



## ACÓRDÃO N.º 4/03-RO

### SUMÁRIO

1. O disposto na al. a) do n.º 1 do art.º 7.º da Lei n.º 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. O citado art.º 7.º reporta-se à dívida financeira municipal, que é a que resulta do recurso ao crédito público nela se não incluindo, portanto, as dívidas a fornecedores e a empreiteiros;
3. Para efeitos da al. a) do n.º 1 do citado art.º 7.º, o endividamento líquido anual corresponde ao montante em dívida no início do ano, acrescido das emissões e/ou contracções de empréstimos ocorridas durante o ano, e deduzido das amortizações efectuadas ou a efectuar durante esse mesmo ano.

**Conselheiro Relator:** Lídio de Magalhães



## **ACÓRDÃO Nº4 /2003-JAN.28-1ªS/PL**

### **RECURSO ORDINÁRIO Nº 25/02**

**(Processo nº 1586/2002)**

## **ACÓRDÃO**

Vem o presente recurso interposto do Acórdão n.º 65/02, proferido no Processo 1586/02, referente ao contrato de empréstimo celebrado entre a Câmara Municipal de Lousada e a Caixa Geral de Depósitos e pelo qual esta concedia um crédito até ao montante de 1 539 689,35 €.

O referido acórdão fundamentou-se no facto de existir violação de norma financeira – artº 7º da Lei n.º 16-A/2002 – constitutiva de fundamento de recusa de visto, nos termos da alínea b) do n.º 3 do artº 44º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto.

A violação do artº 7º, por seu turno, teve-a o acórdão por verificada na celebração do contrato de empréstimo após a entrada em vigor da referida Lei sendo certo que, em parte, os projectos a financiar com o produto do aludido empréstimo não são susceptíveis de integrar nenhuma das excepções previstas na alínea c) do n.º 1 do já aludido artº 7º.



É deste acórdão que vem interposto o recurso no qual se conclui o seguinte:

“

- I. O contrato de abertura de crédito é um contrato de direito privado, de natureza civil.
- II. A abertura de crédito, como qualquer outro contrato, tem a sua génese numa proposta e numa aceitação.
- III. A proposta da CGD entregue no dia 11 de Abril de 2002 é completa. Na verdade, como defende Menezes Cordeiro, a compleitude não deve ser entendida no sentido de, na proposta, ser versado, de modo exaustivo, todo o ulterior tecido contratual. Ora, como se pode confirmar no teor de tal declaração negocial, a CGD propôs as “condições básicas” do empréstimo. O que consta de tal proposta é a essência do conteúdo do contrato a celebrar.
- IV. Por outro lado, não parece haver dúvidas de que tal proposta é firme.
- V. Por último, a proposta assume a forma requerida para o contrato definitivo. Na verdade, a abertura de crédito é um contrato consensual, ou seja, a sua formação não depende de quaisquer requisitos formais. De qualquer modo, a proposta encontra-se reduzida a escrito.
- VI. Por deliberação de 20 de Maio de 2002, a Câmara Municipal deliberou por maioria adjudicar à CGD o empréstimo em



# Tribunal de Contas

---

questão, tendo procedido à respectiva notificação por ofício de 23 de Maio.

- VII. A adjudicação reconduziu-se a uma aceitação da proposta da CGD e à rejeição das demais.
- VIII. A deliberação da Câmara Municipal de 20 de Maio de 2002 traduz uma concordância total e inequívoca com a proposta apresentada pela CGD. Por outro lado, assume a forma escrita.
- IX. Deve considerar-se que da deliberação da Câmara Municipal de 20 de Maio de 2002 resultou o contrato de abertura de crédito a que se referem os autos.
- X. É evidente que tal contrato, neste momento, não é ainda perfeito. Contudo, também não seria a subscrição e envio da “carta de aceitação” que lhe daria a dita perfeição.
- XI. Ainda que fosse entendido que com a adjudicação, expressa na deliberação da Câmara municipal de 20 de Maio de 2002, não surgiu qualquer contrato, mas antes um dever de contratar, o que só por mera cautela se concebe, o respectivo visto não deveria ter sido recusado, uma vez que o contrato sempre teria nascido com a deliberação da Câmara Municipal em reunião de 3 de Junho de 2002.
- XII. É certo que a aceitação é uma declaração negocial que, tal como a proposta, só se torna irrevogável uma vez recebida ou conhecida pelo destinatário.



## Tribunal de Contas

---

- XIII. Contudo, é preciso ter em conta que a deliberação de 3 de Junho de 2002 foi proferida por um órgão de uma autarquia local.
- XIV. Tal deliberação tem eficácia externa, sendo por isso obrigatória a sua publicidade nos termos do artigo 91º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro.
- XV. Assim, a partir da data em que foi proferida, tal deliberação está em condições de ser do conhecimento do público em geral e da própria CGD.
- XVI. Ainda que se considerasse que a deliberação de 3 de Junho de 2002 era um acto administrativo, o resultado seria o mesmo. Com efeito, tratar-se-ia de um acto administrativo válido e constitutivo de direitos, logo a sua revogação só seria possível com o consentimento da CGD, nos termos do disposto na al. b) do n.º 2 do artº 140.º do CPA. A notificação seria uma mera formalidade ulterior à prática do acto que, como é sabido, não implica com a validade deste.
- XVII. Ainda que fosse entendido que o contrato de abertura de crédito foi outorgado já depois da entrada em vigor da Lei n.º 16-A/2002, de 31 de Maio, o que só por mera cautela se concebe, o respectivo visto não deveria ter sido recusado.
- XVIII. Dispõe a alínea a) do n.º 1 do art.º 7º da Lei n.º 16-A/2002, de 31 de Maio, que os municípios não poderão contrair quaisquer empréstimos, a partir da entrada em vigor daquela



lei, que impliquem o aumento do seu endividamento líquido no decurso do ano orçamental.

- XIX. Referindo a citada proibição o endividamento líquido no decurso do ano orçamental, dever-se-á tirar a ilação de que não é o eventual aumento imediato do endividamento líquido que está em causa, pois haverá que ter em conta as amortizações a efectuar pelos municípios durante o respectivo ano orçamental, decorrentes do normal cumprimento do serviço da dívida dos diversos empréstimos que os municípios tenham em vigor, bem como as amortizações totais ou parciais de dívidas a empreiteiros e fornecedores.
- XX. Nestes termos, a verificação do cumprimento ou incumprimento do preceito legal em causa só poderá ter lugar após o final do respectivo ano orçamental, em sede de apreciação das contas dos municípios.
- XXI. Acresce que tal conclusão é a única possível face ao estatuído no n.º 2 do referido artigo 7.º.
- XXII. Na verdade, é a própria lei que concebe a possibilidade de não ser cumprida a aludida proibição, prevendo a sanção para o eventual incumprimento, que consiste na possibilidade de 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.



# Tribunal de Contas

---

- XXIII. Não nos parece, de todo, que o legislador tenha previsto a sanção que consta do referido n.º 2 para os casos em que opere o visto tácito.
- XXIV. O legislador previu tal sanção certamente pela razão de se poder vir a verificar, no fim do respectivo ano orçamental, a existência de empréstimos (devidamente visados pelo Tribunal de Contas) cuja contracção tenha provocado o aumento do endividamento líquido dos municípios.
- XXV. Por tudo o exposto, tal interpretação é a única que não põe em causa a coerência e a lógica do artigo em causa”.

Admitido o recurso, sobre ele proferiu parecer o Exmo. Procurador Geral Adjunto sustentando a improcedência do mesmo e a manutenção da recusa.

Corridos os vistos legais, cumpre decidir.

São os seguintes os factos relevantes:

1. Em 2/04/2002 a Câmara Municipal de Lousada deliberou recorrer a três empréstimos bancários de longo prazo para financiamento de: a) diversos projectos do Plano de Actividades (997 595,79 €); b) construção de campo de hóquei, com comparticipação do FEDER (191 446,61 €); c) construção de habitação social (350 646,95 €);



# Tribunal de Contas

---

2. Por ofícios expedidos em 5/4/2002 foram contactadas 8 instituições bancárias com vista à apresentação de propostas para os pretendidos empréstimos, indicando-se, como prazo de apresentação das mesmas, o dia 11 do mesmo mês;
3. Em 11 de Abril a Caixa Geral de Depósitos apresentou a respectiva proposta;
4. Em 26 de Abril a Assembleia Municipal autorizou a Câmara Municipal a contrair os três empréstimos;
5. Em 20 do mês seguinte, a Câmara Municipal delibera adjudicar à Caixa Geral de Depósitos um empréstimo global de 1 539 689,35 €, correspondente ao total dos três empréstimos, ratificando, do mesmo passo, o despacho do Presidente da Câmara entretanto proferido.
6. Pelo ofício n.º 1 846/02 DCP, de 22/5/2002, a Caixa Geral de Depósitos comunica ter sido autorizado o empréstimo solicitado e dá conta de que “o contrato será formalizado por troca de correspondência, ao abrigo do disposto no n.º 1 do art.º 65.º do Decreto-Lei n.º 48 953, de 5/4/1969, na redacção dada pelo Decreto 694/70, de 31/12 e expressamente mantido em vigor pelo art.º 9.º do Decreto-Lei n.º n.º 287/93, de 20/8 (...)”.
7. Pelo ofício n.º 1 534, de 11 de Junho, a Câmara comunica à Caixa Geral de Depósitos que deliberou aprovar as cláusulas contratuais propostas para o empréstimo em epígrafe através da carta n.º 1 846/02 DCP.





# Tribunal de Contas

---

A primeira questão a debater é, sobre todas as outras, a que se prende com o facto de saber se, antes de 11/6/2003, existia ou não um contrato.

De acordo com o art.º 65º, n.º 1, do Dec-Lei n.º 48 953, de 5/4/69, os actos e contratos realizados pela caixa Geral de Depósitos podem ser titulados por documento particular ou simples troca de correspondência, salvo tratando-se de actos sujeitos a registo (cfr., também, artº 9º, n.º 2, al. a) do Dec-Lei n.º 287/93, de 20/8).

Esta exigência de forma mínima consta logo no ponto I da proposta – “O contrato será formalizado por troca de correspondência (...)” – e, com base nela, o ponto III – 1 – a) da mesma proposta, exige do mutuário “ofício de aceitação das cláusulas contratuais, transcrevendo-as expressa e integralmente, assinado por quem obrigue o Município, podendo, porém, aquele ser substituído por ofício de onde conste o acordo expresso do teor das referidas cláusulas (...)”.

Tal ofício foi, como já se referiu, enviado à instituição bancária apenas em 11/6.

Por outro lado, dispõe o artigo 220º do Código Civil que a declaração negocial que carece de forma legal é nula, quando outra sanção não esteja prevista.



# Tribunal de Contas

---

Resulta assim, sem dúvida, a necessidade de uma declaração negocial, prestada por escrito, para termos por concluído este contrato.

E, existindo esta exigência legal de forma, prejudicada fica a questão da qualificação do contrato para, com base nela, se apurar da necessidade de formalização ou se ter por bastante a simples consensualidade.

Mas, ainda que assim não fosse, a verdade é que, de qualquer modo, não poderíamos ter por adquirido que a conclusão do contrato ocorreu antes da data da entrada em vigor da Lei n.º 16-A/2002, de 31/5 (entrada em vigor que ocorreu, como é sabido, em 5 de Junho).

É que, como bem se refere no douto parecer proferido pelo Exmo Procurador Geral Adjunto, não basta invocar que, a partir da data em que foi proferida, a deliberação de 3/6 estava em condições de ser conhecida pelo público em geral e pela própria instituição bancária.

Tal asserção carecia de ser demonstrada, o que não sucedeu, sendo certo, por outro lado, que a publicidade eventualmente feita em cumprimento do disposto no artigo 91º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, nada garante a esse propósito.

Basta atentar em que a modalidade de publicidade mais expedita aí prevista, (afixação, nos lugares do estilo, “durante 5 dos 10 dias subsequentes à



# Tribunal de Contas

---

tomada da deliberação”), a ter sido usada, pode perfeitamente ter ocorrido após a entrada em vigor da Lei n.º 16-A/2002.

Também não colhe o argumento invocado sobre o conteúdo do “endividamento público e sobre a forma de aferir o respectivo aumento.

Assim, e como já se referiu em anteriores acórdãos deste Tribunal, o conceito de dívida com que aqui nos defrontamos é um conceito de contornos semelhantes ao da “dívida pública” (“conjunto de situações passivas que resultam para o Estado do recurso ao crédito público” – cfr. A. L. Sousa Franco, “Finanças Públicas e Direito Financeiro”, vol. I, pág. 295), daí resultando a exclusão de outras “dívidas”, designadamente as que resultam do ritmo regular da execução orçamental ou mesmo de atrasos nos pagamentos a empreiteiros e fornecedores (cfr. também Acórdão n.º 34/02, proferido por esta Secção em 10 de Dezembro do ano transacto).

Por outro lado, é óbvio que para apurar o endividamento líquido há que abater as amortizações como se deixou dito no Acórdão n.º 1/03, proferido em 7/1: “o endividamento líquido – cujo aumento ou diminuição há-de ser avaliado tendo em conta o período orçamental – tem de partir da consideração do endividamento no início de tal período, adicionando-lhe os novos empréstimos contraídos durante o mesmo período e subtraindo-lhe as amortizações efectuadas, ou a efectuar igualmente no mesmo período”.



# Tribunal de Contas

---

Mas em nenhum momento, e relativamente a este contrato, se veio demonstrar no processo que não existiria aumento do endividamento público.

Também não pode ser acolhida a argumentação, apresentada no recurso, no sentido de que a verificação do incumprimento do disposto no n.º 1 do artº 7º da Lei n.º 16-A/2002 apenas seria possível de fazer-se ex post, como resultaria do disposto no n.º 2 do mesmo artigo, ao estabelecer como consequência de tal incumprimento uma eventual redução nas transferências a efectuar para o Município nos termos da Lei das Finanças Locais.

Mas, na verdade, o que se encontra estabelecido no referido n.º 2 não é apenas um simples ónus com que as autarquias se defrontam se não quiserem conformar-se com o disposto no n.º 1; ou uma alternativa em termos de a autarquia escolher entre manter ou aumentar o endividamento líquido, suportando, neste caso, a redução das ditas transferências.

Os termos em que está redigido o n.º 1 não deixam qualquer dúvida sobre a existência de uma clara proibição de aumento do endividamento líquido. E cabe ao Tribunal de Contas, em sede de fiscalização prévia, recusar o visto ao contrato que, violando tal proibição, permitiria, se executado, aumentar o referido endividamento.

Sendo certo, por outro lado, que o investimento a que se destina o empréstimo, ao menos parcialmente, não está contemplado nas excepções da



# Tribunal de Contas

---

alínea c) do n.º 1 do já referido artigo 7º, bem andou a decisão recorrida em recusar o visto ao contrato.

Termos em que se confirma tal decisão, mantendo a recusa de visto.

São devidos emolumentos.

Diligências necessárias.

Lisboa, 28 de Janeiro de 2003.

(RELATOR: Cons. Lídio de Magalhães)

(Cons. Ribeiro Gonçalves)

(Cons. Pinto Almeida)

(O Procurador-Geral Adjunto)