



Mantido pelo acórdão nº 26/03, de 24/06/03, proferido no recurso nº 13/03

Acórdão nº 10/2003 – 4.FEV.03 – 1ªS/SS

Processo nº 3142/02

A Câmara Municipal de Matosinhos enviou para fiscalização prévia o contrato de abertura de crédito, celebrado com a Caixa Geral de Depósitos até ao montante global de 5 111 350€.

Tal como consta do clausulado (cfr. 3.1.), a finalidade do empréstimo é a seguinte:

“Financiamento complementar, relativo à parcela de autofinanciamento, dos projectos de habitação de custos controlados, financiados no âmbito do PER, a seguir indicados:

- A) Conjunto habitacional de Monte Espinho – 3.314.500,00€
- B) Conjunto habitacional de Angeiras de Baixo – 1.112.300,00€
- C) Conjunto habitacional de Angeiras de Cima – 684.550,00€’.

Relevam para a decisão os seguintes factos:

1. Na reunião ordinária de 22 de Julho de 2002, a Câmara Municipal de Matosinhos aprovou uma proposta para contracção de



Tribunal de Contas

empréstimos “destinados a financiar o investimento directo municipal, não coberto por outros financiamentos”, em empreendimentos vários entre os quais, sob a designação “Construção de Habitação Social (Obras a iniciar), aqueles que acima se identificaram sob as letras A, B e C;

2. Em 25 de Julho de 2002 a Assembleia Municipal aprovou a referida proposta;
3. Expedidos os ofícios convite a várias entidades bancárias aprovou a Câmara, na sequência de informação do Chefe de Divisão de Gestão Financeira, a celebração de contrato com a Caixa Geral de Depósitos (em 2 de Setembro de 2002) o que viria a ser também aprovado pela Assembleia Municipal em 26 do mesmo mês e ano;
4. As cláusulas do contrato foram, mais tarde, aprovadas, em reunião de Câmara de 14 de Outubro de 2002;
5. Durante a instrução do processo solicitou-se à Câmara Municipal informação sobre se já haviam sido celebrados contratos relacionados com os “empreendimentos” a financiar e qual a “fase de execução” em que os mesmos se encontravam, sendo a resposta a que se transcreve, subscrita pelo Exm.º Presidente da Câmara:

“Informo de que ainda não foram celebrados contratos de aquisição/construção dos empreendimentos a financiar”
(ofício n.º 20 762, de 27/12/02);

6. Havendo conhecimento de que havia sido submetido a fiscalização prévia um outro contrato de empréstimo (Processo n.º 4611/2001), celebrado em 2000, para um conjunto de “empreendimentos” entre os quais se contavam os ora referidos, foi a autarquia questionada sobre quais os montantes de tal empréstimo que haviam sido utilizados, obtendo-se como resposta o seguinte (cfr. ofício referido, n.º 2):



Tribunal de Contas

“Não foram utilizados quaisquer montantes do contrato de empréstimo contraído em 2000 (...) para os empreendimentos em causa”;

7. Perguntou-se então se se mantinha em vigor o referido empréstimo ao que o Exm.º Presidente da Câmara respondeu afirmativamente, mais informando que o respectivo período de utilização terminava em 19 de Julho de 2003.

Cumprir decidir.

A situação em apreço não difere substancialmente do que se contemplou no Processo n.º 3142/02 – Acórdão n.º 9/03,, proferido em 28/01/03, que seguiremos de perto.

Nos termos do que dispõem 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, através da 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 infraestruturas no âmbito do Euro 2004 e (iii) financiamento de projectos com comparticipação 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 (...)”.

Refira-se, de passagem, que a problemática do endividamento municipal já era aflorada, 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 torna demonstrar que o destino do produto do empréstimo cabe nas excepções acima mencionadas (ou, mais concretamente, e tendo em conta o clausulado do contrato, 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.

Como já ficou descrito em 6., supra, em resposta a um pedido que visava obter informação sobre se algum contrato de aquisição ou construção referente aos “empreendimentos” a financiar havia sido celebrado e sobre a fase de execução em que tais empreendimentos se encontravam, a resposta foi, como já se disse:

“Informo de que ainda não foram celebrados contratos de aquisição/construção dos empreendimentos a financiar.”



Tribunal de Contas

Da conjugação do que se perguntava com o teor da resposta parece poder concluir-se vir ainda longe o momento em que a concretização dos investimentos viria a suscitar a utilização dos fundos, não havendo nenhum quadro de iminência na realização da despesa que sustente a contracção deste empréstimo.

Acresce que, com o mesmo fim, foram oportunamente contraídos empréstimos de montantes ainda mais avultados.

Na verdade, no contrato a que já se aludiu (celebrado em 2000), foram objecto mútuo, entre outras, quantias de 692 000 contos (equivalente a cerca de 3 451 680€) para Monte Espinho, 280 000 contos (1 396 634€) para Angeiras de Baixo e 168 000 contos (837 980€) para Angeirtas de Cima.

De acordo com o que veio informado no processo então remetido, estes montantes equivaliam a 40% do custo total dos investimentos (já que o INH comparticiparia neles), sendo que, de acordo com o que se sabe, tal contrato permanece em vigor e os respectivos montantes não foram utilizados, dependendo-se que a autarquia espera utilizá-los.

Tratando-se de “obras a iniciar”, como consta dos autos, sem qualquer contratualização, é provável que só agora se inicie uma eventual procedimentalização com vista às empreitadas de que hão-de resultar despesas.

Encontrando-se já mutuadas quantias com este mesmo fim e que tendencialmente asseguravam o pagamento dos montantes não comparticipados, e não estando eminentes, ou sequer próximas, as despesas com tais investimentos, não se demonstra existir qualquer ligação efectiva entre os objectivos assinalados a



Tribunal de Contas

este empréstimo e a sua realização em termos de preencher o quadro excepcional de contracção de empréstimo com agravamento do endividamento líquido.

Não se pode ter, assim, por adquirido que os empréstimos ora contratados se destinem a 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 98/97, 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.

A esse propósito o Exm.º Presidente da Câmara informa que, para o ano de 2003, não foram considerados os encargos respectivos “uma vez que a receita corresponde também não foi objecto de orçamentação”.

Ora, de acordo com o ponto 2.3.4.2. d) do POCAL (aprovado pelo Decreto-Lei n.º 54-A/99, de 22 de Fevereiro), as despesas só podem ser cativadas, assumidas, autorizadas e pagas se, para além de serem legais, 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 do empréstimo. Esta receita é que só poderá ser levada ao orçamento depois de tal contratualização, considerando o disposto na alínea d) do ponto 3.3 do POCAL.



Tribunal de Contas

De outra forma, 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 do n.º 1 parte da alínea b) do n.º 3 do artº 44º já referido.

Termos em que vai recusado o visto ao contrato.

São devidos emolumentos.

Lisboa, 4 de Fevereiro de 2003.

Os Juizes Conselheiros,

(Cons. Lídio de Magalhães)

(Cons. Ribeiro Gonçalves)

(Cons. Pinto Almeida)

(O Procurador-Geral Adjunto)



Tribunal de Contas
