



ACÓRDÃO Nº 15/03 – 8.Abr - 1ªS/PL

RECURSO ORDINÁRIO Nº 10/03

(Processos nºs 3033 a 3039/2002)

## 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, 8 de Abril de 2003.

O Juiz Conselheiro



ACÓRDÃO Nº /03 – 8.Abr - 1ªS/PL

## RECURSO ORDINÁRIO Nº 10/03

(Processos nºs 3033 a 3039/2002)

### ACÓRDÃO

#### I. RELATÓRIO

1. Por este Tribunal, em 28 de Janeiro de 2003, foi proferido o acórdão de subsecção nº 9/2003, que recusou o visto a 7 contratos de abertura de crédito (a que correspondem os processos nºs 3033 a 3039/2002), celebrados, em 11/11/02, entre o Município de Gondomar e o Banco BPI, SA.
2. Os fundamentos para a recusa do visto foram os previstos 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 prevista no artº 7º nº 1 al. a) da Lei nº 16-A/2002 de 31 Maio) e de terem sido assumidos encargos sem cabimentação adequada.
3. Não se conformou com a decisão o Sr. Vice-Presidente da Câmara Municipal (por delegação do Presidente), que dela interpôs o presente recurso, tendo formulado, no seu requerimento, as seguintes conclusões:
  - I. Não é exigível prévia comprovação do nexos de causalidade entre os empréstimos submetidos a visto do Tribunal de Contas e o fim respectivo, tudo conforme resulta da letra da alínea c) do nº 1 do Artº 7º da Lei 16-A/02 de 3 1.5, da Resolução nº 7/98 e do artigo 44º nº 2 da Lei 98/97.
  - II. Trata-se, na verdade, de entendimento pacífico e uniforme no seio da Doutrina, tanto mais que, a função da fiscalização prévia “apenas incide sobre certos actos e contratos indicados na lei e, por outro, não representando um controlo de actividade, mas de actos, não permite um conhecimento global da actividade administrativa e financeira”



# Tribunal de Contas

---

- Do Visto, Em Especial, de José F. F. Tavares, Almedina 1998, fls. 208 e 209 - sob pena de ficar subvertida a natureza do próprio visto prévio.

- III. Conforme facilmente se comprova pela análise atenta e cuidada das cláusulas 2º e 4º nº 2 dos contratos juntos aos autos, os empréstimos em causa destinam-se única e exclusivamente, a financiar programas de habitação social a promover pelo Município, não podendo ser utilizados para quaisquer outros fins.
- IV. Neste mesmo sentido militam ainda todas as deliberações tomadas pela Câmara Municipal e pela Assembleia Municipal e pelo Instituto Nacional de Habitação.
- V. Ao assim não entender, violou o acórdão recorrido o disposto na alínea c) do nº 1 do Artº 7º da Lei 16-A/02 de 31.5, da Resolução nº 7/98 e do artigo 44º nº 2 da Lei 98/97.
- VI. Acresce ainda que, ao estribar a sua decisão na questão relativa à “comissão de imobilização de 0,5 pontos percentuais” referida nos contratos, o acórdão referido laborou em patente equívoco.
- VII. Com efeito, não estando em causa a construção de fogos, mas sim a aquisição de fogos no mercado, nos termos do DL 197/95 de 29 de Julho, não há lugar à cobrança da citada “comissão de imobilização”.
- VIII. Outrossim se dirá relativamente à extrapolação feita da informação prestada pelo Município sobre a contratualização dos processos de aquisição. De facto, apesar das aquisições ainda não se mostrarem contratualizadas, nada obsta a que existam no mercado fracções prontas a adquirir, sem que o município se tenha comprometido previamente.
- IX. É nossa convicção que o ponto 3.3 do POCAL, aprovado pelo DL 54-A/99 de 22.2, na sua alínea d), não refere expressamente que apenas se aplica às receitas. Sem embargo, e dado o entendimento desse Venerando Tribunal, já procedeu esta Câmara a uma alteração orçamental de modo a incluir as rubricas de Juros e Amortizações e à cabimentação adequada da despesa.



# Tribunal de Contas

---

X. Assim, deve o Tribunal de Contas considerar que não foi violada a norma financeira prevista no artigo 7º da Lei 16-A/02 de 31 de Maio, dado que se os programas de habitação social se mostram expressamente excepcionados na al. c) do referido preceito legal, e em consequência conceder o visto aos contratos de empréstimo submetidos a visto, por não se verificar fundamento para a recusa de visto nos termos do artigo 44º nº 3 al. b) da Lei 98/97 de 26.8.

XI. Deve ainda reconhecer a não verificação da falta de cabimentação adequada da previsão de encargos, e em consequência conceder o visto, devido ao facto do ponto 3.3 do POCAL não referir que apenas se aplica à parte da receita.

XII. Caso não seja esse o entendimento do Tribunal, relativamente à conclusão IX, deve ser concedido o visto, considerando a alteração orçamental efectuada, onde se mostram previstas as despesas com os juros e amortizações, bem como a cabimentação adequada, aqui juntos como doc. 2 e 3.

Nestes termos,

Requer-se que, na procedência dos fundamentos invocados, seja dado provimento ao presente recurso, com a consequente revogação do Acórdão recorrido.

4. O recurso foi admitido liminarmente. Ao ter vista do processo o Exmo. Magistrado do Ministério Público requereu, ao abrigo do disposto no artº 99º nº 5 da Lei nº 98/97 de 26 de Agosto, a emissão de uma informação técnico-jurídica sobre a questão da adequada cabimentação da despesa. Esta informação encontra-se junta a fls. 47 e 48 do presente processo de recurso. Ao ter nova vista do processo o referido Exmo. Magistrado emitiu parecer no sentido da improcedência do recurso. Foram colhidos os vistos e cumpridas as demais formalidades legais.

## II. OS FACTOS

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



# Tribunal de Contas

---

1. Os actos sujeitos a fiscalização prévia são os contratos de abertura de crédito, celebrados, em 11 de Novembro de 2002, entre o Município de Gondomar e o Banco BPI, SA, de que a seguir se indicam, para além do nº do processo correspondente a cada um deles, os respectivos montantes e objectivos:

- Procº n.º 3033/02 – 1 938 774€, para financiamento parcial da aquisição de 100 fogos, em Valbom.
- Procº n.º 3034/02 – 1 685 784€, para financiamento parcial da aquisição de 94 fogos em Areias, Rio Tinto;
- Procº n.º 3035/02 – 2 017 356€, para financiamento parcial de aquisição de 93 fogos em Zorra, S. Cosme;
- Procº n.º 3036/02 – 2 051 884€, para financiamento parcial da aquisição de 108 fogos em Santa Eulália, Fânzeres;
- Procº n.º 3037/02 – 1 155 908€, para financiamento parcial da aquisição de 100 fogos em Alto Barreiros, Fânzeres;
- Procº n.º 3038/02 – 1 895 724€, para financiamento parcial da aquisição de 61 fogos, em Rio Tinto;
- Procº n.º 3039/02 – 1 895 724€, para financiamento parcial da aquisição de 88 fogos, em Triana, Rio Tinto.

2. Em 18 de Julho de 2001, o Município de Gondomar celebrou com o Instituto Nacional de Habitação um acordo de colaboração, de que se encontra cópia nos autos, com vista à “construção e ou aquisição de 900 fogos destinados a arrendamento, no regime de renda apoiada, para as populações residentes em barracas ou construções similares” (cláusula primeira, n.º 1).

3. Em 9 de Abril de 2002 a Assembleia Municipal, sob proposta da Câmara Municipal, aprovou o referido acordo de colaboração bem como a aquisição de imóveis e a contratação dos respectivos financiamentos.



## Tribunal de Contas

---

4. Após ofício convite expedido a seis instituições de crédito, a Câmara Municipal, sob proposta do respectivo Presidente, deliberou aprovar a contratação de um empréstimo até 18 607 655€ e a submissão do assunto à Assembleia Municipal.
5. A referida proposta veio a ser aprovada pela Assembleia Municipal em sessão de 27 de Setembro de 2002.
6. O referido montante de empréstimo veio a ser contratado em nove contratos parcelares, dos quais os presentes sete se encontram agora em análise.
7. Durante a instrução dos processos foi decidido, em sessão diária de visto:  
“ (...) solicite-se à autarquia informação sobre se as aquisições de fogos a que se destinam se encontram já contratualizadas ou, não se encontrando, em que fase do respectivo processo de contratualização se acham” (sublinhamos na presente transcrição).  
A esta diligência a resposta foi, textualmente e no que para aqui agora importa, a seguinte (cfr. ponto II do ofício nº 641, de 14 de Maio de 2003, subscrito pelo Senhor Vice-Presidente da Câmara):  
“A este propósito informa-se esse Tribunal de que os (...) processos não se mostram contratualizados, (...)”.
8. Conforme se encontra expressamente previsto na cláusula 2ª dos contratos, os empréstimos em causa destinam-se exclusivamente a financiar a aquisição de fogos destinados ao realojamento de pessoas residentes em barracas e situações similares.
9. Resulta do doc. junto a fls. 28 do presente recurso que o recorrente procedeu à modificação do orçamento relativo ao ano económico em curso de forma a poder proceder à cabimentação adequada – fls. 29.
10. Por este Tribunal, em 28 de Janeiro de 2003, foi proferido o acórdão de subsecção nº 9/2003, que recusou o visto aos contratos em apreço.



# Tribunal de Contas

---

## III. O DIREITO

Conforme resulta do que já ficou dito no acórdão recorrido foram invocados dois fundamentos para a recusa do visto, sendo um deles o facto de terem sido assumidos encargos sem cabimentação adequada.

Já em sede de recurso o recorrente demonstrou que procedeu à modificação do orçamento relativo ao ano económico em curso e após isso procedeu à cabimentação adequada, pelo que o referido fundamento de recusa do visto deixou de existir, pois tem sido jurisprudência constante deste Tribunal que os recorrentes podem, em sede de recurso, proceder às correcções necessárias de forma a ultrapassar as razões que levaram à recusa, desde que estejam a tempo de o fazer como sucede no caso em apreciação.

Assim sendo, daqui em diante irá ser analisada apenas a matéria relacionada com o outro fundamento de recusa do visto, ou seja, a violação do disposto no artº 7º nº 1 da Lei 16-A/2002 de 31 de Maio.

Sobre a matéria de facto com interesse para a resolução da questão não há qualquer controvérsia.

E ela é, em resumo, a seguinte: os empréstimos destinam-se a financiar a aquisição de fogos destinados a programas de habitação social, mas essas aquisições ainda não se encontram contratualizadas nem se sabe, pois o recorrente sobre isso nada diz, quando o virão a ser.

Será legal esta situação, tendo designadamente em conta o estatuído no referido artº 7º nº 1 da lei 16-A/2002?

Antes de mais importa esclarecer que, dado que os empréstimos em causa só podem ser contraídos desde que se destinem a habitação social (excepção contida na al. c) da referida disposição legal), não pode duvidar-se da competência deste Tribunal, no âmbito da fiscalização prévia, em certificar-se que os mesmos se destinam efectivamente a essa finalidade.



# Tribunal de Contas

---

Pelo que não têm qualquer fundamento as primeiras conclusões constantes no requerimento de recurso, com o alcance que o recorrente lhes pretende dar. No caso o recorrente tem obrigação de demonstrar que há nexo de causalidade entre os empréstimos submetidos a visto e o fim respectivo. O que está perfeitamente de acordo com o estipulado no artº 44º nº 2 da Lei 98/97 de 26 de Agosto, pois aí se diz de forma clara e expressa que “a fiscalização prévia tem por fim verificar, designadamente, a observância dos limites e sublimites de endividamento e as respectivas finalidades, estabelecidas pela Assembleia da República”. E quanto ao artº 7º nº 1 al. c) da Lei 16-A/2002 e Resolução nº 7/98 (artº 29º), francamente, não conseguimos vislumbrar qualquer limitação aos poderes de fiscalização deste Tribunal em sede de fiscalização prévia.

E, dito isto, desde já adiantamos que o recorrente não tem razão ao pretender afastar este fundamento da recusa do visto.

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 de Estado para o corrente ano de 2003 (Lei nº 32-B/2002 de 30 de Dezembro), no seu artº 19º, para além de outras restrições, mantém a proibição de contracção de empréstimos que





# Tribunal de Contas

---

aumentem o endividamento líquido global dos municípios, excepcionando, unicamente, os financiamentos destinados à construção e reabilitação de infraestruturas 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 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.

Diga-se ainda, tendo em conta o que consta no requerimento do recorrente e resumido nas Conclusões VI e VII, que não é verdade que o acórdão recorrido estribasse a sua decisão na comissão de imobilização de 0,5 pontos percentuais constante no nº 6 da cláusula 4 dos contratos, embora lhe faça referência.

Referência que está correcta, pois a mesma consta nos contratos e nada nos diz que não irá ter aplicação.

A argumentação do recorrente não se percebe e uma coisa é certa: se a mesma não vai ter aplicação não devia constar nos contratos.



# Tribunal de Contas

---

De todo o exposto resultando que, quanto a este fundamento de recusa do visto – violação do disposto no artº 7º nº 1 da Lei 16-A/2002 -, o recurso é totalmente improcedente.

## IV. DECISÃO

**Pelos fundamentos expostos acordam os Juizes da 1ª Secção em negar provimento ao recurso e, conseqüentemente, manter a recusa do visto aos contratos em apreço.**

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

Diligências necessárias.

Lisboa, 8 de Abril de 2003.

Os Juizes Conselheiros

RELATOR: Cons. Ribeiro Gonçalves

Cons. Pinto Almeida

Consª Adelina Sá Carvalho

Fui presente  
(O Procurador-Geral Adjunto)