

RO 4/2022

(Acórdão n.º 19/2022 – 1.ª S/PL, de 07/06/2022)

SUMÁRIO

1. O acórdão recorrido não enferma de qualquer insuficiência da fundamentação porquanto apreciou, fundadamente, a questão de saber se era ou não legalmente possível a existência de cláusula sobre capitalização de juros, inserta no texto do contrato, imposta ao Município de Vila Real, ora recorrente, indicando claramente os motivos que levaram à decisão, designadamente a imposição ab initio da capitalização de juros exigência, como vimos, legalmente proibida - como condição essencial para a celebração do contrato e a cumulação desta com uma cláusula penal nula por levar a um benefício excessivo e desproporcionado do banco credor.

2. A falta da fundamentação invocada pela recorrente quanto à matéria em referência, está sustentada, na verdade, na mera discordância relativamente ao decidido, pelo que tal vício não poderá proceder nem consubstanciar a causa de nulidade da decisão prevista no Art.º 615.º, n.º 1, alínea b), do Código de Processo Civil (CPCivil).

3. As conclusões do recurso não se podem limitar a simples afirmações de procedência do pedido do recorrente, com indicação das normas jurídicas violadas, exigindo o CPCivil, no seu Art.º 639.º, n.º 1, que nelas se mencionem, resumidamente, os fundamentos por que se pede a revogação do acórdão colocado em crise.

4. Nas alegações do recorrente não se encontram os fundamentos que permitam preencher esse ónus alegatório, antes se encontra a mera asserção de omissão de pronúncia exposta numa das conclusões, e estes fundamentos não podem proceder até em vista do que foi apreciado acerca da alegada ausência de fundamentação do mesmo acórdão, pelo que também este outro fundamento do recurso terá de improceder.

5. A apreciação dos limites do endividamento autárquico não deve ficar restrita à data da celebração do contrato, mas deve, identicamente, atender à data da decisão de concessão ou recusa de visto, isto porque o Art.º 52.º, n.º 3, al. b), do Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais (RFALEI), proíbe que em cada exercício, aferido pelo seu início, pelo dia 01/01, os municípios se endividem para além de 20% da margem disponível.

6. Assim, o campo operativo deste mesmo Art.º 52.º, n.º 3, al. b), do RFALEI, não deve ficar cingido à data da celebração do contrato, mas deve atender, também, à data do início da correspondente produção de efeitos.

7. Nessa medida, ainda que por força da Lei n.º 35/2020, de 13/08, estivesse suspenso o limite indicado neste Art.º 52.º, n.º 3, al. b), da RFALEI, relativamente aos empréstimos contraídos

nos anos de 2020 e 2021, para vigorarem nesses anos e seguintes, essa suspensão não opera quando se está a apreciar um empréstimo que apesar de ter sido celebrado no final do ano de 2021, visava produzir efeitos – afinal, ser efetivamente executado - no ano seguinte, de 2022.

8. Traduzir-se-ia num resultado completamente incongruente com o alcance teleológico das normas que regulam a disciplina financeira de determinado contrato público de empréstimo que irá ter todo o seu percurso de vida útil para além do final de 2021, portanto no ano corrente de 2022 e seguintes, e, portanto, com todo o seu expressivo impacto financeiro e de dívida pública para futuro, que esse mesmo empréstimo não fosse apreciado à luz das normas vigentes aplicáveis à data da fiscalização prévia do Tribunal de Contas.

9. A citada Lei n.º 35/2020, de 13/08, que se inseriu num regime legal excecional de emergência (pandemia COVID 19), cessou a sua vigência em data antecedente ao início da eficácia do contrato de empréstimo aqui em apreço, gerador de endividamento, que passa a estar disciplinado em pleno, nessa decorrência, pelo modelo de controlo de endividamento das autarquias locais, baseado não só em regras orçamentais de cariz procedimental e numérico, como também pelos princípios de controlo da dívida pública, da equidade intergeracional e redistribuição da riqueza.

10. Há então que concluir, como faz o acórdão recorrido, que o presente contrato, pese embora assinado em 2021 e remetido ao Tribunal em 30/12/2021 para efeitos de fiscalização prévia, tinha em falta uma condição essencial para aumentar a dívida do Município em 2021, que era a eficácia, da qual é pressuposto impreterível a concessão de visto prévio do Tribunal de Contas.

11. Em traços gerais, a lei admite o anatocismo desde que estejam preenchidos certos requisitos de admissibilidade - a convenção das partes ser posterior ao vencimento da obrigação de juros que constitui a base do novo cálculo de juros ou uma notificação judicial do devedor exigindo o pagamento dos juros ou a sua capitalização - e seja observado um limite - o período mínimo de um ano para a capitalização dos juros - (cfr. Art.º 560.º do Código Civil).

12. Na presente situação, tal como assumido pelo acórdão recorrido, a capitalização de juros, inserta no texto do contrato, imposta a uma autarquia local, como condição para a celebração do contrato (e não através de convenção posterior ao vencimento de juros), cumulável com a cláusula penal prevista no n.º 1 da referida cláusula sétima, na qual se prevê uma sobretaxa, no caso de mora, esta cláusula conduz a um benefício excessivo e desproporcionado, sendo por isso nula, nomeadamente, em face do disposto nos Art.ºs 12.º e 19.º, alínea c), do Regime Jurídico das Cláusulas Gerais, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 446/85, de 25 de outubro, na redação atualmente vigente.

DESCRITORES: NULIDADE DA SENTENÇA / FALTA OU INSUFICIÊNCIA DA FUNDAMENTAÇÃO / ÓNUS DE FORMULAR CONCLUSÕES / LEI N.º 35/2020, DE 13/08 / LIMITES DO ENDIVIDAMENTO AUTÁRQUICO / MARGEM DISPONÍVEL DE ENDIVIDAMENTO / REGIME FINANCEIRO DAS AUTARQUIAS LOCAIS E DAS ENTIDADES INTERMUNICIPAIS (RFALEI) / DATA RELEVANTE PARA AFERIR DA MARGEM DE ENDIVIDAMENTO / PRINCÍPIO DO CONTROLO DA DÍVIDA PÚBLICA / PRINCÍPIO DA EQUIDADE INTERGERACIONAL / PRINCÍPIO DA REDISTRIBUIÇÃO DA RIQUEZA / CAPITALIZAÇÃO DOS JUROS / NULIDADE DA CLÁUSULA PENAL

1.ª Secção – PL

Data: 07/06/2022

Recurso Ordinário: 4/2022

Processo: 2521/2021

RELATOR: Nuno Miguel P. R. Coelho

NÃO TRANSITADO

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

I. RELATÓRIO

1. O Município de Vila Real interpôs recurso ordinário, para o Plenário da 1.ª Secção, do Ac. n.º 11/2022 – 1.ª S/SS, de 22/3, que recusou o visto ao contrato de empréstimo outorgado em 28/12/2021, pelo requerente e o Banco BPI, SA., na modalidade de abertura de crédito, até ao montante global de € 15.500.000,00, e pelo prazo de 20 anos, destinado a financiar o “projeto de investimento de construção do novo complexo de Piscinas do Condessais”, celebrado em 28-12-2021 com o Banco BPI, S.A., e parcialmente alterado por aditamento outorgado em 28-01-2022.
2. Esta recusa de visto fundamentou-se, em síntese, na falta de margem disponível de endividamento, à data em que o contrato foi apreciado e poderia produzir efeitos, para acomodar o montante do financiamento contratado, o que acarreta a violação do disposto no Art.º 52.º, n.º 3, alínea b), do Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais (RFALEI), norma com indiscutível natureza financeira, e, também assim, na nulidade da cláusula contratual que prevê a capitalização de juros, não previstos na autorização pedida à Assembleia Municipal, dando origem a despesa não prevista, e não permitida por lei, sendo nula a cláusula do contrato que a permite, conforme cominação estabelecida no n.º 2 do Art.º 4.º do mesmo RFALEI. Em conclusão, as ilegalidades mencionadas constituíram, para o acórdão recorrido, fundamento para a recusa do visto nos termos das alíneas a) e b) do n.º 3 do Art.º 44.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC).
3. O recorrente Município de Vila Real apresentou as alegações constantes dos autos, que aqui se dão por reproduzidas, onde formula as seguintes conclusões:

A. *Com o devido respeito que nos merecem os Sábios Juízes Conselheiros da 1.ª Secção do Tribunal de Contas, o Acórdão recorrido não procedeu à adequada integração dos preceitos aplicáveis ao pugnar pela tese pela qual a norma de natureza excepcional contida no art.º 2.º, n.º 1, da Lei n.º 35/2020, de 13 de agosto, relativa aos rácios de endividamento municipal, deverá fomentar uma análise para o futuro que integre uma “ineficácia subsequente”, tendo incorrido em erro de julgamento quanto aos pressupostos de direito.*

B. Quanto a este assunto, o Município teve oportunidade de esclarecer esse douto Tribunal Superior no ofício n.º 131941000, de 22/03/2022, pelo qual deu resposta à 2.ª Devolução, e que constitui o Facto Provado n.º 2.17 do Acórdão ora posto em crise.

C. O Município de Vila Real - à data de assinatura do contrato (28 de dezembro de 2021) e à data de envio do contrato para fiscalização prévia (30 de dezembro de 2021) - dispunha de uma margem de endividamento de € 23.627.806,62.

D. Valor esse que é superior ao valor do empréstimo, de €15.500.000.

E. À luz do disposto no artigo 52.º, n.º 3, al. b) do RFALEI e ao contrário da conclusão do Acórdão proferido por esse douto Tribunal Superior, o Município de Vila Real apresentava uma margem de endividamento suficiente para acomodar o montante do financiamento contratado.

F. E mesmo que se considerassem os limites anuais de endividamento, atendendo ao prazo de utilização de 2 anos, abrangendo 3 exercícios económicos (2022, 2023 e 2024), os montantes teriam uma execução anual de: € 3.869.600, em 2022, € 7.550.400, em 2023 e € 4.080.000, em 2024, pelo que resulta mais uma vez demonstrada a não ultrapassagem dos limites de endividamento tal como resultam da previsão legal.

G. Refira-se muito concretamente, que a letra da Lei (Lei n.º 35/2020, de 13 de agosto) aplicável à data da celebração do contrato e da sujeição a fiscalização prévia confere total conformidade ao documento contratual.

H. Não tendo sido criados na sua estatuição quaisquer condicionantes, condições ou disposições para o futuro que pudessem colocar em causa essa conformidade.

I. Nem mesmo prevista a exigência de eficácia no ano de 2021.

J. Acresce que, nos termos do disposto no art.º 44.º, n.º 2 da LOPTC:

“2 - Nos instrumentos geradores de dívida pública, a fiscalização prévia tem por fim verificar, designadamente, a observância dos limites e sublimites de endividamento e as respetivas finalidades, estabelecidas pela Assembleia da República.”

K. Tendo sido verificados escrupulosamente pelo Tribunal de Contas no caso concreto a observância dos limites e sublimites de endividamento (à data de 2021, como a Lei exigia) e as finalidades do empréstimo de médio e longo prazo, concluindo-se pela sua conformidade.

Pelo que,

L. Não podem depois ser criadas novas exigências de forma jurisprudencial (*ubi lex non distinguit nec nos distinguere debemus*).

Acrescente-se que:

M. Não se desconhece que a concessão de visto pelo Tribunal de Contas se trata de um requisito de eficácia do contrato (cfr. art.º 45.º da LOPTC), mas esse requisito não é absoluto (cfr. n.ºs 2 e 5 do art.º 45.º da LOPTC), nem pode suplantar-se à própria previsão legal que, no caso do ano de 2021 em concreto, afasta os limites de endividamento.

N. Mesmo que a supra referida interpretação legal dos preceitos aplicáveis ao caso concreto não seja suficiente para averiguar sobre a existência de erro no Acórdão recorrido – sempre com o mui douto suprimento dos Sábios Conselheiros –, sempre haveria que atender à *ratio legis* dos preceitos indicados, concretamente dos preceitos relativos à eficácia concedida pelo visto do Tribunal de Contas (cfr. art.ºs 44.º e 45.º da LOPTC).

O. Sem esquecer que os princípios ínsitos à Lei n.º 35/2020, de 13 de agosto, são o da desburocratização, da agilização de processos, da igualdade, da proporcionalidade e, em último - mas relevantíssimo - lugar, o do interesse público num período pandémico onde as entidades públicas se confrontaram com desafios inauditos.

P. Termos em que, a interpretação das normas legais e a sua aplicação se devem reger pelos mesmos princípios estruturantes.

Q. Devendo ser evitado a criação de um novo crivo que exija à entidade fiscalizada prever o que não seria previsível à data da contratação do empréstimo e da sujeição a fiscalização prévia.

R. Especialmente baseando-se na (in)eficácia do ato à data da sujeição a fiscalização prévia.

S. Não podendo – salvo o devido respeito – ser criado um regime de “invalidade subsequente” ou “derivada” não previsto no texto da lei.

T. O objeto da fiscalização prévia centra-se assim nas razões em que assenta a decisão de contratar e na verificação do procedimento administrativo legalmente devido; no exame das peças do procedimento; na conformidade dos critérios de adjudicação com os princípios e legislação vigente; na redação do contrato e sua conformidade com a decisão de contratar.

U. Pelo que o visto é um requisito de eficácia do ato, sim, mas que se reporta à produção de efeitos financeiros, e não à sua validade.

V. O substrato que esteve na origem da Lei n.º 35/2020, de 13 de agosto, mantém-se ainda para o exercício económico de 2022.

W. Não se encontrando ainda aprovado o Orçamento de Estado para o corrente ano de 2022.

X. Reforça-se assim o entendimento de que não cabe ao Tribunal de Contas – com o devido respeito que nos merecem os Sábios Conselheiros – atribuir um efeito de eficácia ao visto para além do que resulta da apreciação do contrato assinado, visando efeitos futuros de uma suposta “invalidade subsequente”, não consubstanciados na legislação em vigor à data da celebração do ato e desconsiderando o próprio escopo nas normas aplicáveis.

Y. Concretamente no que respeita à capitalização de juros e contrariamente ao que vem referido pelo Tribunal de Contas, a cláusula 7.ª do aditamento não consta qualquer anatocismo (capitalização de juros) proibido por lei.

Z. O que se encontra previsto na cláusula 7.ª, n.º 2, do contrato submetido a fiscalização prévia é que: “2. O Banco poderá capitalizar juros remuneratórios e moratórios nos termos previstos na lei.” - cfr. Facto Provado 2.11.

AA. Daqui resulta que a capitalização de juros apenas se encontra prevista no caso de ser legalmente admitida.

BB. E a verdade é que há casos em que essa capitalização é admissível, como sejam: (i) o previsto no art.º 560.º, n.º 3, do Código Civil (nos casos em que a proibição do anatocismo é contrária a regras ou usos particulares do comércio); (ii) no art.º 7.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 58/203 (relativo aos contratos de crédito celebrados com Bancos); e (iii) na própria Lei n.º 73/2013, uma vez que só haverá lugar a capitalização de juros remuneratórios e nos casos de incumprimento por parte do Município no pagamento das quantias devidas.

CC. Com o devido respeito pela posição contrária (não fundamentada) dos Sábios Conselheiros do Tribunal de Contas, não se trata de uma cláusula abusiva, excessiva ou desproporcionada para efeitos do disposto no Decreto-Lei n.º 446/85, de 25 de outubro, que aprova o Regime jurídicos das Cláusulas Gerais (doravante “LCCG”), na medida em que a mesma apenas “poderá” operar “nos termos previstos da lei”.

DD. Para além deste entendimento não ter sustentação legal, não se encontra devidamente consubstanciado pelo que é violado o dever de fundamentação da sentença (cfr. art.ºs 154.º, 195.º e 615.º, n.º 1, alínea b), do CPC e 205.º, n.º 1, da CRP ex vi o disposto no artigo 80.º da LOPTC), ocorrendo ainda uma situação de omissão de pronúncia sobre factos e questões juridicamente relevantes (cfr. art.º 615.º, n.º 1, alínea d), do CPC ex vi o disposto no artigo 80.º da LOPTC).

TERMOS EM QUE, pelas alegações e conclusões expandidas, deve o presente recurso ser admitido e, nessa sequência, revogando-se o Acórdão recorrido e substituindo-se por outro que conceda visto prévio ao Contrato.

4. Posteriormente, ao abrigo do disposto no Art.º 99.º, n.º 1, da LOPTC, o Ministério Público emitiu parecer fundamentado, pugnando, em síntese, no sentido da não procedência do recurso, no que concerne ao aventado erro de julgamento na aplicação do direito aos factos, uma vez que a recusa do visto foi escorada numa errada aplicação e interpretação dos preceitos legais aplicáveis quanto à acomodação do endividamento municipal e no que tange à (i) legalidade da cláusula de capitalização de juros e, também, no que respeita à violação do dever de fundamentação da sentença no que concerne ao decidido sobre a (i) legalidade da cláusula de capitalização de juros e à omissão do dever de pronúncia em relação ao decidido sobre a (i) legalidade da cláusula de capitalização de juros.
5. Corridos os vistos legais, cumpre apreciar e decidir.

II. QUESTÕES A DECIDIR

6. Conforme doutrina e jurisprudência constante e amplamente pacífica, o âmbito dos recursos é delimitado pelas conclusões formuladas no requerimento de recurso, sem prejuízo das questões de conhecimento oficioso (cfr. Art.ºs 97.º, n.º 1 e 100.º, n.º 2, da LOPTC, e Art.ºs 635.º, n.ºs 3 e 5, e 639.º, n.ºs 1 e 2, do Código de Processo Civil – CPCivil -, estes *ex vi* Art.º 80.º da mesma LOPTC).
7. Tendo em conta este contexto normativo e o teor das conclusões efetuadas pela recorrente, são as questões em apreciação, aqui colocadas na lógica correta da sua apreciação sequencial:
 - . (i) vícios de falta de fundamentação e de omissão de pronúncia do acórdão recorrido no que respeita à aventada ilegalidade da cláusula de capitalização de juros; e
 - . (ii) erro de julgamento na aplicação do direito aos factos, uma vez que a recusa do visto foi escorada numa errada aplicação e interpretação dos preceitos legais aplicáveis quanto à acomodação do endividamento municipal e no que tange à (i)legalidade da cláusula de capitalização de juros.

III. FUNDAMENTAÇÃO

III.1 DE FACTO

8. Na decisão recorrida foi dada por assente, por provada, a seguinte factualidade, não impugnada nestes autos de recurso, que se mantém:
 - 2.1 Na reunião ordinária da Câmara Municipal de Vila Real de 8-11-2021 foi deliberado, por maioria, na sequência de proposta apresentada pelo Presidente daquele órgão executivo, submeter à Assembleia Municipal a aprovação da “Construção do Novo Complexo de Piscinas do Codessais, a ser financiado através da contratação de um empréstimo bancário de médio e longo prazos até ao valor de € 15.500.000,00”.
 - 2.2 Na sequência da referida deliberação foram consultadas seis instituições de crédito, para apresentação de proposta.
 - 2.3 Foram apresentadas 4 propostas (Banco BPI, Caixa Geral de Depósitos, Caixa de Crédito Agrícola Mútuo de Trás-os-Montes e Alto Douro, e Santander Totta), tendo a comissão de análise, proposto a adjudicação à proposta apresentada pelo Banco BPI, S.A.
 - 2.4 Na reunião ordinária da Câmara Municipal de 6-12-2021 foi deliberado, por maioria, submeter à aprovação da Assembleia Municipal a “autorização para a contratação do empréstimo bancário no valor de € 15.500.000,00 ao Banco BPI, conforme relatório de análise de propostas”.

2.5 Tendo a Assembleia Municipal, na sessão ordinária de 27-12-2021, na qual estiveram presentes 39 dos 41 membros em efetividade de funções, aprovado, por maioria (31 votos a favor, 1 voto contra e sete abstenções), a proposta da Câmara Municipal, deliberando autorizar o Município a contrair um empréstimo de longo prazo junto do Banco BPI, S.A., até ao montante de € 15.500.000,00, destinado a financiar a “Construção do novo Complexo de Piscinas do Codessais”.

2.6 Em reunião extraordinária da Câmara Municipal realizada em 28-12-2021 foi aprovada, por maioria a minuta do contrato.

2.7 E na mesma data foi celebrado entre o Município de Vila Real e o Banco BPI, SA, o referido contrato de empréstimo, na modalidade de abertura de crédito, até ao valor global de € 15.500.000,00, para vigorar pelo prazo de 20 anos.

2.8 De acordo com a cláusula terceira do contrato, o empréstimo destina-se a ser utilizado pelo Município “na realização do projeto de investimento de construção do novo complexo de piscinas do Condessais”.

2.9 Consta da cláusula quarta, sob a epígrafe “Utilização e Confissão de Dívida”, que:

“1. A utilização do crédito será efetuada, por uma ou mais vezes até ao limite global (...), no prazo máximo de 2 (dois) anos, contados desde a data de emissão do visto do Tribunal de Contas (...)”.

2.10 Por sua vez, a cláusula 17.^a, sob a epígrafe “Entrada em Vigor”, estabelece que:

“1. Os prazos constantes do presente contrato serão contados da data de emissão do visto do Tribunal de Contas, sendo que o mesmo contrato só produzirá efeitos na data em que forem entregues ao Banco os seguintes documentos:

a. (...);

b. Prova de obtenção do visto do Tribunal de Contas ao presente contrato;”

(...)”.

2.11 Na sequência da devolução efetuada pelo DFP, na qual foi questionada a legalidade de algumas cláusulas do contrato, através de aditamento outorgado em 28-01-2022, as partes acordaram em alterar parcialmente as cláusulas sétima e décima, tendo o ponto 2 da cláusula sétima passado a ter a seguinte redação:

“2. O Banco poderá capitalizar juros remuneratórios e moratórios nos termos previstos na lei”.

Em substituição da redação inicial, que era a seguinte:

“2. Nas situações previstas na cláusula Causas de Vencimento Antecipado do Crédito, caso o Banco exija ao(s) Municípios o pagamento imediato de todo o montante em dívida do Crédito, incidirá sobre aquele montante a taxa de juros remuneratórios, acrescida da sobretaxa legal da mora referida no número anterior, e será aplicada a contar da data em que tal exigência seja comunicada ao Município em mora.”

2.12 Da cláusula 10.^a, n.º 1, alínea b), passou a constar:

“Não subordinação das Obrigações: todas as obrigações, encargos ou sujeições que deste Contrato emergem para o Município não ficarão, por qualquer modo, subordinados ou dependentes de outro Contrato, celebrado ou a celebrar.”

2.13 No anexo VI, datado de 28-12-2021, o Município informou o seguinte quanto ao “Apuramento da Capacidade de Endividamento a 30 de novembro de 2021”:

- Limite da dívida total da autarquia para 2021 (1,5 a média da receita corrente líquida cobrada nos últimos 3 anos): € 45.302.172,94;
- Montante da dívida total em 30-11-2021, excluindo operações extraorçamentais e empréstimos excecionados: € 20.774.366,32;
- Margem absoluta: € 24.527.806,62;
- Margem utilizável (20%) – Suspensa, nos termos do n.º 1 do artigo 2.º da Lei n.º 35/2020: € 24.527.806,62;
- Montante de empréstimos já contratualizados e não refletidos na dívida: € 900.000,00;
- Montante efetivamente disponível para endividamento: € 23.627.806, 62.

2.14 Com a resposta à devolução administrativa juntou novo anexo, datado de 4-02-2022, do qual consta para o ano de 2022 a margem disponível para endividamento de € 5.096.330,97, apurada com base nos seguintes elementos:

- Limite da dívida total da autarquia para 2022 (1,5 a média da receita corrente líquida cobrada nos últimos 3 anos): € 50.030.798,66;
- Montante da dívida total em 31-01-2022, excluindo operações extraorçamentais e empréstimos excecionados: € 20.049.143,78;
- Margem absoluta: € 29.981.654,87;
- Margem utilizável (20%): € 5.996.330,97;
- Montante de empréstimos já contratualizados e não refletidos na dívida: € 900.000,00;
- Montante efetivamente disponível para endividamento: € 5.096.330,97.

2.15 Veio ainda juntar um anexo datado de 2-03-2022, respeitante ao apuramento da capacidade de endividamento a 1-01-2022, do qual consta que nessa data tinha uma margem disponível de € 6.590.611,92.

2.16 Em sede de devolução jurisdicional o Município foi instado a pronunciar-se, entre outras, com as seguintes questões:

1- Justifique, legalmente, tendo em conta o disposto no artigo 52.º, n.º 3, al. b) do RFALEI e as finalidades específicas da fiscalização prévia nos contratos de empréstimo (vd. artigo 44.º, n.º 2 da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas) que o Município não disponha, à data da apreciação do contrato para efeitos de concessão ou recusa de visto, de margem de endividamento suficiente para acomodar o montante do financiamento contratado;

2- Na sequência da questão anterior, pondere a redução do montante contratualizado de modo a que o valor total do mesmo não ultrapasse, em 2022, 20% da capacidade de endividamento do Município, tal como legalmente exigido.

4- Esclareça o sentido e alcance do teor da cláusula 7.ª, n.º 2 alterada pela adenda, que prevê a possibilidade de capitalização de juros, que tem como efeitos o anatocismo (vd. artigo 560.º do Código Civil), bem como a alteração da finalidade do empréstimo (na parte capitalizada), a realização de despesa não autorizada e alteração do respetivo resultado financeiro, em desrespeito do disposto no n.º 1 do artigo 51.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro;

5- Na sequência dos pontos anteriores, pondere a conformação legal do contrato, ainda que por adenda, enviando ainda cópia da deliberação que aprove as alterações contratuais introduzidas.

(...)

7- Remeta, ainda, em conformidade com as alterações supra sugeridas, certidão das deliberações dos órgãos municipais que as aprovaram, bem como novos documentos ajustados e atualizados à data mais próxima possível da resposta a este Tribunal (Anexos Ia VII à Resolução nº 1/2020, na versão atualizada).

2.17 Na sua pronúncia, veio dizer o seguinte:

Sobre o ponto 1 - O Município de Vila Real à data de assinatura do contrato (28 de dezembro de 2021) e à data de envio do mesmo para apreciação pelo Tribunal de Contas, para obtenção de Visto (30 de dezembro de 2021) dispunha de uma margem de endividamento de € 23.627.806,62 (conforme Anexo VI, então remetido), superior ao valor do empréstimo que é de € 15.500.000, tendo deste modo, margem de endividamento suficiente para acomodar o montante do financiamento contratado, á luz do disposto no artigo 52.º, n.º 3, al. b) do RFALEI e as finalidades específicas da fiscalização prévia nos contratos de empréstimo (artigo 44.º, n.º 2 da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas). Por outro lado, e analisando o impacto do empréstimo ao nível do aumento da dívida pública do Município e a sua adequação com os limites anuais de endividamento, temos que: o empréstimo tem um prazo de utilização de 2 anos, abrangendo 3 exercícios económicos (2022, 2023 e 2024), sendo os montantes utilizados á medida da execução da empreitada, que conforme consta no PPI 2022-2026, terá a seguinte execução anual: 2022 - € 3.869.600, 2023 - € 7.550.400 (deduzido € 199.600 de forma ao total dos 3 anos coincidir com o valor do empréstimo), 2024 - € 4.080.000, importa assim demonstrar que o Município não ultrapassa para cada um desses anos os respetivos limites. O quadro seguinte compara o valor da utilização do empréstimo anual, com a margem de endividamento previsível para cada um dos próximos 3

anos, considerando-se a Receita Corrente de 2022 e 2023, os valores constantes no Orçamento da Receita de 2022.

		2022	2023	2024
A	Valor de Empréstimo a Utilizar	3 869 600,00	7 550 400,00	4 080 000,00
B	Margem efetivamente disponível para endividamento	6 590 611,92	7 960 638,40	7 103 575,93
B - A	MARGEM POR UTILIZAR	2 721 011,92	410 238,40	3 023 575,93

Fica assim demonstrado que a contração e utilização deste empréstimo, não conduz ao aumento da dívida pública do Município de Vila Real entre 2022 e 2024, para além da Margem Efetivamente Disponível para Endividamento;

Sobre o ponto 2 – Conforme demonstrado no ponto 1, o valor atual do empréstimo será utilizado ao longo de 3 exercícios económicos (2022, 2023 e 2024), não ultrapassando em nenhum deles a capacidade de endividamento do Município, para cada um desses anos;

(...)

Sobre o ponto 4 – A atual redação da cláusula 7.ª, n.º 2 do contrato tem apenas como objetivo ressarcir o Banco, num cenário hipotético, do atraso do Município no cumprimento do plano de pagamentos do empréstimo definido no contrato, sendo que o mesmo a ser realizado, será efetuada “nos termos previstos na lei” (conforme indicado na redação desta cláusula), nomeadamente do disposto no n.º 1 do artigo 51.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro. Ou seja, não há qualquer violação do n.º 1 do artigo 51.º da Lei 73/2013, uma vez que só haveria lugar a capitalização de juros nas situações de incumprimento por parte do Município no pagamento das quantias devidas, pois a finalidade do crédito mantém-se;

Sobre o ponto 5 – Face aos esclarecimentos agora prestados, não se nos afigura necessário a realização de alterações ao contrato, uma vez que o mesmo, no nosso entendimento, e salvo melhor opinião, encontra-se em conformidade legal;

(...)

Sobre o ponto 7 - Não foram efetuadas deliberações dos órgãos municipais, adicionais àquelas já remetidas ao Tribunal de Contas, relativas a este contrato de empréstimo.»

II. 2 DE DIREITO

9. Como se expôs anteriormente, as questões a decidir neste recurso são:

- (i) aferir dos aventados vícios de falta de fundamentação e de omissão de pronúncia do acórdão recorrido no que respeita à aventada ilegalidade da cláusula de capitalização de juros; e
- (ii) apreciar dos erros decisórios ou de julgamento na aplicação do direito aos factos, uma vez que, no dizer da entidade recorrente, a recusa do visto foi escorada numa errada aplicação e interpretação dos preceitos legais aplicáveis quanto à acomodação do endividamento municipal e no que tange à (i)legalidade da cláusula de capitalização de juros.

10. Recorde-se, neste conspecto, que as entidades fiscalizadas estão sujeitas ao ónus de alegarem e provarem o preenchimento dos requisitos legais para obtenção do visto, atento o disposto no Art.º 81.º, n.º 1, da LOPTC, as instruções constantes da Resolução n.º 1/2020 da 1.ª Secção do Tribunal de Contas (TdC)¹, aprovada ao abrigo do Art.º 77.º, n.º 1, al. b), da LOPTC e os respetivos encargos instrutórios decorrentes do conteúdo das devoluções determinadas pelo Departamento de Fiscalização Prévia (DFP) e pelo TdC, com suporte no disposto pelo Art.º 81.º, n.º 1, da LOPTC.
11. Tal como se expendeu, as conclusões das alegações definem o objeto do recurso e delimitam o âmbito de intervenção do tribunal *ad quem* (cf. Art.ºs 635.º, n.º 4, e 639.º, n.º 1, do CPCivil), sem prejuízo das questões passíveis de conhecimento oficioso (cf. art.º 608.º, n.º 2, *ex vi* art.º 663.º, n.º 2, do CPCivil), normas supletivamente aplicáveis ao presente recurso nos termos do art.º 80.º da LOPTC.
12. Na apreciação do recurso, 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 e conclusões de recurso, além de que não tem de se pronunciar sobre as questões cuja decisão fique prejudicada, tudo conforme resulta do disposto nos Art.ºs 608.º, n.º 2, e 663.º, n.º 2, ambos do CPCivil.

(i) Dos aventados vícios de falta de fundamentação e de omissão de pronúncia do acórdão recorrido

13. Aferindo os fundamentos do recorrente na sua correta sequência lógica, considera o mesmo que o acórdão padece dos vícios da falta de fundamentação e omissão de pronúncia no que concerne

¹ Publicada no *Diário da República*, 2.ª série, de 04/05/2020, revista pelas Resoluções n.º 2/2020 e n.º 4/2020 e integralmente republicada no *DR*, 2.ª série, de 14/07/2020 e, na sua atual versão, no *DR*, 2.ª série, de 05/01/2021.

ao decidido sobre a (i)legalidade da cláusula de capitalização de juros, porquanto “(...) não se encontra devidamente consubstanciado falhando no esclarecimento de porque é que se trata de um "benefício excessivo e desproporcionado””.

14. Cumpre apreciar destes vícios, sabendo que o dever de fundamentação das decisões judiciais é uma realidade imanente a todos os sistemas de justiça que nos são próximos, mesmo que sejam detetáveis variáveis do grau de exigência em função das matérias em causa, do tipo de decisão ou da tradição histórica e cultural de cada país. Este dever constitui, nos modernos Estados de Direito, um dos pressupostos do chamado “processo equitativo” a que aludem o Art.º 6.º da Convenção Europeia dos Direitos Humanos e o Art.º 20.º, n.º 4, da Constituição da República Portuguesa. Esta mesma Constituição dispõe no n.º 1 do seu Art.º 205.º que “as decisões dos tribunais que não sejam de mero expediente são fundamentadas na forma prevista na lei”. Por seu turno a sentença é, por definição, a decisão vocacionada para a solução definitiva do problema concreto que foi colocado ao tribunal. Como tal, porque representa a definição do direito do caso concreto deve ser, um documento de fácil leitura, simples, claro, logicamente ordenado, enxuto e esgotante. Na verdade, o âmbito do princípio constitucional da fundamentação das decisões tem como corolários, para além da publicidade e do duplo grau de jurisdição, a generalidade, a indisponibilidade e a completude.
15. Na vinculação constitucional a um modelo de fundamentação da sentença que garanta os princípios da completude e da indisponibilidade, com as restrições normativas mencionadas e que decorrem das exigências da suficiência, da coerência e da concisão.
16. Tem-se entendido que a fundamentação da sentença cível, aqui aplicável como paradigma supletivo, como decorre das normas dos Art.ºs 607.º e 608.º, ambos do CPCivil, é composta por dois grandes segmentos: . um primeiro que consiste na enumeração dos factos provados e não provados; e . outro que consiste na exposição, concisa, mas completa, dos motivos, de facto e de direito, que fundamentam a decisão, com indicação e exame crítico das provas que contribuíram para a formação da convicção do tribunal.
17. A enumeração dos factos provados e dos factos não provados, mais não é do que a narração de forma metódica, dos factos que resultaram provados e dos factos que não resultaram provados, com referência às peças processuais de necessário impulso processual dos petionantes, e ainda dos factos provados que, com relevo para a decisão, e não constando de nenhuma daquelas peças processuais, resultam do que se encontra documentado nos autos. É esta enumeração de factos que permite concluir se o tribunal conheceu ou não, de todas as questões de facto que constituíam o objeto do processo.

18. A exposição dos motivos de facto e de direito que fundamentam a decisão deve ser completa mas tem que ser concisa, contendo e enunciação das provas que serviram para fundar a convicção alcançada pelo tribunal.
19. Assim, na concretização da estrutura da sentença a fundamentação impõe que todas as questões suscitadas e decididas devem ser objeto de fundamentação (o chamado princípio da completude), embora de uma forma concisa.
20. Igualmente a fundamentação deve sempre ser suficiente, coerente e razoável, de modo a permitir cumprir as finalidades referidas que lhes estão subjacentes (endo e extra processuais, que foram referidas).
21. Nesta incursão pela dimensão normativa e constitucional da fundamentação importa para os autos fazer salientar que a sentença como documento onde estão refletidas as opções decorrentes do julgamento, funciona como um todo e nesse sentido as várias dimensões factuais e justificativas que a compõem devem articular-se, em toda a estrutura da fundamentação (relativa à matéria de facto e relativa às questões de direito).
22. Determina o Art.º 615.º do CPCivil, n.º 1, nas suas várias alíneas, que é nula a sentença que não estiver assinada, que não especifique os fundamentos de facto e de direito que justificam a decisão, que contenha contradição entre os fundamentos e a decisão ou em que ocorra alguma ambiguidade ou obscuridade que comporte a ininteligibilidade da mesma decisão, que deixe de pronunciar-se sobre questões que devesse apreciar ou conhecesse de questões de que não podia tomar conhecimento, ou que tenha havido condenação em quantidade superior ou em objeto diverso do pedido.
23. No domínio das instâncias superiores, o acórdão proferido também é nulo quando for lavrado contra o vencido ou sem o necessário vencimento, nos termos do disposto na 2.ª parte do n.º 1 do Art.º 666.º do CPCivil.
24. Nos termos dos n.ºs 2 a 4 do mesmo preceito legal, estas nulidades devem ser arguidas ou conhecidas em recurso, sendo lícito ao tribunal suprir algumas dessas nulidades nas situações aí mencionadas.
25. Ora compulsada a fundamentação da decisão recorrida, torna-se claro que o mesmo acórdão de recusa de visto não padece dos invocados vícios de falta de fundamentação e omissão de pronúncia.
26. Relembre-se, aqui, o que o acórdão recorrido considerou para consubstanciar a conhecida ilegalidade da cláusula de capitalização de juros.

27. O acórdão recorrido não deixou de referir que, embora o princípio geral seja o da proibição da capitalização de juros, a lei admite o anatocismo em certos casos — previstos na legislação bancária e desde que estejam preenchidos certos requisitos de admissibilidade, como a convenção das partes ser posterior ao vencimento da obrigação de juros — cfr. Art.º 560.º, n.º 1, 1.ª parte, do Código Civil.
28. No ponto 45 (§§§) desse mesmo acórdão foi ponderado que “No presente caso, a capitalização de juros, inserta no texto do contrato, imposta a uma autarquia local, como condição para a celebração do contrato (e não através de convenção posterior ao vencimento de juros), cumulável com a cláusula penal prevista no n.º 1 da referida cláusula sétima, na qual se prevê uma sobretaxa, no caso de mora, esta cláusula conduz a um benefício excessivo e desproporcionado, sendo por isso nula, nomeadamente, em face do disposto nos artigos 12.º e 19.º, alínea c), do Regime Jurídico das Cláusulas Gerais, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 446/85, de 25 de outubro, na redação atualmente vigente”.
29. Nesta ponderação, constata-se que a fundamentação apresentada é claramente suficiente para a entidade fiscalizada, agora recorrente, compreender o seu sentido, de forma a proceder à sua apreciação e análise com discernimento crítico, designadamente, como no caso vertente, através da interposição de recurso, o que na verdade não deixou de acontecer.
30. Serve tudo isto para dizer que o acórdão recorrido não enferma de qualquer insuficiência da fundamentação porquanto apreciou, fundadamente, a questão de saber se era ou não legalmente possível a existência de cláusula sobre capitalização de juros, inserta no texto do contrato, imposta ao Município de Vila Real, ora recorrente, indicando claramente os motivos que levaram à decisão, designadamente a imposição ab initio da capitalização de juros exigência, como vimos, legalmente proibida - como condição essencial para a celebração do contrato e a cumulação desta com uma cláusula penal nula por levar a um benefício excessivo e desproporcionado do banco credor.
31. A falta da fundamentação invocada pela recorrente quanto à matéria em referência, está sustentada, assim, tal como, aliás expressa o parecer do Ministério Público nesta instância de recurso, na mera discordância relativamente ao decidido, pelo que tal vício não poderá proceder nem consubstanciar a causa de nulidade da decisão prevista no Art.º 615.º, n.º 1, alínea b), do CPCivil.
32. Também no que respeita à invocada omissão do dever de pronúncia em relação ao decidido sobre a ilegalidade da cláusula de capitalização de juros, teremos que concluir que a mesma alegação se deve tomar como claramente improcedente.

33. Na verdade, nas suas conclusões o aqui recorrente limita-se a invocar, sem qualquer tipo de argumentação ou suporte factual, que há omissão do dever de pronúncia em relação ao decidido sobre a (i)legalidade da cláusula de capitalização de juros.
34. As conclusões do recurso não se podem limitar a simples afirmações de procedência do pedido do recorrente, com indicação das normas jurídicas violadas, exigindo o CPCivil, no seu Art.º 639.º, n.º 1, que nelas se mencionem, resumidamente, os fundamentos por que se pede a revogação do acórdão colocado em crise.
35. Nas alegações do recorrente não se encontram os fundamentos que permitam preencher esse ónus alegatório, antes se encontra a mera asserção de omissão de pronúncia exposta numa das conclusões, e estes fundamentos não podem proceder até em vista do que foi apreciado acerca da alegada ausência de fundamentação do mesmo acórdão, pelo que também este outro fundamento do recurso terá de improceder.
36. Também assim, como veremos no excursus da restante fundamentação deste acórdão de recurso, não se encontram quaisquer razões que nos façam concluir que a decisão recorrida deixou alguma questão adjetiva ou substantiva por apreciar em violação do seu dever de fundamentação e pronúncia.
- (ii) Dos alegados erros decisórios ou de julgamento na aplicação do direito aos factos (a recusa do visto foi escorada numa errada aplicação e interpretação dos preceitos legais aplicáveis quanto à acomodação do endividamento municipal e no que tange à (i)legalidade da cláusula de capitalização de juros?)
37. Passemos, pois, à análise dos demais fundamentos do recurso que pretendem retirar ao acórdão, na sua fundamentação, o vício decisório do erro de direito na apreciação dos factos, isto porque a recusa do visto foi escorada numa errada aplicação e interpretação dos preceitos legais aplicáveis quanto à acomodação do endividamento municipal e no que tange à (i)legalidade da cláusula de capitalização de juros.
38. Segundo o recorrente o acórdão recorrido, apesar de ter atendido às datas da assinatura do contrato de empréstimo que o Município de Vila Real celebrou com o Banco BPI, S.A. e da submissão de tal contrato a fiscalização prévia pelo TdC, respetivamente em 28/12/2021 e em 30/12/2021, não deu relevância às mesmas para conceder o visto prévio ao contrato, sendo que era essencial que o fizesse, tendo em conta que, nessas datas, vigorava norma de natureza excecional – o Art.º 2.º, n.º 1, da Lei n.º 35/2020, de 13 de agosto — quanto aos rácios de endividamento municipal que preceituava que "O disposto na alínea b) do n.º 3 do Art.º 52.º da

Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, que estabelece o Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais (RFALEI), não se aplica nos anos de 2020 e 2021. Ou seja, o recorrente entende que o regime do n.º 3, alínea b) do Art.º 52.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro (RFALEI) era inaplicável à situação concreta, porquanto não se aplica a regra que resulta desse preceito que estatui que os municípios que cumprem o limite total da dívida só podem aumentar, em cada exercício, o valor correspondente a 20% da margem disponível no início de cada um dos exercícios, sendo que se o contrário fosse possível, mesmo assim, o recorrente dispunha de uma margem de endividamento suficiente para acomodar o montante do financiamento contratado de harmonia com o exigido pela norma referida do RFALEI.

39. Mais alega o recorrente, ainda, que mesmo que se considerassem os limites anuais de endividamento, abrangendo 3 exercícios económicos (2022, 2023 e 2024) a execução anual não ultrapassava os limites de endividamento exigidos legalmente.
40. Mais entendendo como errada a aplicação e interpretação dos Art.ºs 44.º e 45.º, ambos da LOPTC, ao considerar-se no acórdão recorrido que o visto, para além de ser um requisito de eficácia do ato — o que está certo - representa, o que é erróneo, também uma condição quanto à validade do ato.
41. Por outro lado, o mesmo recorrente considera errada a interpretação quanto à (i) legalidade da cláusula de capitalização de juros, porquanto não está prevista na cláusula 7.a do aditamento ao contrato de empréstimo qualquer anatocismo (capitalização de juros) proibido por lei, pois o que se diz na cláusula 7.ª, n.º 2, do contrato submetido a fiscalização prévia é que "[o] Banco poderá capitalizar juros remuneratórios e moratórios, nos termos previstos na lei.", donde não poder o acórdão recorrido considerar esta cláusula nula por entender que conduz a um benefício excessivo e desproporcionado, em face do disposto nos Art.ºs 12.º e 19.º, alínea c), do Regime Jurídico das Cláusulas Gerais, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 446/85, de 25 de outubro, na redação atual.
42. Há que apreciar destes fundamentos de recurso, sabendo que o acórdão recorrido ao referir que a verificação da observância dos limites de endividamento só pode ter lugar aquando da decisão sobre a concessão ou a recusa do visto — que ocorreu em 2022 - ao contrato, celebrado em 28/12/2021, que foi submetido a fiscalização prévia, fundamentou essa posição recorrendo aos padrões normativos que ditam, na fiscalização prévia, a finalidade, os fundamentos e os efeitos da recusa de visto (cfr. Art.ºs 44.º, n.º 2, e 45.º, n.º 4, ambos da LOPTC, referindo, ainda, nessa decorrência, as consequências jurídicas do endividamento municipal, com a invocada violação

dos limites desse mesmo endividamento, tal como previsto no Art.º 52.º, n.º 3, alínea b), do RFALEI, aprovado pela citada Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro.

43. Com base na interpretação que fez, ajustada às normas jurídicas referidas, justificou o afastamento do regime excecional do mencionado Art.º 2.º, n.º 1, da Lei n.º 35/2020, de 13 de agosto, na aplicação do disposto no Art.º 45.º, n.º 4 da LOPTC que estabelece que o contrato não produz quaisquer efeitos antes do visto.
44. Esta mesma linha de entendimento veio, entretanto, a ser retomada e reforçada pelo Acórdão n.º 13/2022, 1.ª Secção – SS, de 5/4/2022, no processo n.º 2524/2021, que reiterou que a apreciação dos limites do endividamento autárquico não deve ficar restrita à data da celebração do contrato, mas deve, identicamente, atender à data da decisão de concessão ou recusa de visto.
45. Isto porque o Art.º 52.º, n.º 3, al. b), do RFALEI, proíbe que em cada exercício, aferido pelo seu início, pelo dia 01/01, os municípios se endividem para além de 20% da margem disponível.
46. Essa norma pretende controlar o aumento futuro desse endividamento, aumento esse que opera, necessariamente, quando o contrato de empréstimo começa a produzir os seus efeitos.
47. Consequentemente, o campo operativo deste Art.º 52.º, n.º 3, al. b), do RFALEI, não deve ficar cingido à data da celebração do contrato, mas deve atender, também, à data do início da correspondente produção de efeitos.
48. Nessa medida, ainda que por força da Lei n.º 35/2020, de 13/08, estivesse suspenso o limite indicado neste Art.º 52.º, n.º 3, al. b), da RFALEI, relativamente aos empréstimos contraídos nos anos de 2020 e 2021, para vigorarem nesses anos e seguintes, essa suspensão não opera quando se está a apreciar um empréstimo que apesar de ter sido celebrado no final do ano de 2021, visava produzir efeitos – afinal, ser efetivamente executado - no ano seguinte, de 2022.
49. Mais se recorde, que o pedido de fiscalização prévia relativo ao contrato de empréstimo foi recebido pelo TdC em 30/12/2021, no dia anterior ao termo da suspensão do regime do Art.º 52.º, n.º 3, al. b), do RFALEI.
50. Igualmente, nos termos contratados, o empréstimo destinava-se a ser utilizado “por uma ou mais vezes até ao limite global (...), no prazo máximo de 2 (dois) anos, contados desde a data de emissão do visto do Tribunal de Contas (...)”, cláusula 4.ª, pelo que o contrato só iria produzir efeitos após essa decisão. Nos termos da cláusula 17.ª do mesmo contrato, sob a epígrafe “Entrada em Vigor”, estabelecia-se que: “1. Os prazos constantes do presente contrato serão

contados da data de emissão do visto do Tribunal de Contas, sendo que o mesmo contrato só produzirá efeitos na data em que forem entregues ao Banco os seguintes documentos:

- a. (...);
- b. Prova de obtenção do visto do Tribunal de Contas ao presente

contrato; (...)"

51. Conforme decorre dos Art.ºs 44.º, 45.º, 77.º, n.º 2, 81.º a 85.º, estes da LOPTC e dos Art.ºs 31.º e 102.º a 106.º, estes do Regulamento do TdC, após a receção do pedido de fiscalização prévia, o mesmo é distribuído e apreciado pelos serviços administrativos do TdC. Suscitando-se dúvidas sobre o pedido, o processo é levado à sessão de visto e deve ser decidido no prazo máximo de 30 dias úteis após a data do registo de entrada no TdC, sob pena de se formar visto tácito.
52. Nestes termos, era certo e seguro que o presente contrato não seria visado pelo TdC ainda durante o ano de 2021, pois o correspondente pedido foi apresentado no penúltimo dia útil desse ano e da tramitação legal decorre evidente que a decisão do TdC não poderia ocorrer durante o indicado ano civil de 2021.
53. No restante, como já se disse, a entidade fiscalizada assume que contratou em 28/12/2021, mas visando que o contrato produzisse efeitos só no ano seguinte, após o visto do TdC.
54. Para além disso, foi expressamente convencionado no contrato de empréstimo que o crédito só poderia ser utilizado após o visto do TdC e que os prazos contratuais só iniciavam a sua contagem após esse visto.
55. Apreciado o fim pelo qual se contratou o presente empréstimo, ou o seu objeto, parece também relativamente evidente que o mesmo não visa fazer face a despesas decorrentes dos efeitos da situação epidemiológica provocada pelo COVID, ou decorre de um acréscimo atual dessas despesas. Isto é, o contrato em apreço, pelo seu objeto, não se integra, efetivamente, na situação excecional e temporária que justificou o quadro legal previsto nas indicadas Leis n.ºs 4-A/2020, de 06/04 e 35/2020, de 13/08.
56. Pelo exposto, ressalta com alguma clareza do referido regime legal e da factualidade trazida a este processo, que o Município, aqui recorrente, celebrou o presente contrato de empréstimo de médio/longo prazo, para aplicação em investimentos, ainda durante o ano de 2021, para assim poder valer-se da suspensão do Art.º 52.º do RFALEI, que foi introduzida pelo Art.º 2.º, n.º 1, da Lei n.º 35/2020, de 13/08, ainda que soubesse que o contrato em questão não se integrava material ou substancialmente no fim pelo qual aquela suspensão operou e que não iria produzir efeitos durante o tempo em que vigorava o referido regime temporário e excecional.

57. Concordamos, por tudo isto, com esta apreciação jurisprudencial, já reiterada por dois acórdãos de recusa de visto sobre a mesma questão essencial, que se baseia numa convergência de argumentos interpretativos e de outros elementos vários - incluindo a natureza da fiscalização prévia, os princípios de contratação pública e os limites do endividamento das entidades públicas - que sustentam uma tese que suplanta a regra aparentemente mais imediata de aplicação da lei no tempo que derivaria da apreciação da mera índole contratual (validade substancial ou formal) do empréstimo apresentado a fiscalização prévia e da sua data de celebração.
58. Na verdade, traduzir-se-ia num resultado completamente incongruente com o alcance teleológico das normas que regulam a disciplina financeira de determinado contrato público de empréstimo que irá ter todo o seu percurso de vida útil para além do final de 2021, portanto no ano corrente de 2022 e seguintes, e, portanto, com todo o seu expressivo impacto financeiro e de dívida pública para futuro, que esse mesmo empréstimo não fosse apreciado à luz das normas vigentes aplicáveis à data da fiscalização prévia do Tribunal de Contas.
59. Assim, tal como se refere no mencionado Acórdão n.º 13/2022, 1.ª Secção – SS, que aqui seguimos de perto, ainda que o presente contrato tenha sido celebrado em 28/12/2022, enquanto vigorava a Lei n.º 35/2020, de 13/08, e estava suspensa a aplicação do Art.º 52.º, n.º 3, al. b), da RFALEI, essa mesma circunstância não arreda a obrigação deste TdC de aferir o cumprimento do limite fixado no Art.º 52.º, n.º 3, al. b), da RFALEI, na data em que concede ou recusa o visto, pois nesta última data o citado normativo já estava novamente em vigor e vinculava a entidade fiscalizada e o próprio TdC.
60. Assim, para efeitos da delimitação do âmbito de aplicação do Art.º 52.º, n.º 3, al. b), da RFALEI, releva não a estrita data da contratação ou da contração do empréstimo mas, sobretudo, a data da produção de efeitos dessa mesma contratação.
61. Este relevo da data de produção dos efeitos do contrato (ou da contração da dívida) é um corolário da devida conformação do âmbito de aplicação das normas que aqui se sucedem no tempo, designadamente o Art.º 2.º, n.º 1, da Lei n.º 35/2020, de 13 de agosto e o Art.º 52.º, n.º 3, al. b), da RFALEI.
62. Como já se indicou, a Lei n.º 35/2020, de 13/08, suspendeu relativamente aos anos de 2020 e 2021 o limite ao endividamento fixado no art.º 52.º, n.º 3, al. b), da RFALEI, para assim aliviar nos anos de 2020 e 2021 o condicionamento que decorria de tal preceito e permitir aos municípios enfrentar melhor as despesas acrescidas que decorreram da pandemia.

63. A Lei n.º 35/2020, de 13/08, cessou a sua vigência *ope legis*, em 31/12/2021. Consequentemente, a partir de 01/01/2022, o Art.º 52.º, n.º 3, al. b), da RFALEI, retomou a sua aplicação e voltou a vincular o Município em causa, que passou a só poder endividar-se, em cada exercício, até 20% da margem disponível.
64. Preceitua o Art.º 12.º, n.º 1, 1.ª parte, do Código Civil (CCivil), que a lei nova só dispõe para futuro. Porém, estipula a 2.ª parte do mesmo preceito legal (Art.º 12.º, n.º 2, 2.ª parte, do mesmo CCivil), que quando a lei nova “dispuser diretamente sobre o conteúdo de certas relações jurídicas, abstraindo dos factos que lhes deram origem, entender-se-á que a lei abrange as próprias relações já constituídas, que subsistam à data da sua entrada em vigor”, isto é, a lei nova tem aplicação imediata.
65. Seguindo Baptista Machado, poder-se-ia *“sintetizar a teoria da aplicação das leis no tempo distinguindo entre constituição e conteúdo das situações jurídicas. À constituição das situações jurídicas (requisitos de validade, substancial e formal, factos constitutivos) aplica-se a lei do momento em que essa constituição se verifica; ao conteúdo das situações jurídicas que subsistem à data do início de vigência da lei nova aplica-se imediatamente esta lei, pelo que respeita ao regime futuro deste conteúdo e seus efeitos, com ressalva das situações de origem contratual relativamente às quais poderia haver uma como que “sobrevigência” da lei antiga”* – assim, *Introdução ao Direito e ao Discurso Legitimador*, (13.ª reimpressão), 2001, Coimbra: Almedina, pp. 233-234.
66. Como decorre do acima explanado, o Art.º 52.º, n.º 3, al. b), da RFALEI, visa regular os efeitos jurídicos de uma relação negocial duradoura, os efeitos dessa relação que perduram no tempo. Aquele preceito não visa regular os factos (instantâneos) que estão na base ou que permitiram a celebração do negócio, nem os efeitos instantâneos que do mesmo deriva. Diferentemente, o citado preceito visa regular, especificamente, os efeitos jurídicos que decorrem do negócio celebrado nos seus exercícios subsequentes, visa regular e limitar o aumento do endividamento futuro do município (conforme o citado preceito o município, “só pode aumentar, em cada exercício, o valor correspondente a 20 /prct. da margem disponível no início de cada um dos exercícios”).
67. Por seu turno, a citada Lei n.º 35/2020, de 13/08, que se insere num regime legal excepcional de emergência (pandemia COVID 19), cessou a sua vigência em data antecedente ao início da eficácia do contrato de empréstimo aqui em apreço, gerador de endividamento, que passa a estar disciplinado em pleno, nessa decorrência, pelo modelo de controlo de endividamento das autarquias locais, baseado não só em regras orçamentais de cariz procedimental e numérico, como também pelos princípios de controlo da dívida pública, da equidade intergeracional e redistribuição da riqueza (sobre estes princípios, consultem-se, por todos, João Ricardo

Catarino, *Finanças Públicas e Direito Financeiro*, 7.^a edição revista e atualizada, 2022, Coimbra: Almedina, pp. 576-581), tal como devidamente salientado no acórdão recorrido como também no já referido Acórdão n.º 13/2022, 1.^a Secção – SS, deste TdC.

68. Quanto a essas regras orçamentais de cariz procedimental e numérico sabe-se que *“as mesmas têm em vista assegurar a transparência, a accountability e a boa execução financeira, e incidem sobre os procedimentos de aprovação e execução orçamentais. As regras de natureza numérica (também denominadas regras de objetivos determinados) referem-se a alvos específicos quantitativos. Elas procuram impor certos limites permanentes à política orçamental, geralmente por referência a um indicador de performance financeira global ou variável orçamental: o saldo orçamental, a despesa e a dívida pública (...). Embora estas regras sejam consideradas um bom instrumento para garantir à priori a disciplina orçamental, elas enfermam de algumas desvantagens, como sejam a sua rigidez ou falta de flexibilidade, o facto de favorecerem o incumprimento (contabilidade “criativa”, engenharia financeira) e sobretudo um efeito pró-cíclico”* (assim, Nazaré da Costa Cabral, “O financiamento das autarquias locais portuguesas através do recurso ao crédito e o controlo do endividamento na legislação autárquica recente”, in *Revista de Finanças Públicas e Direito Fiscal*, Coimbra, VII–14 (2015), pp. 73-74, citada no Acórdão n.º 13/2022).
69. Assim, no RFALEI encontramos as indicadas regras procedimentais, v.g., nos Art.ºs 48.º a 51.º, sendo que o Art.º 52.º consagra regras numéricas. Entre as regras procedimentais, temos regras relativas à autorização da despesa, à instrução do processo, à finalidade do empréstimo, ao prazo do seu vencimento, à amortização, ou ao prazo, objetivo e regras de aprovação. Já o Art.º 52.º do RFALEI, como dissemos, constitui uma regra numérica, que pretende ter um amplo alcance pessoal e material, por abranger todas as entidades previstas no Art.º 54.º da mesma lei e englobar empréstimos, contratos de locação financeira e quaisquer outras formas de endividamento. Pretende, ainda, tal como está concebido o regime do Art.º 52.º, com controlos cruzados e cumulativos, introduzir limites permanentes ou atuais, entenda-se, atualizados, ao endividamento municipal.
70. Em todos os casos, estas regras devem ser parametrizadas pelos princípios e objetivos do endividamento, que vem assumidos no Art.º 48.º do RFALEI nos seguintes termos: “Sem prejuízo dos princípios da estabilidade orçamental, da solidariedade recíproca e da equidade intergeracional, o endividamento autárquico orienta-se por princípios de rigor e eficiência, prossequindo os seguintes objetivos:
- a) Minimização de custos diretos e indiretos numa perspetiva de longo prazo;
 - b) Garantia de uma distribuição equilibrada de custos pelos vários orçamentos anuais;

- c) Prevenção de excessiva concentração temporal de amortização;
- d) Não exposição a riscos excessivos.

- 71.** Como bem explicita o acórdão recorrido, nos termos do Art.º 3.º da citada Lei n.º 73/2013 (RFALEI), dispõe-se que, sem prejuízo dos princípios consagrados na Lei de Enquadramento Orçamental, a atividade financeira das autarquias deve orientar-se, entre outros, pelos princípios da legalidade, da estabilidade orçamental, e da equidade intergeracional.
- 72.** Merecem também destaque, como parâmetros enquadradores da contratualização de empréstimos pelos municípios, os que se extraem do disposto nos Art.ºs 3.º e 48.º da RFALEI, ao estabelecerem, respetivamente, os «princípios fundamentais» da atividade financeira das autarquias locais ou os «princípios orientadores» do endividamento autárquico (em que avultam, v.g., «princípios de estabilidade orçamental, de solidariedade recíproca e de equidade intergeracional» ou «de rigor e eficiência»). Concretamente, estabelece esse Art.º 48.º que constituem «princípios orientadores» os seguintes: a) Minimização de custos diretos e indiretos numa perspetiva de longo prazo; b) Garantia de uma distribuição equilibrada de custos pelos vários orçamentos anuais; c) Prevenção de excessiva concentração temporal de amortização; e d) Não exposição a riscos excessivos.
- 73.** 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 equilíbrio, com reflexos diretos no regime jurídico de empréstimos admissíveis que podem contratar.
- 74.** A relevância desse equilíbrio está bem expressa na delimitação rigorosa da admissibilidade das situações de endividamento permitido aos Municípios.
- 75.** Constituindo os empréstimos bancários uma das mais relevantes fontes de endividamento municipal, conforme tem sido reafirmado pela jurisprudência deste TdC, todas as operações financeiras em que os Municípios se envolvam não podem deixar de estar condicionadas e vinculadas aos princípios que decorrem do regime financeiro das autarquias locais (citada Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro e sucessivas alterações (RFALEI), nomeadamente a vinculação legal aos princípios da legalidade e aos enunciados princípios da equidade intergeracional, estabelecidos nos Art.ºs 3.º n.º 2, 4.º e 9.º.
- 76.** 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 Art.ºs 49.º a 51.º do RFALEI).

77. 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.
78. Com o retorno da vigência dos limites numéricos ditados pelo citado Art.º 52.º, n.º 3, al. b), da RFALEI, o mesmo normativo passa a regular efetivamente os efeitos jurídicos futuros deste negócio que apesar de celebrado nos últimos dias de 2021 terá toda a sua eficácia circunscrita ao âmbito de vigência daquela mesma norma (lei nova que sucede à lei anterior), isto é, de 2022 em diante.
79. Isto porque esta lei, tal como pressupõe a jurisprudência deste TdC aqui discutida, tem aplicação imediata a partir de 01/01/2022, tendo, por isso mesmo, que ser considerada pelo mesmo TdC quando afere a legalidade financeira do negócio celebrado.
80. Por seu turno, porque o Art.º 52.º, n.º 3, al. b), da RFALEI, tem aplicação imediata a partir de 01/01/2022, também vincula o Município aqui apresentante, quer logo no início do exercício económico do ano de 2022, quer nos exercícios económicos seguintes.
81. Na verdade, tal como se pode concluir de todo o exposto, a não aplicação dos limites numéricos deste Art.º 52.º, n.º 3, al. b), da RFALEI, a este contrato seria ela própria antinómica e produtora de um resultado aberrante. E como se sabe, o direito e a tarefa interpretativa que lhe está inerente deve evitar os absurdos, as incongruências e sobretudo os anacronismos que violam o sentido interpretativo mais conforme com a razoabilidade (Art.º 9.º, n.ºs 1 e 3, do CCivil) e os próprios comandos constitucionais.
82. Há então que concluir, como faz o acórdão recorrido, que o presente contrato, pese embora assinado em 2021 e remetido ao Tribunal em 30/12/2021 para efeitos de fiscalização prévia, tinha em falta uma condição essencial para aumentar a dívida do Município em 2021, que era a eficácia, da qual é pressuposto impreterível a concessão de visto prévio do Tribunal de Contas.
83. Alega a entidade recorrente que o acórdão recorrido considera que o visto é também uma condição quanto à validade do ato, numa aplicação e interpretação dos Art.ºs 44.º e 45.º, ambos da LOPTC.
84. Mas tal não é verdade, pois o que ressalta de forma manifesta do acórdão recorrido, essencialmente das razões de direito invocadas, é — e apenas — que a recusa do visto implica a ineficácia do contrato.

85. Com efeito, dizer, como fez o acórdão em recurso, que o contrato não produz quaisquer efeitos antes do visto, aludindo-se para tal ao Art.º 45.º, n.º 4 da LOPTC, não pode confundir-se com o que o recorrente quer fazer crer.

86. Mais alegou a entidade recorrente que mesmo que se considerassem os limites anuais de endividamento, abrangendo 3 exercícios económicos (2022, 2023 e 2024) a execução anual não ultrapassava os limites de endividamento exigidos legalmente.

87. A verdade é que esta questão foi devidamente tratada pelo acórdão recorrido em moldes que aqui se reproduzem como válidos (§§ 28 a 42):

“28 À data em que foi autorizado e celebrado, por força da suspensão da limitação prevista na citada alínea b) do n.º 3 do artigo 53.º da RFALEI, a margem disponível do Município, sem a referida limitação, era superior ao montante do empréstimo.

29 Porém, o Município sabia que o contrato, conforme do mesmo expressamente consta, e decorre do disposto no artigo 45.º n.º 4 da LOPTC, não produzia, nem podia produzir quaisquer efeitos antes do visto.

30 Tendo sido celebrado em 28-12 e remetido para fiscalização prévia em 30-12-2021, sabia também que só seria analisado e decidido em 2022, e que no início deste ano, cessada a suspensão que vigorou para os anos de 2020 e 2021, não tinha margem de endividamento disponível.

31 Defende que deverá atender-se apenas à data da autorização e celebração do contrato, datas em que, por força da referida suspensão temporária do referido limite, que impede que o aumento do endividamento ultrapasse, em cada exercício, o valor correspondente a 20 %, da margem disponível no início de cada um dos exercícios, tinha margem disponível para acomodar o endividamento resultante do contrato.

32 Porém, não podendo o contrato produzir quaisquer efeitos antes do visto, o aumento de dívida só se produziria em 2022, sendo este o efeito relevante para a mobilização do estatuído artigo 52.º, n.º 3, al. b) do RFALEI, que visa limitar o aumento do endividamento das autarquias.

33 Por outro lado, a fiscalização prévia, quando se analisam instrumentos geradores de dívida pública, tem por fim “verificar, designadamente, a observância dos limites e sublimites de endividamento” – cf. o já citado artigo 44.º, n.º 2, da LOPTC.

34 Não, pode, pois, ao contrário do que defende o Município, deixar de atender-se na decisão sobre a concessão ou recusa de visto aos limites de endividamento do Município à data da decisão, devendo a entidade fiscalizada demonstrar que, nessa data, tem margem disponível de endividamento, para que o contrato possa ser visado e iniciar a produção de efeitos.

35 No presente caso, como o Município reconhece, e resulta da informação que juntou ao processo, em 2022, a sua margem de endividamento disponível é muito inferior ao valor do empréstimo submetido a fiscalização prévia.

36 *Aquando da autorização pela Assembleia Municipal e na data em que o contrato é celebrado (conforme, no âmbito de legislação diversa, e apreciando questão não coincidente com a que o presente caso coloca, decidiu o Acórdão deste Tribunal n.º 1/2009, de 17-06-2009, publicado no DR, n.º 115/2009, Série I, de 17-06-2009), o Município tem de ter margem de endividamento disponível.*

37 *Mas tendo a fiscalização prévia, como já referido, entre outros fins, verificar a observância dos limites de endividamento, e sendo o visto condição de eficácia do contrato, a sua observância tem também de ser verificada aquando da decisão de concessão ou recusa de visto, designadamente, como é o caso, tenha deixado, entre a data da celebração e a data da decisão, de ter margem de endividamento disponível.*

38 *E, como reconhece, e emerge da matéria de facto, em 2022, o Município de Vila Real apresenta uma margem de endividamento que não permite acomodar o empréstimo contratado.*

39 *Defende que no ano de 2022 só utilizará € 3.670.000,00 do valor do empréstimo, montante inferior à margem de endividamento disponível para este ano. E que nos anos de 2023 e 2024 pretende utilizar apenas os montantes de, respetivamente, € 7.550.000,00 e € 4.080.000,00, valores inferiores à sua previsão de margem de endividamento disponível para esses anos.*

40 *Porém, também nessa parte, a sua posição é totalmente destituída de fundamento. A decisão de concessão ou recusa de visto não pode deixar de incidir sobre o contrato submetido a fiscalização prévia, atendendo ao seu valor global.*

41 *É o contrato, e não cada um dos desembolsos parciais (a utilizar à medida das necessidades do investimento que o empréstimo se destina a financiar), que é submetido a fiscalização prévia, e que tem de ser apreciado, quanto à observância dos limites de endividamento, atendendo ao seu valor global, e à margem disponível de endividamento do Município, não só à data em que foi autorizado e celebrado, mas também à data em que é apreciado para efeitos de visto, condição exigida para a sua eficácia.*

42 *O cálculo das margens de endividamento disponíveis não pode basear-se numa mera previsão, incerta, para os anos de 2023 e 2024. Tem de assentar em dados concretos, e com base nos critérios de cálculo estabelecidos no RFALEI, reportados ao passado (últimos três anos), e não em previsões para os anos futuros.”*

88. *Resta ponderar da demais fundamentação de recurso, quando a entidade recorrente alega que não se encontra prevista na cláusula 7.ª do aditamento ao contrato de empréstimo qualquer anatocismo (capitalização de juros) proibido por lei, pois apenas se prevê que “[o] Banco poderá capitalizar juros remuneratórios e moratórios, nos termos previstos na lei”.*

89. *Mas, como se constata do ponto 2.11 da matéria de facto, mesmo depois da alteração contratual (aditamento outorgado em 28/1/2022), a cláusula 7.ª do contrato de empréstimo em causa, no seu ponto 2, prevê a possibilidade de capitalização de juros ou “anatocismo”, isto é, de se aplicarem juros sobre os juros eventualmente devidos, o qual só será admissível se estiverem*

preenchidos certos requisitos de admissibilidade, previstos na lei geral e na legislação especial bancária.

90. Em traços gerais, a lei admite o anatocismo desde que estejam preenchidos certos requisitos de admissibilidade - a convenção das partes ser posterior ao vencimento da obrigação de juros que constitui a base do novo cálculo de juros ou uma notificação judicial do devedor exigindo o pagamento dos juros ou a sua capitalização - e seja observado um limite - o período mínimo de um ano para a capitalização dos juros - (cfr. Art.º 560.º do CCivil).
91. Na presente situação, tal como assumido pelo acórdão recorrido, a capitalização de juros, inserta no texto do contrato, imposta a uma autarquia local, como condição para a celebração do contrato (e não através de convenção posterior ao vencimento de juros), cumulável com a cláusula penal prevista no n.º 1 da referida cláusula sétima, na qual se prevê uma sobretaxa, no caso de mora, esta cláusula conduz a um benefício excessivo e desproporcionado, sendo por isso nula, nomeadamente, em face do disposto nos Art.ºs 12.º e 19.º, alínea c), do Regime Jurídico das Cláusulas Gerais, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 446/85, de 25 de outubro, na redação atualmente vigente.
92. Conclui-se, de tudo isto, que a recusa de visto se alicerçou nos fundamentos legais de recusa de visto apontados pela decisão recorrida, uma vez que as ilegalidades mencionadas constituem fundamento para a recusa do visto nos termos das alíneas a) e b) do n.º 3 do Art.º 44.º da LOPTC.
93. A ausência de margem disponível de endividamento, à data em que o contrato é apreciado e poderia produzir efeitos, para acomodar o montante do financiamento contratado, acarreta a violação do disposto no Art.º 52.º, n.º 3, alínea b), do RFALEI, norma que tem indiscutível natureza financeira e, como tal, constitui, só por si, motivo para recusa de visto ao contrato em apreciação.
94. Por outro lado, a prevista capitalização de juros, é suscetível de acarretar a obrigação de pagamento de juros sobre juros, não previstos na autorização pedida à Assembleia Municipal, dando origem a despesa não prevista, e não permitida por lei, sendo nula a cláusula do contrato que a permite.
95. Tal ilegalidade repercute-se na deliberação da Câmara Municipal que aprovou a contratação e a minuta do contrato, nula por autorizar realização de despesas não permitidas por lei, conforme cominação estabelecida no n.º 2 do Art.º 4.º do RFALEI.
96. Nulidade que se obtém, ainda, por força do disposto no Art.º 59.º, n.º 2, al. c) do Regime Jurídico das Autarquias Locais (RJAL), aprovado pela Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro.

97. Impõem-se, pois, negar provimento ao recurso em todos os seus fundamentos, confirmando-se o acórdão recorrido.

IV – DECISÃO

Pelo exposto, acorda-se, em Plenário da 1.ª Secção, negar provimento ao recurso, em todos os seus fundamentos, confirmando-se o acórdão recorrido que recusou o visto ao descrito contrato de empréstimo, objeto de fiscalização prévia.

São devidos emolumentos legais, ao abrigo do Art.º 16.º, n.º 1, alínea b) e n.º 2, do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas (aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31-5).

Registe e notifique.

Lisboa, 7 de junho de 2022

Os Juízes Conselheiros

Nuno Miguel P. R. Coelho – Relator

Participou na sessão e assinou digitalmente o acórdão

Mário Serrano- Adjunto

Participou na sessão e votou favoravelmente o acórdão

Maria dos Anjos Capote - Adjunta

Participou na sessão e votou favoravelmente o acórdão