



*Mantido pelo Acórdão nº 22/03, de 17/06/03, proferido no recurso nº 18/03*

## **ACÓRDÃO Nº 23/2003-FEV.25-1ªS/SS**

### **Processo nº 3032/02**

A Câmara Municipal de Gondomar enviou para fiscalização prévia o contrato de mútuo, sob a forma de abertura de crédito, celebrado em 11 de Novembro de 2002, com o Banco BPI, S.A., no montante de 2.304.512 €, para financiamento parcial da aquisição de 100 fogos, em Baguim do Monte.

São os seguintes os factos relevantes para apreciação do processo:

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



# Tribunal de Contas

---

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 o presente se encontra agora em análise.

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 de instituições especializadas, para efeitos de acorrer às respectivas necessidades, de acordo com as regras aí previstas.

No entanto, e como já foi referido em anteriores acórdãos – cfr. Acórdão n.º 9/2003, de 28 de Janeiro, que seguiremos de perto – 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. art. 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 habitação social, (ii) construção e reabilitação das infra-estruturas no âmbito do Euro 2004 e (iii) financiamento de projectos com comparticipação de fundos comunitários.

No próprio art. 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 (...)”.



# Tribunal de Contas

---

Assinale-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 art. 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).

Partindo do princípio – pois nada vem alegado em contrário – de que, com a execução do presente contrato, 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 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 que o investimento a que se destina é legalmente possível.



# Tribunal de Contas

---

De outra forma poderia estar a constituir-se uma “almofada” financeira que a conjuntura que motivou o legislador não aconselha e a lei não consente.

Ora, o fim a que se destina o montante a obter com o presente empréstimo é o financiamento parcial da aquisição de 100 fogos em Baguim do Monte, sendo certo que à minuta de contrato desta aquisição foi recusado o visto por este Tribunal – cfr. Acórdão n.º 88/2002 proferido em subsecção em 8/Nov/2002, no processo n.º 2090/02, confirmado pelo Acórdão n.º 5/03, proferido em plenário da 1ª Secção, em 28 de Janeiro do ano em curso.

Determinou-se, de resto, a suspensão da instância por forma a permitir o trânsito em julgado do referido processo, o que ocorreu no pretérito dia 24 do corrente.

Estando assim inviabilizada a projectada aquisição, falece o fundamento excepcional que permitiria ao Município o aumento do endividamento líquido ao abrigo da alínea c) do n.º 1 do artº 7º da Lei n.º 16-A/2002, de 31 de Maio, resultando assim violada a alínea a) dos mesmos número e artigo.

Ora, contendo a referida alínea a) uma norma financeira, a sua violação constitui fundamento de recusa de visto – cfr. alínea b) do n.º 3 do artº 44º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

Ocorre ainda referir o seguinte.

No decurso da instrução do presente processo que foi feita em conjunto com os processos n.ºs 3031/02 e 3033 a 3039/02, solicitou-se a cabimentação das despesas em relação a 2003 tendo sido remetida uma “Informação da Contabilidade”, do seguinte teor:



# Tribunal de Contas

---

“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. N.º 54-A/99 de 22 de Fevereiro).”

Ora, – e retomamos aqui o Acórdão n.º 9/03 – 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, 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 ao contrato.

São devidos emolumentos.



# Tribunal de Contas

---

Lisboa, 25 de Fevereiro de 2003.

Os Juizes Conselheiros,

*(Lídio de Magalhães)*

*(Ribeiro Gonçalves)*

*(Pinto Almeida)*

*(O Procurador-Geral Adjunto)*