



ACÓRDÃO Nº 19 /03 – 3.Jun – 1ªS/PL

RECURSO ORDINÁRIO Nº 22/03

(Processo nº 3159/2002)

SUMÁRIO DO ACÓRDÃO

- I. Os empréstimos contraídos ao abrigo do disposto no artº 7º nº 1 al. c) da Lei 16-A/2002 de 31 de Maio, dada a sua natureza excepcional, têm de corresponder a reais e actuais necessidades de financiamento.
- II. A não observância do disposto no nº anterior é fundamento para a recusa do visto – artº 44º nº 3 al. b) da Lei nº 98/97 de 26 de Agosto.

Lisboa, 3 de Junho de 2003.

O Juiz Conselheiro



ACÓRDÃO Nº 19 /03 – 3.Jun – 1ªS/PL

RECURSO ORDINÁRIO Nº 22/03

(Processo nº 3159/2002)

ACÓRDÃO

I. RELATÓRIO

1. Por este Tribunal, em 1 de Abril de 2003, foi proferido o acórdão de subsecção nº 41/2003, que recusou o visto a um contrato de abertura de crédito celebrado, em 22/11/02, entre o Município de Sintra e o Banco BPI, pelo montante de € 20.000.000.
2. O fundamento para a recusa do visto foi o previsto no artº 44º nº 3 al. b) da Lei nº 98/97 de 26 de Agosto, em virtude de violação directa de norma financeira – a constante no artº 7º nº 1 al. a) da Lei nº 16-A/2002 de 31 de Maio.
3. Não se conformou com a decisão o Sr. Presidente da Câmara, que dela interpôs o presente recurso, tendo formulado, no seu requerimento, as seguintes conclusões:
 1. *A Lei n.º16-A/2002, de 31 de Maio, veio estabelecer excepcionais condicionantes ao endividamento municipal, de forma a garantir o cumprimento dos objectivos do Governo em matéria de défice público.*
 2. *De acordo com o disposto na alínea a) do n.º 1 do artigo 7º desta mesma Lei, não poderão os municípios contrair quaisquer empréstimos que impliquem o aumento do seu endividamento líquido, ficando apenas excepcionadas desta proibição, nos termos da alínea c), os empréstimos destinados a programas de habitação social promovidos pelos municípios.*
 3. *A Lei n.º16-A/2002, ao referir-se aos programas de habitação social promovidos pelos municípios, não impõe quaisquer limitações ou faz qualquer distinção.*



Tribunal de Contas

4. *É princípio geral de interpretação da lei que, «onde o legislador não distingue não deve o intérprete distinguir.*
5. *Neste seguimento, é entendimento desta autarquia, que na ratio da Lei em apreço cabem não só os edifícios propriamente ditos, como todas as infra estruturas necessárias à utilização dos mesmos, designadamente, arruamentos, colectores, calçadas, zonas verdes, arranjos exteriores.*
6. *Com efeito, não faz qualquer sentido que se faça uma interpretação tão restritiva da Lei, que leve a concluir que o legislador quando se referiu a programas de habitação social, quisesse afastar todas as construções imprescindíveis à utilização dos edifícios, sem os quais é impensável habitá-los.*
7. *Esse aliás douto tribunal, deveria ter considerado incluído no âmbito da extensão referente à habitação social, todas as construções que lhe estão inerentes, só assim fazendo uma correcta interpretação e aplicação da Lei.*
8. *Ao não ter assim considerado, o douto Acórdão recorrido pôs em causa o espírito e a letra da Lei.*
9. *Relativamente à eminência e actualidade do presente empréstimo, cumpre informar que para a celebração dos contratos é necessário prestar informação de cabimento de verba, para a qual tem que existir disponibilidade financeira, o que só poderá ocorrer após a contracção do contrato de empréstimo.*
10. *Num passado muito recente, era jurisprudência dominante nesse douto Tribunal, os contratos de empréstimo serem visados antes da contratualização dos contratos de aquisição.*
11. *O empréstimo em apreço revela-se imprescindível para pôr em prática toda a política de habitação social delineada pelo Município de Sintra para o presente ano como para os anos subsequentes.*
12. *Importa a este respeito informar que este Município propõe-se adquirir habitação social nos anos 2003 a 2005, no montante total de 33 milhões de*



euros, dos quais apenas 13,1 milhões de euros se destinam a ser financiados pelo presente empréstimo.

- 13. Resulta assim claro que esta autarquia deu cumprimento ao estabelecido na Lei 16-A/2002, ao utilizar prioritária e maioritariamente os seus recursos financeiros próprios.*
- 14. É perfeitamente compreensível que um município com a dimensão do de Sintra, quer em área quer em população, tenha que delinear com a devida antecedência toda a sua política de habitação social, sem com isso se poder afirmar que deste modo se está a construir uma «almofada financeira», pondo em causa o objectivo tido em vista com a Lei 16-A/02.*
- 15. Com efeito, mesmo para os contratos que ainda não se encontram contratualizados, a verdade é nada impede que existam no mercado fracções prontas a adquirir e para as quais o Município necessite de montantes disponíveis.*
- 16. Acresce que a Lei em apreço não impõe a necessidade de eminência e actualidade na contracção do empréstimo, apenas exigindo, na excepção prevista na alínea c), que os empréstimos só possam ser contraídos desde que sejam utilizados para os fins aí contidos.*
- 17. Ora, encontra-se clara e inequivocamente demonstrado no presente processo, que o empréstimo em causa se destina única e exclusivamente a financiar programas de habitação social a promover pelo Município, não podendo ser utilizados para quaisquer outros fins.*
- 18. Ao não ter assim entendido, violou o acórdão recorrido o disposto na alínea c) do n.º 1 do artigo 7º da Lei 16-A/02.*
- 19. De acordo com o disposto na Lei do Orçamento de Estado para o ano de 2003, aprovada pela Lei n.º 32-B/2003, de 30 de Maio, foi atribuído por rateio ao Município de Sintra, o montante de 3 250 582,00 euros, para efeitos de acesso a empréstimos de médio e longo prazo.Doc.1*



20. *A não ter provimento o presente recurso, o que só por mera hipótese de raciocínio se admite sem conceder, pretende esta autarquia celebrar contrato pelo montante que lhe foi atribuído.*

21. *Por todo o exposto, deve, esse aliás douto Tribunal, considerar que não foi violada a norma constante da alínea a) do n.º 1 do artigo 7º da Lei n.º 16-A/02, de 31 de Maio, dado que os programas de habitação social se mostram expressamente excepcionados na alínea c) do referido preceito legal e, em consequência, conceder o visto ao contrato de empréstimo submetido a visto, por não se verificar fundamento para a recusa de visto nos termos do disposto no artigo 44º n.º 3 da Lei 98197, de 26 de Agosto.*

Nestes termos e sempre com o mui douto suprimento de V. Exas., por tempestivo, requer-se a admissão do presente recurso, bem como seja concedido o visto ao contrato em apreço, com a consequente revogação do acórdão recorrido.

4. O recurso foi admitido liminarmente e cumpridas as demais formalidades legais. Ao ter vista do processo o Exmo. Procurador-Geral Adjunto emitiu douto parecer no sentido da manutenção da decisão recorrida.

II. OS FACTOS

Do processo resulta apurada a seguinte factualidade com interesse para a decisão a proferir:

1. O acto sujeito a fiscalização prévia é o contrato de abertura de crédito, celebrado entre o Município de Sintra e o Banco BPI em 22 de Novembro de 2002 e que foi objecto de um Aditamento em 24 de Março de 2003.
2. Pela Informação n.º 126/DPLF/2002, de 18/10/2002, os Serviços do Município de Sintra propuseram “a contratação de um empréstimo de 25



milhões de euros” que teria como finalidade o financiamento (parcial) dos seguintes investimentos:

“

cerca de 2.000.000,00 euros respeitarão a reposição do endividamento líquido do Município (exceção legalmente configurada);

cerca de 36.400.000,00 euros para infraestruturas das áreas conexas a zonas de implantação de habitação social – construção a custos controlados (estando assim também ligados a exceção legalmente configurada);

o restante, cerca de 49.100.000,00 euros para assegurar um montante mínimo de investimentos de infra-estrutura fundamentais, nomeadamente ao nível das acessibilidades;

a previsão de construção de habitação social para os próximos anos é de 569 fogos, o que implicará um investimento da parte não comparticipada de cerca de 24.400.000,00 euros”.

3. Na sequência de tal proposta, e após lançamento do respectivo procedimento, veio a ser aprovada em sessão da Câmara Municipal de 31/10/2002 a contratação de um empréstimo de 25 000 000 euros, pelo prazo de 15 anos, com uma taxa de juro EURIBOR a 6 meses acrescido de um “spread” de 0,75% pelo período do empréstimo, junto do Banco Português de Investimento.
4. Em 13/11/2002 a Assembleia Municipal autorizou a referida contratação tendo sido celebrado o respectivo contrato.
5. No artigo 1.º do aludido contrato indicam-se como destinos genéricos do financiamento os seguintes: “financiamento do investimento social, de infraestruturização de áreas de habitação social e de investimentos previstos



Tribunal de Contas

no âmbito do Campeonato Europeu de Futebol a decorrer em Portugal em 2004 (...)"

6. Quando solicitada a detalhar os investimentos a financiar, a autarquia trouxe ao processo uma lista de investimentos a satisfazer que permite dividi-los em três grandes grupos (cfr. Anexo ao ofício n.º 250, de 14/1/2003):

“Vias estruturantes”, em número de três, no montante de 4 910 000 €

Beneficiações, arruamentos, colectores, arranjos exteriores, zonas verdes, calçadas e outros trabalhos em zonas de urbanização PER no montante de 13 213 900 €

Aquisição de 569 fogos, no montante de 13 213 900 €

7. No decurso da instrução do processo obteve-se a informação de que o montante do capital em dívida em 1/1/2002 era de 47 987 141,38 €, sendo de 20 991 432, 41 € o montante de empréstimos em 2002 e, ainda no mesmo ano, o montante de amortizações de 1 115 368,22 € (ofício cit.).
8. Ainda no decurso da instrução do processo a autarquia e perante a questão que se suscitava sobre o manifesto aumento do endividamento líquido sendo certo que o montante das amortizações não chegava sequer para as “vias estruturantes”, a autarquia suprimiu 5 000 000 € enviando a respectiva adenda ao contrato que, assim, na sua versão actual se reporta apenas a 20 000 000 € (ofício cit.).
9. Quanto à habitação social propriamente dita refere o Exmº Presidente da Câmara (cfr. Of. Nº 5/11043, de 24/3) que dos 569 fogos se encontram por contratualizar 426 (o teor da resposta constante no referido ofício é, textualmente: “fogos por contratualizar até 2005-426”).



Tribunal de Contas

10. O artigo primeiro, ponto 2. do contrato, estabelece o seguinte:

“ O empréstimo será utilizado durante o período de 36 meses a contar da data da entrada em vigor do presente contrato, mediante cartas dirigidas ao Banco, assinadas por quem obrigue o Mutuário, o com antecedência mínima de três dias úteis.”

11. Por este Tribunal, em 1 de Abril de 2003, foi proferido o acórdão de subsecção nº41/03, que recusou o visto ao contrato em apreço.

III O DIREITO

Como resulta do que já ficou dito o fundamento da recusa do visto foi a violação da norma financeira contida no artº7º nº1 da Lei 16-A/2002 de 31 de Maio, na medida em que, não podendo o empréstimo enquadrar-se nas excepções previstas na alínea c) da referida disposição legal, o mesmo violava o disposto na alínea a) da mesma disposição na medida em que implicava um aumento do endividamento líquido da Autarquia no decurso do ano orçamental.

Assim sendo importa clarificar o que se deve entender por endividamento líquido, o que aliás também se procurou fazer no acórdão recorrido.

Este Tribunal tem adoptado, desde a entrada em vigor da referida Lei, um conceito bem preciso sobre o que se deve entender por “endividamento líquido”, não se vendo qualquer razão para o alterar e que foi formulado no acórdão nº34/02 de 10 de Dezembro, do Plenário desta Secção, proferido no Recurso Ordinário nº21/2002, nos seguintes termos:

“ 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



Tribunal de Contas

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 Dezembro, não pode ser superior ao montante que se encontrava contraído e 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 alínea c) do nº1 do citado artº7º 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.”

Assim sendo e tendo em conta a situação de facto supra referido em 7, conclui-se que ou o contrato de abertura e crédito em apreço se pode incluir nas excepções previstas no artigo 7º nº1 alínea c) da referida Lei 16-A/2002 ou então o mesmo, independentemente do seu montante, viola o disposto na alínea a) da mesma disposição, na medida em que o montante das amortizações é muito inferior ao montante dos empréstimos contraídos em 2002.

No acórdão recorrido considera-se que o mesmo não podia incluir-se nas excepções por duas ordens de razões:

A primeira foi a de que não se pode ter como incluído no âmbito da excepção referente à habitação social a construção de “arruamentos e colectores”, ou de “arranjos exteriores, zonas verdes e calçadas”, etc., mesmo em zonas onde tenha ocorrido a construção de tal tipo de habitação; A segunda por os investimentos em causa, ou pelo menos grande parte deles, não se encontrarem em estado de iminência que justifique a contração do empréstimo, dado que, por exemplo na habitação social, dos 569 fogos a adquirir 426 se encontram por contratualizar e são a contratualizar até 2005.



Tribunal de Contas

O recorrente contesta ambas as razões conforme consta no seu requerimento de interposição de recurso e das respectivas conclusões atrás transcritas.

Vamos proceder à análise das mesmas começando, naturalmente, pela primeira.

Nos termos da referida alínea c) “Ficam excepcionadas das alíneas anteriores os empréstimos destinados a programas de habitação social promovidos pelos Municípios “.

Ora bem. Mesmo tendo presente que se trata de uma excepção, o contexto em que surgiu a Lei e os fins que procura atingir (desde logo explicitados no corpo do nº1 do referido artigo 7º), somos levados à conclusão que, quanto a esta razão invocada como fundamento para a recusa do visto, os argumentos invocados pelo recorrente são procedentes.

É que partindo-se do princípio que estes investimentos se destinam exclusivamente a urbanizar zonas de habitação social (como parece que se tem de partir tendo em conta o alegado pelo recorrente e a inexistência de prova em contrário), tendo em conta a letra da Lei, o disposto, entre outros, no artigo 9º do Código Civil, entendemos que a correcta interpretação da Lei impõe que estes tipos de investimentos também sejam abrangidos. De facto, a Lei fala em “programas de habitação social promovidos pelos municípios” e não em “aquisição ou construção de fogos” ou expressões equivalentes. Ora, em nosso modo de ver, dúvidas não podem restar de que ao promover um programa de habitação social o município está a investir não só na construção ou aquisição dos fogos propriamente ditos mas também em tudo o resto que é indispensável para que tais fogos possam ser habitados em condições normais.

Sendo assim, passemos a analisar a 2º razão que fundamentou a recusa do visto e que só por si (a estar correcta) é suficiente para fundamentar a recusa e, conseqüentemente, conduzir à improcedência do recurso.



Tribunal de Contas

Antes de mais importa ter presente que, conforme resulta da matéria de facto supra referida nos pontos 2., 6., 9. e 10, a maior parte do montante do empréstimo destina-se a fazer face a necessidades futuras e não presentes.

E assim sendo, desde já se adianta que bem andou o acórdão recorrido ao recusar o visto ao contrato. Por outras palavras, quanto a este fundamento ou razão de recusa do visto improcedem, na totalidade, os argumentos do recorrente.

Este entendimento tem constituído jurisprudência pacífica deste Tribunal.

Sobre o assunto escrevemos no acórdão nº15/03 de 8 de Abril do Plenário desta Secção (proferido no Recurso Ordinário nº10/03, de que também fomos relator):

“De facto a lei não permite que se contraiam empréstimos para financiar a aquisição de fogos que se pretendem adquirir num futuro mais próximo ou mais distante.

Desde logo pela própria natureza das coisas: a boa gestão aconselha que só se recorra ao crédito quando necessário e na medida do estritamente necessário.

Depois atendendo à letra e ao espírito da lei.

A alínea c) (do artº 7º da Lei 16-A/2002) é de natureza excepcional em relação ao estipulado na al. a). E ela própria estipula expressamente que devem “ser utilizados prioritariamente os recursos financeiros próprios para esse efeito”. Ora, como pode em relação a despesas futuras garantir-se que estão a ser utilizados prioritariamente os recursos financeiros próprios?

Por outro lado a lei que aprovou o Orçamento Estado para o corrente ano de 2003 (Lei nº 32-B/2002 de 30 de Dezembro), no seu art. 19º, para além de outras restrições, mantém a proibição de contracção de empréstimos que aumentem o endividamento líquido global dos municípios, exceptuando, unicamente, os financiamentos destinados à construção e reabilitação de infra-estruturas no âmbito do EURO 2004.

Ou seja, o endividamento municipal que já havia sofrido forte restrição com a Lei 16-A/2002, maior restrição sofreu ainda para o ano em curso (2003), de forma que, por exemplo, a excepção invocada para a contracção dos empréstimos em



Tribunal de Contas

análise (embora mal invocada) já não o poderia ser se os mesmos tivessem sido contraídos no ano em curso.

Estas leis restritivas surgiram devido a uma conjuntura desfavorável no aspecto financeiro e com vista a alcançar determinados objectivos (conforme aliás é expressamente referido no artº 7º nº 1 da Lei 16-A/2002), pelo que, também por isso, os empréstimos a contrair, ao abrigo das excepções admitidas, têm de corresponder a reais e actuais necessidades de financiamento.

Admitir-se o contrário, ou seja, permitir que ao abrigo das excepções se contraíssem empréstimos com vista à satisfação de necessidades futuras seria esvaziar por completo o conteúdo e alcance da norma.

Concluindo, no caso não estão preenchidos os requisitos exigidos pelo artº 7º nº 1 al. c) da Lei 16-A/2002, conforme, aliás, tem sido jurisprudência pacífica deste Tribunal, citando-se, a título de exemplo, os acórdãos de subsecção nºs 19/03 de 18 de Fevereiro e 24/03 de 25 do mesmo mês.”

Não vemos razão para alterar nada do que então dissemos e também consideramos que não são necessários mais desenvolvimentos pois a situação afigura-se bastante clara, pelo que só nos resta concluir pela improcedência do recurso.

III. DECISÃO

Pelos fundamentos expostos acordam os Juízes da 1ª Secção em negar provimento ao recurso e, conseqüentemente, manter a recusa do visto ao contrato em apreço.

São devidos emolumentos – artº 16º nº 1 al. b) do regime anexo ao Decreto-Lei nº 66/96 de 31 de Maio.



Tribunal de Contas

Diligências necessárias.

Lisboa, 3 de Junho de 2003.

Os Juizes Conselheiros

Adelina Sá Carvalho
RELATOR: Cons. Ribeiro Gonçalves

RELATOR: Cons. Ribeiro Gonçalves

Inalmeias

Cons. Pinto Almeida

Adelina Sá Carvalho (subscrito)

Cons^a Adelina Sá Carvalho

com declaração de voto a)

veúdo a do. declaração de voto do Ex^{te} Cons. Pinto Almeida

Fui presente

(O Procurador-Geral Adjunto)

Luís de Gusmão

a) voto a improcedência do recurso por considerar que o embrião em causa não se insere na excepção do artº 7.º, n.º 1, al. c), da Lei n.º 16-A/02 por ambas as razões invocadas no acórdão recorrido.

Inalmeias