



ACÓRDÃO N.º 22 /2003-17-JUNHO-1ªS/PL

RECURSO ORDINÁRIO N.º 18/03

(Processo n.º 3032/02)

I – RELATÓRIO

1. O **Acórdão n.º 23/2003**, de 25 de Fevereiro, recusou o visto ao **contrato de mútuo**, sob a forma de abertura de crédito, celebrado em 11 de Novembro de 2002 entre a **CÂMARA MUNICIPAL DE GONDOMAR** e o **Banco BPI, S.A.**, no montante de **€ 2.304.512**, destinado ao financiamento parcial da aquisição de 100 fogos em Baguim do Monte.

A recusa de visto resultou da violação de norma financeira, no caso a alínea a) do n.º 1 do artigo 7.º da Lei n.º 16-A/2002, de 31 de Maio. Com efeito, tendo sido também recusado o visto à minuta do contrato de aquisição dos atrás mencionados 100 fogos pelo Acórdão n.º 88/2002, de 8 de Novembro (Processo n.º 2090/02), o qual foi confirmado, em sede de recurso, pelo Acórdão n.º 5/03, proferido em Plenário da 1.ª Secção em 28 de Janeiro, ficou inviabilizada aquela aquisição, pelo que deixou de se verificar o fundamento excepcional previsto na alínea c) do n.º 1 daquele artigo 7.º.

Acresceu a esta fundamentação a previsão de encargos sem cabimentação adequada, com os efeitos previstos na 1.ª parte da alínea b) do n.º 3 do artigo 44.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.



2. Inconformado, veio o Ex.^{mo} Presidente da Câmara Municipal de Gondomar interpor recurso ordinário com extensas alegações, que aqui se dão por reproduzidas e que se têm por sintetizadas nas seguintes **conclusões**:

- 2.1. A verificação da legalidade do investimento a que se destina o empréstimo submetido a visto do Tribunal de Contas não é exigível, mas somente a indicação da respectiva finalidade, como resulta da alínea c) do n.º 1 do artigo 7.º da Lei n.º 16-A/02 de 31 de Maio, do artigo 29.º, n.º 3 da Resolução n.º 7/98 e do artigo 44.º, n.º 2, da Lei n.º 98/97.
- 2.2. É entendimento pacífico e uniforme no seio da Doutrina que a 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” – 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.
- 2.3. Conforme facilmente se comprova pela análise atenta e cuidada da cláusulas 2.^a e 4.^a n.º 2 do contrato junto aos autos, o empréstimo em causa destina-se única e exclusivamente a financiar programas de habitação social a promover pelo Município, não podendo ser utilizado para qualquer outro fim, no mesmo sentido militando todas as deliberações tomadas pela Câmara



Municipal, pela Assembleia Municipal e pelo Instituto Nacional de Habitação.

- 2.4.** Ao assim não entender, o acórdão recorrido violou o disposto na alínea c) do n.º 1 do artigo 7.º da Lei n.º 16-A/02, no artigo 29.º n.º 3 da Resolução n.º 7/98 e no artigo 44.º, n.º 2, da Lei n.º 98/97.
- 2.5.** Sem prescindir, o artigo 7.º da Lei 16-A/2002, de 31 de Maio, padece de inconstitucionalidade formal e material, o que se invoca para os devidos e legais efeitos.
- 2.6.** Inconstitucionalidade formal, porque o legislador não procedeu à alteração constante daquele normativo na respectiva Lei das Finanças Locais existente – Lei n.º 42/98 de 5 de Agosto, violando deste modo o artigo 238.º, n.º 2, CRP.
- 2.7.** Inconstitucionalidade material, porque a indeterminabilidade da alínea c) do artigo 7.º da Lei n.º 16-A/02, ao não definir os critérios legais a observar na verificação da excepção ali prevista, e ao reenviar a função do preenchimento do âmbito da previsão da norma referida para a Administração, viola o princípio da previsão ou da determinabilidade das leis, o que representa uma solução desproporcionada, face ao direito legalmente protegido no artigo 65.º da CRP – direito à habitação.
- 2.8.** O ponto 3.3 do POCAL, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 54-A/99, de 22 de Fevereiro, na sua alínea d), não refere expressamente que apenas se aplica às receitas. Sem embargo, e dado o entendimento desse Venerando



Tribunal de Contas

Tribunal, a Câmara procedeu a uma alteração orçamental de modo a incluir as rubricas de juros e amortizações e à cabimentação adequada da despesa.

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

2.10. Bem como, conhecer das inconstitucionalidades suscitadas.

2.11. 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.

2.12. Caso não seja esse o entendimento do Tribunal, relativamente à conclusão anterior, 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.

3. Admitido o recurso, sobre ele se pronunciou o Ex.^{mo} Procurador Geral Adjunto junto deste Tribunal no sentido da sua improcedência, salientando que a Lei n.º 98/97, ao regular a fiscalização prévia, não permite distinguir entre a fiscalização da legalidade e a fiscalização dos



Tribunal de Contas

contratos, e alertando para o Acórdão n.º 4/2003 do Tribunal Constitucional que, incidindo sobre as questões de constitucionalidade suscitadas no recurso, concluiu pela inexistência de violação dos artigos 112.º, n.º 6, 165.º, n.º 1, alínea q) e 238.º, n.º 2 da Constituição da República Portuguesa.

4. Já depois de emitido este parecer, veio o ilustre Recorrente, em aditamento à sua petição de recurso, juntar, como documento superveniente, a deliberação da Câmara de 17 de Abril último, pela qual foi adjudicada, mediante concurso público, a aquisição dos 100 fogos ao Consórcio Ferreira Construções, S.A. e Efimóveis Imobiliária, S.A., pelo valor de € 5.746.641, requerendo a sua junção aos autos por considerar serem novos elementos relevantes para a decisão.

O documento em questão foi admitido, sendo de novo o processo enviado ao ilustre Procurador Geral Adjunto, que entendeu manter o seu anterior parecer.

5. Corridos os demais vistos legais, cumpre decidir.

II – OS FACTOS

1. A factualidade apurada, como decorre dos documentos constantes dos autos e do Acórdão recorrido, é a seguinte:

1.1. No âmbito do protocolo celebrado com o Instituto Nacional de Habitação de 18 de Julho de 2001, a Câmara Municipal de Gondomar celebrou com o BPI em 11 de



Novembro de 2002 um contrato de mútuo, sob a forma de abertura de crédito, no montante de € 2.304.512;

- 1.2.** Aquele acordo de colaboração com o INH visava a “construção e ou a aquisição de 900 fogos destinados a arrendamento em regime de renda apoiada” e foi aprovado pela Assembleia Municipal de Gondomar em 9 de Abril de 2002;
- 1.3.** A Assembleia Municipal aprovou na mesma sessão a aquisição dos imóveis e a contratação do correspondente financiamento;
- 1.4.** Consultadas seis instituições de crédito, a Câmara, sob proposta do seu Presidente, aprovou a contratação de um empréstimo de € 18.607.655, o que foi autorizado pelo órgão deliberativo do Município em 27 de Setembro de 2002;
- 1.5.** Este montante foi parcelado em nove contratos, de entre os quais o referido em 1.1.;
- 1.6.** Dado que da execução deste contrato decorria aumento do endividamento líquido da Autarquia e tendo em conta o quadro legal fixado pela Lei n.º 16-A/2002, de 31 de Maio, o destino do produto do empréstimo haveria que integrar-se na excepção “habitação social” prevista na alínea c) do n.º 1 do artigo 7.º daquela lei;
- 1.7.** Visando o empréstimo financiar a aquisição de 100 fogos em Baguim do Monte e ficando inviabilizada esta aquisição pela recusa do visto à respectiva minuta de



contrato, o objecto do contrato de mútuo ficou sem finalidade;

1.8. Face a esta circunstância, o empréstimo em questão deixou de integrar a excepção prevista na invocada alínea c) do n.º 1 do artigo 7.º da Lei n.º 16-A/2002, pelo que dele decorria aumento de endividamento líquido da autarquia, com a consequente violação da norma financeira consubstanciada na alínea a) da mesma disposição;

1.9. Finalmente, à solicitada cabimentação das despesas em relação a 2003, a Câmara respondeu que a dotação seria efectivada após "aprovação do respectivo contrato";

1.10. Porém, conforme previsto no ponto 2.3.4.2. alínea d) do POCAL, as despesas só podem ser cativadas, assumidas, autorizadas e pagas se, além de legais estiverem inscritas no orçamento e com dotação igual ou superior ao cabimento e ao compromisso, daí também a segunda causa de recusa de visto conforme o impunha a 1.ª parte da alínea b) do n.º 3 do artigo 44.º da Lei n.º 98/97.

III- A LEI

1. A Lei n.º 42/98, de 6 de Agosto, prevê que os municípios podem contrair empréstimos (n.º 1 do artigo 23.º), cabendo à Assembleia Municipal aprovar ou autorizar a respectiva contracção (alínea d) do n.º 2 do artigo 53.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro).



Tribunal de Contas

Em 31 de Maio de 2002, 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 (OE de 2002); de acordo com o n.º 1 do seu artigo 7.º, as restrições que nele se consagraram integraram e constituíram a forma de “garantir os objectivos do Governo em matéria de défice público para o conjunto do sector público administrativo, no qual se integram as autarquias locais...”

O referido artigo 7.º, epigrafado “endividamento municipal em 2002”, dispunha como **regra geral** (alínea a) do seu n.º 1) 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 que visassem financiar programas de habitação social, a construção e reabilitação das infra-estruturas do EURO 2004 ou projectos com participação de fundos comunitários, devendo, contudo, ser utilizados prioritariamente os recursos financeiros próprios para esse efeito.

Daí que os empréstimos que, desde 5 de Junho, não coincidissem com qualquer das excepções atrás elencadas só poderiam ser contraídos até ao limite do endividamento líquido das câmaras nesse ano.

Sendo, assim, inquestionável a **natureza excepcional da norma da alínea c)** do n.º 1 daquele artigo 7.º, é indiscutível que as finalidades a prosseguir com a contracção destes empréstimos teriam de ser consistentes, reais e efectivas, o que, à evidência, não se verificaria se, tratando-se de habitação social, a respectiva contratualização se não efectivasse.



Tribunal de Contas

2. Neste quadro legal, o ilustre recorrente pretende introduzir, como fundamento para a obtenção, nesta fase, do visto ao contrato de mútuo em causa, dois tipos de questões:

2.1. A primeira assenta na inexistência de violação da alínea a) do n.º 1 do artigo 7.º da Lei n.º 16-A/2002, porquanto o empréstimo contraído pela Câmara se destina tão só à habitação social, integrando-se assim nas exceções naquele previstas.

Ora, nada mais é de exigir, na sua opinião, do que a indicação da finalidade, como resultará da Resolução do Tribunal de Contas n.º 7/98 (n.º 3 do artigo 29.º) e do n.º 2 do artigo 44.º da Lei n.º 98/97, não podendo ser considerado pelo intérprete o pensamento legislativo que não tenha na lei o mínimo de correspondência verbal (n.º 2 do artigo 9.º do Código Civil).

De acordo com a alínea c) do n.º 1 daquele artigo 7.º, só seria obrigatório que, no empréstimo, fosse indicada a finalidade, não sendo de exigir a verificação da legalidade do investimento a que aquele se destina, pelo que está subtraída à fiscalização prévia a aquisição das habitações que determinaram o recurso à abertura do crédito.

2.2. A segunda resulta da invocada inconstitucionalidade formal e material da norma que prevê o endividamento municipal em 2002, já que, e em síntese, a Lei das Finanças Locais (lei de valor reforçado) não prevê quaisquer circunstâncias que permitam “suspender” os empréstimos sejam de que tipo forem, e muito menos os que se destinam a habitação social.



Violação mais significativa resulta de, nos termos do artigo 65.º, n.º 2, alínea b), da Constituição da República Portuguesa, competir às Autarquias a construção de habitações económicas e gerais.

3. Quanto à remessa posterior do documento relativo à adjudicação ao consórcio Ferreira Construções, S.A. e Efimóveis Imobiliária, S.A. da aquisição de 100 fogos em Baguim do Monte, por deliberação da Câmara de 17 de Abril último, o Recorrente, ao solicitar a sua junção aos autos, invoca estar agora “sanada a ilegalidade que fundamentou a recusa de visto”, pelo que, com esse outro fundamento, requer a concessão de provimento ao recurso.

4. Não assiste, porém, razão ao Recorrente, como se verá:

4.1. Quanto à 1.ª questão que suscita, a sua construção teórica ignora o que de substancial contém, em matéria de fiscalização prévia, a Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, cujo artigo 5.º, n.º 1, alínea c) define, como seu fim genérico, a apreciação da legalidade e do cabimento orçamental dos actos e contratos geradores de despesa, para, no seu artigo 44.º, n.º 1, referir que *“A fiscalização prévia tem por fim verificar se os actos, contratos ou outros instrumentos geradores de despesa ou representativos de responsabilidades financeiras directas ou indirectas estão conformes às leis em vigor e se os respectivos encargos têm cabimento em verba orçamental própria.”*



No n.º 2 do mesmo artigo vem-se especificar que “ nos instrumentos geradores de dívida pública, 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”.

Como se salienta no Parecer do Ex.º Representante do Ministério Público, não é possível concluir destes normativos leituras e interpretações que a lei não prevê, como seja a alegada distinção entre a fiscalização da legalidade e a da finalidade dos contratos.

Com efeito, e antes de mais, o próprio artigo 23.º da Lei n.º 42/98, de 6 de Agosto, define, no seu n.º 2, os princípios orientadores do endividamento municipal – **rigor e eficácia** – bem como os **objectivos** a prosseguir, ou seja a minimização de custos, prevenção de excessiva contracção temporal da amortização e não exposição a riscos excessivos. A este quadro de exigências, a Lei n.º 16-A/2002 – como, aliás, a Lei n.º 33-B/2002, de 30 de Dezembro, que aprovou o Orçamento de Estado de 2003 – fez acrescentar, pelo seu artigo 7.º, **a proibição de aumento do endividamento líquido**. Ora, as únicas excepções a esta proibição residiam na previsão da alínea c) do n.º 1 daquele artigo, pelo que, no caso em apreço, desde que do empréstimo resultasse o aumento do endividamento líquido do município, o financiamento objecto do contrato deveria destinar-se a uma **aquisição de fogos para habitação social contratualizada e em condições de se efectivar**, o que, como já atrás se salientou, não



era possível por via da recusa de visto por parte deste Tribunal ao contrato respectivo.

Estando-se, assim, perante uma situação em que o **empréstimo acarretaria aumento do endividamento líquido** da Autarquia, ao Tribunal, que não podia ignorar a não verificação dos requisitos definidos pela lei nesta matéria, impunha-se recusar o visto ao contrato de mútuo celebrado pelo Recorrente, com fundamento em evidente **violação da norma financeira** consubstanciada na alínea a) do artigo 7.º da Lei n.º 16-A/2002.

- 4.2.** No que se refere ao n.º 3 do artigo 29.º da Resolução n.º 7/98 (Instrução e tramitação dos processos sujeitos a fiscalização prévia), nada nele se dispõe que possa interessar à tese defendida no recurso, porquanto se limita a referir que, dos processos relativos a empréstimos contraídos pelos municípios (n.º 1), deve constar a “finalidade do empréstimo, especificando-se ... o projecto concreto a financiar”, face ao que não nos deteremos na sua apreciação.
- 4.** Quanto às invocadas inconstitucionalidades, limitar-nos-emos a remeter para o Acórdão n.º 4/2003 do Tribunal Constitucional (www.tribunalconstitucional.pt), no qual, entre outras matérias, se apreciou da constitucionalidade do n.º 2 do artigo 7.º da Lei n.º 16-A/2002 (ponto 4 do Acórdão).

Este n.º 2, que dava ao Governo a possibilidade de reduzir as transferências a efectuar para as autarquias locais caso não fosse cumprido o disposto no n.º 1 daquele artigo 7.º, emana, à evidência, do normativo



deste mesmo n.º 1, que foi a norma violada pelo contrato de mútuo em apreço.

Ora, no que respeita a este n.º 1, o Acórdão n.º 4/2003 refere-se-lhe como se tendo limitado **“a fixar um conjunto de regras de boa conduta financeira tidas como necessárias para se garantir o cumprimento dos objectivos do Governo em matéria de défice público administrativo no qual se integram as autarquias locais”**, tendo-o feito em “termos estritamente precisos e vinculados...”.

Entrando o Acórdão de seguida na análise do citado n.º 2 e concluindo pela sua compatibilidade com os princípios do artigo 242.º da CRP e, em consequência, com o princípio constitucional da autonomia local, por maioria de razão se pode concluir pela inexistência de inconstitucionalidade no n.º 1 do artigo 7.º da Lei n.º 16-A/2002, designadamente no que se refere à norma consignada no artigo 238.º, n.º 2, da CRP.

Já no que respeita ao artigo 65.º da CRP (epigrafado “Habitação e Urbanismo”), cujos n.ºs 2 e 4 regulam o acesso à habitação de modo a congregar o Estado e as autarquias locais na partilha de competências nesta matéria, apenas se dirá que, ao invés do invocado no Recurso, a habitação social foi, por certo em nome daqueles princípios, uma das excepções admitidas pelo n.º 1 do mesmo artigo 7.º, embora a sua contratualização, como atrás se demonstrou, tenha de estar efectivada, o que não aconteceu no caso em apreço, visto que, como se deixou demonstrado no Acórdão recorrido, o empréstimo deixou de corresponder



a reais necessidades de financiamento quando, ao contrato de aquisição de fogos para habitação social, foi recusado o visto deste Tribunal.

- 4.4.** Finalmente, sendo certo que neste Tribunal deu entrada o Processo n.º 1081/2003, relativo a um contrato de aquisição de fogos para habitação social celebrado entre a Câmara Municipal de Gondomar e o consórcio Ferreira Construções S.A. e Efimóveis Imobiliária S.A., neste momento em fase de apreciação, tal circunstância não tem a virtualidade de “ressuscitar” em cadeia quer o contrato ao qual foi recusado o visto com trânsito em julgado, daí decorrendo que o visto fosse também recusado ao contrato de mútuo de que se ocupa o presente recurso, quer este último.

Trata-se de um contrato novo, celebrado em 2003 e, enquanto tal, se carecer de sustentação financeira por via do recurso ao crédito bancário, o regime ao abrigo do qual tal empréstimo se enquadrará é o constante do artigo 19.º da Lei n.º 32-B/2002, de 30 de Dezembro (OE 2003), complementado pelo artigo 57.º do Decreto-Lei n.º 54/2003, de 28 de Março (decreto de execução orçamental).

Daí que o solicitado visto em sede de recurso, que o ilustre Recorrente veio introduzir com aquele fundamento, não tenha também qualquer sustentação na Lei n.º 16-A/2002 e na exceção prevista na alínea c) do n.º 1 do seu artigo 7.º.



IV - DECISÃO

Está, pois, confirmada – como atrás se fundamentou – **a violação directa da norma financeira consagrada na alínea a) do n.º 1 do artigo 7.º da Lei n.º 16-A/2002, de 31 de Maio**, pelo que bem andou o Acórdão recorrido quando accionou a previsão da alínea b) do n.º 3 do artigo 44.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, recusando o visto ao contrato de mútuo celebrado pela Câmara Municipal de Gondomar.

Nestes termos, acorda a 1.ª Secção do Tribunal de Contas, em Plenário, em negar provimento ao recurso ordinário interposto pelo Ex.º Presidente da Câmara Municipal de Gondomar, confirmando em consequência o Acórdão recorrido.

São devidos emolumentos.

Diligências necessárias.

Lisboa, em 17 de Junho de 2003.

OS JUÍZES CONSELHEIROS

RELATOR: Cons.^a Adelina Sá Carvalho

Cons. Adelino Ribeiro Gonçalves

Cons. Pinto Almeida

Fui presente



Tribunal de Contas

O Procurador Geral Adjunto