apressaram a tentar aprovar empréstimos para se subtraírem a tais restrições;
- sendo imperativo constitucional do princípio da igualdade tratar de forma diferente o que não é igual, não é legítimo confundir o caso dos autos com outras decisões de recusa;
- dada a natureza excepcional do artigo 7º da Lei nº 16-A/2002 e o princípio da não retroactividade, a aplicação desta disposição, atento o seu nº 2, permite salvaguardar o rigor das contas públicas.



Tribunal de Contas

3. Admitido o recurso pelo Exmo. Conselheiro autor da decisão recorrida, nos termos do nº 1 do artigo 109º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, foram os autos com vista ao Exmo. Representante do Ministério Público junto deste Tribunal que emitiu douto parecer no sentido da negação de provimento ao recurso, invocando que:

- a autorização dada pela Assembleia Municipal à Câmara para que esta concretizasse o contrato não reveste de relevância na relação contratual entre as partes, não se estando ainda no âmbito da relação contratual em si;
- deste modo, argumentar com a data da autorização da Assembleia Municipal está destituído de fundamento para apuramento da data da conclusão do contrato;
- quem é competente para celebrar contratos que obriguem a autarquia é o seu órgão executivo;
- para se determinar o momento em que o contrato se considera perfeito, há que ter em conta o momento em que é aceite a proposta ou é recebida a comunicação de aceitação, o que, no caso, só ocorreu depois da lei se encontrar em vigor;
- neste caso, a conclusão do negócio ocorreu já na vigência da lei;
- finalmente e face ao nº 2 do artigo 7º da Lei nº 16-A/02, o Estado não visa contemplar uma alternativa de comportamentos mas antes criar um meio compulsório de fazer cumprir, por procedimento a posteriori, o desígnio da lei, ou seja se os diversos controlos não funcionarem e se concluir que se verificou um aumento do endividamento líquido do município, será então accionado o disposto naquele nº 2.



II. OS FACTOS

1. Por carta de **21 de Junho de 2002**, a Câmara Municipal de Câmara de Lobos informou a Caixa Geral de Depósitos de que, na sua **reunião de 20 de Junho**, aprovara as cláusulas contratuais propostas para o empréstimo para investimento e equipamento municipal, o que a Caixa propusera em 6 de Junho, na mesma data tendo remetido à CGD a certidão da referida aprovação.

A proposta contratual da CGD continha, entre outras, as seguintes condições:

- A abertura do crédito cobria €1.995.191,59, sendo o prazo global de 15 anos;
- O financiamento destinava-se à aquisição e recuperação de património municipal;
- A conclusão do contrato ficava dependente do envio à Caixa do ofício de aceitação das cláusulas contratuais, das certidões da acta da reunião da câmara em que este aprovasse aquelas cláusulas e da sessão da Assembleia Municipal que autorizou a contracção do empréstimo, e ainda da prova da obtenção do visto do Tribunal de Contas.

2. Como antecedentes deste processo assinala-se que, no PPI do município, os dois projectos visados eram a aquisição de imóvel para ampliação do edifício dos paços do concelho e ainda a aquisição de outros edifícios.

A contracção deste empréstimo, à data referenciado a 400.000 contos, teve parecer favorável da Secretaria Regional do Plano e Finanças de 26 de Novembro de 2001 e do Senhor Ministro da República para a RAM, em 5 de Maio de 2002.



Tribunal de Contas

3. Em carta de 27 de Junho de 2001, aditada de nova comunicação de 5 de Julho, a Câmara consultou 9 instituições bancárias com vista à contracção de um empréstimo no valor de 400.000 contos.

Apreciadas as respectivas propostas na sessão da Câmara de 23 de Julho de 2001 e após parecer solicitado pela autarquia à Secretaria Regional do Plano e Finanças, foi deliberado em reunião ordinária da Câmara de 16 de Agosto de 2001 contratar com a Caixa Geral de Depósitos o referido empréstimo, o qual, ainda de acordo com a acta dessa sessão, se destinava a financiar os projectos de construção de duas estradas municipais, de um caminho municipal, de um acesso variante, e ainda da recuperação e requalificação do Largo da República.

4. Em 12 de Setembro, a Assembleia Municipal aprovou a proposta de empréstimo apresentada pelo Executivo municipal.

5. Conforme os documentos constantes dos autos e de acordo com a Acta da Reunião da Assembleia Municipal de 27 de Fevereiro de 2002, a Câmara Municipal de Câmara de Lobos apresentou uma **proposta de alteração** do destino a dar ao **empréstimo** contraído, que passaria a destinar-se à aquisição de património municipal, embora o Presidente da Câmara tenha informado, quando questionado sobre a alteração dos objectivos do referido empréstimo, que “com a contracção do empréstimo, para já não se poderá especificar o que será adquirido”.

A proposta recebeu parecer favorável da Assembleia Municipal.

6. O processo relativo a este empréstimo foi remetido pela Câmara à Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, para efeitos de visto, em 12 de Julho de 2002, e face à assinalada violação do artigo 7º da Lei nº 16-A/2002, de 31 de Maio, foi a Câmara convidada a pronunciar-se, tendo vindo contestar a



Tribunal de Contas

aplicação daquela lei aos procedimentos iniciados no momento da sua entrada em vigor.

Mais invocou que, estando a contracção do empréstimo aprovada pela Assembleia Municipal, não faria qualquer sentido que a entrada em vigor daquele diploma fizesse cair todo o processo.

Em síntese, desde que, o empréstimo tivesse sido autorizado antes da entrada em vigor da Lei nº 16-A/2002, todos os procedimentos necessários à sua formalização poderiam ser praticados.

7. No entanto, atenta a factualidade emergente dos documentos instrutórios do processo e porque o ofício-proposta que encerrava as cláusulas contratuais do empréstimo datava de 6 de Junho de 2002 e as condições contratuais propostas, que substituem o contrato formal por força do Regulamento aprovado pelo Decreto nº 694/70, de 31 de Dezembro, apenas foram aprovadas pela Câmara em sessão de 20 de Junho p.p., concluiu o Excelentíssimo Juiz Conselheiro Relator que a contracção do empréstimo teve lugar em plena vigência da atrás citada lei.

Tendo tal ilegalidade consubstanciado uma violação directa de uma norma financeira, a recusa de visto impunha-se por força do disposto na alínea b) do nº 3 do artigo 44º da Lei nº 98/97.

III - O DIREITO

1. A Lei nº 16-A/2002, que procedeu à 1ª Alteração à Lei nº 109-B/2001, de 27 de Dezembro, que aprovara o Orçamento de Estado para 2002, inclui no seu Capítulo II, as “medidas de emergência com vista à consolidação



Tribunal de Contas

orçamental”; delas releva, pelo seu interesse para o caso que nos ocupa, o seu artigo 7º, relativo ao endividamento municipal em 2002, que passamos a reproduzir:

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;*
- c) Ficam excepcionados das alíneas anteriores os empréstimos destinados a programas de habitação social promovidos pelos municípios, à construção e reabilitação das infraestruturas no âmbito do EURO 2004 e ao financiamento de projectos com comparticipação 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.º 42/98, de 6 de Agosto, após audição do respectivo município.

Esta disposição, pela sua natureza de norma-tampão e face à emergência das medidas consagradas no citado capítulo, causou, como não podia deixar de acontecer, um corte significativo com os procedimentos até então adoptados em matéria de endividamento municipal; salvaguardou, contudo, três sectores onde, uma vez demonstrada a inexistência de recursos financeiros próprios, se manteve a possibilidade de recurso a empréstimos: habitação social promovida pelos municípios, construção e reabilitação de infraestruturas no âmbito do EURO 2004 e projectos com comparticipação de fundos comunitários (alínea c) do nº1).



Tribunal de Contas

2. Mas há mais: o que foi qualificado como uma medida de emergência transformou-se, num quadro de maior exigência ainda, numa regra específica do Orçamento de Estado para 2003, cujo artigo 18º (referimo-nos ainda à proposta de lei respectiva) restringe de forma muito significativa o recurso aos empréstimos por parte das autarquias locais.

3. Como sempre acontece neste tipo de normas-guilhotina, uns ficam dentro, outros ficam de fora.

A lei entrou em vigor em 5 de Junho e se o artigo 7º não tem norma transitória – o que o ilustre Recorrente atribui a omissão – é porque, pelo contrário e à evidência, se quis que não tivesse; veja-se, por exemplo, o disposto no nº 2 do artigo 5º da mesma lei, que expressamente salvaguardou, nas condições nela definidas, as operações de crédito iniciadas à data da entrada em vigor da lei.

A que momento se reportou então o artigo 7º para o efeito de se conhecer que empréstimos ficavam abrangidos pela sua previsão? A resposta está na alínea a) do seu nº 1, onde se determina que não poderão **ser contraídos** quaisquer empréstimos que impliquem o aumento do endividamento líquido das autarquias no ano orçamental em curso.

4. O que significa então a contracção de um empréstimo?

Antes de mais, convém recordar o quadro legal na matéria à data da entrada em vigor da Lei nº 16-A/2002. Dispõe o artigo 23º da Lei nº 42/98, de 6 de Agosto, que os municípios podem contrair empréstimos (nº 1), nele se elencando (nº 2) os princípios que devem orientar o endividamento municipal – rigor e eficácia – bem como os objectivos a prosseguir, ou seja minimização de



Tribunal de Contas

custos, prevenção de excessiva concentração temporal da amortização e não exposição a riscos sucessivos.

A contracção de empréstimos pelos municípios depende, de acordo com o artigo 53º da Lei nº 169/99, de 18 de Setembro, da aprovação ou autorização da Assembleia Municipal, devendo a proposta do Executivo ser obrigatoriamente acompanhada de informação sobre as condições praticadas por três ou mais instituições bancárias, conforme o exige o nº 5 do artigo 23º da Lei nº 42/98.

Nestes termos, encontrando-se o recurso ao crédito bancário aprovado ou autorizado pela Assembleia Municipal, nomeadamente para apoio a investimentos da autarquia (artigo 24º, nº 2, da Lei nº 42/98), a **contracção do empréstimo** efectiva-se quer pela outorga do contrato respectivo, quer, tratando-se – como no caso em apreço – da Caixa Geral de Depósitos, pela **expressa comunicação** pelo Executivo camarário, a esta instituição bancária, da **aceitação** das cláusulas contratuais propostas pela CGD, conforme o prevê o Regulamento aprovado pelo Decreto nº 694/70, de 31 de Dezembro.

5. No processo, em apreço, está assim em causa saber em que momento se operou a contracção do empréstimo em questão. Não se discute a circunstância avançada pelo Exmo. Presidente da Câmara de Câmara de Lobos e confirmada pela factualidade apurada, de o Executivo ter proposto e a Assembleia Municipal aprovado o empréstimo antes da entrada em vigor da Lei nº 16-A/2002; porém, o que está em causa não é a aprovação do empréstimo mas a sua outorga ou contracção, como bem se assinalou na Decisão recorrida.

Este tem sido o entendimento uniforme e constante deste Tribunal nesta matéria (Acórdãos 66, 67, 68, 70, 71, 72 e 82 de Agosto de 2002, da 1ª Secção do Tribunal de Contas).



Tribunal de Contas

Alias, este entendimento é também o que resulta directamente do clausulado do próprio contrato, aceite pela Câmara, de acordo com o qual a conclusão do contrato fica dependente da aceitação das cláusulas contratuais, expressa em ofício assinado por quem obrigue o município.

Assim, o facto de, no **processo preparatório** da celebração do contrato, existirem várias fases e serem praticados vários actos – consulta a bancos, aprovação do recurso ao empréstimo, escolha da instituição bancária, remissão da proposta à Assembleia Municipal e autorização por esta última, e finalmente aprovação das condições contratuais propostas pelo banco seleccionado – não habilita a confundir tais actos e formalidades prévios, ainda que essenciais à legalidade do processo, com a própria outorga do contrato, que tem de consubstanciar e expressar o encontro de vontades das partes contratantes, ele sim gerador do contrato; é deste encontro de vontades, como bem se assinalou no Acórdão 72/02, de 13 de Agosto, da 1ª Secção deste Tribunal, que decorreu para as partes os direitos e deveres recíprocos próprios do contrato.

Ora, no caso que nos ocupa, encontra-se demonstrado que a aprovação pelo Executivo camarário das cláusulas contratuais ocorreu em 20 de Junho deste ano, tendo a comunicação que expressou à CGD a respectiva aceitação sido emitida em 21 desse mês, ou seja, **a contracção do empréstimo teve lugar em plena vigência da Lei nº 16-A/2002.**

6. As considerações do Exmo. Recorrente de que foram premiadas as câmaras expeditas que outorgaram empréstimos antes de 5 de Junho, e penalizadas aquelas que, embora com os processos respectivos desenvolvidos anteriormente, outorgaram os contratos após aquela data, nada traz de substancial ao fundo da questão que nos ocupa, nem aliás o Tribunal de Contas funciona numa óptica de introduzir tais considerações no desenvolvimento das



Tribunal de Contas

suas competências na área da fiscalização prévia. Cada Câmara deverá, neste campo, tirar as suas consequências quanto ao carácter mais ou menos eficaz que introduziu nestes processos, não só porque a própria lei teve uma *vacatio legis* normal, como também e sobretudo – e por de lei da Assembleia da República se tratar, no que respeita designadamente à matéria do endividamento municipal – a formulação desta norma foi conhecida com bastante antecedência. Ao Tribunal de Contas coube, face aos contratos que lhe foram submetidos, aplicar ou fazer aplicar a lei tal como ela se encontra formulada e estritamente no quadro das preocupações nela veiculadas e que se encontram claramente retratadas no nº 1 do artigo 7º da Lei nº 16-A/2002, de onde resulta que as restrições que consagra constituem uma forma de garantir o cumprimento dos objectivos do Governo em matéria de défice público, consubstanciando o seu rigoroso cumprimento um imperativo de interesse nacional.

7. Já quanto aos objectivos do nº 2 do citado artigo 7º, configura-se a explicação avançada no douto parecer do Exmo. Procurador Geral Adjunto junto deste Tribunal a interpretação mais adequada e consentânea com a realidade a que se destina.

8. Assim, e em conclusão, sendo o momento determinante para efeitos de aplicação daquele artigo 7º – cujo nº 1, alínea a), refere que “não poderão **ser contraídos** quaisquer empréstimos” – o da **outorga** do contrato de empréstimo, ou seja do acto pelo qual a autarquia e a instituição bancária subscrevem e assumem as cláusulas definidoras das condições em que é concedido o crédito;

Considerando ainda que tal outorga é, no especial caso dos empréstimos contraídos com a CGD, consubstanciada pela recepção por esta última da carta de aceitação pela Câmara das cláusulas contratuais propostas;



Tribunal de Contas

Atendendo a que, no caso em apreço, a carta da Câmara do município de Câmara de Lobos foi subscrita e enviada quando vigorava já a Lei nº 16-A/2002, não integrando o contrato em apreço o financiamento de projectos abrangidos pela excepção da alínea c) do nº 1 do artigo 7º;

Resta concluir pela clara violação da Lei nº 16-A/2002, cujo artigo 7º tem indiscutível **natureza financeira**.

9. Por terem sido trazidos à colacção pelo Recorrente os trabalhos preparatórios desta lei, resta-nos salientar que, embora escassos, quer os relatórios e pareceres da Comissão de Economia e Finanças e da Comissão de Execução Orçamental (DAR, II Série, nº 6, de 16.05.2002), quer o debate na generalidade e especialidade do Plenário da Assembleia da República (DAR, I Série, nº 10, de 16.05.2002), permitem concluir que o objectivo desta lei e em especial do seu artigo 7º foi o de reduzir o défice público em termos consolidados, sendo que o que está verdadeiramente em causa não é saber que autarquias foram ou não abrangidas pela disposição, mas sim, em nome dos objectivos primeiros da lei, assegurar um critério rigoroso e uniforme de travagem do endividamento líquido dos municípios.

IV – DECISÃO

Corridos os demais vistos legais, cumpre decidir.

Confirmado que está que a desconformidade do contrato com a lei aplicável implicou a efectiva **violação directa de norma financeira**, não restava senão accionar a previsão da alínea b) do nº 3 do artigo 44º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, recusando-se o visto ao contrato de empréstimo celebrado pela Câmara Municipal de Câmara de Lobos.



Tribunal de Contas

Pelos fundamentos expostos, acordam os Juízes da 1ª Secção, em Plenário, em negar provimento ao recurso, confirmando a Decisão recorrida.

São devidos emolumentos.

Diligências necessárias.

Lisboa, 3 de Dezembro de 2002.

Os Juízes Conselheiros

(RELATOR: Cons^a. Adelina de Sá Carvalho)

(Cons. Lídio José Pinheiro de Magalhães)

(Cons. José Luís Pinto Almeida)

(Cons. Adelino Ribeiro Gonçalves)

Fui presente

(PGA: Dr. Jorge Leal)