

ACÓRDÃO N.º 23/2003 - 1.ª S/PL
de 17 de Junho de 2003

Recurso Ordinário n.º 16/03
Processo n.º 3191/2002

SUMÁRIO:

- I. A Lei n.º 16-A/2002, de 31/5, estabeleceu, relativamente aos municípios, que não podem ser contraídos quaisquer empréstimos que impliquem aumento do seu endividamento líquido com as exceções constantes da alínea c) do n.º 1.
- II. Tendo-se constatado que o empréstimo em questão foi contraído após a entrada em vigor da referida Lei, fez aumentar o endividamento líquido da autarquia e não se enquadrou em nenhuma das exceções contidas na alínea c) do n.º 1 do art. 7.º de tal Lei, ocorreu violação do disposto no referido artigo o qual, contendo norma financeira, propicia a recusa de visto nos termos da alínea b) do n.º 3 do art. 44.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.



ACÓRDÃO Nº 23 /2003-JUN.17-1ªS/PL

RECURSO ORDINÁRIO Nº 16/03

(Processo nº 3191/2002)

ACÓRDÃO

Vem o presente recurso interposto do Acórdão n.º 18/03, proferido em subsecção da 1.ª Secção, em 18/2/2003, e em que foi recusado o visto ao contrato de empréstimo no montante de 1 000 000,00 €, celebrado entre a Câmara Municipal de Grândola e a Caixa Geral de Depósitos e que fora submetido a fiscalização prévia no processo n.º 3191/02.

Assentou a recusa de visto no facto do empréstimo ser contraído após a entrada em vigor da Lei n.º 16-A/2002, de 31/5, aumentar o endividamento líquido da autarquia e, por não se enquadrar em nenhuma das excepções contidas na alínea c) do n.º 1 do art.º 7.º de tal Lei, violar o disposto no referido artigo o qual, contendo norma financeira, propicia a recusa de visto nos termos da alínea b) do n.º 3 do art.º 44.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.



Tribunal de Contas

É do referido acórdão que vem agora interposto o presente recurso em que se formularam as seguintes conclusões:

- “1. A recorrente, ao ter sustentado a sua interpretação do conceito de “endividamento líquido”, que é um conceito nunca usado antes pela lei para aferir da legitimidade do acesso ao crédito pelos municípios, limitou-se a fazer uma interpretação que o próprio acórdão recorrido julgou ser uma *“conceptualização respeitável e até correcta”*, sem pretender opor-se frontalmente ao entendimento que viesse a ser definido por este douto Tribunal.

2. Tal posição assumida pela Recorrente pressupunha que, a não fazerem vencimento os seus argumentos, lhe seria dada a oportunidade de reformular o contrato submetido a fiscalização em termos de se ajustar ao entendimento que o Tribunal de Contas viesse a dar ao dito conceito.

3. Assim, foi com surpresa que a Recorrente tomou conhecimento do douto Acórdão que recusou o visto, sem conceder a esperada oportunidade de reformulação.

4. A questão é que, tendo optado por julgar imediatamente pela “recusa do visto”, o douto Acórdão recorrido afinal julgou mal, com errada aplicação da alínea a) do n.º 1 do citado artigo 7.º, quando fundou essa recusa na violação da norma financeira consubstanciada naquela alínea.



5. Com efeito, a norma considerada violada só proíbe a contracção de empréstimos que impliquem o aumento de endividamento líquido no ano orçamental de 2002 e nenhum aumento da dívida ocorreu nesse ano, porque o contrato não era eficaz antes do visto (não concedido) e, à data do Acórdão, era absoluta e incontornavelmente inapto para gerar qualquer aumento da dívida no ano orçamental de 2002, uma vez que um aumento actual da dívida só ocorreria quando e na medida em que fossem feitas pelo Município quaisquer utilizações por conta do crédito aberto pelo contrato – o que ainda não ocorreu nem podia ter ocorrido.

6. Nestes termos, e invocando o sempre douto suprimento,

- a) Deve o recorrido Acórdão de recusa de visto ser revogado por ter julgado com erro nos pressupostos, ao concluir que do contrato resultaria o aumento de endividamento líquido da autarquia no ano orçamental de 2002 (só o aumento neste ano é proibido pela norma, de natureza excepcional e de vigência temporária);
- b) E deve o mesmo ser substituído por outro que ordene a devolução do processo à Recorrente para que esta reformule o contrato em termos de o ajustar ao comando legal, segundo a interpretação da norma assumida pelo Tribunal.”



Tribunal de Contas

Em cumprimento do disposto na lei foi o processo submetido a parecer do Ministério Público tendo o Ex.^{mo} Procurador-Geral Adjunto emitido parecer no sentido do improcedimento do recurso.

Invoca o Ex.^{mo} Magistrado, por um lado, que, ao contrário do que vem afirmado no recurso, a recorrente teve oportunidade de “reformular o contrato” tendo optado por não o fazer.

Por outro lado, sustenta o mesmo parecer que, com o presente contrato, ocorreria efectivo aumento do endividamento, em contravenção do disposto na Lei n.º 16-A/2002, de 31 de Maio.

Corridos os vistos legais, cumpre decidir.

É a seguinte a matéria de facto relevante:

1. Em 17 de Outubro de 2002, o Presidente da Câmara Municipal de Grândola decidiu recorrer “ao financiamento limitado que resta disponível, nos montantes e com os destinos a seguir indicados na proposta do Director do Departamento de Administração e Finanças” (Despacho nº 51/2002):
2. Em reunião de 23 de Outubro de 2002, o Executivo Camarário deliberou, por unanimidade, ratificar o referido despacho;
3. Por fax datado de 18.10.2002, foram convidadas cinco instituições bancárias, tendo sido recebidas duas propostas, de cuja apreciação



Tribunal de Contas

decorreu ter sido deliberado, em reunião ordinária de Câmara de 6 de Novembro de 2002, propor à Assembleia Municipal a aprovação da contratação do empréstimo com a Caixa Geral de Depósitos;

4. Em 13 de Novembro de 2002, em sessão extraordinária, a Assembleia Municipal aprovou a contratação deste empréstimo;
5. O contrato foi outorgado em 13 de Novembro de 2002;
6. O processo submetido a fiscalização prévia foi objecto de duas devoluções, última das quais, decidida em sessão diária de visto de 16/1/2003.

A primeira das objecções levantadas pela entidade recorrente prende-se com o facto de, durante a instrução do processo lhe não haver sido dada “oportunidade de reformular o contrato submetido a fiscalização em termos de se ajustar ao entendimento que o Tribunal de Contas viesse a dar ao dito conceito” (entenda-se, o de “endividamento líquido”).

Dir-se-á a este propósito – embora sem relevo para o fundo da questão – que, em consonância com uma antiquíssima tradição da fiscalização prévia do Tribunal de Contas, também desta vez, a Câmara Municipal de Grândola foi confrontada com a possibilidade de adequar o clausulado contratual à legalidade vigente.



Tribunal de Contas

É óbvio que a Câmara Municipal de Grândola tem todo o direito de discordar da jurisprudência do Tribunal e, ainda mais, de apenas se conformar com o que for decidido, nos termos e formas legais.

Mas o que também não poderá negar-se é que, já numa primeira devolução do processo (cfr. n.º 2 do anexo ao ofício n.º 11 983/02, de 11/12/02), a questão era abordada ao solicitarem-se elementos que permitissem aferir da capacidade de endividamento da autarquia.

Pelo ofício n.º 16 555, de 19/12/02, a autarquia enviou extensa argumentação que permitiu ao Tribunal ficar ciente das razões que a Câmara Municipal da Grândola entendia assistirem-lhe.

Apesar disso, em sessão diária de visto de 16/01/03, foi proferido despacho devolvendo de novo o processo “para que, após confirmação do valor efectivo das amortizações de capital de 2002 (a que não podem ser agregados os juros como defendido pelos Serviços da Câmara) o Ex.^{mo} Presidente desta Autarquia possa ponderar a redução deste empréstimo de 2002 e, por consequência, regido ainda pela Lei n.º 16-A/02, de 31 de Maio, até ao limite do endividamento líquido da Autarquia”.

E mais se dizia:



Tribunal de Contas

“Com efeito, dado que o empréstimo não é subsumível na al. c) do n.º 1 do art.º 7.º daquela Lei, a respectiva legalidade depende de se conter dentro do limite atrás enunciado (...)”.

Como se vê – e ainda que a lei processual que regula a tramitação dos processos a isso não obrigasse – não faltou a reclamada “oportunidade” à Câmara Municipal de Grândola.

Revertendo agora às questões de fundo.

Argumenta a recorrente com a necessidade de distinguir entre “défice” e “endividamento”, sendo que o objectivo do art.º 7.º da Lei n.º 16-A/2002 – a sua “ratio” – se encontra apenas no primeiro, sendo a esta “ratio” que o intérprete se haveria de ater.

Ora a verdade é que, no aludido texto legal, se estabelece – com toda a clareza – que não podem ser contraídos quaisquer empréstimos que impliquem aumento do seu endividamento líquido com as excepções constantes da alínea c) do n.º 1.

É certo que, na parte inicial do referido n.º 1 se diz que a aludida proibição tem como fim “garantir o cumprimento dos objectivos do Governo em matéria de défice



Tribunal de Contas

público para o conjunto do sector público administrativo, no qual se integram as autarquias locais (...).”

Porém, o legislador não deixou à Administração – e ao intérprete, obviamente – o ónus de avaliar, caso a caso, quando é que os empréstimos agravariam o défice do sector público administrativo para o efeito de poderem ser ou não livremente contraídos.

A Assembleia da República limitou-se – e podia nem o ter feito – a assinalar o fim em vista com as medidas adoptadas mas sem deixar de as estabelecer, ou pelo menos, sem deixar de fixar uma delas: a proibição do aumento do endividamento líquido

Portanto, e salvo o devido respeito pelos argumentos aduzidos, de nada vale argumentar com o facto de as restrições ao endividamento líquido poderem não ser o melhor método de conter o défice, uma vez que esta não é a questão que, aqui, se torna necessário dilucidar.

Como reiteradamente tem vindo a jurisprudência deste Tribunal a vincar, para alcançarmos o que seja o endividamento líquido temos de partir de um conceito homólogo do de dívida pública – “conjunto de situações passivas que resultam para o Estado do recurso ao crédito público”, como se define em A. L. Sousa Franco, “Finanças Públicas e Direito Financeiro”, vol. I, pág. 295.



Tribunal de Contas

E, assim, para encontrar o endividamento líquido tem de partir-se da consideração de um certo volume de endividamento, adicionando-lhe os novos empréstimos contraídos e subtraindo-lhe as amortizações (cfr. Acórdão n.º 34/02 de 10/12/2002).

Também se não afigura digno de acolhimento o argumento gizado em torno da ineficácia do contrato antes da concessão do visto (donde resulta que em 2002 – e tendo em conta a data do acórdão recorrido – não poderia resultar endividamento de tal contrato).

A este propósito deve começar por referir-se que a realidade sobre a qual se debruça o acórdão recorrido e a que resultava do contrato tal como ele se apresentou quando foi submetido a fiscalização prévia.

Mas deve ainda acrescentar-se que, a levarmos em conta a argumentação da recorrente, teríamos então de considerar o caso à luz da legislação em vigor no ano orçamental de 2003.

E em 2003 veio a vigorar, no que à matéria diz respeito, o artigo 19.º da Lei n.º 32-B/2002, de 30/12, o qual veio estabelecer acrescidas restrições ao endividamento



Tribunal de Contas

municipal (cfr. ainda art.º 57.º do Decreto-Lei n.º 54/2003, de 28 de Março e resultado do “rateio” comunicado pelo ofício de 3 de Abril seguinte, que atribui ao Município de Grândola o montante de 645 977 €).

Assim, ainda que fosse possível, não resultaria qualquer benefício para as pretensões da recorrente a análise do processo sob a perspectiva da legislação aplicável no ano de 2003.

Pelo exposto se conclui não se afigurarem pertinentes as razões explanadas no recurso ora sub judice que, assim, vai indeferido, mantendo-se integralmente a decisão recorrida e a recusa de visto nela decidida.

São devidos emolumentos.

Diligências necessárias.

Lisboa, 17 de Junho de 2003.

RELATOR: Cons. Lídio de Magalhães



Tribunal de Contas

Cons. Ribeiro Gonçalves

Cons. Pinto Almeida

O Procurador-Geral Adjunto