

1.ª Secção – SS
Data: 19/11/2019
Processo: 3102/2019

RELATOR: Conselheiro Paulo Dá Mesquita

TRANSITADO EM JULGADO EM 13/12/2019

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

I. RELATÓRIO

1 O presente processo compreendeu as seguintes etapas fundamentais:

- 1.1 O Município de Reguengos de Monsaraz (MRM) remeteu ao Tribunal de Contas (TdC) um documento intitulado CONTRATO DE FINANCIAMENTO REEMBOLSÁVEL outorgado em 19-9-2019 pela Agência para o Desenvolvimento & Coesão, IP (AD&C) e o MRM no valor de 26.114,83 € para vigorar pelo prazo de 15 anos e financiar a contrapartida nacional do projeto designado «Regeneração Urbana da Praça da Liberdade - Edifício 1ª Fase - Centro de Acolhimento Turístico de Reguengos de Monsaraz - Café Central».
- 1.2 O processo foi objeto de devolução pelo Departamento de Controlo Prévio (DECOP) da Direção-Geral do TdC ao requerente confrontando-o com questões de legalidade e solicitando prestação de informação complementar.
- 1.3 A entidade requerente juntou elementos adicionais e apresentou a sua alegação (nomeadamente sobre os problemas de legalidade analisados *infra* na fundamentação do Acórdão).

II. FUNDAMENTAÇÃO

FACTOS PROVADOS

2 Com relevo para a decisão final de fiscalização prévia consideram-se provados os seguintes factos:

- 2.1 No dia 19-9-2019, foi outorgado CONTRATO DE FINANCIAMENTO REEMBOLSÁVEL pela Agência para o Desenvolvimento & Coesão, IP (AD&C) e o MRM no valor de 26.114,83 € para vigorar pelo prazo de 15 anos visando financiar a contrapartida nacional do projeto designado «Regeneração Urbana da Praça da Liberdade - Edificado 1ª Fase - Centro de Acolhimento Turístico de Reguengos de Monsaraz - Café Central».
- 2.2 O MRM apresenta excesso de dívida total e encontra-se sujeito a um Plano de Saneamento Financeiro, sendo que, com dados reportados ao 2º trimestre de 2019 na ficha do Município da DGAL, o valor da “Divida Total” representa 1,91 o valor da média das receitas cobradas nos últimos três anos.
- 2.3 A candidatura do MRM a financiamento reembolsável EQ. BEI PT2020 do valor da contrapartida nacional do investimento designado por «Regeneração Urbana da Praça da Liberdade - Edificado 1ª Fase - Centro de Acolhimento Turístico de Reguengos de Monsaraz - Café Central» foi aprovada pelo órgão executivo em 14/11/2018 e pelo órgão deliberativo em 28/11/2018.
- 2.4 Em 7-03-2019 foi aprovado o projeto de investimento designado de «Regeneração Urbana da Praça da Liberdade - Edificado 1ª Fase - Centro de Acolhimento Turístico de Reguengos de Monsaraz - Café Central» no âmbito da candidatura ao Programa Operacional Regional do Alentejo com o seguinte financiamento:

Custo Total	Comparticipação FEDER	A.L.	Emp. AD&C
€ 209.683,94	€ 156.863,06	€ 52.820,88	€ 26.114,83

- 2.5 O investimento a financiar está concluído e integralmente pago desde 8-03-2019.
- 2.6 Em 16-05-2019, foi submetido à AD&C o pedido de financiamento no âmbito da Linha BEI PT2020 – autarquias, ou seja, quando a obra já estava concluída e paga.
- 2.7 A autorização pelos órgãos municipais para a contratação do empréstimo (pelos órgãos executivo e deliberativo, respetivamente, em 28-08-2019 e 16-09-2019) também foi posterior à conclusão e pagamento da contrapartida municipal do investimento em causa.
- 2.8 O contrato indicado *supra* no § 2.1 foi celebrado tendo como pano de fundo o Empréstimo Quadro (EQBEI-PT2020) celebrado entre a República Portuguesa e o Banco Europeu de Investimento (BEI) destinado a financiar a contrapartida nacional de operações aprovadas

pelos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI), designadamente o Fundo Social Europeu, o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional e o Fundo de Coesão (Fundos da Política de Coesão) no âmbito dos Programas Operacionais do Portugal 2020.

MOTIVAÇÃO DA MATÉRIA DE FACTO

3 Relativamente à matéria de facto julgada provada impõe-se destacar:

- 3.1 A entidade fiscalizada tem o ónus de alegar e provar o preenchimento dos requisitos legais para obtenção do visto, atento o disposto no artigo 81.º, n.º 1, da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC) aprovada pela Lei 98/97, de 26-8¹, 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 LOPTC e os respetivos encargos instrutórios decorrentes do conteúdo das devoluções determinadas pelo DECOP e pelo TdC, com suporte no disposto no artigo 81.º, n.º 1, da LOPTC.
- 3.2 Os deveres da entidade fiscalizada, poderes de cognição e deveres de gestão processual do tribunal, princípios da cooperação, boa-fé processual e critérios que se devem observar em casos de dúvida são, ainda, conformados pelo disposto nas normas dos artigos 5.º a 8.º, 414.º, 417.º, n.º 2, do Código de Processo Civil (CPC) *ex vi* artigo 80.º da LOPTC — complexo normativo interpretado à luz da natureza do presente processo jurisdicional, que não prevê produção oficiosa de meios de prova, não compreende qualquer auditoria ou investigação direta do tribunal sobre ficheiros e arquivos (em suporte digital e papel) existentes nos serviços daquela entidade, sendo as inferências judiciais confinadas teleologicamente pela arquitetura procedimental e substantiva da fiscalização prévia.
- 3.3 O julgamento sobre a matéria de facto baseou-se em factualidade expressamente reconhecida pelo requerente, na prova documental fornecida pela requerente, derivando os juízos sobre a matéria de facto provada de estritas inferências diretas do tribunal sobre enunciados factuais extraídos daqueles elementos probatórios.

¹ Revista pelas Leis n.ºs 87-B/98, de 31-12; 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, e 42/2016, de 28-12.

ENQUADRAMENTO JURÍDICO

- 4 As principais questões jurídicas suscitadas no presente caso vão ser analisadas em duas etapas fundamentais:
 - 4.1 Ilegalidades do contrato objeto de fiscalização em face dos princípios da tipicidade, necessidade e atualidade estabelecidos nos regimes aplicáveis empréstimos das autarquias locais;
 - 4.2 Efeito das ilegalidades do contrato no processo de fiscalização prévia: recusa de visto.

Ilegalidades do contrato objeto de fiscalização

- 5 A fiscalização prévia do TdC constitui uma competência própria deste órgão cuja intervenção nessa sede é provocada (dependente de impulso exógeno) e tipificada, por referência a uma tabela legal que compreende um âmbito subjetivo (entidades) e objetivo (atos e contratos) delimitador do que está sujeito a fiscalização prévia — enquadramento estabelecido, nomeadamente, pelas disposições conjugadas dos artigos 5.º, n.º 1, alínea c), 46.º, 47.º e 48.º da LOPTC.
- 6 O enquadramento da fiscalização prévia relativa a empréstimos municipais foi recentemente revisitado pelo TdC no Acórdão n.º 11/2019-9.ABR-1.ªS/PL², o qual vai ser acompanhado de perto.
- 7 Os municípios são entidades abrangidas no plano subjetivo pela fiscalização prévia do TdC, atentas as normas conjugadas dos artigos 2.º, n.º 1, alínea c) e 5.º, n.º 1, alínea c), da LOPTC.
- 8 No plano sistemático-teleológico, o elenco de atos e contratos sujeitos a fiscalização prévia centra-se numa divisão entre:
 - 8.1 Atos relativos a *instrumentos geradores de dívida pública* (artigo 46.º, n.º 1, alínea a), da LOPTC);
 - 8.2 Atos e contratos relativos a *instrumentos geradores de despesa pública* (artigo 46.º, n.º 1, alíneas b) a e), da LOPTC).
- 9 Subjacente a todas as alíneas do artigo 46.º, n.º 1, da LOPTC encontra-se o estabelecimento de um elenco taxativo de instrumentos (atos e contratos) que delimitam o âmbito objetivo da fiscalização

² Publicitado no sítio eletrónico do TdC (como a generalidade dos acórdãos do TdC) além de extrato no *Diário da República*, 2.ª série, N.º 104, de 30-5-2019.

prévia (cf. § 12 do Acórdão n.º 29/2018-26.JUN-1.ªS/SS) conjugado com aspetos particulares reportados ao âmbito subjetivo, o qual estando estabelecido em termos genéricos no artigo 5.º, n.º 1, alínea c), da LOPTC pode sofrer recortes reportados a alguns atos e contratos, como sucede com os *instrumentos geradores de dívida pública*.

- 10 A alínea a) do n.º 1 do artigo 46.º da LOPTC dispõe estarem sujeitos à fiscalização prévia do TdC: «todos os atos de que resulte o aumento da dívida pública fundada dos serviços e fundos do Estado e das regiões autónomas com autonomia administrativa e financeira, e das demais entidades referidas nas alíneas c) a e) do n.º 1 do artigo 2.º, bem como os atos que modifiquem as condições gerais de empréstimos visados»³.
- 11 A interpretação das tipologias de atos previstas na alínea a) do n.º 1 do artigo 46.º da LOPTC deve articular-se com a componente funcional específica do controlo dos atos em causa, estabelecida no artigo 44.º, n.º 2, da LOPTC, centrada na legalidade dos *instrumentos geradores de dívida pública* à verificação da *observância dos limites e sublimites de endividamento e das respetivas finalidades estabelecidas pela Assembleia da República* (sem prejuízo do controlo também nos planos relevantes enunciados na primeira parte do n.º 1 do artigo 44.º da LOPTC, cf., a título meramente ilustrativo, §§ 27 a 77 do Acórdão n.º 42/2018-20.DEZ-1.ªS/SS).
- 12 O núcleo do específico regime do endividamento das autarquias locais encontra-se estabelecido no regime jurídico das autarquias locais e das entidades intermunicipais (RJALEI) aprovado pela Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, e no regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais (RFALEI) aprovado pela Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro.
- 13 Os *instrumentos geradores de dívida pública* a que, em termos abstratos, isoladamente os municípios podem recorrer são os contratos de empréstimo e de locação financeira, em qualquer dos casos, instrumentos financeiros em que a posição de mutuante ou de locador financeiro apenas pode ser assumida por determinadas pessoas jurídicas do sistema financeiro — no n.º 1 do artigo 49.º do RFALEI estabelece-se expressamente que os municípios só podem contrair empréstimos junto de *instituições autorizadas por lei a conceder crédito* e quanto à locação

³ A norma transcrita corresponde ao texto em vigor aprovado pelo artigo 76.º da Lei n.º 55-B/04, de 30 de dezembro. A versão originária era a seguinte: «todos os atos de que resulta aumento da dívida pública fundada dos serviços e fundos de Estado com autonomia administrativa e financeira e das demais entidades referidas nas alíneas b) a e) do n.º 1 do art.º 2.º, bem como os atos que modifiquem as condições gerais de empréstimos visados»

financeira a norma também estabelece que tem de ser realizada *nos termos da lei* (sobre o enquadramento dos locadores financeiros, cf. artigos 4.º, n.º 1, alíneas *b*) e *p*), 6.º, n.º 1, alínea *b*), subalínea *iii*), e 11.º do Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras⁴).

14 A norma do artigo 46.º, n.º 1, alínea *a*), da LOPTC circunscreve-se a designados *instrumentos geradores* de uma categoria específica de *dívida*, a *dívida pública fundada*.

15 A dívida pública divide-se entre *dívida pública flutuante* e *dívida pública fundada* tendo por referência os anos civis de outorga do instrumento financeiro gerador daquela e do termo final do prazo de amortização:

15.1 O conceito de *dívida pública flutuante* consta do artigo 3.º, alínea *a*), da Lei Quadro da Dívida Pública (LQDP) aprovada pela Lei n.º 7/98, de 3 de fevereiro: como «dívida pública contraída para ser totalmente amortizada até ao termo do exercício orçamental em que foi gerada»;

15.2 O conceito de *dívida pública fundada* consta do artigo 3.º, alínea *a*), da LQDP, «dívida contraída para ser totalmente amortizada num exercício orçamental subsequente ao exercício no qual foi gerada».

16 Reportando-se o exercício orçamental ao ano civil, a *dívida pública fundada* é, assim, a dívida contraída para ser totalmente amortizada num ano civil subsequente àquele em que foi gerada⁵.

17 A norma da alínea *a*) do n.º 1 do artigo 46.º da LOPTC reporta-se no caso de autarquias locais a três tipologias distintas de atos suscetíveis de decomposição analítica:

17.1 Atos de assunção de empréstimos ou de locações financeiras de que resulte o aumento da *dívida pública fundada* (isto é, dívida que não se destina a ser paga até 31 de dezembro do ano em que foi assumida);

⁴ O contrato de locação financeira é definido no artigo 1.º do regime jurídico do contrato de locação financeira como «o contrato pelo qual uma das partes se obriga, mediante retribuição, a ceder à outra o gozo temporário de uma coisa, móvel ou imóvel, adquirida ou construída por indicação desta, e que o locatário poderá comprar, decorrido o período acordado, por um preço nele determinado ou determinável mediante simples aplicação dos critérios nele fixados».

⁵ Embora exista uma autonomia analítica entre os conceitos de *empréstimo de curto prazo* e de *dívida pública flutuante*, no quadro do atual RFALEI, ao invés do que sucedeu em regimes anteriores, os contratos de empréstimo de curto prazo só poderão legalmente ocasionar dívida flutuante pois devem «ser amortizados até ao final do exercício económico em que foram contratados», nos termos da parte final do n.º 1 do artigo 40.º do RFALEI. Sobre a situação no regime anterior, v.g. Acórdão n.º 8/2012-16.MAR-1.ª S/SS, Acórdão n.º 18/2012-1.JUN-1.ª S/SS, Acórdão n.º 26/2012-21.SET-1.ª S/SS.

- 17.2 Atos de alteração das condições estabelecidas em instrumentos financeiros anteriormente assumidos que alterando a qualificação da respetiva dívida determinam que a mesma passe a constituir *dívida pública fundada* (no caso de empréstimos, ainda que a respetiva contratação não estivesse sujeita a fiscalização prévia, por não ter dado origem a *dívida pública fundada* mas apenas *dívida pública flutuante*⁶, o ato que determina a modificação da qualificação da dívida gerada pelo empréstimo é sujeito a fiscalização prévia enquanto ato de aumento da *dívida pública fundada*)⁷;
- 17.3 Atos que modifiquem as condições gerais de empréstimos visados independentemente do impacto que essas alterações tenham na *dívida pública fundada*.
- 18 O controlo de legalidade financeira previsto na norma do artigo 46.º, n.º 1, alínea *a*), da LOPTC quanto a municípios isoladamente considerados tem como objeto apenas duas tipologias de *instrumentos geradores de dívida pública*: empréstimos e locações financeiras.
- 19 O contrato objeto do processo é uma modalidade especial de contrato de mútuo (cf. artigos 1142.º a 1151.º do Código Civil) qualificado como empréstimo bancário, sendo de longo prazo quanto ao vencimento na medida em que se vence em prazo superior a 5 anos (cf. artigos 1.º e 2.º, n.º 1, alínea *c*), do Decreto-Lei n.º 344/78, de 17 de novembro).
- 20 Contrato de empréstimo que integra o âmbito objetivo e subjetivo (atento o mutuário) da fiscalização prévia, em face do disposto das disposições conjugadas dos artigos 2.º, n.º 1, alínea *c*), 5.º, n.º 1, alínea *c*), e 46.º, n.º 1, alínea *a*), da LOPTC.
- 21 O contrato de empréstimo objeto de fiscalização carece de ser enquadrado no contexto específico em que foi celebrado (*supra* § 2.8) e à luz do regime relativo à execução do EQBEI-PT2020:
- 21.1 Pelo artigo 100.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 33/2018, de 15 de maio, a competência para a concessão, em nome do Estado, de financiamentos no âmbito do Empréstimo Quadro (EQBEI-PT2020) foi atribuída à AD&C.

⁶ Devendo ser paga até 31 de dezembro do ano da contratação do empréstimo, cf. *supra* § 38.

⁷ Nuclear nesta sede é sempre a fonte da obrigação originária, que tem de ser qualificada como instrumento gerador de dívida, sendo certo que no caso dos municípios os únicos a que podem recorrer são os empréstimos e as locações financeiras. No Acórdão n.º 13/2012-15.MAI-1.ªS/SS analisou-se um caso integrado na segunda tipologia, de alteração do prazo de um empréstimo que tinha gerado *dívida pública flutuante* determinando que o mesmo na medida em que gerou aumento da *dívida pública fundada* estava sujeito a fiscalização prévia.

21.2 Através do Despacho dos Ministros das Finanças e do Planeamento e das Infraestruturas n.º 6200/2018, de 15 de junho⁸, estabeleceram-se as condições de acesso e de utilização de financiamento no âmbito do EQ Portugal 2020 (PT2020) contratado entre a República Portuguesa e o BEI, até ao limite de 250.000.000€, designado por “Linha BEI PT 2020 - Autarquias (2018)”.

21.3 Pelo Despacho do Conselho Diretivo da AD&C n.º 6323-A/2018, de 27 de junho⁹, foi aprovado o “Regulamento de Implementação da Linha de BEI PT2020”, definindo os procedimentos de utilização da referida linha de crédito.

21.4 Os requisitos de elegibilidade das operações estabelecidos no artigo 3.º do Regulamento de Implementação da “Linha BEI PT 2020 – Autarquias” são os seguintes:

a) Beneficiarem de cofinanciamento aprovado pelo FEDER ou Fundo de Coesão no âmbito dos Programas Operacionais do Portugal 2020;

b) Não se encontrarem concluídas, física e financeiramente, à data de submissão do pedido de financiamento;

c) Não beneficiarem de outro empréstimo do BEI para a mesma operação;

d) As entidades beneficiárias, à data da submissão do pedido de financiamento, apresentarem situação contributiva e tributária regular, não se encontrando em incumprimento quanto a devolução de verbas recebidas no âmbito dos Fundos da Política de Coesão ou de outros empréstimos concedidos pela Direção Geral Tesouro e Finanças (DGTF);

e) Observarem os critérios específicos de elegibilidade definidos na Linha BEI PT 2020 — Autarquias, contratado entre a República Portuguesa e o BEI, estabelecidos no Anexo A.

21.5 O valor do empréstimo a conceder no âmbito da referida linha de financiamento está, por força do artigo 5.º, n.º 3, do Regulamento de Implementação subordinado às seguintes condições:

⁸ Publicado no *Diário da República*, 2ª Série, n.º 121, de 26-6-2018.

⁹ Publicado no *Diário da República*, 2.ª Série, n.º 123, de 28-6-2018

- a) Não exceder 50 % do custo total previsto na decisão de aprovação de cofinanciamento pelo respetivo Fundo;
 - b) 100 % do custo total deduzido das despesas não elegíveis a financiamento pelo BEI e do apoio do Portugal 2020, ou 90 % no caso das operações apoiadas pelos PO de Lisboa e da Madeira;
 - c) Ter um valor mínimo de 10 m€.
- 22 As regras de financiamento referentes ao EQBEI-PT2020 não derrogam em termos genéricos o núcleo do regime legal de endividamento municipal estabelecido no RJALEI e no RFALEI¹⁰, embora, por força do n.º 12 do artigo 51.º do RFALEI (transcrito à frente) as regras sobre prazo de utilização do capital, diferimento e âmbito da amortização em empréstimos de longo prazo estabelecidas no artigo 51.º, n.ºs 4 e 5, do RFALEI sejam derrogadas quando o empréstimo se reporta a apoios que revestem a natureza de instrumentos financeiros, os quais são regulados pela legislação europeia e regulamentação específica aplicáveis.
- 23 O artigo 49.º, n.º 1, do RFALEI estabelece 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» e o n.º 2 desse artigo discrimina os empréstimos em duas tipologias fundamentais (a) de curto prazo (com maturidade até um ano) e (2) a médio e longo prazos (com maturidade superior a um ano).
- 24 O artigo 51.º do RFALEI, com a epígrafe *Empréstimos de médio e longo prazos*, e a seguinte redação:
- «1 - Os empréstimos a médio e longo prazos podem ser contraídos para aplicação em investimentos, para substituição de dívida nas condições previstas nos n.ºs 3 a 8, ou ainda para proceder de acordo com os mecanismos de recuperação financeira municipal.
- 2 - Os investimentos referidos no número anterior são identificados no respetivo contrato de empréstimo e, caso ultrapassem 10 /prct. das despesas de investimento previstas no orçamento do exercício, são submetidos, independentemente da sua inclusão no plano plurianual de atividades, a discussão e a autorização prévia da assembleia municipal.
- 3 - Os municípios cuja dívida total prevista no n.º 1 do artigo seguinte seja inferior a 2,25 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores podem contrair empréstimos a médio e longo prazos para exclusiva aplicação na liquidação antecipada de outros empréstimos ou acordos de pagamento que já constem do endividamento global da autarquia, desde que:

¹⁰ O RFALEI teve como última revisão as alterações aprovadas pela Lei n.º 71/2018, de 31-12.

a) Com a contração do novo empréstimo, o valor atualizado dos encargos totais com o novo empréstimo, incluindo capital, juros, comissões e penalizações, seja inferior ao valor atualizado dos encargos totais com o empréstimo a liquidar antecipadamente;

b) Não aumente a dívida total do município;

c) Diminua o serviço da dívida do município.

4 - A condição a que se refere a alínea c) do número anterior pode, excecionalmente, não se verificar caso a redução do valor atualizado dos encargos totais com o novo empréstimo a que se refere a alínea a) do referido número seja superior à variação do serviço da dívida do município.

5 - Caso o empréstimo ou o acordo de pagamento a extinguir preveja o pagamento de penalização por liquidação antecipada permitida por lei, o novo empréstimo pode incluir um montante para satisfazer essa penalização, desde que cumpra o previsto na alínea a) do n.º 3.

6 - Para cálculo do valor atualizado dos encargos totais referidos na alínea a) do n.º 3, deve ser utilizada a taxa de desconto a que se refere o n.º 3 do artigo 19.º do Regulamento Delegado (UE) n.º 480/2014, da Comissão Europeia, de 3 de março de 2014.

7 - Os empréstimos têm um prazo de vencimento adequado à natureza das operações que visam financiar, não podendo, em caso algum, exceder a vida útil do respetivo investimento, nem ultrapassar o prazo de 20 anos.

8 - Os empréstimos contratados para proceder de acordo com os mecanismos de recuperação financeira municipal, nos termos previstos no artigo 43.º da Lei n.º 53/2014, de 25 de agosto, na sua redação atual, têm um prazo de vencimento nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 45.º da referida lei.

9 - O prazo do empréstimo referido no n.º 3 é contado a partir da data de produção de efeitos, podendo atingir o máximo previsto no n.º 7, independentemente da finalidade do empréstimo substituído.

10 - Os empréstimos têm um prazo de utilização do capital máximo de dois anos, não podendo o início da amortização ser diferida para além desse período, salvo nos casos legalmente previstos.

11 - As amortizações anuais previstas para cada empréstimo não podem ser inferiores a 80 /prct. da amortização média de empréstimos, tal como definida no n.º 4 do artigo 40.º.

12 - Aos empréstimos celebrados no âmbito dos instrumentos financeiros referidos no n.º 1 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 159/2014, de 27 de outubro, na sua redação atual, não são aplicáveis os n.ºs 10 e 11.»

25 Por seu turno, o artigo 4.º, n.º 2, do RFALEI estabelece: «são nulas as deliberações de qualquer órgão das autarquias locais que envolvam o exercício de poderes tributários, determinem o lançamento de taxas não previstas na lei ou que determinem ou autorizem a realização de despesas não permitidas por lei».

26 E o artigo 59.º, n.º 2, alínea c), do RJALEI determina que são nulas «as deliberações de qualquer órgão das autarquias locais que determinem ou autorizem a realização de despesas não permitidas por lei».

- 27 O principal problema de legalidade que, em face de uma pragmática conformada pelas condicionantes processuais, carece de ser ponderado na fiscalização prévia do contrato de empréstimo entre o MRM e o AD&C (*supra* §§ 1.1 e 2.1) reporta-se à finalidade do empréstimo em causa ser a de financiar uma concreta obra pública (em cumprimento do disposto no artigo 51.º, n.º 1 do RFALEI), investimento invocado para a contração do empréstimo que se encontrava concluído e pago no momento da outorga do contrato, situação de pagamento integral e conclusão dos trabalhos que já se verificava quando tinham sido empreendidas as etapas procedimentais de submissão à AD&C do pedido de financiamento no âmbito da Linha BEI PT2020, bem como na data das deliberações de autorização pelos órgãos municipais da contratação do empréstimo (*supra* §§ 2.1 a 2.7).
- 28 O princípio da tipicidade dos empréstimos das autarquias locais reflete-se na exigência de preenchimento obrigatório de finalidade especificamente estabelecida na lei.
- 29 Decorre do artigo 51.º, n.º 1, do RFALEI que os empréstimos de médio e longo prazos apenas podem ser contraídos para a prossecução de três finalidades:
- 29.1 Aplicação em investimentos;
 - 29.2 Substituição de dívida (nas condições previstas no artigo 51.º, n.ºs 3 a 8, do RFALEI);
 - 29.3 Proceder de acordo com os mecanismos de recuperação financeira municipal (o saneamento financeiro e a recuperação financeira previsto no artigo 57.º, n.º 1 do RFALEI).
- 30 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 (artigo 50.º, n.º 1, do RFALEI).
- 31 No caso concreto, o procedimento de contratação e autorização ocorreu num momento em que o investimento já tinha sido concluído e pago (*supra* §§ 2.1 a 2.7).
- 32 Circunstância que também implica a violação do artigo 3.º, alínea b), do Regulamento de Implementação da “Linha BEI PT 2020 – Autarquias”, pois entre os requisitos de elegibilidade das

operações encontra-se o de que as operações financiadas não se podem encontrar concluídas, física e financeiramente, à data de submissão do pedido de financiamento.

33 Como já se referiu, a contração de empréstimos de médio e longo prazo pelos municípios é genericamente regulada pelo RFALEI e pelo RJALEI, embora a Lei das Autarquias Locais (LAL) aprovada pela Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, subsista como sede normativa do regime sobre constituição, composição e organização dos órgãos das autarquias locais (por força do disposto no artigo 6.º, n.º 3 do RJALEI) sendo conformado por normas de natureza financeira estabelecidas nesses diplomas (nomeadamente quanto a um procedimento vinculado de autorização do empréstimo em que se avalia da sua necessidade e adequação para uma concreta finalidade legal que o legitima).

Efeito das ilegalidades do contrato no processo de fiscalização prévia: recusa de visto

34 Sendo o processo teleologicamente vinculado à decisão final sobre concessão ou recusa de visto, a identificação de ilegalidades tem de ser complementada pelo respetivo enquadramento em face das tipologias estabelecidas no artigo 44.º, n.º 3, da LOPTC.

35 A deliberação que aprovou o empréstimo, na medida em que contrariou a norma do artigo 51.º, n.º 1, do RFALEI enferma de nulidade (atendendo ao disposto nos termos do artigo 59.º, n.º 2, alínea *c*), do RJALEI e do artigo 4.º n.º 2, do RFALEI), por ter autorizado despesa não permitida por lei, preenchendo o fundamento de recusa de visto previsto no artigo 44.º, n.º 3, alínea *a*), da LOPTC.

36 O desrespeito da norma do artigo 51.º, n.º 1, do RFALEI constitui violação direta de normas financeiras, subsumível à alínea *b*) do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC que, consequentemente, impõe em sede de fiscalização prévia a recusa de visto.

37 A subsunção de violações da lei na previsão das alíneas *a*) e *b*) do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC implica necessariamente a recusa de visto.

III. DECISÃO

Em face do exposto, decide-se:

- Recusar o visto ao contrato objeto de fiscalização prévia nos presentes autos.

*

- Isento de emolumentos legais (ao abrigo do artigo 8.º, alínea *a*), do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas).

- Registe e notifique.

Lisboa, 19 de novembro de 2019

Os Juízes Conselheiros,

(Paulo Dá Mesquita – Relator)

(Fernando Oliveira Silva)

(Mário Mendes Serrano)

Fui presente

A Procuradora-Geral Adjunta,
