



Mantido pelo acórdão n.º 19/03, de 03/06/03, proferido no recurso n.º 22/03

## **Acórdão n.º41 /03 – 1.Abr.03 – 1ªS/SS**

### **Processo n.º 3159/02**

A Câmara Municipal de Sintra celebrou um contrato de empréstimo com o Banco BPI, pelo montante de 20 000 000 €, ora submetido à fiscalização prévia.

É a seguinte a matéria de facto relevante:

- 1) 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 (excepção 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 excepção 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;



# Tribunal de Contas

---

- 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”.
  
- 2) 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.
  
- 3) Em 13/11/2002 a Assembleia Municipal autorizou a referida contratação tendo sido celebrado o respectivo contrato.
  
- 4) No artigo 1.º do aludido contrato indicam-se como destinos genéricos do financiamento os seguintes: “financiamento do investimento social, de infra estruturação de áreas de habitação social e de investimentos previstos no âmbito do Campeonato Europeu de Futebol a decorrer em Portugal em 2004 (...)”
  
- 5) 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 €.



# Tribunal de Contas

---

- Aquisição de 569 fogos, no montante de 13 213 900 €.
- 6) 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.).
- 7) 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.).

Nos termos do que dispõem os art.<sup>os</sup> 23.<sup>o</sup> e seguintes da Lei n.<sup>o</sup> 42/98, de 6 de Agosto (Lei das Finanças Locais), os municípios podem contrair empréstimos e utilizar aberturas de crédito junto das instituições especializadas, para efeitos de acorrer às respectivas necessidades, de acordo com as regras aí previstas.

No entanto, por virtude de conhecidas dificuldades na contenção do défice do sector público, a Lei n.<sup>o</sup> 16-A/2002, de 31/5, (sob cujo âmbito temporal de aplicação se celebrou o presente contrato) veio estabelecer excepcionais condicionamentos ao endividamento municipal.

Assim, proibiu-se – cfr. art.<sup>o</sup> 7.<sup>o</sup>, n.<sup>o</sup> 1, al. a) – o aumento do endividamento líquido dos municípios, apenas se excepcionando dessa proibição os empréstimos a contrair em qualquer uma das seguintes matérias – cfr. alínea c): (i) programas de



# Tribunal de Contas

---

habitação social, (ii) construção e reabilitação das infra-estruturas no âmbito do Euro 2004 e (iii) financiamento de projectos com participações de fundos comunitários.

E é ainda o próprio artigo 7.º que assinala o objectivo que justifica esta providência legislativa: “(...) 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”.

Retira-se do disposto no já citado artº 7º, n.º 1, que a restrição aí contida funciona da seguinte forma: ou os empréstimos contratados após a entrada em vigor da Lei n.º 16-A/2002 não implicam aumento do endividamento líquido e a autarquia pode destiná-los a qualquer dos fins genericamente previstos nos artºs 23º e seguintes da Lei de Finanças Locais; ou propiciam tal aumento e apenas podem ser contraídos para os fins previstos na alínea c).

Ora, tendo presentes os elementos constantes do processo, nenhuma dúvida existe de que o endividamento líquido sai aumentado com este empréstimo (cfr., entre outros, o Acórdão n.º 34/02 proferido em 10/12/2002 no recurso ordinário n.º 21/2002).

Como nesse aresto bem se refere – e é aqui inteiramente aplicável – para que o endividamento líquido não aumentasse seria necessário que os empréstimos contraídos se contivessem nos limites das amortizações.

Recordemos que o montante dos empréstimos em 2002 era já de 20 991 432,41 € e o de amortizações no mesmo ano era apenas 1 115 368,22 €.

Ocorrendo efectivo aumento do endividamento líquido necessário se torna então demonstrar que o destino do produto do empréstimo caberia nas excepções já mencionadas.



# Tribunal de Contas

---

O contexto de grave conjuntura deficitária no sector público – invocado, como vimos, no próprio texto legislativo – e o carácter vincadamente excepcional com que a lei permite o aumento do endividamento líquido fazem com que se haja de ter por assente, por forma minimamente segura, que os investimentos a que se destinam os empréstimos está satisfatoriamente gizado.

De outra forma (e como se observou no Acórdão n.º 9/2003 proferido em 28 de Janeiro, em subsecção) poderia estar a constituir-se – “para o que der e vier” – uma espécie de “almofada” financeira, sem que os fundos ficassem rigorosamente afectados ao destino que fundamenta em concreto a contracção do empréstimo.

Este tipo de actuação – que provavelmente nada teria de censurável em circunstâncias normais – não pode ter-se por adequado ao condicionalismo que acima se caracterizou.

Ora, mesmo depois abatido de 5 000 000 € que correspondem, “grosso modo”, ao montante que seria destinado a três “vias estruturantes”, nem por isso os investimentos pretendidos se podem ter por conformes com as excepções da lei.

Assim, verifica-se desde logo que se não 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, como claramente resulta dos próprios termos do texto legal.



# Tribunal de Contas

---

Quanto à habitação social propriamente dita refere o Ex.<sup>mo</sup> Presidente da Câmara (cfr. of. n.º 5/11043, de 24/3) que dos 569 fogos se encontram por contratualizar 426 (o teor da resposta constante do referido ofício é, textualmente: “fogos por contratualizar até 2005 – 426”).

E mesmo quanto aos restantes, ao menos em relação a alguns deles, não se afigura estar o investimento em estado de iminência que justificasse a contracção do empréstimo (sem curar neste momento de saber se a respectiva contratação se encontra conforme com os preceitos legais em vigor).

Como se escreveu no Acórdão n.º 40/03, de 1 de Abril, o referido art.º 7.º “encerra uma ideia do presente, de actualidade”, em que “o acréscimo de endividamento para as situações excepcionadas só é admitido para fazer face a necessidades financeiras reais e actuais”.

Têm-se assim por violada a norma constante da alínea a) do n.º 1 do art.º 7.º da Lei n.º 16-A/02, de 31 de Maio, pelo que, contendo-se aí uma norma financeira, está constituído o fundamento de recusa de visto a que alude a alínea b) do n.º 3 do art.º 44.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

Termos em que vai recusado o visto ao contrato.

São devidos emolumentos.

Lisboa, 1 de Abril de 2003.

Os Juizes Conselheiros,

(*Cons. Lídio de Magalhães*)



# Tribunal de Contas

---

*(Cons. Ribeiro Gonçalves)*

*(Cons. Pinto Almeida)*

O Procurador-Geral Adjunto

Dr. Jorge Leal