

Secção: 1.ª S/PL

Data: 12/07/2022

Recurso Ordinário: 1/2021

Processo: 62/2020_SRATC

RELATOR: Alziro Antunes Cardoso

TRANSITOU EM JULGADO EM 12/09/2022

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

I – RELATÓRIO:

1. O Município da Madalena do Pico (doravante MMP) interpôs *recurso ordinário*, para o Plenário da 1.ª Secção, do Tribunal de Contas, da Decisão n.º 1/2021, da Secção Regional dos Açores, que *recusou o visto*, ao abrigo da alínea *b*) do n.º 3 do artigo 44.º da *Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas* (LOPTC: Lei n.º 98/97, de 26/8¹), a um contrato de empréstimo, na modalidade de abertura de crédito, até ao montante de 61.222,08 €, celebrado com a Caixa Geral de Depósitos, pelo prazo de 180 meses.
2. O processo teve início com o envio do "Contrato de Empréstimo" (doravante, contrato) junto a fls. 8/11 do processo de fiscalização prévia apenso aos presentes autos de recurso, celebrado em 6/10/2020², para efeitos de fiscalização prévia, conforme ofício a fls. 38.
3. Na sequência da devolução do processo, e juntamente com o ofício a fls. 44/46, foi remetido um novo contrato (junto a fls. 3/6), celebrado em 14/12/2020, entre as mesmas partes, com as mesmas cláusulas contratuais, e a que foi aposto o número do compromisso (16051), conforme sugerido.

¹ Alterada pelas Leis n.ºs 87-B/98, de 31/10, 1/2001, de 4/1, 55-B/2004, de 30/12, 48/2006, de 29/8, 35/2007, de 13/8, 3-B/2010, de 28/4, 61/2011, de 7/12, 2/2012, de 6/1, 20/2015, de 9/3, 42/2016, de 28/12, 2/2020, de 31 de março, 27-A/2020, de 24 de julho, e 12/2022, de 27-06.

² Todas as folhas que se indicarão de seguida integram o Processo de Fiscalização Prévia n.º 62/2020, da SRATC, apenso a estes autos.



4. E, a 4/2/2021, de novo na sequência da devolução do processo e no âmbito de diligências complementares, foi recebida em 4/2/2021 uma "Adenda" ao referido contrato datado de 14/12/2020, celebrada em 1/2/2021, com alteração da cláusula 3.^a quanto a um dos números do compromisso (Adenda junta a fls. 1), acompanhada do ofício de fls. 21 e verso.

5. O recorrente MMP apresentou alegações que culminam com as seguintes conclusões:

«1. Como é facto público, notório e não controvertido nos presentes autos, entre a noite de 1 de outubro e a tarde de 2 de outubro de 2019, a ilha do Pico e, nesta, o Município da Madalena, ora Recorrente, foram fortemente fustigadas por um furacão, o Furacão Lorenzo, que provocou danos significativos em diversos bens públicos municipais.

2. Em sede de atuação de emergência, o Município, em prol da segurança e vida das pessoas e bens, de pronto acudiu à reparação dos estragos, iniciando um conjunto de investimento de reposição da situação anterior à dos danos causados pelo Furacão, intervindo nos domínios seguintes:

Projeto
Rua Rodrigo Guerra, Areia Larga
Muro da rua João Lima Wilton da Terra, Areia Larga
Caminho da Costa, Lajido da Criação Velha
Piscina da Criação Velha (Laja das Rosas)
Guindaste, Candelária
Caminho Campo Raso
Pontinha
Areiro
Zona Balnear São Mateus
Campo de futebol do Estádio do Bom Jesus
Rua do Porto Novo, São Mateus
Poço de Maré e Trilho de acesso
Acesso ao "Caizinho"



3. Em 29-05-2020, o Município da Madalena celebrou um contrato ARAAL de cooperação, com a Região Autónoma dos Açores (RAA), com o custo total do financiamento de 408 147,17 euros, sendo a comparticipação financeira da RAA de 346 925,09 euros, correspondente a 85% do total; e parte de financiamento próprio do Município (não comparticipada pelo referido contrato ARAAL) de 61 222,08 euros, correspondente a 15% do total, contrato esse que tem por objeto (cláusula 1.ª):

“ (...) fazer face aos prejuízos causados pela passagem do furacão Lorenzo, entre a noite de 1 de outubro e a tarde de 2 de outubro de 2019, no concelho da Madalena, e que incluem a realização de obras no Largo Cardeal Costa Nunes, Rua Rodrigo Guerra, Areia Larga, Caminho da Costa, Lajido da Criação Velha, Piscina da Criação Velha (Laja das rosas), Guindaste, Candelária, Caminho Campo Raso, Pontinha, Areeiro, Zona Balnear São Mateus, Campo de futebol do Estádio Bom Jesus, Rua do Porto Novo, São Mateus Poço de maré e trilho de acesso e acesso ao Caizinho”.

4. Em 14 de dezembro de 2020, o Município da Madalena contraiu um empréstimo na modalidade de abertura de crédito, pelo prazo de 180 meses, destinado a financiar a parte não comparticipada, prevista no contrato ARAAL, relativa ao projeto global de investimento identificado como **"Recuperação de Infraestruturas e Equipamentos municipais danificados pelo furacão Lorenzo"**, no montante de € 61 222,08.

5. A dita decisão recorrida deu, erradamente, por assente que o Município pretendeu contrair o empréstimo municipal em vista do referido financiamento próprio, para a realização, alegadamente, de 13 projetos de investimento, que a mesma decisão recorrida elencou, na sua pág. 3, ponto 3.5, do seguinte modo:

- Rua Rodrigo Guerra, Areia Larga, Madalena - 488,72 Euros;
- Muro da Rua João Lima Wilton da Terra, Areia Larga, Madalena — 1.502,90 Euros;
- Caminho da Costa, Lajido da Criação Velha - 24.649,59 Euros;
- Piscina da Criação Velha (Laja das Rosas) - 12.733,74 Euros;
- Guindaste, Candelária - 564,60 Euros;



- *Caminho Campo Raso* - 1.051,07 Euros;
- *Pontinha* - 964,86 Euros;
- *Areeiro* - 77,79 Euros;
- *Zona Balnear São Mateus* - 6.977,65 Euros;
- *Campo de Futebol do Estádio do Bom Jesus* - 5.174,75 Euros;
- *Rua do Porto Novo, São Mateus* - 2.125,46 Euros;
- *Poço de Maré e Trilho de Acesso* — 4.334,55 Euros;
- *Acesso ao "Caizinho"* — 566,40 Euros.

6. A douta decisão recorrida deu, erradamente, por assente que, daqueles projetos, alegadamente teriam sido já realizados e pagos quatro deles (cfr. pág. 4, ponto 3.8 da douta decisão recorrida):

- *Pontinha*;
- *Areeiro*;
- *Poço de Maré e Trilho de acesso*; e
- *Acesso ao "Caizinho"*.

7. A douta decisão recorrida (cfr. a sua pág. 1 concluiu, assim, erradamente, que:

"1. O Município da Madalena contraiu (...) um empréstimo na modalidade de abertura de crédito, pelo prazo de 180 meses, **destinado, em parte, a financiar projetos de investimento já realizados e pagos e a consolidar dívida de curto prazo**" - destacado nosso.

Sucedem que:

8. A decisão recorrida toma por bons factos que não se verificam, em resumo:

- A alegada existência de 13 projetos, quando, na verdade se trata de apenas 1 projeto, tal seja o projeto de "**Recuperação de Infraestruturas e Equipamentos municipais danificados pelo furacão Lorenzo**", tal como definido no contrato ARAAL outorgado pelo município;
- A alegada existência de consolidação de dívida de curto prazo, quando, pelo contrário, existe financiamento para o projeto e relevado nas GOPs do Município, quer definido pela parte cofinanciada pelo contrato ARAAL, em 85%, quer como



não definido, em 15%, pela parte correspondente ao empréstimo bancário ora controvertido que não foi visado;

- O alegado pagamento total, pelo Município, de 4 projetos, quando, na verdade, o projeto não só ainda não está totalmente pago, como não está ainda totalmente executado.

9. O projeto de Recuperação de infraestruturas e equipamentos municipais danificados pelo furacão Lorenzo é um e um só, traduzido, precisamente pelo objeto do contrato ARAAL e assim não pode nem deve ser confundido com a contratualização de todo e cada um dos trabalhos, materiais, equipamentos que o caracterizam.

10. A decisão recorrida confunde a faturação e a contratualização dos distintos "trabalhos" com "projetos individualizados de recuperação", quando o que se verifica é que todas as tipologias de trabalhos enquadram-se no e servem o mesmo projeto comum: o da reposição urgente da situação anterior aos danos provocados pelo mesmo evento, devidamente alicerçada na inventariação de tudo quanto seria necessário a esse desiderato e posteriormente plasmado e identificado como tal nas GOPs do Município.

11. Trata-se de trabalhos considerados como de grandes reparações, quer em termos orçamentais, quer em termos financeiros, **na sua totalidade**, atendendo às suas características de acréscimo de vida útil e de produtividade na prestação de serviços públicos, e que estão presentes no objeto do mencionado contrato ARAAL - cfr. a Portaria n.º 189/2016, de 14 de julho, Notas de Enquadramento ao Plano e Contas Multidimensional — Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas (SNC- AP), no desenvolvimento da Classe 4 do plano de contas do SNC-AP; e, ainda, o Decreto-Lei n.º 26/2012, de 14 de fevereiro, o conceito de «grande reparação»; e o n.º 3 do artigo 3.º do Decreto-lei n.º 26/2012, de 14 de fevereiro.

12. Não é verdade que o Município da Madalena tenha contraído um empréstimo destinado, em parte, a financiar projetos de investimento já realizados e pagos,



como também não corresponde à verdade, que o Município tenha visado consolidar dívida de curto prazo.

13. O conceito de consolidação de dívida de curto prazo, à luz do estritamente definido na alínea c) do n.º 7 do artigo 49.º da LFL, não podia nem devia ter sido convocado na dita decisão recorrida, porquanto, no caso ora controvertido, estamos a falar do vencimento de faturas relacionadas com o pagamento das obras, materiais, equipamentos definidas no contrato ARAAL, CUJO FINANCIAMENTO ESTAVA E ESTÁ GARANTIDO: 85% através da participação do Governo Regional dos Açores; e 15% através do recurso ao contrato de empréstimo, de médio e longo prazo, cujo visto foi recusado.

14. O projeto global em referência, "**Recuperação de Infraestruturas e Equipamentos municipais danificados pelo furacão Lorenzo**", não está, ainda, totalmente pago, pois falta pagar € 112 059,95.

15. Do montante global de € 408 147, 17 do projeto, **ainda falta executar trabalhos no montante de € 37 944,49**, que dizem respeito à obra do Muro da Rua João Lima Wilton da Terra (na Areia Larga), Caminho da Costa, Lajido da Criação Velha e Rua do Porto Novo (em São Mateus) - e só quando vierem a ser pagos os valores referidos na presente conclusão e na conclusão precedente, após terem sido realizados os trabalhos e faturados, é que se atingirá a plena realização do projeto, maxime a totalidade do montante global previsto no contrato ARAAL (€ 408 147,17).

16. No presente caso verifica-se o cumprimento dos **princípios da atualidade e da necessidade do empréstimo**, à luz da legislação que regula, em geral, a contratação de empréstimos por parte de autarquias locais e, em especial, das normas aplicáveis à tipologia do empréstimo em causa.

17. Por consequência, a decisão recorrida enferma de erro de julgamento (por erro nos pressupostos de facto), violando, deste modo, os artigos 49.º/n.º 1, e 51.º/n.º 1 da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, com a sua atual redação (Lei das Finanças



Locais LFL), e ainda violando os n.ºs 4 e 5, alínea b) do artigo 19.º das Instruções sobre a organização dos processos de fiscalização prévia, aprovadas pela Resolução da 1.ª Secção do Tribunal de Contas n.º 14/2011, de 11 de julho, aplicadas aos processos de fiscalização prévia interpostos na Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas com as adaptações constantes da Instrução n.º 1/2011, publicada no Diário da República, 2.ª série, n.º 188, de 29 setembro de 2011.

18.O Município alegou, supra, e provou, o preenchimento dos requisitos legais para obtenção do visto, atento ainda o disposto no artigo 81.º, n.º 1, da LOPTC e as instruções constantes da Resolução n.º 14/2011 do Tribunal de Contas, aprovada ao abrigo do artigo 77.º, n.º 1, alínea b), da mesma LOVTC e para o efeito da alínea c) do n.º 1 do artigo 640.º do CPC, dado que a decisão recorrida toma por bons factos que não se verificam, como supra resumido na conclusão n.º 8.

19. A decisão recorrida julgou, assim, mal aqueles factos concretos - a que acresce, como meio probatório, toda a documentação anexa à presente petição de recurso.

20. Pelo que deve ser proferida decisão que revogue a decisão recorrida, substituindo-a por outra que confira o visto legal ao contrato de empréstimo de médio e longo prazo celebrado entre o Município da Madalena e a Caixa Geral de Depósitos, no montante de 61.222,08 €.»

6. O Ministério Público emitiu parecer, nos termos do n.º 1 do artigo 99.º da LOPTC, no qual, como questão nova, arguiu a nulidade da decisão recorrida, alegando, em síntese, que:

«- o processo teve início com o envio do "Contrato de Empréstimo" (doravante, contrato) junto a fls. 8/11, celebrado em 6/10/2020³, para efeitos de fiscalização prévia, conforme ofício a fls. 38;

Todas as folhas que se indicarão de seguida integram o Processo de Fiscalização Prévia n.º 62/2020, apenso a estes autos.



- na sequência da devolução do processo⁴, e juntamente com o ofício a fls. 44/46, foi remetido um novo contrato (junto a fls. 3/6), celebrado em 14/12/2020, entre as mesmas partes, com as mesmas cláusulas contratuais, e a que foi aposto o número do compromisso (16051), conforme sugerido;

- e, a 4/2/2021, de novo na sequência da devolução do processo e no âmbito de diligências complementares⁵, foi recebida em 4/2/2021 uma "Adenda" ao referido contrato datado de 14/12/2020, celebrada em 1/2/2021, com alteração da cláusula 3.^a quanto a um dos números do compromisso (Adenda junta a fls. 1), acompanhada do ofício de fls. 21 e verso.

Em suma: do exposto se conclui que o contrato inicial (de 6/10/2020) foi substituído por outro (de 14/12/2020) com uma Adenda de 1/2/2021, como bastas vezes sucede no âmbito dos processos de fiscalização prévia, e, no caso, na sequência das devoluções do processo e solicitação de esclarecimentos e elementos complementares.

É, pois, este último contrato, com a Adenda, que, em nosso mero entendimento, conforma, neste processo, a causa de pedir e o pedido do Município da Madalena.

Da Decisão⁶

Porém, com exceção da nota de rodapé "1", na douda decisão é sempre feita menção ao contrato inicial, o de 6/10/2020, e é a este que vem recusado o visto, como expressamente resulta dos pontos "1", "3.5", "23 a)" e "111 - Decisão".

Ora, nem aquele contrato estava vigente à data da prolação da decisão (18/2/2021), nem era o contrato cujo visto prévio se pretendia alcançar, mas, sim, o datado de 14/12/2020 com a Adenda de 1/2/2021, como, claramente, resulta dos autos. Ou seja, sobre o contrato que conforma o pedido e o objeto do processo não foi proferida decisão quanto à requerida fiscalização prévia.

Do Direito

Nos termos do disposto no n.º 2 do artigo 608.º do CPC "O juiz deve resolver todas as questões que as partes tenham submetido à sua apreciação (. . .)".

⁴ Cfr. fls. 41/43.

⁵ Cfr. fls. 18/20.

⁶ A fls. 28/32 verso.



E, como se dispõe na alínea d) do n.º 1 do artigo 615.º do mesmo Código, a sentença é nula, designadamente, quando "O juiz deixe de pronunciar-se sobre questões que devesse apreciar ou conheça de questões de que não podia tomar conhecimento;".

Salvo sempre o merecido respeito por diferente entendimento, afigura-se-nos que a douta decisão sob recurso padece desta nulidade, por omissão de pronúncia, a conhecer oficiosamente, nesta sede, nos termos das disposições conjugadas do citado n.º 2 do artigo 608.º, e do n.º 2 do artigo 663.º do CPC, considerando, ainda, o n.º 3 do artigo 99.º da LOPTC.

Concluindo: cremos que deverá ser conhecida e declarada a nulidade da decisão recorrida, seguindo-se os legais e subsequentes trâmites, mormente, a remessa dos autos à Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas para aí ser sanado tal vício, com a conseqüente tramitação segundo os normativos aplicáveis.».

. FUNDAMENTAÇÃO

II.1 Objeto do recurso

7. Considerando as conclusões das alegações, que delimitam o objeto do recurso, nos termos do estatuído nos artigos 635.º, n.º 4 e 639.º, n.º 1, ambos do Código de Processo Civil (doravante CPC), estes, como os demais preceitos deste diploma legal adiante citados, aplicáveis *ex vi* art.º 80.º da LOPTC, as questões a decidir no presente recurso, a analisar pela ordem da sua precedência lógica, podem enunciar-se nos seguintes termos:

- a) A decisão recorrida é nula, nos termos do art.º 615.º n.º 1, al. d), do CPC, por omissão de pronúncia?
- b) Há fundamento para alterar a matéria de facto considerada provada pela decisão recorrida?
- c) Deve ser concedido o visto ao contrato de empréstimo submetido a fiscalização prévia?

II.2 Da arguida nulidade da sentença recorrida



8. O Ministério Público, arguiu a nulidade da sentença recorrida, por alegada omissão de pronúncia, alegando que o contrato inicialmente celebrado, datado de 6-10-2020, foi substituído por outro, datado de 14-12-2020, com uma adenda de 1-02-2021.

Conclui que é este último, com a respetiva adenda, que conforma a causa de pedir e o pedido, e que a decisão recorrida não se pronunciou sobre o mesmo, não tendo proferido decisão quanto à requerida fiscalização prévia.

O que deverá, segundo defende, determinar a anulação da sentença recorrida, e a devolução do processo à SRATC para aí ser sanada a invocada nulidade.

Vejamos,

9. Preceitua-se no citado artigo 615.º, n.º 1, al. d), do CPC, que é nula a sentença quando “o juiz deixe de pronunciar-se sobre questões que devesse apreciar ou conhecer de questões de que não podia tomar conhecimento”.
10. Porém, a nulidade por omissão de pronúncia, representando a sanção legal para o estatuído na citada alínea d) do n.º 1 do artigo 615.º do CPC, apenas se verifica quando o juiz deixe de pronunciar-se sobre as “questões” pelas partes submetidas ao seu escrutínio, como tais se considerando as pretensões formuladas, excetuadas aquelas cuja decisão esteja prejudicada pela solução dada a outras, não podendo ocupar-se senão de questões suscitadas pelas partes, salvo se a lei lhe permitir ou impuser o conhecimento oficioso de outras.
11. Com o devido respeito, no presente caso, a arguida nulidade carece de fundamento.
12. A decisão de recusa apreciou a legalidade do contrato de empréstimo submetido a fiscalização prévia, celebrado entre o MMP e a Caixa Geral de Depósitos.
13. O contrato inicialmente outorgado, datado de 6-10-2020, foi substituído pelo contrato datado de 14-12-2020, mas a única alteração respeita ao número do



compromisso. Número que foi de novo alterada pela adenda outorgada em 1-02-2021.

14. Na sequência das devoluções efetuadas, como consta do relatório da sentença recorrida, foi alterado o indicado número de compromisso, mas na restante parte nada no contrato foi alterado.
15. Não oferece dúvidas que a decisão recorrida recusou o visto ao contrato de empréstimo celebrado entre o Município da Madalena do Pico e a Caixa Geral de Depósitos, outorgado inicialmente em 6-10-2020, substituído pelo outorgado em 14-12-2020, no qual, em relação ao inicial, foi alterado apenas o número do compromisso, e que foi de novo alterado, também apenas quanto ao número do compromisso, pela adenda outorgada em 1-02-2021.
16. Pelo que a sentença recorrida não enferma da arguida nulidade, por omissão de pronúncia.
17. Mas, a verificar-se, não acarretaria a remessa à SRATC para nova decisão, mas antes o suprimento da mesma no âmbito do presente recurso - cf. artigo 665.º, do CPC, *ex vi* do artigo 80.º da LOPTC.

II.2. FACTOS PROVADOS

18. A sentença recorrida considerou provados os seguintes factos:
 - «3.1. Em 29-05-2020, o Município celebrou um contrato ARAAL de cooperação, com a Região Autónoma dos Açores (RAA), com o custo total do financiamento de 408 147,17 euros, sendo a comparticipação financeira da RAA de 346 925,09 euros, correspondente a 85% do total. O referido contrato tem por objeto (cláusula 1.ª):
“(…) fazer face aos prejuízos causados pela passagem do furacão Lorenzo, entre a noite de 1 de outubro e a tarde de 2 de outubro de 2019, no concelho da Madalena, e que incluem a realização de obras no Largo Cardeal Costa



Nunes, Rua Rodrigo Guerra, Areia larga, Caminho da Costa, Lajido da Criação Velha, Piscina da Criação Velha (Lage das rosas), Guindaste, Candelária, Caminho Campo Raso, Pontinha, Areeiro, Zona Balnear São Mateus, Campo de futebol do Estádio Bom Jesus, Rua do Porto Novo, São Mateus, Poço de maré e trilho de acesso ao “Caizinho”.

3.2. Em 01-07-2020 o Presidente da Câmara Municipal da Madalena apresentou ao órgão executivo proposta de abertura de procedimento concursal para contratação de empréstimo de médio e longo prazo, no montante de 61 122,08 euros.

3.3. Em 06-07-2020, a Câmara Municipal da Madalena deliberou, por unanimidade, aprovar proposta de abertura do procedimento concursal nos termos propostos.

3.4. Em 11-09-2020, a Assembleia Municipal da Madalena deliberou, por unanimidade, a contratação do referido empréstimo.

3.5. Em 06-10-2020, o Município da Madalena celebrou com a Caixa Geral de Depósitos, S.A., um contrato de empréstimo, subordinado, entre outras, às seguintes condições:

2. MONTANTE GLOBAL DO EMPRÉSTIMO - Até € 61.222,08 (sessenta e um mil, duzentos e vinte e dois euros e oito cêntimos).

3. FINALIDADE — Financiamento, de acordo com o compromisso nº 16050/2020 e 16051/2020, do(s) seguinte(s) projeto(s) de investimento:

- Rua Rodrigo Guerra, Areia Larga, Madalena - 488,72 Euros;

- Muro da Rua João Lima Wilton da Terra, Areia Larga, madalena — 1.502,90 Euros;

- Caminho da Costa, Lajido da Criação Velha - 24.649,59 Euros; - Piscina da Criação Velha (Laja das Rosas) - 12.733,74 Euros; - Guindaste, Candelária - 564,60 Euros;

- Caminho Campo Raso - .051,07 Euros;

- Pontinha - 964,36 Euros;



- *Areeiro* - 77,79 Euros;
 - *Zona Balnear São Mateus* - 6.977,65 Euros;
 - *Campo de Futebol do Estádio do Bom Jesus* - 5.174,75 Euros;
 - *Rua do Porto Novo, São Mateus* - 2.125,46 Euros;
 - *Poço de Maré e Trilho de Acesso* — 4.334,55 Euros;
 - *Acesso ao "Caizinho"* — 566,40 Euros;
4. **PRAZO GLOBAL** - 180 meses, a contar da data de perfeição do contrato.

3.6. Em sede de devolução administrativa⁷, foram solicitados esclarecimentos quanto à necessidade do financiamento, tendo em atenção que, de acordo com as Grandes Opções do Plano, parte dos investimentos a financiar com o produto do empréstimo já se encontravam executados.

3.7. Em resposta, o Presidente da Câmara Municipal da Madalena referiu sobre o assunto que⁸:

A necessidade de financiamento mantém-se, sendo que o Município teve de imprimir uma maior celeridade na execução física dos seus projetos, considerando o compromisso assumido com o Contrato ARAAL de Cooperação.

Tendo remetido o seguinte mapa de execução dos investimentos a realizar com recurso ao produto do empréstimo:

⁷ Ofício n.º 343-UAT I/FP, de 28-10-2020.

⁸ Ofício com ref.ª 460.3.2-2020, de 23-12-2020.



INVESTIMENTO	OBRADOR (€) (montante afeto do empréstimo)	FATURAS EMITIDAS POR PAGAR		PARCELA DA OBRA POR REALIZAR (2)	PARCELA DA OBRA JÁ REALIZADA E NÃO FATURADA (3)	MONTANTE POR FATURAR E/OU POR PAGAR (4=1+2+3)	% EXECUÇÃO FÍSICA (%)
		Data de Vencimento	Montante (€) (1)				
2020/41 Ação n.º 1 – Piscina da Orlado-Velha (Laje das rosas)	Empreitada de Requalificação da Piscina da Orlado Velha 84.891,57 € 12.733,74 €	24 de Nov de 2020	84.891,57 €	0,00 €	0,00 €	84.891,57 €	100,00%
2020/41 Ação n.º 2 – Zona Balnear, São Mateus	Empreitada de Requalificação da Zona Balnear de São Mateus 46.512,13 € 6.976,82 €	18 de Out de 2020	46.512,13 €	0,00 €	0,00 €	46.512,13 €	100,00%
2020/42 Ação n.º 1 – Campo de Futebol do Estádio Bom Jesus	Fornecimento e Aplicação de Relva Artificial para Recuperação das zonas afetadas no âmbito do Funiculo Lorenzo no Estádio de Bom Jesus – São Mateus 15.556,32 € 2.333,45 €	-	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	100,00%
2020/42 Ação n.º 1 – Campo de Futebol do Estádio Bom Jesus	Empreitada de Recuperação das zonas afetadas no âmbito do Funiculo Lorenzo, Estádio do Bom Jesus – Vedação 6.658,08 € 958,71 €	15 de Dez de 2020	6.658,08 €	0,00 €	0,00 €	6.658,08 €	100,00%
2020/42 Ação n.º 1 – Campo de Futebol do Estádio Bom Jesus	Empreitada de Recuperação das zonas afetadas no âmbito do Funiculo Lorenzo, Estádio do Bom Jesus – Vedação 12.261,60 € 1.939,24 €	25 de Fev de 2021	12.261,60 €	0,00 €	0,00 €	12.261,60 €	100,00%
2020/43 Ação n.º 1 – Rua Rodrigo Guerra, Amia Larga, Madalena	Empreitada de recuperação das zonas afetadas no âmbito do Funiculo Lorenzo – Rua Rodrigo Guerra 3.314,01 € 437,10 €	7 de Mar de 2021	3.314,01 €	0,00 €	0,00 €	3.314,01 €	100,00%
2020/43 Ação n.º 2 – Muro na Rua João Lima Whitton da Terra	Empreitada de recuperação das zonas afetadas no âmbito do Funiculo Lorenzo – Rua João Lima Whitton da Terra 9.984,00 € 1.497,60 €	-	0,00 €	9.984,00 €	0,00 €	9.984,00 €	0,00%
2020/43 Ação n.º 3 – Casquinho do Caminho da Costa – Lajedo da Orlado Velha	Empreitada de Requalificação do Caminho da Costa – Lajedo da Orlado Velha 150.493,00 € 22.573,20 €	15 de Dez de 2020	108.745,94 €	0,00 €	0,00 €	108.745,94 €	100,00%
2020/43 Ação n.º 4 – Guindaste, Candelária	Empreitada de recuperação das zonas afetadas no âmbito do Funiculo Lorenzo – Lugar do Guindaste 3.712,80 € 558,82 €	30 de Set de 2020	3.712,80 €	0,00 €	0,00 €	3.712,80 €	100,00%

INVESTIMENTO	OBRADOR (€) (montante afeto do empréstimo)	FATURAS EMITIDAS POR PAGAR		PARCELA DA OBRA POR REALIZAR (2)	PARCELA DA OBRA JÁ REALIZADA E NÃO FATURADA (3)	MONTANTE POR FATURAR E/OU POR PAGAR (4=1+2+3)	% EXECUÇÃO FÍSICA (%)
		Data de Vencimento	Montante (€) (1)				
2020/43 Ação n.º 5 – Caminho Campo Raio	Empreitada de recuperação das zonas afetadas no âmbito do Funiculo Lorenzo – Lugar do Campo Raio 6.900,28 € 1.035,04 €	30 de Set de 2020	6.900,28 €	0,00 €	0,00 €	6.900,28 €	100,00%
2020/43 Ação n.º 6 – Pontinha	Empreitada de recuperação das zonas afetadas no âmbito do Funiculo Lorenzo – Lugar da Pontinha 6.418,51 € 962,78 €	-	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	100,00%
2020/43 Ação n.º 7 – Areeiro	Empreitada de recuperação das zonas afetadas no âmbito do Funiculo Lorenzo – Lugar do Areeiro 518,41 € 77,76 €	-	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	100,00%
2020/43 Ação n.º 8 – Rua do Porto Novo, São Mateus	Empreitada de recuperação das zonas afetadas no âmbito do Funiculo Lorenzo – Rua do Porto Novo, São Mateus 14.167,87 € 2.125,18 €	-	0,00 €	14.167,87 €	0,00 €	14.167,87 €	0,00%
2020/43 Ação n.º 9 – Poço de maré e trilho de acesso	Empreitada de recuperação das zonas afetadas no âmbito do Funiculo Lorenzo – Poço de Maré (São Caetano) 13.361,92 € 2.004,29 €	-	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	100,00%
2020/43 Ação n.º 9 – Poço de maré e trilho de acesso	Empreitada de recuperação das zonas afetadas no âmbito do Funiculo Lorenzo – Trilho de acesso (São Caetano) 15.486,83 € 2.323,02 €	-	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	100,00%
2020/43 Ação n.º 10 – Acesso ao "Caizinho"	Empreitada de recuperação das zonas afetadas no âmbito do Funiculo Lorenzo – Caizinho (São Caetano) 3.775,20 € 566,26 €	-	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	100,00%
		Somatório	272.996,41 €	24.161,87 €	0,00 €	297.148,28 €	

3.8. De acordo com a informação prestada:

- Dos treze projetos de investimento previstos no contrato de empréstimo, quatro já se encontravam integralmente executados e pagos (Pontinha, Areeiro, Poço de Maré e Trilho de acesso e Acesso ao "Caizinho");



- Duas das faturas emitidas venceram-se em data anterior à celebração do contrato de empréstimo (Guindaste, Candelária e Caminho Campo Raso) ⁹.

3.9. Posteriormente, em sede de devolução jurisdicional¹⁰, o Município pronunciou-se, sobre a mesma matéria, nos seguintes termos¹¹:

A necessidade do financiamento decorrente do contrato de empréstimo realizado com a Caixa Geral de Depósitos, S.A. no montante de 61.222,08 €, resulta, como sabemos, da catástrofe natural provocada pelo furacão Lorenzo que provocou uma devastação bastante grave quer ao nível de infraestruturas públicas, quer ao nível de equipamentos públicos no Município da Madalena, pela sua passagem, que originou elevados prejuízos, criando a necessidade de intervenção pública com vista à recuperação dos bens públicos afetados, pelo que se destina, e só, a fazer face às necessidades financeiras decorrentes aquelas desgraças.»

Estes prejuízos causados nas infraestruturas e equipamentos públicos, tiveram que ser reparados, pelo que foi definido com o Governo Regional um contrato ARAAL, subscrito em 29 de maio de 2020, no qual a comparticipação do Governo Regional seria de 85%, sendo o Município da Madalena responsável pela parte restante, ou seja 15% das necessidades de financiamento.

As necessidades totais de financiamento foram calculadas no montante de 408.147,17 euros, pelo que o valor a suportar pelo Município da Madalena foi de 61.222,08 euros, correspondente a do investimento total.

Tendo presente estas necessidades financeiras municipais, fiz em 1 de julho de 2020 uma proposta de financiamento bancário que foi aprovada pela Câmara Municipal da Madalena em reunião de 6/07/2020.

Depois de todos os outros procedimentos legais realizados, foi em reunião de 11 de setembro da Assembleia Municipal aprovado o empréstimo em causa, cuja contratação, em minuta, foi aprovada pela Câmara Municipal da Madalena na sua reunião de 28 de setembro.

Nos montantes de 3 712,80 euros e 6 900,28 euros.

¹⁰ Ofício n.º 30-UAT 1/FP, de 22-01-2021.

¹¹ Ofício com ref. ^a 460.3.2, de 01-02-2021.



Posteriormente a esta aprovação, e assinatura, foi enviado a esse Venerando Tribunal o pedido de fiscalização prévia do referido contrato de empréstimo, em 21 de outubro de 2020.

Atendendo a que os danos causados pelo furacão Lorenzo tiveram que ser reparados por terem afetado bens públicos, que não podiam deixar de ser reparados, deram-se início às obras de recuperação, após os estudos necessários à realização das mesmas.

A existência de componente executada e já paga, aquando do pedido de fiscalização prévia do referido contrato de empréstimo, diz respeito à execução das obras de recuperação que tinham que ser realizadas, não só por serem necessárias por razões de ordem pública, como para dar cumprimento ao contrato ARAAL que vigorava até 31 de dezembro de 2020. (sublinhado nosso).

Ora, esta situação está prevista nos n.ºs 4 e 5, alínea b) do artigo 19.º das Instruções sobre a organização dos processos de fiscalização prévia, aprovadas pela Resolução da 1.ª Secção do Tribunal de Contas n.º 14/2011, de 11 de julho, aplicadas aos processos de fiscalização prévia interpostos na Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas com as adaptações constantes da Instrução n.º 1/2011, publicada no Diário da República, 2.ª série, n.º 188, de 29 setembro de 2011, quando é referido que o processo de fiscalização prévia deve ser instruído com a listagem das faturas já pagas.

Nesta situação parece-nos que o Venerando Tribunal deverá concluir que o empréstimo referente a estas obras se justifica na totalidade, atendendo a que o pagamento das obras de recuperação em questão, faz legalmente parte do processo, precisamente em vista da realização das obras de recuperação.

Assim, procedeu-se ao pagamento aos fornecedores das obras de recuperação referidas, que era necessário ter prontas, não só para dar cumprimento ao contrato ARAAL, que vigorava até 31 de Dezembro de 2020, como por fazerem falta à utilização pública, i.e., por serem essenciais para a comunidade — refira-se, ainda, que nas Instruções sobre a Organização dos Processos de Fiscalização Prévia, prevê-se a existência de faturas já pagas referentes à realização de uma qualquer obra/projeto em fase de execução.

II. 3 Da pretendida alteração da matéria de facto considerada assente pela 1.ª instância



19. Defende o Recorrente que a decisão recorrida deu erradamente como assente que o empréstimo se destina a financiar a comparticipação do Município nos 13 projetos de investimento, que discrimina no ponto 3.7 da matéria de facto considerada provada, *quando, na verdade se trata de apenas um projeto, tal seja o projeto de "Recuperação de Infraestruturas e Equipamentos municipais danificados pelo furacão Lorenzo"*, tal como definido no contrato de cooperação, celebrado com a Região Autónoma dos Açores.
20. Deu erradamente como assente que daqueles projetos de investimento, quatro deles teriam já sido realizados e pagos.
21. Tendo também, erradamente, concluído que o empréstimo foi contraído para financiar projetos de investimento já realizados e pagos, quando o projeto não só ainda não está totalmente pago, como não está ainda totalmente executado.

Mas sem razão,

22. Em matéria de reapreciação da matéria de facto em sede de recurso das decisões proferidas em processos de fiscalização prévia instaurados no Tribunal de Contas, importa constatar em primeiro lugar que na LOPTC existem apenas duas disposições legais relevantes: - o artigo 99.º, n.º 5: «*em qualquer altura do processo o relator poderá ordenar as diligências indispensáveis à decisão do recurso*»; - e o artigo 100.º, n.º 2: «*nos processos de fiscalização prévia o Tribunal pode conhecer de questões relevantes para a concessão ou recusa do visto, mesmo que não abordadas na decisão recorrida ou na alegação do recorrente, se suscitadas pelo Ministério Público no respetivo parecer, cumprindo-se o disposto no n.º 3 do art.º 99.º*».
23. De tais normas se extrai que pode o tribunal obter oficiosamente novos elementos probatórios não considerados pela 1.ª instância e que, caso o Ministério Público suscite questões não abordadas na decisão recorrida ou na alegação do recorrente (nelas se podendo incluir questões de alteração ou



ampliação da matéria de facto), pode o tribunal delas conhecer, desde que respeitado o princípio do contraditório.

24. A este conjunto normativo especificamente previsto pelas regras processuais da LOPTC deve acrescentar-se toda a estrutura de recursos prevista pela legislação processual civil, por força da remissão feita pelo artigo 80.º da LOPTC.

25. Sendo que, para o tribunal de recurso poder apreciar um pedido de alteração da matéria de facto, importa que o recorrente cumpra o ónus que sobre si é imposto pelos n.ºs 1 e 2 do art.º 640.º do CPC (aplicável por remissão do citado art.º 80.º da LOPTC) que, na parte que para o presente caso releva, estabelece que:

“1 - Quando seja impugnada a decisão sobre a matéria de facto, deve o recorrente obrigatoriamente especificar, sob pena de rejeição:

- a) Os concretos pontos de facto que considera incorretamente julgados;*
- b) Os concretos meios probatórios, constantes do processo, que impunham decisão sobre os pontos da matéria de facto impugnados diversa da recorrida;*
- c) A decisão que, no seu entender, deve ser proferida sobre as questões de facto impugnadas. (...)”.*

26. Sobre tal ónus a cargo do recorrente, como se disse no Acórdão deste Tribunal n.º 3/2018, 1.ª S/PL, de 20 de março, de 2018: *“constitui opinião dominantemente aceite ser necessária uma indicação especificada dos pontos de facto a alterar, em que sentido e com que particular fundamento, com referência a concretos meios probatórios, devendo estabelecer-se uma correlação entre cada um desses factos e os respetivos elementos probatórios relevantes (cfr. LEBRE DE FREITAS et alii, Código de Processo Civil Anotado, vol. 3.º, tomo I, 2.ª edição, Coimbra Editora, Coimbra, 2008, pp. 61-64, em anotação ao artigo 685.ºB do anterior CPC, com correspondência, sem diferenças significativas nessa parte, no artigo 640.º do atual CPC).*

Por sua vez, o incumprimento dos ónus impostos pelo artigo 640.º do CPC tem como inelutável consequência a rejeição do recurso, no segmento respeitante à



impugnação da matéria de facto, ao abrigo do proémio do n.º 1 desse artigo 640.º, e sem possibilidade de despacho de aperfeiçoamento (neste sentido, em anotações ao artigo 685.º-B do anterior CPC, LEBRE DE FREITAS et alii, ob. cit., pp. 61-62, embora criticamente de iure condendo, e ABRANTES GERALDES, Recursos em Processo Civil – Novo Regime, Almedina, Coimbra, 2007, p. 138; e, já à luz do atual artigo 640.º, igualmente ABRANTES GERALDES, Recursos no Novo Código de Processo Civil, Almedina, Coimbra, 2013, pp. 127- 128) – mas sem prejuízo do prosseguimento do recurso quanto a outros fundamentos alegados pelo recorrente, já no âmbito da impugnação de direito”.

27. Revertendo quanto dito para o caso concreto, da simples análise da alegação do recorrente se conclui com facilidade não ter este dado cumprimento ao ónus vindo de mencionar. Com efeito, limita-se a discordar de parte da matéria de facto considerada provada, sem especificar os concretos pontos de facto a alterar, e em que sentido, e sem indicar os fundamentos, com referência a concretos meios probatórios constantes do processo, que impunham decisão diversa sobre os pontos da matéria de facto que considera incorretamente julgados.
28. Atento o teor das conclusões das respetivas alegações, afigura-se notório que a entidade recorrente – não obstante ter levado a essas conclusões a sua pretensão de impugnação da matéria de facto – não procedeu a uma concretização consequente ou uma demonstração cabal de quais os meios probatórios, que imporiam decisão de facto diversa. Na verdade, em parte alguma dessas conclusões (e o mesmo se diga quanto ao corpo das alegações) se indicam dados ou elementos que sustentem a pretendida alteração da factualidade provada – o que afeta irremediavelmente a pretensão de impugnação da matéria de facto.
29. Nessa medida, somos levados a concluir que a impugnação da matéria de facto formulada pelo aqui recorrente não deverá ser atendida, por carência de um pleno e integral cumprimento dos ónus impostos pelo citado artigo 640.º do CPC – pelo que cumpre rejeitar o presente recurso, no segmento



respeitante à impugnação da matéria de facto, considerando-se improcedente a respetiva pretensão. Em conformidade, mantém-se integralmente a decisão de facto, tal como foi proferida no julgamento efetuado em 1.ª instância.

30. Acresce que, ao contrário do que alega o recorrente, consta do contrato de empréstimo que o mesmo se destina ao financiamento dos 13 investimentos ali discriminados, e não de um único investimento.
31. E, em esclarecimentos prestados no decurso da instrução do processo de fiscalização prévia, informou que parte dos referidos investimentos estavam já executados e pagos.
32. Posto isto, e perante a inalterabilidade dos factos apurados em 1.ª instância, na sequência da rejeição da impugnação da matéria de facto, importa aferir, nessa base, do acerto da decisão recorrida quanto à matéria de direito.

II-4 Ilegalidade do contrato objeto de fiscalização prévia

33. A questão jurídica relevante, quanto à legalidade do empréstimo submetido a fiscalização prévia, assenta na verificação do cumprimento dos princípios da tipicidade, da atualidade e da necessidade do contrato de empréstimo submetido a fiscalização prévia, à luz da legislação que regula, em geral, a contratação de empréstimos por parte de autarquias locais.
34. A Lei n.º 73/2013¹², de 3 de setembro (doravante RFALEI), estabelece no seu artigo 49.º, n.º 1 que «os municípios podem contrair empréstimos, incluindo aberturas de crédito junto de quaisquer instituições autorizadas por lei a conceder crédito, bem como celebrar contratos de locação financeira, nos termos da lei».
35. E o n.º 2 do mesmo artigo concretiza que os empréstimos podem ser de dois tipos: ou de curto prazo (com maturidade até um ano) ou a médio e longo

¹² Alterada pelas Leis n.ºs 82-D/2014, de 31/12, 69/2015, de 16/07, 132/2015, de 04/09, 7-A/2016, de 30/03, 42/2016, de 28/12, 114/2017, de 29/12, 51/2018, de 16/08 e 71/2018, de 31/12.

prazos (com maturidade superior a um ano e até um máximo de 20 anos – cf. Artigo 51.º, n.º 3, do RFALEI).

36. Porém, não está na disponibilidade dos municípios contrair tais empréstimos de forma indiferenciada ou para quaisquer fins, antes pelo contrário, o legislador foi taxativo ao prever que:
- a) Os empréstimos de curto prazo apenas podem ser contraídos para ocorrer a dificuldades de tesouraria, devendo ser amortizados no exercício económico em que foram contratados (artigo 50.º, n.º 1, do RFALEI);
 - b) Os empréstimos de médio e longo prazos apenas podem ser contraídos para aplicação em investimentos, para substituição de dívida, ou para executar “mecanismos de recuperação financeira municipal” (artigo 51.º, n.º 1, do RFALEI), os quais são, expressamente, o saneamento financeiro e a recuperação financeira, conforme previsto no artigo 57.º, n.º 1, também do RFALEI.
37. Decorre das citadas disposições legais que o produto dos empréstimos de médio e longo prazo contraídos pelas autarquias não pode ser aplicado noutras despesas que não aquelas que resultem dos concretos investimentos a que se destinam.
38. Como se referiu, entre outros, no Acórdão n.º 15/2014, de 27-05, 1.ª S/SS e aqui se reitera: «A finalidade de aplicação em investimento tem como pressuposto necessário que a autarquia não utilizou fundos próprios no pagamento desse investimento, pois de outra forma a verba do empréstimo destina-se a outro fim e o investimento constitui apenas um pretexto para obter financiamento para fim não previsto na enumeração taxativa legal — como, por exemplo, ocorrer a dificuldades de tesouraria, que apenas constitui finalidade legítima para empréstimos de curto prazo que têm de ser amortizados no exercício económico em que foram contratados (cf. artigo 50.º, n.º 1, do RFALEI)».

39. No presente caso, como o próprio recorrente reconheceu nos esclarecimentos prestados no âmbito do processo de fiscalização prévia, à data em que o contrato foi celebrado e submetido, parte dos investimentos que o mesmo se destina a financiar já estavam executados e pagos, com outras verbas que não as que resultariam do empréstimo agora objeto de apreciação por este tribunal.
40. Defende o recorrente que apesar de alguns dos projetos de investimento já estarem executados e pagos, se mantinha a necessidade, atualidade, tipicidade e finalidade do financiamento.
41. Porém, como já referido, e conforme tem sido sustentado em jurisprudência constante e reiterada deste Tribunal de Contas, o princípio da vinculação aos investimentos a que se destinam impede que o produto dos empréstimos contraídos seja aplicado em despesas que não aquelas que resultem dos concretos investimentos a que se destinam - cf. entre outros, os Acórdãos n.º 19/09 de 19 de maio, 1.ª S/PL, n.º 34/2010, de 17 de dezembro 1.ª S/PL, n.º 15/2014, de 27 de maio, 1.ª S/SS; n.º 19/07 – 1.ª S/PL, de 19.11.2007, n.º 34/2010 – 1.ª S/PL, de 17.12.2010; n.º 15/2014 – 1.ª S/SS, de 27.05.2014; n.º 20/2019 – 1.ª S/SS, de 02.07.2019; n.º 32/2019 – 1.ª S/SS, de 26.08.2019; e n.º 46/2019 – 1.ª S/SS, de 19.11.2019.
42. Encontrando-se parte dos investimentos a que se destinava o empréstimo submetido a fiscalização prévia executados e pagos, viabilizar tal empréstimo significaria, na prática, que parte da verba recebida do financiamento iria ser aplicada com uma finalidade diversa da que serviu de fundamento para a sua obtenção, o que viola o disposto no citado artigo 51.º, n.ºs 1 e 2 do RFALEI.
43. Sendo que a violação direta de normas financeiras é subsumível à alínea b) do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC que, conseqüentemente, impõe em sede de fiscalização prévia a recusa de visto.
44. Em suma: inexistente razão para alterar o que foi decidido em sede de 1.ª instância, devendo improceder integralmente o presente recurso.

IV – DECISÃO:

Pelo exposto, decide-se julgar totalmente improcedente o presente recurso, mantendo a decisão de recusa de visto ao contrato *de empréstimo, na modalidade de abertura de crédito, até ao montante de 61.222,08 €*, celebrado entre a Caixa Geral de Depósitos e o Município da Madalena do Pico, pelo prazo de 180 meses, datado de 14-12-2020, em substituição do inicialmente outorgado em 6-10-2020, e parcialmente alterado pela adenda celebrada em 01-02-2021.

Emolumentos pelo recorrente, nos termos do artigo 16.º, n.ºs 1, alínea *b*), e 2, do Decreto-Lei n.º 66/96, de 31-5 (Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas)¹³.

Lisboa, 12 de julho de 2022

Os Juízes Conselheiros,

Alzira Antunes Cardoso - Relator

Miguel Pestana Vasconcelos

Participou por videoconferência e votou favoravelmente o acórdão

Mário Mendes Serrano

¹³ Alterado pelas Leis n.ºs 139/99, de 28/8, e 3-B/2000, de 4/4.

