

ACÓRDÃO N.º 27/2003 - 1.ª S/PL
de 1 de Julho de 2003

Recurso Ordinário n.º 19/2003
Processo n.º 2668/2002

SUMÁRIO:

- I. O art. 7.º/1 da Lei n.º 16-A/2002 de 31 de Maio, consagrou uma proibição genérica de contracção de empréstimos que, no decurso desse ano orçamental, implicassem o aumento do endividamento líquido das autarquias, exceptuando, entre outros, os empréstimos destinados a programas de habitação social (alínea c) do n.º 1 daquele artigo 7.º).
- II. Os casos exceptuados à aplicação do princípio geral devem corresponder a finalidades consistentes, reais e efectivas.
- III. Quando do empréstimo decorre aumento do endividamento líquido da autarquia, verifica-se violação da norma financeira definida na alínea a) do artigo 7.º da Lei n.º 16-A/2002.
- IV. Havendo modificações de facto durante a pendência dos processos de fiscalização prévia é jurisprudência firmada deste Tribunal atender a tais modificações nomeadamente em sede de recurso.
- V. Tendo sido trazida aos autos uma adenda ao contrato, reduzindo o montante do empréstimo até ao valor da habitação social efectivamente contratualizada, deixa de se verificar fundamento para a recusa do visto, por o contrato se conformar com o disposto na alínea c) do n.º 1 do artigo 7.º da Lei n.º 16-A/2002.



ACÓRDÃO N.º 27 /03 – 1 JULHO – 1.ª S/PL

RECURSO ORDINÁRIO N.º 19/2003

(Processo n.º 2668/2002)

I. RELATÓRIO

1. Pelo Acórdão n.º 34/2003, de 19 de Março, tirado em Subsecção da 1.ª Secção deste Tribunal, foi recusado o visto ao contrato de mútuo celebrado entre a Câmara Municipal da Maia e o Banco Bilbao Vizcaya Argentaria – Portugal, S.A., no montante de € 8.000.000, com fundamento em violação do artigo 7.º, n.º 1, alínea a), da Lei 16-A/2002, de 31 de Maio, a qual, tendo natureza de norma financeira, determina a aplicação do disposto na alínea b) do n.º 3 do artigo 44.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

2. Inconformado, veio o Exmo. Presidente da Câmara Municipal da Maia interpôr recurso ordinário do citado Acórdão, no qual, após duntas alegações que aqui se dão por reproduzidas, apresenta as seguintes conclusões:
 - 2.1. Não têm razão os Conselheiros no Acórdão recorrido, porque a Câmara não violou directamente nenhuma norma financeira, fundamento da recusa de visto;
 - 2.2. Como questão prévia, questiona-se a própria natureza da norma contida na alínea a) do n.º 1 do artigo 7.º da Lei n.º 16-A/2002, classificada no Acórdão como de natureza financeira;



Tribunal de Contas

- 2.3.** Não existe qualquer definição legal que permita concluir o que se deve entender por aumento do endividamento líquido da autarquia;
- 2.4.** Qualquer empréstimo contraído ao abrigo de uma das exceções previstas na lei contribuiria sempre para aquele aumento e, como tal, poria em causa o disposto no n.º 1 daquele artigo 7.º, do que resulta que a norma deixaria de fazer sentido, sendo nula por inutilidade;
- 2.5.** “A contrario”, o que não é proibido é permitido;
- 2.6.** Tão pouco tem razão o Acórdão quando nele se considera que, face àquela norma, se torna necessário que os factos e razões invocadas para o empréstimo se apresentem como verdadeiras exceções e representem necessidades reais e actuais de financiamento, pelo que a aquisição dos fogos só se poderia ter por sólida e eficazmente contratualizada após ser visada pelo Tribunal;
- 2.7.** Não só a lei o não refere, como também o legislador não deixou de contemplar a previsão de exceções àquela restrição de contrair empréstimos;
- 2.8.** Acresce que o artigo 7.º da Lei n.º 16-A/2002, sendo uma norma excepcional, não permite aplicação analógica, mas admite interpretação extensiva;
- 2.9.** A própria Lei n.º 98/97 permite a execução de trabalhos antes do visto prévio e antes da formalização do contrato;
- 2.10.** A lei prevê contratos-promessa de compra e venda, que devem ser pontualmente cumpridos ponto por ponto, em toda a linha com a prestação a que o devedor se encontra adstrito, pelo que a contratualização das aquisições por contrato-promessa não deixa de poder ser considerada como efectuada por instrumento sólido, mesmo para efeitos do artigo 7.º da Lei n.º 16-A/2002;
- 2.11.** Quanto às infraestruturas, como as garagens e áreas comerciais, elas têm em vista assegurar as condições



- mínimas de qualidade de vida e bem estar das famílias envolvidas em processos de habitação social;
- 2.12.** A Portaria n.º 371/97, de 6 de Junho, veio possibilitar o financiamento destes espaços acessórios, pelo que, ao contrário do afirmado no Acórdão recorrido, o INH financia a aquisição de projectos de equipamento social, partes acessórias dos fogos e espaços comerciais;
- 2.13.** Dúvidas não restam sobre a natureza indissociável de tais infraestruturas à habitação social;
- 2.14.** Assim sendo, a Câmara não violou qualquer norma de natureza financeira, não havendo razões para a recusa de visto;
- 2.15.** Se este não for o melhor entendimento, o Recorrente requer, a título de pedido alternativo, a concessão do visto à parte legalmente admissível, devidamente identificada no Acórdão (item 4) que refere ser a real necessidade do empréstimo de € 1.412.928,26, procedendo depois a Câmara à necessária alteração do contrato, de acordo com as alterações impostas naquele Acórdão e sugeridas em sede de esclarecimentos.
- 3.** Admitido o Recurso nos termos do n.º 3 do artigo 97.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, sobre ele se pronunciou, em douto Parecer, o Exmo. Procurador Geral Adjunto junto deste Tribunal. Nele se assinala que, apesar de manifesta discordância sobre o conceito de “aumento de endividamento líquido”, o Recorrente não apresenta qualquer conceito alternativo ou tão pouco uma definição que dê conteúdo concreto àquela formulação normativa, o que inviabiliza uma análise da sua posição. O ilustre Magistrado alerta, na matéria, para o facto de o montante global do empréstimo exceder aquele limite com a correspondente violação de norma financeira.



Com efeito, de acordo ainda com o seu Parecer, a exceção ao aumento do endividamento apenas seria de admitir se o empréstimo, a contrair em 2002, fosse destinado a habitação social já contratualizada definitivamente nesse período, o que torna irrelevante a natureza das garagens, lojas e outras partes comuns, por não ter sido essa a fundamentação da recusa de visto.

Conclui o seu Parecer pronunciando-se pela manutenção da decisão recorrida, até porque não é possível a concessão de vistos parciais, como pretendido, em alternativa, pelo Recorrente.

II – NOVO PEDIDO

1. Atento o teor das conclusões formuladas no Recurso – cf. Ponto 2.15. do capítulo I deste Acórdão – e para sua cabal apreciação, foram ordenadas diligências consideradas indispensáveis à decisão, como a tal nos habilita o nº 5 do artigo 99º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, na sequência do que o Exmo. Presidente da Câmara Municipal da Maia veio requerer a junção aos autos de uma Adenda onde se consubstancia a intenção, manifestada naquelas conclusões, de reduzir o valor do empréstimo a contrair junto do Banco Bilbao Viscaya Argentaria a € 1.412.928,26, se o entendimento preconizado nas suas alegações não fosse o melhor.
2. Em relação a estes novos factos, emitiu o Exmo. Procurador Geral Adjunto parecer no sentido de que, removido que está o impedimento legal constante do artigo 7º nº 1, alínea a), da Lei nº 16-A/2002, nada obsta agora à outorga do visto ao contrato, tal como este resulta da Adenda a ele anexa.
3. Corridos os demais vistos legais, cumpre decidir.



III – OS FACTOS

1. A Câmara Municipal da Maia, na sua reunião de 2 de Agosto de 2002, aprovou a contratação de um empréstimo no montante de € 25.000.000, com a finalidade de reforçar financeiramente a autarquia para os investimentos com habitação social, nestes se incluindo os já efectuados no valor de mais de € 35.000.000.
2. Consultadas treze instituições bancárias, a Câmara, em reunião de 12 de Setembro, deliberou “adjudicar a contracção do empréstimo no valor de € 20.500.000 a três bancos, a Caixa Geral de Depósitos (€ 10.000.000), o BES (€ 2.500.000) e o Banco Bilbao Viscaya Argentaria (€ 8.000.000), o que foi autorizado pela Assembleia Municipal da Maia em 18 do mesmo mês.
3. O contrato com o Banco Bilbao Viscaya Argentaria foi outorgado em 23 de Setembro de 2002, dele passando a constar, a partir da solicitação deste Tribunal, os fogos cujo financiamento complementar era o objecto do contrato.
4. Face à informação recolhida por este Tribunal, concluiu-se que o que estava em causa era o reforço financeiro da Autarquia para investimentos em habitação social, destinando-se o empréstimo contraído junto do Banco Bilbao Viscaya Argentaria a financiar em parte investimentos já efectuados.
5. Vigorando à data da outorga do empréstimo a Lei nº 16-A/2002, de 31 de Maio, cujo artigo 7º proibia aos municípios a contracção de empréstimos que implicassem o aumento do seu endividamento líquido, com vista a garantir o cumprimento dos objectivos do Governo em matéria de défice público, indispensável era ponderar se os factos e fundamentos dados para o recurso ao regime excepcional previsto na alínea c) do nº 1 daquele artigo 7º consubstanciavam efectivas excepções e traduziam necessidades actuais de financiamento.



6. No caso deste empréstimo, de que decorria acréscimo do endividamento líquido da autarquia, apenas a aquisição de 164 fogos estava solidamente contratualizada; destes, 80 fogos tinham já o seu financiamento assegurado, sendo que, para a aquisição dos restantes, a necessidade de financiamento era de € 1.421.928,26, pelo que só quanto a este valor era possível accionar o regime excepcional da alínea c) do n.º 1 daquele artigo 7.º.
7. Posta à consideração do Exmo. Presidente da Câmara a redução do montante do empréstimo até ao valor compatível com o quadro legal em vigor, aquele Autarca entendeu não acolher aquela redução por o contrato incidir em infraestruturas de apoio indispensáveis ou em fogos destinados a habitação social não formalizados através de instrumentos contratuais visados pelo Tribunal, mas contudo enquadrados em protocolos e contratos-promessa assinados com os construtores.
8. Face a esta posição, e verificando-se com este empréstimo aumento do endividamento líquido da Câmara, foi o visto denegado com os fundamentos referidos em I. 1.

IV – A LEI

1. Em 31 de Maio do ano passado, foi publicada a Lei n.º 16-A/2002, que aprovou a 1.ª Alteração à Lei n.º 109-B/2001, de 27 de Dezembro (Orçamento do Estado 2002), cujo artigo 7.º, epígrafado “endividamento municipal em 2002”, dispunha no seu n.º 1, alínea a), que, desde 5 de Junho, **não poderiam ser contraídos quaisquer empréstimos que implicassem o aumento do endividamento líquido dos municípios** no decurso desse ano orçamental.

Ficaram excepcionados os empréstimos destinados a programas de habitação social, à construção e reabilitação das infra-estruturas do EURO 2004 e ao financiamento de projectos com



participação de fundos comunitários, devendo, contudo, ser utilizados prioritariamente os recursos financeiros próprios para esse efeito.

Tal como se refere no n.º 1 do artigo 7.º da Lei n.º 16-A/2002, as restrições nele consagradas integraram e constituíram a forma de garantir o cumprimento dos objectivos do Governo em matéria de défice público, pelo que o seu rigoroso cumprimento consubstanciou e prosseguiu um propósito de interesse nacional a que a lei associou as Autarquias Locais.

No caso em apreço não restam dúvidas de que a contracção do empréstimo ocorreu quando vigorava já a Lei n.º 16-A/2002, pelo que este se encontrava abrangido pela previsão da alínea a) do n.º 1 do seu artigo 7.º.

2. O cerne da decisão de recusa de visto assentou no conceito de endividamento líquido das autarquias no ano orçamental de 2002 e na proibição, decorrente do artigo 7.º da citada Lei n.º 16-A/2002, do seu aumento por via da contracção de empréstimos a partir de 5 de Junho do ano passado, do que decorre que os casos que a própria lei excepcionou da aplicação deste princípio geral devem corresponder a finalidades consistentes, reais e efectivas.

Daqui resulta que os empréstimos que, desde aquela data, não coincidissem com qualquer das excepções atrás referidas só poderiam ser contraídos até ao limite do endividamento líquido das autarquias em 2002.

3. O que seja o endividamento líquido da autarquia, a que a Lei n.º 16-A/2002 se refere expressamente no artigo 7.º, resulta da associação que o n.º 1 desta disposição fez daquele endividamento à dívida financeira; como se assinalou no Acórdão n.º 34/02, 1.ª-S/PL, "o endividamento líquido anual corresponde ao montante em dívida no início do ano (1 de Janeiro) acrescido das emissões e/ou contracções de empréstimos ocorridos durante o ano, deduzidas das amortizações efectuadas ou a



efectuar durante esse mesmo ano”; sendo assim e estando as autarquias locais, desde aquela data e por força do mencionado artigo 7º, proibidas de contraírem empréstimos de que decorresse aumento daquele endividamento, qualquer empréstimo contratado na vigência da Lei nº 16-A/2002 seria ilegal se dele resultasse aquele agravamento.

Sem prejuízo do que o ilustre Recorrente vem argumentar, aliás sem firmar as suas teses em qualquer norma da lei, o entendimento que atrás se enuncia é o único que permite assegurar consistência à letra e espírito do artigo 7º daquela lei, nele encontrando substância e sentido.

4. Tão pouco colhe vir invocar que os empréstimos contraídos ao abrigo da alínea c) do nº1 do artigo 7º também contribuem para o aumento daquele endividamento, porque, sendo os casos previstos nesta alínea c) excepções ao regime geral da alínea a), são os únicos que a Lei nº 16-A/2002 expressamente admitiu, com o conseqüente e assumido agravamento do endividamento líquido, isto em nome da especial natureza das finalidades em causa. Bastará atentar no regime do artigo 19º da Lei nº 32-B/2002, de 30 de Dezembro (OE 2003) para se compreender que, das três excepções admitidas até 31 de Dezembro de 2002, só a respeitante ao EURO 2004 se manteve no ano em curso, tendo a habitação social e os projectos co-financiados comunitariamente reentrado no cômputo geral fixado, para cada câmara municipal, em 2003.

Esta evolução legislativa acentua a natureza muito excepcional das finalidades previstas na referida alínea c), daí que – uma vez mais se reafirma – qualquer delas, ao ser invocada, devesse corresponder a factos ou circunstâncias apoiadas em contratualizações em condições de se efectivarem.

5. Como bem o assinala o ilustre Representante do Ministério Público, não é este recurso a sede para apreciar o enquadramento jurídico das infraestruturas de apoio à habitação



social, porque esta questão não constituiu fundamento da decisão recorrida.

O que sempre foi claro é que, quando da contracção do empréstimo, se parte da habitação social, cujo financiamento em € 1.412.928,26 se visava, estava já devidamente contratualizada, certo é que a restante ou correspondia a fogos já com financiamento garantido, ou a respectiva contratualização não tinha um grau de segurança e consistência que permitisse integrá-la nos objectivos da disposição excepcional consagrada na alínea c) do nº 1 do artigo 7º da Lei nº 16-A/2002.

6. Atenta a circunstância de o Exmo. Recorrente ter trazido aos autos uma Adenda ao contrato em causa, onde se reduz o montante do empréstimo até ao valor atrás referido e de acordo com a jurisprudência há muito firmada por este Tribunal de atender às modificações de facto ocorridas na pendência dos processos de fiscalização prévia, há que constatar não existir agora fundamento para a recusa do visto, dada a estricte integração do contrato, agora alterado, na previsão da alínea c) do nº 1 do artigo 7º da Lei nº 16-A/2002.

Aliás, tivesse-o feito quando este Tribunal, pôs à consideração da Câmara tal procedimento, em sede de contraditório, e desde logo o contrato teria sido visado.

V – DECISÃO

Assim sendo e face aos fundamentos expostos, acorda-se em Plenário da 1ª Secção em dar provimento ao recurso, concedendo em consequência o visto ao contrato em questão, no valor de € 1.412.928,26, conforme resulta da formulação que lhe foi dada pela adenda acordada entre a Câmara Municipal da Maia e o Banco Bilbao Vizcaya Argentaria.

São devidos emolumentos.



Tribunal de Contas

Diligências necessárias.

Lisboa, em 1 de Julho de 2003

OS JUÍZES CONSELHEIROS

RELATOR: Cons. Adelina Sá carvalho

Cons. Lídio de Magalhães

Cons. Adelino Ribeiro Gonçalves

Fui presente
O Procurador-Geral Adjunto