



Mantido pelo Acórdão nº 15/03, de 8/04/03 proferido no Recurso nº 10/03

ACÓRDÃO Nº 9/2003-JAN.28-1ªS/SS

Processos nºs 3033 a 3039/02

A Câmara Municipal de Gondomar enviou para fiscalização prévia os seguintes contratos de abertura de crédito, celebrados em 11/11/02 com o Banco BPI, S.A., de que se indicam os 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.

São os seguintes os factos relevantes para apreciação dos processos:



Tribunal de Contas

1. 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).
2. 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.
3. 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.
4. A referida proposta veio a ser aprovada pela Assembleia Municipal em sessão de 27 de Setembro de 2002.
5. O referido montante de empréstimo veio a ser contratado em nove contratos parcelares, dos quais os presentes sete se encontram agora em análise.

Nos termos de que dispões os artigos 23º a 28º da Lei n.º 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 das conhecidas dificuldades na contenção do défice do sector público, a Assembleia da República, pela Lei n.º 16-A/2002, de 31/5, veio estabelecer alguns condicionamentos ao endividamento municipal.

Assim, proibiu-se – cfr. artº 7º, n.º 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. al. 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 participação de fundos comunitários.

No próprio artº 7º assinala-se o objectivo que justificou 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 (...)”.

Assinale-se, de passagem, que a problemática do endividamento municipal já era afluída, independentemente da conjuntura presente, nas preocupações de muitos observadores credenciados.

A. L. Sousa Franco (“Finanças Públicas e Direito Financeiro”, vol. I, pág. 218) caracterizava o regime da Lei de Finanças Locais como “um regime lato e algo liberal do endividamento das autarquias locais”.

E A. S. Pinto Barbosa (“Nota sobre uma lei explosiva”, “Boletim Económico”, Banco de Portugal, Dezembro de 2002) demonstrava ser possível no “cumprimento estrito” da lei, obter-se um “endividamento insustentável” das autarquias, recomendando a “reformulação” do regime legal.

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).



Tribunal de Contas

Partindo do princípio – pois nada vem alegado em contrário – de que, com a execução dos presentes contratos, ocorre efectivamente aumento do endividamento líquido da autarquia, necessário se tornaria demonstrar que o destino do produto do empréstimo caberia nas excepções acima mencionadas (ou, mais concretamente, e tendo em conta o clausulado dos contratos, a referente a habitação social).

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 o investimento a que se destina o empréstimo está satisfatoriamente gizado.

De outra forma 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.

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).



Tribunal de Contas

A esta diligência a resposta foi, textualmente e no que para aqui agora importa, a seguinte (cfr. ponto II do ofício n.º 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, (...)”.

Da conjugação do que se perguntava com o teor da resposta só pode deduzir-se que ainda vem longe o momento em que a eventual aquisição dos fogos possa ocorrer.

E como não parece possível que existam à venda, neste momento, sem prévio compromisso de aquisição por parte do Município, quase uma centena de fogos disponíveis em Zorra, e ainda outros tantos ou mais em Santa Eulália, etc., etc., não se afigura haver ligação efectiva ou, pelo menos, perceptível, e com grau adequado de imediação, entre os citados empréstimos e as eventuais aquisições a que os mesmos se destinariam.

Certo é também que a celebração de contratos de empréstimo, de avultados montantes (para aquisição de várias centenas de fogos), e em que existe cobrança de uma “comissão de imobilização” de 0,5 pontos percentuais sobre os montantes não utilizados logo que decorridos 6 meses de vigência do contrato, supõe uma utilização rápida do produto de tais empréstimos; o que, no entanto, manifestamente não vai ocorrer, como resulta, sem dúvida, da negativa peremptória constante do ofício já referido, em resposta ao que fora questionado sobre a fase de contratualização em que se encontra a aquisição dos fogos.



Tribunal de Contas

Acresce que é de todo improvável o surgimento, nas localidades referidas, com tal proximidade temporal e por geração espontânea do mercado, de várias centenas de fogos.

Não se pode ter assim por adquirida a existência de um nexó entre os empréstimos ora contratados e o fim que os poria a salvo da proibição de aumento do endividamento líquido constante da alínea a) do n.º 1 do artº 7º da já referida Lei n.º 16-A/2002.

A violação do referido preceito, que consubstancia norma financeira, é fundamento de recusa de visto, nos termos da alínea b) do n.º 3 do artº 44º da Lei n.º 98/997, de 26 de Agosto.

Há ainda a referir o seguinte.

No decurso da instrução do processo solicitou-se a cabimentação das despesas em relação a 2003. Embora o ofício acima mencionado refira, no ponto IV, que se remetem “informações de cabimento”, o que realmente vem em anexo é uma “Informação da Contabilidade”, do seguinte teor:

“As respectivas rubricas, referente a Juros e Amortizações, do empréstimo de financiamento para aquisição de habitação social, no valor de € 18.607.655,00, serão devidamente dotadas, após aprovação do respectivo contrato, conforme a alínea d) do ponto 3.3 do POCAL (D. L. Nº. 54-A/99 de 22 de Fevereiro).”

Ora, de acordo com o ponto 2.3.4.2. d) do POCAL, as despesas só podem ser cativadas, assumidas, autorizadas e pagas se, para além de serem legais,



Tribunal de Contas

estiverem inscritas no orçamento e com dotação igual ou superior ao cabimento e ao compromisso, respectivamente.

Assim, as despesas decorrentes dos contratos de empréstimo (juros e ou amortizações) deverão estar contempladas no orçamento.

Questão distinta é a contabilização da receita decorrente da contratualização dos empréstimos. Esta receita é que só poderá ser levada ao orçamento depois de contratualizado o empréstimo, considerando – aqui sim – o disposto na alínea d) do ponto 3.3 do POCAL.

De resto, a perfilhar-se o entendimento subjacente à informação enviada, ser-se-ia mesmo levado a concluir que os empréstimos se destinavam a financiar os seus próprios juros e amortizações.

A previsão de encargos sem cabimentação adequada é igualmente fundamento de recusa de visto nos termos da 1ª parte da alínea b) do n.º 3 do artº 44º já referido.

Termos em que vai recusado o visto aos contratos.

São devidos emolumentos.

Lisboa, 28 de Janeiro de 2003.

Os Juizes Conselheiros,

(Lídio de Magalhães)

(Ribeiro Gonçalves)



Tribunal de Contas

(Pinto Almeida)

(O Procurador-Geral Adjunto)