



Secção: 1.ª S/PL

Data: 23/10/2018

Recurso Ordinário: 19/2018

Processo: 01/2018, SRA

RELATOR: Alziro Antunes Cardoso

TRANSITADO EM JULGADO EM 08-11-2018

Acordam os Juízes do Tribunal de Contas, em Plenário da 1.ª Secção

## I – RELATÓRIO

1. O Município de Madalena do Pico interpôs recurso ordinário, para o Plenário da 1.ª Secção, da Decisão n.º 2/2018, de 03.05.2018, da Secção Regional dos Açores, que recusou o visto, ao abrigo das alíneas a), b) e c) do n.º 3 do artigo 44.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (Lei n.º 98/97, de 26/08<sup>1</sup>, doravante LOPTC), à adenda outorgada em 21.12.2017 ao contrato de empréstimo sob a forma de abertura de crédito em regime de conta-corrente celebrado, em 24.01.2017, com a Caixa Geral de Depósitos, S.A., até ao montante de 1 000 000,00 euros, através da qual foi alterado, designadamente, o prazo de maturidade do empréstimo e o *spread* inicialmente acordado.
2. O Recorrente apresentou alegações, com as quais juntou três documentos, que culminam com as seguintes conclusões:

«1)A douda decisão recorrida enferma de um primeiro erro de julgamento por se ter estribado em factos que não existiram nem existem, porquanto a adenda ao contrato

---

<sup>1</sup> Com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 87-B/98, de 31 de dezembro, 1/2001, de 4 de janeiro, 55-B/2004, de 30 de dezembro, 48/2006, de 29 de agosto, 35/2007, de 13 de agosto, 3-B/2010, de 28 de abril, 61/2011, de 7 de dezembro, 2/2012, de 6 de janeiro, e 20/2015, de 9 de março, e as Retificações n.ºs 1/99, de 16 de janeiro, 5/2005, de 14 de fevereiro, e 72/2006, de 6 de outubro.



de empréstimo submetida a visto não produziu efeitos desde 22 de fevereiro de 2017, mas apenas desde a data da sua efetiva entrada em vigor (1 de janeiro de 2018).

2) Ou seja, até 31 de dezembro de 2017 foi sempre pago pelo Município o mesmo spread inicialmente contratado e nunca tendo havido qualquer agravamento do mesmo (que foi sempre de 0,85% naquele período, ao contrário do que se decidiu/concluiu, mal, na douta decisão recorrida.

3) A alteração verificada com a adenda não colocou em causa o contrato inicial ou a concorrência, já que, exatamente nas mesmas condições, fosse qual fosse a proposta inicialmente adjudicada, teria hoje sempre de convocar-se uma taxa moratória contratual pelo eventual incumprimento do Município, condição sempre conhecida pelos competentes órgãos municipais, pela consulta, *ab initio*, das condições financeiras praticadas pelas diversas instituições bancárias e assumida na proposta adjudicada.

4) Essas condições, que sustentaram a contração do empréstimo e a sua autorização por parte da assembleia municipal, nas circunstâncias concretas do caso e de acordo com as normais condições do mercado financeiro e sempre tendo por regra legitimante o não prejuízo para o erário municipal, embora impliquem sempre um novo spread contratual, a definir exclusivamente entre o credor e o devedor, tomam por base condições contratuais já conhecidas e autorizadas pela assembleia municipal em ambiente concorrencial anterior.

5) E que não poderia, nem deveria ser repetido, porque as duas propostas em confronto no procedimento contratual inicial, a da CGD e a do BCP, num universo de 7 instituições bancárias consultadas, previam penalidades para o incumprimento - e é perante o credor, em concreto, que se coloca a resolução do problema, tendo o Município conseguido uma taxa inferior à da penalização prevista, fosse qual fosse a proposta em confronto.

6) A aceitação da dita condição do *spread* de 0,85% para 2,5% só seria mais gravosa para o Município caso este entrasse em incumprimento perante a instituição bancária e não tivesse feito essa mesma alteração do *spread* (altura em que, aí sim, a taxa passaria de 2,5% para 3% acrescida da taxa do spread de 0,85% para o período adicional).

7) A douta decisão recorrida enferma de um segundo erro de julgamento por violação dos artigos 49.º/2, 2.ª parte e 51.º/1 da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro (RFALEI), dos artigos, conjugados, 46.º/1, a) e 2.º/1, c) da LOPTC (Lei n.º 98/97, de 26 de



agosto, com a sua atual redação), e do artigo 3.º/a) e b) da Lei n.º 7/98, de 3 de fevereiro, com a sua atual redação), porquanto,

8) a veneranda SRATC decidiu não conceder o visto ao empréstimo alicerçando a sua decisão em razões atinentes com a violação de regras financeiras aplicáveis a um empréstimo de curto prazo, quando o peticionado visto se reportava já a um empréstimo de médio prazo, sinónimo de dívida pública fundada (e não mais sinónimo de dívida pública flutuante), nem o incumprimento do contrato de curto prazo poderia ser objeto do pedido de visto.

9) A questão fundamental que haveria, por consequência, de ter norteado o enquadramento jurídico da douda decisão recorrida seria, primeiro, a de saber se um ato gerador de dívida pública fundada, no caso a adenda a um contrato que prorroga o prazo de um empréstimo de curto prazo, transformando-o em empréstimo de médio prazo/dívida pública fundada, inexoravelmente determina a impossibilidade jurídica de concessão de visto ao contrato (adenda) que titula a respetiva dívida pública fundada.

10) Depois, em sede de pronúncia sobre a concessão ou não do visto a um empréstimo que, por transformação da natureza da respetiva dívida, já é de médio prazo/dívida pública fundada, conceder ou não o visto, porém fazendo-o exclusivamente à luz dos pressupostos legais para a possibilidade de contração de um empréstimo dessa mesma natureza, em vez de alicerçar a decisão em fundamentos intrínsecos aos do incumprimento de regras financeiras atinentes ao prazo de um empréstimo de curto prazo, que pela sua natureza, não é passível de visto do tribunal de contas.

11)E, tanto mais, que o empréstimo, agora transformado em médio prazo, pela adenda remetida ao venerando tribunal de contas, para o efeito de visto, foi, por força das circunstâncias, efetivamente aplicado em investimentos municipais, preenchendo assim um pressuposto legal diretamente decorrente do artigo 51.º/1 da Lei das Finanças Locais.

12) A veneranda SRATC haveria, então, de ter apreciado se o empréstimo titulado pela adenda ao contrato inicial (não mais de curto prazo) reunia condições para, enquanto empréstimo de médio prazo e em vista dos investimentos elencados pelo Município, ver ou não deferido o pedido de visto.

13) A douda decisão recorrida enferma, igualmente, de contradição entre a recusa de visto (decisão) e algumas relevantes premissas que a fundamentam, nomeadamente



as plasmadas nos pontos 9, 10 e 11 da pág. 8 da douta decisão recorrida, dando-se por reproduzidos.

14) A douta decisão recorrida enferma, ainda, de um terceiro erro de julgamento por ter considerado que a autarquia não tinha previsto em orçamento receitas necessárias para fazer face à despesa estimada para o ano de 2017, v.g. com os investimentos previstos, o que é negado nomeadamente, como se demonstra, pelo mapa de controlo orçamental da receita respeitante ao ano de 2017.

Termos em que, e nos melhores de direito, deve a douta decisão recorrida ser revogada e substituída por outra que determine a aposição do visto legal à adenda ao contrato de empréstimo, outorgada em 21 de dezembro de 2017, relativa ao inicialmente celebrado pelo Município ora recorrente, em 24/1/2017, sob a forma de abertura de crédito em regime de conta-corrente, entre o Município da Madalena e a Caixa Geral de Depósitos, até ao montante de € 1 000 000,00.»

3. Foi aberta vista ao Ministério Público, nos termos do n.º 1 do artigo 99.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC), tendo sido emitido parecer sobre o objeto do recurso no sentido da respetiva improcedência, sem que tenham sido suscitadas «novas questões» ao abrigo do n.º 3, do referido artigo 99.º, da LOPTC.
4. Corridos os vistos cumpre apreciar e decidir.

## **II– Questões a decidir:**

5. O objeto do recurso é delimitado pelas conclusões das alegações do recorrente (cf. artigos 635.º, n.º 4, e 639.º 1, do Código de Processo Civil, supletivamente aplicáveis nos termos do artigo 80.º da LOPTC), sem prejuízo do conhecimento das questões cujo conhecimento oficioso se imponha (cf. artigo 608.º, n.º 2, *ex vi* do artigo 663.º, n.º 2, do CPC). Por outro lado, conforme resulta dos citados artigos 608.º n.º 2 e 663.º n.º 2, do CPC, o tribunal *ad quem* apenas está obrigado a resolver as questões que sejam submetidas à sua apreciação, e não a apreciar todos os argumentos produzidos nas alegações de recurso (e suas conclusões), e não tem de se pronunciar sobre as questões cuja decisão fique prejudicada pela solução dada a outras.



6. Assim, e de acordo com o teor das conclusões das alegações do Recorrente extraem-se as seguintes questões essenciais a apreciar e decidir:
- Se há contradição entre a decisão de recusa de visto e as premissas que a fundamentam, nomeadamente as plasmadas nos pontos 9, 10 e 11 da decisão recorrida;
  - Se a adenda que prorrogou o prazo do empréstimo e o *spread* acordado para o período inicial de vigência transformou o contrato de empréstimo de curto prazo num empréstimo de médio prazo;
  - Se há erro de julgamento na parte em que a decisão recorrida considerou que a acordada alteração do *spread* produziu efeitos desde a data da celebração do contrato inicial e concluiu terem sido violadas as disposições legais constantes dos artigos 5.º, n.º 1, do CPA, 1.º, n.º 4, do Código dos Contratos Públicos, 49.º n.º 5, do RFALEI, e 25.º, n.º 4, do Regime Jurídico das Autarquias Locais;
  - E se a decisão recorrida enferma também de erro de julgamento, na parte em que concluiu que não foram previstas no respetivo orçamento as receitas necessárias para fazer à despesa estimada para o ano de 2017.

### III – FUNDAMENTAÇÃO

#### – DE FACTO

7. Para além do referido no ponto 1. a decisão recorrida, não impugnada quanto à matéria de facto, considerou provados os seguintes factos:
- Em 24-01-2017, o Município da Madalena celebrou com a Caixa Geral de Depósitos S.A., um contrato de empréstimo, subordinado, entre outras, às seguintes condições:
    - 1.NATUREZA DO EMPRÉSTIMO** - Abertura de crédito em regime de conta-corrente.
    - 2.MONTANTE** - Até 1.000.000,00 (um milhão de euros).
    - 3.FINALIDADE** - Para ocorrer a dificuldades de tesouraria.
    - 4.PRAZO** - Até 31-12-2017, a contar da data da perfeição do contrato.



## 7. TAXA DE JURO

7.1. O capital em dívida vence juros à taxa de 0,85% ao ano, acrescida de uma componente variável, sempre que positiva, correspondente à média aritmética simples das Taxas Euribor a 12 meses, apurada com referência ao mês imediatamente anterior ao do início de cada período de contagem de juros, componente arredondada para a milésima de ponto percentual mais próxima (...).

## 13. INCUMPRIMENTO - JUROS

13.1. Em caso de incumprimento da obrigação de pagamento de (i) capital, (ii) juros remuneratórios capitalizados, exceto na parte em que estes se tenham vencido sobre juros remuneratórios anteriormente capitalizados (que não vencem juros moratórios) e .ou (iii) comissão pela recuperação de valores em dívida, na medida em que tiver acrescido ao capital, a CAIXA poderá cobrar, dia a dia e por todo o período de duração do incumprimento, juros calculados à taxa estipulada nos termos da cláusula 7 ("Taxa de Juro"), acrescida de uma sobretaxa de 3% ou outra que seja legalmente admitida.

- b) A celebração do aludido contrato de empréstimo foi precedida de consulta a sete instituições de crédito, tendo, em decorrência, sido apresentadas duas propostas.
- c) As instituições de crédito envolvidas (Caixa Geral de Depósitos, S.A., e Banco Comercial Português, S.A.), ofereceram as seguintes condições:

### **Caixa Geral de Depósitos, SA:**

OPÇÃO B: Euribor a 12 meses, apurada no início de cada período de contagem e juros;

Montante do empréstimo: 1.000.000,00 €;

Taxa de Juros: *Euribor + Spread*: 0,85%;

Pagamento de Juros: Mensal;

Encargos com Juros: 7.953,11 €;

Comissão de Processamento: 49,80 €.

### **Banco Comercial Português, S.A.:**



Montante do empréstimo: 1.000.000,00 €;

Taxa de Juros: Euribor 6m + Spread:0,90%

■ Quando a Euribor 6m se verifica negativa, o Millenium BCP considera a *Euribor* a "Zero" (...), ou seja, neste caso, considera-se apenas o "*Spread*" enquanto a *Euribor* estiver negativa;

Pagamento de Juros: Mensal;

Encargos com Juros:9.200,00 €;

Comissão de Processamento:49,80 €.

- d) A opção recaiu sobre a proposta apresentada pela Caixa Geral de Depósitos S.A., por a mesma envolver «menores encargos para o Município».
- e) O contrato de empréstimo não foi submetido a fiscalização prévia do Tribunal de Contas.
- f) O capital mutuado foi utilizado pelo Município da Madalena entre 22-02-2017 e 31-07-2017.
- g) Em 05-12-2017, foi recusado o visto ao contrato de empréstimo, sob a modalidade de abertura de crédito, celebrado em 30-06-2017, entre o Município da Madalena e a Caixa Geral de Depósitos, S.A., até ao montante de 410 000,00 euros, e pelo prazo de trinta e seis meses<sup>2</sup>.
- h) Em 05-12-2017, foi recusado o visto ao contrato de empréstimo, sob a modalidade de abertura de crédito, celebrado em 19-09-2017 entre o Município da Madalena e a Caixa Geral de Depósitos S.A., até ao montante de 488 441,45 euros, e pelo prazo de trinta e seis meses<sup>3</sup>.
- i) Em 12-12-2017, o Presidente da Câmara Municipal da Madalena solicitou à Caixa Geral de Depósitos, S.A. a «prorrogação do empréstimo (...) que se vence a 31 de dezembro, por mais 3 meses, realizando o seu integral pagamento até 31 de março de 2018, alegando, para tal:

---

<sup>2</sup> Decisão n.º 15/2017-SRATC, proferida no processo de fiscalização prévia n.º 50/2017.

<sup>3</sup> Decisão n.º 16/2017-SRATC, proferida no processo de fiscalização prévia n.º 68/2017.



*“O Município da Madalena contraiu o empréstimo (...), para fazer face a dificuldades de tesouraria decorrentes do desenvolvimento de projetos de investimento municipal, designadamente: “Reparação e conservação de edifícios municipais”; “Limpeza e encerramento do depósito a céu aberto na freguesia da Criação Velha”; “Pavilhão Desportivo - Multiusos”; “Infraestruturação em lotes municipais”; “Beneficiação de arruamentos municipais”; e, projetos que aguardavam aprovação das autoridades do PO 2020 e não tiveram aprovação atempada durante o ano de 2017, designadamente: “Reabilitação e modernização da rede abastecimento de água da Madalena”, “Requalificação da zona industrial” e “Construção de ciclovias”; e cujo dispêndio financeiro correspondeu a 1.009.049,00 euros, durante o ano de 2017.*

*No entanto, o município solicitou financiamento bancário para a realização daqueles projetos, cujos pedidos de visto junto do Tribunal de Contas, para os respetivos financiamentos, não lograram ser aprovados durante o ano de 2017, tendo o Município tomado conhecimento da última decisão de recusa de visto pelo referido tribunal em 05/12/2017.”*

- j) Em 20-12-2017, na sequência do pedido formulado, o Presidente da Câmara Municipal da Madalena informou a Caixa Geral de Depósitos, S.A. que o Município iria «proceder a uma amortização no montante de 15.000,00€ (quinze mil euros) até 31 de dezembro de 2017».
- k) Em 21-12-2017, foi outorgada a adenda ao contrato de empréstimo de curto prazo, celebrado em 24-01-2017, com a Caixa Geral de Depósitos, S.A., tendo sido convencionadas as seguintes alterações ao contrato:

#### **Cláusula Primeira**

##### **(Alterações contratuais)**

**2.MONTANTE** - O montante do empréstimo é reduzido de € 1.000.000,00 (um milhão de euros), para até 985.000,00 (novecentos e oitenta e cinco mil euros).

**4.PRAZO** - Até 31-03-2018, a contar de 22-02-2017.

**7.TAXA DE JURO**



7.1. O capital em dívida vence juros à taxa de 2,5% ao ano, acrescida de uma componente variável, sempre que positiva, correspondente à média aritmética simples das Taxas Euribor a 12 meses, apurada com referência ao mês imediatamente anterior ao do início de cada período de contagem de juros, componente arredondada para a milésima de ponto percentual mais próxima (...).

#### **10.COMISSÕES**

10.1. (...) .

d) Comissão de renovação de 1.500,00 Euros.

- l) Em 28-12-2017, a Câmara Municipal da Madalena deliberou, por maioria<sup>4</sup>, «aprovar o Aditamento ao Contrato de financiamento até 1.000.000,00€, na modalidade de conta corrente», e «remeter à Assembleia Municipal para competente aprovação».
- m) Na mesma data, o Município da Madalena procedeu à amortização do montante de 15 000,00 euros<sup>5</sup>.
- n) Em 29-12-2017, a Assembleia Municipal da Madalena deliberou, por maioria<sup>6</sup>, aprovar o «Aditamento ao Contrato de financiamento até 1.000.000,00€, na modalidade de conta corrente».
- o) Na ata da aludida reunião da Assembleia Municipal foi feita a seguinte observação:

*“(...) os empréstimos a curto prazo só podem ser contraídos para acorrer a dificuldades de tesouraria, devendo ser amortizados no prazo máximo de um ano, dentro do ano económico. Os empréstimos a médio e longo prazo só podem ser contraídos para a aplicação em investimentos, os quais devem estar devidamente identificados nos respetivos contratos.”*

---

<sup>4</sup> Com um voto contra.

<sup>5</sup> A amortização do capital ocorreu em 28-12-2017, já depois de outorgada a adenda ao contrato.

<sup>6</sup> Com 12 votos a favor e nove votos contra.



p) Aquando da remessa do processo para efeitos de fiscalização prévia, o Presidente da Câmara Municipal da Madalena apresentou a seguinte *justificação* para a concretização da operação:

*“O Município da Madalena, com a aprovação dos seus órgãos próprios executivo e assembleia municipal, contraiu um empréstimo de 1.000.000,00 de euros, em 24 de janeiro de 2017, junto da Caixa Geral de Depósitos, para fazer face a dificuldades de tesouraria e que contava amortizar até ao final de 2017, à semelhança e nos precisos termos do sucedido em 2016.*

*No entanto, por vicissitudes diversas que ocorreram ao longo do ano de 2017 (falta de definição, por parte governamental, da aprovação de investimentos municipais constantes do PPI para efeitos de cofinanciamento Comunitário, face ao modo como o “programa” PO 2020 está a ser “gerido”, morosidade, conseqüente, também inerente à decisão sobre empréstimos que só no último trimestre deste ano vieram a decidir-se, no sentido da não concessão do correspondente visto prévio (...), o Município teve de acorrer aos seguintes projetos de investimento:*

- Reparação e conservação de edifícios municipais;*
- Limpeza e encerramento do depósito de resíduos;*
- Pavilhão desportivo multiusos;*
- Infraestruturação em lotes municipais;*
- Beneficiação de arruamentos municipais;*
- Armazenamento e distribuição de água;*
- Requalificação da zona industrial;*
- Requalificação do centro da vila – 3.ª fase;*
- Construção de ciclovias;*
- Leito da Ribeira de S. Caetano.*

*e cujo dispêndio financeiro correspondeu a 1.009.049,00 euros, durante o ano de 2017 (...), os quais aguardavam, como se disse, a aprovação das autoridades competentes no âmbito do programa PO 2020.*

*Vieram a ter aprovação durante o ano de 2017, os seguintes projetos:*

- Armazenamento e distribuição de água;*
- Requalificação do centro da vila – 3.ª fase;*
- Leito da Ribeira de S. Caetano.*



*Relativamente aos projetos cujo investimento será suportado pelo Município da Madalena, foi solicitado o visto prévio junto do Tribunal de Contas para o respetivo financiamento, não se logrando obter o referido visto prévio durante o ano de 2017 (...), pelo que o financiamento de curto prazo não pôde ser amortizado (...).*

- q) Em sede de devolução administrativa do processo, o Município da Madalena foi questionado, designadamente, quanto aos seguintes aspetos:
- Outorga da adenda ao contrato em data anterior à deliberação da Assembleia Municipal da Madalena;
  - Amortização do empréstimo de curto prazo em ano económico subsequente àquele em que foi contraído;
  - Agravamento do *spread* de 0,85% para 2,5%, tendo em atenção que este último não foi fixado em ambiente concorrencial.
- r) Na sua resposta, o Presidente da Câmara Municipal da Madalena referiu sobre o assunto:
- «A outorga da adenda ao contrato de empréstimo ocorreu em 21 de dezembro de 2017, embora o documento produza efeitos a partir da aprovação em reunião da Câmara de 28 de dezembro de 2017, e aprovação da Assembleia Municipal de 29 de dezembro de 2017»;
  - «A adenda ao contrato de empréstimo que ora se submete a Fiscalização Prévia, tornou-se necessária considerando a escassez de liquidez verificada no final do exercício de 2017, pelos motivos que constam de justificação remetida»;
  - «Em situação de renovação sem pré-negociação de uma forma geral, estão sujeitas a agravamento de condições financeiras, em alternativa, a entrada em incumprimento da operação levaria à aplicação de uma sobretaxa de mora de 3% (cláusula 13.1).»

## - DE DIREITO

- A) Da alegada contradição entre os fundamentos e a decisão de recusa de visto:



8. Defende o Recorrente que a decisão recorrida enferma de contradição entre a decisão de recusa de visto e parte das premissas que a fundamentam, nomeadamente as plasmadas nos pontos 9, 10 e 11.
9. Porém, não arguiu, nem se verifica a nulidade prevista na alínea c) do n.º 1, do artigo 615.º do CPC, aplicável ex vi do artigo 80.º da LOPTC.
10. E entendemos que também não ocorre qualquer divergência entre os factos provados e a solução jurídica, suscetível de integrar uma situação de erro de julgamento.

Vejamos:

11. A nulidade da sentença decorrente dos fundamentos estarem em oposição com a decisão verifica-se quando a fundamentação aponta num certo sentido que é contraditório com o que vem a decidir-se e, enquanto vício de natureza processual, não se confunde com o erro de julgamento, que se verifica quando o juiz decide mal – ou porque decide contrariamente aos factos apurados ou contra lei que lhe impõe uma solução jurídica diferente.
12. A contradição a que a lei impõe o efeito inquinatório da sentença, como nulidade, é a oposição entre os fundamentos e a decisão – citado artigo 615.º, n.º 1, al. d) do CPC.
13. Para que tal ocorra, não basta uma qualquer divergência entre os factos provados e a solução jurídica, pois tal divergência pode consubstanciar um mero erro de julgamento (*error in iudicando*) sem a gravidade de uma nulidade da sentença.
14. Como escreve Amâncio Ferreira «a oposição entre os fundamentos e a decisão não se reconduz a uma errada subsunção dos factos à norma jurídica nem, tão pouco, a uma errada interpretação dela. Situações destas configuram-se como erro de julgamento» (A. Ferreira, *Manual de Recursos em Processo Civil*, 9ª edição, pg. 56).
15. A contradição entre os fundamentos e a decisão prevista atualmente na alínea c) do n.º 1 do artigo 615.º do CPC, ainda nas palavras do citado autor, verifica-se quando «a construção da sentença é viciosa, uma vez que os fundamentos referidos pelo Juiz conduziriam necessariamente a uma decisão de sentido oposto ou, pelo menos, de sentido diferente» (*ibidem*).



16. Defende o Recorrente que a adenda outorgada em 21-12-2017, ao alterar o *spread* e o prazo de maturidade, transformou o empréstimo de curto prazo, num empréstimo de médio prazo, pelo que a decisão recorrida deveria ter apreciado se “o empréstimo titulado pela adenda ao contrato inicial (não mais de curto prazo) reunia condições para, enquanto empréstimo de médio prazo”, ver ou não deferido o pedido de visto.
17. E que, ao recusar o visto, com base nos pressupostos aplicáveis aos empréstimos de curto prazo, quando considerou a adenda sujeita a visto, com o fundamento de que se traduz num ato que aumenta a dívida pública fundada do município, a decisão é contraditória com as premissas.
18. A recusa de visto, conforme consta do sumário da decisão recorrida, baseou-se nos seguintes fundamentos:
- «1. Por via da adenda ao contrato de empréstimo de curto prazo outorgado em 24-01-2017, o respetivo prazo de maturidade foi estendido até 31-03-2018, bem como alterado o *spread* inicialmente acordado (que passou de 0,85% para 2,5%).
2. A operação pretendida viola o disposto nos artigos 49.º, n.ºs 2 e 5, e 50.º, n.º 1, do RFALEI, 5.º, n.º 1, do Código do Procedimento Administrativo, e 1.º, n.º 4, do Código dos Contratos Públicos, que vedam: i) a contratação de empréstimos sem a realização de procedimento concorrencial; ii) a alteração do prazo de maturidade dos empréstimos de curto prazo para além do período de um ano; iii) a amortização dos empréstimos de curto prazo para além do final do exercício económico em que são contratados; e, iv) a contratação de empréstimos de curto prazo para outras finalidades, que não as de ocorrer a dificuldades de tesouraria.
3. As citadas disposições legais têm manifesta natureza financeira. A violação direta de normas financeiras constitui fundamento de recusa do nos termos da alínea b) do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC.
4. No caso, ocorre também a alteração do resultado financeiro, já que, não sendo celebrada a adenda, não ocorreria a reconfiguração da dívida municipal nem a despesa pública envolvida, o que constitui fundamento de recusa de visto, nos termos da alínea c) do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC.
5. São nulas quaisquer deliberações municipais que autorizem despesas não permitidas por lei, o que constitui fundamento de recusa de visto, nos termos da alínea a) do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC.»



19. E a sujeição da adenda a fiscalização prévia foi fundamentada nos pontos 5. a 11. da decisão recorrida, nos seguintes termos:
- «5. Nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 46.º, conjugada com a alínea c) do n.º 1 do artigo 2.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, estão sujeitos à fiscalização prévia do Tribunal de Contas todos os atos de que resulte o aumento da dívida pública fundada das autarquias locais.
6. De acordo com o disposto no artigo 3.º, alínea b), da Lei n.º 7/98, de 3 de fevereiro<sup>7</sup>, dívida pública *fundada* é aquela que é «contraída para ser totalmente amortizada num exercício orçamental subsequente ao exercício no qual foi gerada». Este conceito contrapõe-se ao de dívida pública *flutuante*, que, de acordo com o previsto na alínea a) do mesmo artigo, é a dívida «contraída para ser totalmente amortizada até ao termo do exercício orçamental em que foi gerada».
7. Assim, para efeitos de submissão a fiscalização prévia do Tribunal de Contas importa saber se os empréstimos contraídos são amortizados no ano em que são contratados ou em anos económicos subsequentes: se se destinarem a ser amortizados no ano económico subsequente àquele em que são contraídos, enquadram-se na alínea a) do n.º 1 do artigo 46.º da LOPTC e, conseqüentemente, estão sujeitos a fiscalização prévia.
8. Considerando que o empréstimo contratado em 24-01-2017 deveria ser amortizado até 31-12-2017, não subsistem dúvidas de que o mesmo constituía dívida pública *flutuante* da autarquia e, por conseguinte, não se encontrava sujeito a fiscalização prévia do Tribunal de Contas.
9. A referida alínea a) do n.º 1 do artigo 46.º da LOPTC abrange, não apenas os empréstimos contraídos, mas «todos os atos de que resulte o aumento da dívida pública fundada».
10. Daqui decorre que um ato que altere as condições de um empréstimo já celebrado, passando a afetar a dívida pública fundada de um município, é um ato que se enquadra na previsão daquele preceito legal e que deve ser submetido a fiscalização prévia do Tribunal de Contas.
11. Assim, não obstante o contrato inicial não se encontrar sujeito a fiscalização prévia, a adenda, na medida em que implica a extensão do prazo de maturidade do

---

<sup>7</sup> Regime geral de emissão e gestão da dívida pública. A lei n.º 7/98, de 3 de fevereiro, foi alterada pelo artigo 81.º da Lei n.º 87-B/98, de 31 de dezembro.



- empréstimo para além de 31 de dezembro do ano em que foi contratado, determina o aumento da dívida pública *fundada* do Município da Madalena e, conseqüentemente, a necessidade da sua submissão a fiscalização prévia, como, aliás, bem entendeu o Município.»
20. Não se vislumbra qualquer contradição entre a transcrita fundamentação e a decisão de recusa de visto.
21. Parte sim o Recorrente, ao invocar a infundada contradição, da premissa incorreta de que a adenda submetida a fiscalização prévia transformou o contrato de empréstimo de curto prazo num empréstimo de médio prazo.
22. O facto de a Lei n.º 7/98 classificar a dívida pública *fundada* como aquela que é “*contraída para ser totalmente amortizada num exercício orçamental subsequente ao exercício no qual foi gerada*” e de a LOPTC utilizar esse conceito como delimitador dos atos creditícios sujeitos a fiscalização prévia do Tribunal de Contas não são legitimadores da amortização de um empréstimo a curto prazo em ano subsequente ao da sua contratação<sup>8</sup>.
23. Como refere o Ministério Público no seu parecer, a adenda submetida a fiscalização prévia destina-se apenas a obter uma prorrogação do prazo para a amortização do empréstimo, que deveria ter ocorrido no ano em que foi contratado, não o tendo sido devido às alegadas dificuldades que o Recorrente encontrou em sede de cumprimento.
24. Todo o valor do empréstimo foi utilizado no exercício económico em que o mesmo foi contratado, *não tendo sido amortizado, porque a receita correspondente à despesa não se encontrava assegurada, desvirtuando-se, assim, o fim vinculado da dívida municipal flutuante – a cobertura de dificuldades de tesouraria.*
25. A acordada alteração do prazo de maturidade e do *spread*, esta última, com efeitos apenas a partir da acordada prorrogação, *não* alterou a natureza, nem a finalidade do empréstimo (contraído para ocorrer a dificuldades de tesouraria).

---

<sup>8</sup> Vide, Acórdão n.º 1/2016, 1.ª S/SS, de 12 de janeiro, seguido de perto pela decisão recorrida.



26. Em síntese, as alterações constantes da adenda submetida a fiscalização prévia não transformaram o contrato de financiamento de curto prazo num contrato de financiamento de médio prazo.
27. Verificou-se sim, por falta de meios do Recorrente para amortizar o empréstimo no termo do prazo inicialmente acordado, uma alteração do prazo de maturidade, contrária ao disposto no artigo 50.º n.º 1 do RFALEI, que impõe a obrigatoriedade da amortização dos empréstimos de curto prazo até ao final do exercício económico em que foram contratados.

**B) Dos invocados erros de julgamento:**

28. As questões que importa apreciar prendem-se com a legalidade da adenda ao contrato de empréstimo a curto prazo que o Recorrente outorgou, em face do regime jurídico e financeiro das autarquias, no que respeita à finalidade dos empréstimos e ao endividamento autárquico.
29. Como salienta a decisão recorrida, decorre do disposto nos artigos 3.º, n.º 2, 4.º, 5.º e 9.º, do RFALEI<sup>9</sup>, e tem sido largamente afirmado por este Tribunal, os municípios estão sujeitos, tanto na aprovação como na execução dos orçamentos, aos princípios da estabilidade, do equilíbrio, da sustentabilidade e da equidade intergeracional.
30. O que se pretende com tais princípios é que, tanto na elaboração e aprovação dos orçamentos como na respetiva execução, as autarquias pautem os seus exercícios por critérios de rigor e equilíbrio, com reflexos diretos no regime jurídico de empréstimos admissíveis que podem contratar.
31. A relevância desse equilíbrio está bem expressa na delimitação rigorosa da admissibilidade das situações de endividamento permitido aos municípios.
32. Constituindo os empréstimos bancários uma das mais relevantes fontes de endividamento municipal, todas as operações financeiras em que os municípios se

---

<sup>9</sup> Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, alterada pelas Leis n.ºs 82-D/2014, de 31/12, 69/2015, de 16/07, 132/2015, de 04/09, 7-A/2016, de 30/03, 42/2016, de 28/12 e 114/2017, de 29/12.



- envolvam não podem deixar de estar condicionadas e vinculadas aos enunciados princípios que decorrem do regime financeiro das autarquias locais.
33. A contratualização de empréstimos pelos municípios junto de instituições de crédito, seja para que efeito for, está assim regulada e detalhadamente regulamentada, e delimitada pelos princípios acima referidos (cf. os citados artigos 49º a 51º do RFALEI).
34. Desde logo a tipologia dos empréstimos e dos requisitos gerais que limitam a sua contratualização, quer por via da sua temporalidade (curto, médio e longo prazo) quer por via dos limites da dívida dos municípios.
35. Não está na disponibilidade dos municípios contrair empréstimos de forma indiferenciada ou para quaisquer fins, antes pelo contrário, o legislador foi taxativo ao prever que:
- a) Os empréstimos de curto prazo apenas podem ser contraídos para ocorrer a dificuldades de tesouraria, devendo ser amortizados no exercício económico em que foram contratados (cf. artigo 50.º, n.º 1 do RFALEI);
  - b) E os empréstimos de médio e longo prazos apenas podem ser contraídos para aplicação em investimentos ou para executar “*mecanismos de recuperação financeira municipal*” (artigo 51.º, n.º 1 do RFALEI).
36. O artigo 49.º, n.º 1, do RFALEI refere expressamente que os municípios podem contrair empréstimos, incluindo aberturas de crédito junto de quaisquer instituições autorizadas por lei a conceder crédito, *mas apenas nos termos da lei.*
37. O n.º 2 do mesmo artigo classifica como empréstimos de curto prazo aqueles que tenham maturidade até um ano e o artigo 50.º fixa o regime geral dos empréstimos deste tipo.
38. Da conjugação do disposto no n.º 2 do artigo 49.º e no n.º 1 do artigo 50.º do RFALEI resulta claramente que os empréstimos de curto prazo têm uma vigência máxima de um ano e não podem deixar de ser amortizados até ao final do exercício económico em que foram contratados.



39. Conforme já referido, a outorgada adenda não consubstancia um novo contrato, nem transforma o contrato de empréstimo de curto prazo num contrato de médio prazo.
40. Assim, e como bem refere a decisão recorrida, a adenda viola as duas limitações referidas. Não só prevê uma amortização em ano e exercício económico subsequente ao ano da contratação como consagra uma vigência do empréstimo superior ao seu prazo de maturidade máximo, uma vez que estipula uma vigência superior a um ano.
41. E o n.º 1 do artigo 50.º do RFALEI encerra ainda uma outra limitação, ligada à finalidade do crédito.
42. Estabelece a citada disposição legal que os empréstimos de curto prazo podem ser contraídos pelos municípios tão só para fazer face a *dificuldades de tesouraria*.
43. Em contabilidade pública, as operações com expressão de *tesouraria* são normalmente consideradas como aquelas que, apesar de envolverem a entrada e saída de fundos, não têm expressão *orçamental*<sup>10</sup>.
44. Tendo os empréstimos de curto prazo de ser amortizados no próprio ano, não podem constituir financiamento das despesas orçamentadas.
45. Porém, no presente caso, conforme resulta das alíneas i) e p) da matéria de facto provada, o empréstimo de curto prazo, celebrado em janeiro de 2017 foi utilizado para pagar faturas de obras cujo financiamento não estava assegurado e cuja receita não se realizou.
46. Ainda que conforme alega o Recorrente tenham sido previstas receitas, estas não eram certas, sendo que a não realização da receita que o empréstimo visava antecipar, impediu a amortização dentro do ano económico em que foi contratado, transformando-o num instrumento de financiamento do défice orçamental do município.
47. Foram, pois, violadas, como concluiu a decisão recorrida, as disposições legais constantes dos citados artigos 49.º, n.º 2 e 50.º n.º 1 do RFALEI.

---

<sup>10</sup> Vide, citado Acórdão n.º 1/2016, 1.ª S/SS, de 12 de janeiro.



48. Defende ainda o Recorrente que a decisão recorrida enferma de erro de julgamento na parte em que considerou que a acordada alteração do *spread* de 0,85% para 2,5% produziu efeitos desde 22-02-2017, e que a aceitação dessa alteração se revela mais gravosa para o município do que a que resultaria do incumprimento do contrato.
49. E concluiu, com base nesse pressuposto errado, que a acordada alteração do *spread* subverte o sentido do procedimento concursal levado a efeito em 2016, desrespeitando os princípios da boa administração, da transparência, da igualdade e da concorrência consagrados, respetivamente, nos artigos 5.º, n.º 1, do Código do Procedimento Administrativo, 1.º, n.º 4, do Código dos Contratos Públicos, e violou o disposto nos artigos 49.º n.º 5, do RFALEI, e 25.º, n.º 4, do Regime Jurídico das Autarquias Locais.
50. A falta de clareza da outorgada adenda, quanto à data a partir da qual a alteração do *spread* produzia efeitos, na falta de outros elementos, permitia a interpretação feita pela decisão recorrida.
51. Porém, resulta demonstrado, através dos documentos juntos com as alegações do recurso (constantes de fls. 20 a 27), que o novo *spread* de 2,85% (inferior ao que estava previsto para o caso de incumprimento do contrato) só foi aplicado aos juros vencidos a partir do mês de janeiro de 2018.
52. Não tendo a alteração do *spread* produzido efeitos durante o prazo da vigência inicial do contrato procedem, nessa parte, atendendo aos documentos agora juntos, as conclusões do Recorrente.
53. Mas improcedem os argumentos aduzidos nas alegações do recurso, quanto à verificação das demais ilegalidades e fundamentos em que se baseou a recusa de visto.

#### IV – DECISÃO

Pelos fundamentos expostos, acordam os juízes do Tribunal de Contas, em Plenário da 1.ª Secção, ainda que com fundamentação não totalmente coincidente, em manter a recusa de visto à adenda submetida a fiscalização prévia.



São devidos emolumentos legais, nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 16.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas.

Lisboa, 23 de outubro de 2018

Os Juízes Conselheiros,

---

(Alziro Antunes Cardoso -Relator)

---

(Fernando Oliveira Silva)

---

(Mário Mendes Serrano)

Fui presente

A Procuradora-Geral Adjunta,

---