



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

DECISÃO N.º 4/2017 – SRATC

Processo n.º 106/2016

Sessão ordinária – 13/01/2017

1. O contrato de empréstimo submetido a fiscalização prévia foi celebrado com fundamento no artigo 63.º da Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março, e tem por finalidade liquidar o empréstimo anteriormente assumido pelo Município, no âmbito do processo de dissolução de uma empresa local.
2. O contrato de cessão da posição contratual, que titulou esta operação, porém, não foi submetido a fiscalização prévia do Tribunal de Contas.
3. Para além dos demais condicionalismos, a contratação de empréstimos ao abrigo da Lei n.º 7-A/2016 está limitada pela respetiva finalidade: exclusiva aplicação na liquidação antecipada de empréstimos que se encontrem em vigor a 31-12-2015.
4. Na medida em que a operação de substituição de dívida tem subjacente um contrato que não foi visado, não se verifica um dos pressupostos para que a entidade possa recorrer ao mecanismo consagrado, transitoriamente, no n.º 1 do artigo 63.º da Lei n.º 7-A/2016.
5. Face à respetiva finalidade, o contrato também não poderia ser celebrado com fundamento na Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro.
6. Os artigos 63.º da Lei n.º 7-A/2016, e 51.º, n.º 1, da Lei n.º 73/2013, têm natureza financeira, pelo que a sua preterição constitui fundamento de recusa do visto, nos termos da alínea *b*) do n.º 3 do artigo 44.º da Lei n.º 98/97.
7. 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 Lei n.º 98/97, de 26 de agosto.

CONTRATO DE EMPRÉSTIMO – DISSOLUÇÃO – EFICÁCIA DO CONTRATO – FISCALIZAÇÃO PRÉVIA – MUNICÍPIO – NORMA FINANCEIRA – NULIDADE – RECUSA DE VISTO – ORÇAMENTO DO ESTADO

Conselheiro Relator: António Francisco Martins



DECISÃO N.º 4/2017 – SRATC

Processo n.º 106/2016

I – Relatório

1. Foi presente, para fiscalização prévia da Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas, o contrato de empréstimo, celebrado em 27-10-2016, entre o Município das Velas e a Caixa Geral de Depósitos, S.A., no montante de 899 999,98 euros, pelo prazo de 14 anos, destinado à liquidação antecipada do empréstimo contraído em 2015 pela Velas Futuro – Empresa Pública Municipal de Gestão de Equipamentos Culturais, Desportivos, Económicos e de Lazer, E.E.M., em liquidação, junto do Novo Banco dos Açores, S.A..
2. Suscitaram-se, porém, dúvidas quanto à legalidade da operação.

II – Fundamentação fáctica

3. Para além dos factos referidos no ponto 1., relevam, ainda, os seguintes:
 - 3.1. À data da entrada em vigor da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, que aprovou o Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local (RJAEL), o sector empresarial do Município das Velas integrava as seguintes empresas locais:



- 3.2. Face aos indicadores de sustentabilidade definidos no n.º 1 do artigo 62.º do RJAEL, a Velas Futuro – Empresa Pública Municipal de Gestão de Equipamentos Culturais,



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

DECISÃO N.º 4/2017 – SRATC (Processo n.º 106/2016)

Desportivos, Económicos e de Lazer, E.E.M. (Velas Futuro, E.E.M.), preenchia os pressupostos conducentes à respetiva dissolução obrigatória, em virtude do seu volume de negócios nunca ter sido suficiente para assegurar a cobertura de, pelo menos, 50% dos gastos totais incorridos¹:

1 000 Euros

Indicadores	Valor de ref. ^a	Velas Futuro, E.E.M.		
		2009	2010	2011
1. Vendas e prestações de serviços		9,90	9,84	5,18
2. Gastos totais		253,88	243,46	327,89
3. Cobertura dos gastos totais (1. / 2.)	≥ 50%	3,9%	4,0%	1,6%
4. Subsídios à exploração		135,00	130,00	314,87
5. Receitas totais		273,28	163,50	359,26
6. Peso contributivo dos subsídios (4. / 5.)	≤ 50%	49,4%	79,5%	87,6%
7. Resultado operacional		19,00	-79,89	31,63
8. Depreciações e amortizações		-16,35	-12,64	-11,67
9. Res. operac. deduzido depr. e amort. (7. - 8.)	≥ 0	35,35	-67,26	43,30
10. Resultado líquido	≥ 0	19,40	-79,96	31,37

3.3. Em reunião de 27-02-2013, a Assembleia Municipal das Velas deliberou aprovar a proposta de dissolução da Velas Futuro, E.E.M., formulada nesse sentido pela Câmara Municipal, tendo a empresa entrado em fase de liquidação.

3.4. No âmbito do processo de liquidação, foi celebrado, em 27-02-2015, entre o Novo Banco dos Açores, S.A., e a Velas Futuro, E.E.M., em liquidação, o contrato de mútuo subordinado às seguintes condições essenciais:

- Montante: 1 000 000, 00 euros;
- Prazo: 180 meses (15 anos);
- Taxa de Juro: Correspondente à Euribor a 3 meses, arredondada à milésima, acrescida de um *spread* de 5.50000 pontos percentuais;
- Finalidade: Liquidação de responsabilidades, nomeadamente, liquidação da Conta Corrente 1007 4292 2002;
- Liquidação: aquando do registo de encerramento da liquidação da sociedade.

3.5. Posteriormente, em 26-05-2015, foi celebrado entre o Novo Banco dos Açores, S.A., a Velas Futuro, E.E.M., em liquidação, e o Município das Velas, o contrato de cessão de

¹ Cfr., ponto 9.1. do [Relatório n.º 6/2014 – FS/SRATC](#), aprovado em 02-05-2014 (*Auditoria ao sector empresarial do Município das Velas - Aplicação da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto*).



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

DECISÃO N.º 4/2017 – SRATC (Processo n.º 106/2016)

posição contratual, através do qual o Município assumiu a posição que a Velas Futuro, E.E.M., em liquidação, detinha no contrato de mútuo celebrado em 27-02-2015 entre o Novo Banco dos Açores, S.A., e a Velas Futuro, E.E.M., em liquidação.

- 3.6. No âmbito desta operação, foi, designadamente, acordada a redução da taxa de juro do empréstimo concedido («Correspondente à EURIBOR a 3 Mês(es), arredondada à milésima, acrescida de um spread de 3.75000 ponto(s) percentual(ais)»).
- 3.7. Em 30-12-2015 foi efetuado o registo do encerramento da liquidação da empresa local.
- 3.8. O contrato de cessão de posição contratual celebrado entre o Novo Banco dos Açores, S.A., a Velas Futuro, E.E.M., em liquidação, e o Município das Velas não foi submetido a fiscalização prévia do Tribunal de Contas².
- 3.9. Em reunião de 08-07-2016, a Câmara Municipal das Velas deliberou, por unanimidade, sob proposta do Presidente da Câmara Municipal, autorizar a consulta de três instituições de crédito, tendo em vista «a contração de um empréstimo de médio e longo prazo de operação de substituição de dívida»³.
- 3.10. Em reunião de 27-09-2016, a Assembleia Municipal das Velas deliberou, por maioria absoluta, autorizar a contratação do empréstimo de médio e longo prazo, para substituição de dívida, no montante de 899 999,98 euros.
- 3.11. Em sede de devolução do processo para diligências complementares, foram, entre outros aspetos, solicitados esclarecimentos sobre a validade da operação pretendida, tendo

² O contrato registava, com referência a 30-09-2016, os seguintes movimentos:

Numero prestação	Capital Utilizado	Data da Prestação	Amortização	Valor Juros	Comissões	total prestações
1	1 050 000,00 €	27-05-2015	15 606,67	13 693,84 €	618,26 €	30 360,31 €
2	983 333,33 €	27-05-2015	15 606,67	5 426,12 €	1 256,48 €	26 092,79 €
3	666 666,67 €	27-11-2015	15 606,67	9 293,89 €	1 235,15 €	25 930,56 €
4	550 000,00 €	27-02-2016	15 606,67	9 194,17 €	1 213,89 €	25 770,83 €
5	933 333,33 €	27-05-2016	15 606,67	8 710,20 €	1 186,67 €	25 416,87 €
6	916 666,67 €	27-08-2016	15 606,67	8 284,72 €	1 171,30 €	25 451,39 €

³ A proposta apresentada fundamentou-se no artigo 63.º da Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março, que aprovou o Orçamento do Estado para 2016.



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

DECISÃO N.º 4/2017 – SRATC (Processo n.º 106/2016)

em atenção que o contrato relativo ao empréstimo que se pretendia liquidar não foi visado pelo Tribunal de Contas⁴.

3.12. Sobre o assunto, foi alegado⁵:

No âmbito do processo de liquidação, foi questionado o Tribunal de Contas sobre a necessidade de obtenção de visto para renegociação dos empréstimo contraído no Novo Banco, o qual foi inicialmente contraído sem obrigatoriedade de visto, tendo sido informado que o mesmo não se encontrava sujeito a fiscalização prévia, através do (...) ofício n.º 27-ST, datado de 7 de janeiro de 2014. Além disso, a transição do empréstimo da empresa municipal para o Município decorreu dentro dos trâmites da liquidação da mesma, uma vez que o Município era o acionista único da Velas Futuro E.E.M. – Liquidada, sendo responsável por assumir todos os passivos e ativos da mesma.

... foi entendimento deste Município que o contrato de cessão de posição contratual não se enquadrava nos requisitos definidos no artigo 46.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, uma vez que as condições do contrato celebrado com o Município são significativamente melhores que as do empréstimo inicialmente contraído pela empresa e que, no processo decorrente da liquidação, o Município era obrigado a assumir este empréstimo, limitando-se a cumprir com o legalmente imposto mas reduzindo as taxas de juros aplicadas e, conseqüentemente, o total da dívida assumida.

*

III – Fundamentação jurídica

4. É jurisprudência uniforme do Tribunal de Contas que a contração do empréstimo efetua-se com a outorga do contrato⁶.

Assim, está em causa a aplicação do regime financeiro das autarquias locais, bem como das normas previstas na Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março, invocadas para legitimar a realização da operação financeira que sustentou o contrato.

⁴ Ofícios n.ºs 533-UAT I/FP, de 15-11-2016, e 591-UAT I/FP, de 07-12-2016.

⁵ Ofício n.º 5058/3.0, de 17-11-2016. Através do aludido ofício n.º 27-ST, de 07-01-2014, dirigido ao liquidatário da Velas Futuro, E.E.M., em liquidação, foi prestada informação no sentido de que a operação de renegociação operada por aquela empresa local não se encontrava sujeita a fiscalização prévia do Tribunal de Contas, em conformidade com o disposto na alínea *a*) do n.º 1 do artigo 46.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto.

⁶ *Cfr.*, entre outros, os Acórdãos n.ºs 4/06-1.ª S/SS, 326/06-1.ª S/SS e 45/06-1.ª S/PL.



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

DECISÃO N.º 4/2017 – SRATC (Processo n.º 106/2016)

De acordo com o artigo 49.º, n.º 1, do regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais (RFALEI)⁷, 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*.

Os empréstimos são de curto prazo, com maturidade até um ano, ou a médio e longo prazos, com maturidade superior a um ano (artigo 49.º, n.º 2, do RFALEI).

Quanto à respetiva finalidade, os empréstimos a médio e longo prazos podem ser contraídos para aplicação em investimentos ou ainda para proceder de acordo com os mecanismos de recuperação financeira municipal (artigo 51.º, n.º 1, do RFALEI).

A Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março, previa que, em 2016, os municípios pudessem também contrair empréstimos de médio e longo prazo para proceder a operações de substituição de dívida (artigo 63.º n.º 1).

De acordo com a referida norma (artigo 63.º n.º 1, da Lei n.º 7-A/2016), que assume um carácter excecional, os municípios cuja dívida total prevista no n.º 1 do artigo 52.º do RFALEI, fosse inferior a 2,25 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores, poderiam contrair empréstimos a médio e longo prazos «para exclusiva aplicação na liquidação antecipada de outros empréstimos em vigor a 31 de dezembro de 2015», desde que, cumulativamente, se verificassem as seguintes condições:

- Não aumentasse a dívida total do município;
- Diminuísse o serviço da dívida do município;
- O valor atualizado dos encargos totais com o novo empréstimo, incluindo capital, juros, comissões e penalizações, fosse inferior ao valor atualizado dos encargos totais com o empréstimo a liquidar antecipadamente;
- Não existisse um reforço das garantias reais ou pessoais eventualmente prestadas pelo município.

⁷ Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, alterada pelas Leis n.ºs 82-D/2014, de 31 de dezembro, 69/2015, de 16 de julho, 132/2015, de 4 de setembro, e 7-A/2016, de 30 de março.



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

DECISÃO N.º 4/2017 – SRATC (Processo n.º 106/2016)

Deste modo, para além dos restantes condicionalismos, a contratação destes empréstimos estava limitada pela respetiva finalidade: só poderiam ser contraídos para proceder à liquidação antecipada de empréstimos que se encontrassem em vigor a 31-12-2015.

5. Para além das disposições aplicáveis à pretendida operação de crédito, justifica-se fazer também referência ao regime que determina a sujeição dos atos e contratos a fiscalização prévia do Tribunal de Contas e aos seus efeitos.

Nos termos do artigo 46.º, n.º 1, alínea *a*), conjugado com o artigo 2.º, n.º 1, alínea *c*), da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto (LOPTC), estão sujeitos à fiscalização prévia do Tribunal de Contas todos os atos de que resulte o aumento da dívida pública fundada das autarquias locais⁸.

O visto constitui um requisito de eficácia. Como refere Diogo Freitas do Amaral⁹:

São «requisitos de eficácia» *aquelas exigências que a lei faz para que um ato administrativo, uma vez praticado, possa produzir os seus efeitos jurídicos.*

Estes requisitos não se confundem com os requisitos de validade. Na verdade, (...) um ato pode ser válido mas não ser eficaz, e pode ser inválido mas ser eficaz.

(...)

Quanto à verificação de requisitos de eficácia que não respeitam também à validade do ato, importa considerar, a título de exemplo, o *visto* do Tribunal de Contas. Nos casos previstos na lei, certos atos da Administração Pública que envolvam a realização de despesas estão sujeitas ao visto do Tribunal de Contas. E enquanto este não der o seu visto o ato será ineficaz, isto é, nem o interessado que dele beneficia pode invocar a seu favor os direitos dele resultantes, nem os particulares para quem o ato acarreta consequências negativas começam a sofrer o impacto dessas consequências. Com a oposição do visto, o ato torna-se eficaz; se o Tribunal recusar o visto, o ato mantém-se ineficaz. O visto é, pois, um requisito de eficácia do ato administrativo.

A circunstância de o contrato de cessão de posição contratual celebrado entre o Novo Banco dos Açores, S.A., a Velas Futuro, E.E.M., em liquidação, e o Município das Velas não ter sido submetido a fiscalização prévia do Tribunal de Contas e, não obstante, ter

⁸ De acordo com o disposto no artigo 3.º, alínea *b*), da Lei n.º 7/98, de 3 de fevereiro, alterada pelo artigo 81.º da Lei n.º 87-B/98, de 31 de dezembro (*Regime geral de emissão e gestão da dívida pública*), 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 a alínea *a*) do artigo 3.º da mesma Lei n.º 7/98, é a dívida «contraída para ser totalmente amortizada até ao termo do exercício orçamental em que foi gerada».

⁹ *Curso de Direito Administrativo, Volume II*, 3.ª Edição, Almedina, Coimbra, 2016, pp. 324 e 326).



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

DECISÃO N.º 4/2017 – SRATC (Processo n.º 106/2016)

produzido e estar a produzir efeitos, é matéria que será objeto de análise autónoma, uma vez que este processo não é a sede própria para o seu conhecimento.

6. Como emerge da matéria de facto dada por assente, o empréstimo foi contraído com fundamento no artigo 63.º da Lei n.º 7-A/2016, para exclusiva aplicação na liquidação antecipada do empréstimo assumido pelo Município das Velas, em 26-05-2016, no âmbito do processo de dissolução da empresa local Velas Futuro (que, entretanto, foi encerrada).

O contrato de cessão da posição contratual, que titulou esta operação, não foi submetido a fiscalização prévia do Tribunal de Contas, quando a isso estava legalmente sujeito, por dele resultar – face ao prazo da operação (15 anos) – o aumento da dívida pública fundada do Município das Velas (46.º, n.º 1, alínea *a*), conjugado com o artigo 2.º, n.º 1, alínea *c*), da LOPTC).

Sendo o visto um requisito de eficácia, o referido contrato não pode produzir quaisquer efeitos sem que seja visado pelo Tribunal de Contas. Por conseguinte, o contrato que, por via da presente operação de crédito se pretende liquidar, não estava «em vigor a 31 de dezembro de 2015».

Assim sendo, não estavam reunidos os pressupostos para que o Município das Velas pudesse, em 2016, recorrer à utilização do mecanismo creditício previsto na Lei n.º 7-A/2016, e, assim, concretizar a pretendida operação de substituição de dívida.

Face à respetiva finalidade, o contrato também não poderia ser celebrado com fundamento no RFALEI (*cf.* artigo 51.º, n.º 1).

Os artigos 63.º da Lei n.º 7-A/2016, e 51.º, n.º 1, do RFALEI, têm manifesta natureza financeira¹⁰, pelo que a sua preterição constitui fundamento de recusa do visto, nos termos da alínea *b*) do n.º 3 do artigo 44.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto.

¹⁰ Sobre o âmbito das normas financeiras, SOUSA FRANCO, *Finanças Públicas e Direito Financeiro*, Volume I, 4.ª edição, Almedina, Coimbra, 1992, pp. 97-99.



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

DECISÃO N.º 4/2017 – SRATC (Processo n.º 106/2016)

Acresce que, nos termos do artigo 4.º, n.º 2, do RFALEI, e artigo 59.º, n.º 2, alínea *c*), do regime jurídico das autarquias locais¹¹ são nulas as deliberações dos órgãos autárquicos que autorizem a realização de despesas não permitidas por lei. É essa a situação das deliberações tomadas no sentido de recorrer à utilização de um mecanismo creditício, com encargos públicos, quando não se verificam os pressupostos exigidos pela lei para recurso a tal mecanismo creditício.

A nulidade constitui fundamento de recusa do visto, nos termos da alínea *a*) do n.º 3 do artigo 44.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto.

7. Em conclusão:

- a*) Em 26-05-2015, foi celebrado entre o Novo Banco dos Açores, S.A., a Velas Futuro, E.E.M., em liquidação, e o Município das Velas, o contrato de cessão de posição contratual, através do qual o Município assumiu a posição que a empresa local – entretanto encerrada – detinha no contrato de mútuo celebrado, no montante de 1 000 000,00 euros e prazo de 15 anos;
- b*) Nos termos do artigo 46.º, n.º 1, alínea *a*), conjugado com o artigo 2.º, n.º 1, alínea *c*), da LOPTC, estão sujeitos à fiscalização prévia do Tribunal de Contas todos os atos de que resulte o aumento da dívida pública fundada das autarquias locais;
- c*) O contrato de cessão de posição contratual não foi submetido a fiscalização prévia do Tribunal de Contas, constituindo o visto um requisito de eficácia;
- d*) O contrato de empréstimo ora submetido a fiscalização prévia foi celebrado com fundamento no artigo 63.º da Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março, e visa liquidar o empréstimo assumido pelo Município das Velas no âmbito do processo de dissolução da empresa local Velas Futuro;
- e*) Para além dos demais condicionalismos, a contratação de empréstimos ao abrigo da Lei n.º 7-A/2016 está limitada pela respetiva finalidade: exclusiva aplicação na liquidação antecipada de empréstimos que se encontrem em vigor a 31-12-2015;

¹¹ Aprovado em anexo à Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro.



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

DECISÃO N.º 4/2017 – SRATC (Processo n.º 106/2016)

- f) Na medida em que a operação de substituição de dívida tem subjacente um contrato que não foi visado, e, como tal, não é eficaz, não se verifica um dos pressupostos para que a entidade possa recorrer ao mecanismo consagrado, transitoriamente, no n.º 1 do artigo 63.º da Lei n.º 7-A/2016;
- g) Face à respetiva finalidade, o contrato também não poderia ser celebrado com fundamento no RFALEI (*cf.* artigo 51.º, n.º 1);
- h) Os artigos 63.º da Lei n.º 7-A/2016, e 51.º, n.º 1, do RFALEI, têm natureza financeira, pelo que a sua preterição constitui fundamento de recusa do visto, nos termos da alínea *b)* do n.º 3 do artigo 44.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto;
- i) 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.

IV – Decisão

Assim, o Juiz da Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas, em sessão ordinária, ouvidos o Ministério Público e os Assessores, decide, com os fundamentos expostos, recusar o visto ao contrato em referência, nos termos das alíneas *a)* e *b)* do n.º 3 do artigo 44.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto.

Isento de emolumentos.

Após as notificações, divulgue-se na Internet.



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

DECISÃO N.º 4/2017 – SRATC (Processo n.º 106/2016)

Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas, em 13 de janeiro de 2017.

O JUIZ CONSELHEIRO

(António Francisco Martins)

O ASSESSOR

O ASSESSOR, em suplência

(João José Cordeiro de Medeiros)

(António Afonso Arruda)

Fui presente

O REPRESENTANTE DO MINISTÉRIO PÚBLICO

(João Paulo Ferraz Carreira)