

1.ª Seção – SS

Data: 21/12/2021

Processo: 1794/2021

RELATOR: Conselheiro Nuno Miguel P. R. Coelho

TRANSITADO EM JULGADO

Acordam os Juízes do Tribunal de Contas, em Subseção da 1.ª Seção:

I. RELATÓRIO

1 Resulta fundamentalmente do processo o seguinte:

- 1.1 O Município de Campo Maior remeteu ao Tribunal de Contas (TdC), para efeitos de fiscalização prévia, um Contrato de empréstimo de médio e longo prazo, “para financiar operações de aquisição do Complexo de Piscinas cobertas da Fonte Nova, em Campo Maior (contrato)” (como refere o contrato) e “para liquidação da dívida associada aos contratos de financiamento n.º PT50 0035 9015005557891 e n.º PT5000359015006205692 - Complexo de Piscinas Cobertas de Campo Maior” (como refere o ofício de remessa do contrato).
- 1.2 A entidade fiscalizada foi interpelada, uma primeira vez, pelo Departamento de Fiscalização Prévia (DFP), para vir esclarecer o fundamento legal para a submissão do contrato a fiscalização prévia, tendo sido apresentada resposta pelo mesmo Município.
- 1.3 Depois disso, o processo veio a ser objeto de nova devolução, agora por determinação judicial, para abertura de contraditório quanto às questões de ilegalidade ali suscitadas.
- 1.4 Na sequência dessa devolução judicial, com alusão ao contraditório, a entidade requerente prestou esclarecimentos e apresentou alegação, elementos ponderados no presente Acórdão.

II. FUNDAMENTAÇÃO DE FATO

II.1 FACTOS PROVADOS

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

- 2.1 O Município de Campo Maior remeteu a este Tribunal, para efeitos de fiscalização prévia, um contrato de empréstimo, que nos termos da respetiva cláusula 1.^a se refere que “se destina a financiar operações de aquisição do Complexo de Piscinas Cobertas da Fonte Nova, em Campo Maior, pelo montante de € 949.400,00 (novecentos e quarenta e nove mil e quatrocentos escudos)”.
- 2.2 O contrato foi outorgado a 17.08.2021, com o valor indicado de € 949.400,00, para realização dos fins acima identificados, e tem o prazo de 20 anos.
- 2.3 O contrato em causa foi precedido um procedimento pré-contratual, tendo sido consultadas quatro instituições de crédito. Duas delas apresentaram proposta, tendo a da Caixa de Crédito Agrícola apresentado condições que o Município considerou mais vantajosas, nomeadamente o menor spread, de acordo com os respetivos relatórios de avaliação, comparativo de propostas e juros.
- 2.4 Trata-se de empréstimo cujo pagamento dos juros e amortizações é feito postecipadamente, com periodicidade semestral, sendo que o respetivo período de reembolso de capital terá início 6 meses após o início do período de utilização
- 2.5 A contração do empréstimo foi aprovada por deliberações da Câmara Municipal de Campo Maior, de 02.06.2021 e 21.07.2021, e, mais ainda, por deliberações da Assembleia Municipal de 26.03.2021 e 28.06.2021, por maioria.
- 2.6 Nessas mesmas deliberações faz-se referência à “liquidação da dívida associada aos contratos de financiamento n.º PT50 0035 9015005557891 e n.º PT5000359015006205692 - Complexo de Piscinas Cobertas de Campo Maior”, com vista a resolver a situação criada pela instituição de uma PPI que motivou a recusa do respetivo contrato anteriormente fiscalizado por este mesmo TdC no processo n.º 0402/2012, conforme se retira do teor das propostas votadas em tais deliberações:



de câmara municipal em 17 de março de 2021 (anexo 1): a) No seguimento de parceria público privada institucional (PPPI) decidida implementar pelo Município, existe edificado e em atividade o denominado Complexo de Piscinas Cobertas de Campo Maior, sito na Fonte Nova, cujo funcionamento é assegurado pela empresa municipal Campomayor XXI EM; b) Tal complexo está edificado no prédio inscrito na matriz predial urbana da Freguesia de São João Baptista, concelho de Campo Maior, sob o n.º 3378, descrito na Conservatória do Registo Predial de Campo Maior, sob o n.º 3052, da dita freguesia, tendo nele sido edificado pela Campiscinas – Desenvolvimento e Implementação de Piscinas SA, no seguimento e por efeito da PPPI pretendida implementar, sendo-o por aquela sociedade, enquanto detentora do direito de superfície que sobre o mesmo foi constituído em 18/07/2007 e por um prazo de 20 anos; c) O direito de superfície em causa havia sido transmitido à Campiscinas – Desenvolvimento e Implementação de Piscinas SA, pela Campomayor XXI EM para o propósito da sua construção; d) Tal direito de superfície mostrava-se onerado por hipoteca voluntária constituída a favor da Caixa Geral de Depósitos SA, destinado a garantir as responsabilidades de financiamento decorrentes da construção daquele complexo de piscinas assumidas pela Campiscinas – Desenvolvimento e Implementação de Piscinas SA, no valor de 4.500.000,00€ (quatro milhões e quinhentos mil euros), respetivamente titulados pelos contratos de empréstimo n.º PT50 0035 9015005557891 (no valor inicial de 4.250.000,00€) e n.º PT5000359015006205692 (no valor inicial de 250.000,00€); e) O Município de Campo Maior já adquiriu, por compra (sendo por isso atualmente o seu legítimo detentor) o direito de superfície do prédio inscrito na matriz predial urbana da Freguesia de São Joao Baptista, concelho de Campo Maior, sob o n.º 3378, descrito na Conservatória do Registo Predial de Campo Maior, sob o n.º 3052, da dita freguesia no qual se mostra inscrito o denominado complexo de piscinas de Campo Maior, pelo referido valor de 150.600,00€; f) Essa aquisição foi feita sem quaisquer ónus, porquanto por via da venda judicial foram extintas as hipotecas que pendiam sobre o mesmo; g) O prédio é composto por um complexo de



empresa e o Município de Campo Maior; i) Existem dois processos judiciais - que respeitam a idêntico objeto e pretensão, apenas tendo sido interpostos em duas jurisdições distintas - em que a Caixa Geral de Depósitos SA demanda diretamente a Campiscinas - Desenvolvimento e Implementação de Piscinas SA, mas também o Município de Campo Maior e a empresa municipal Campomayor XXI, EM, imputando-lhes alegadas obrigações contratuais decorrentes da referida PPPI, bem como da carta de conforto outorgada a favor dessa instituição, reclamando a responsabilidade solidária pelo pagamento dos encargos, diretos e indiretos, pelos financiamentos concedidos e utilizados para suportar os encargos necessários à edificação do complexo de piscinas cobertas, que, como referido, em fevereiro de 2016, ascendiam já a cerca de 5.368.710,76€ (cinco milhões trezentos e sessenta e oito mil setecentos e dez mil euros e setenta e seis cêntimos); j) Tanto a empresa municipal Campomayor XXI EM como o Município de Campo Maior contestaram os processos judiciais em causa, repudiando o fundamento da responsabilidade reclamada;-----

k) No seguimento das contínuas diligências levadas a cabo junto da Caixa Geral de Depósitos, SA., por ofício datado de 12/01/2021 veio a Caixa Geral de Depósitos apresentar ao Município de Campo Maior uma proposta de liquidação da dívida associada aos contratos de financiamento n.º PT50 0035 9015005557891 (no valor inicial de 4.250.000,00€) e n.º PT5000359015006205692 (no valor inicial de 250.000,00€), pelo valor de 1.100.000,00€ (um milhão e cem mil euros), deduzido o montante de 150.600,00€ pago para aquisição do direito de superfície constituído sobre imóvel no qual se mostra construído o complexo de piscinas cobertas, mediante empréstimo a conceder com um prazo de 20 anos. No pressuposto de que a PPPI foi promovida pelo Município de Campo Maior, que seria o destinatário final daquele equipamento (cujos encargos de edificação seriam liquidados por via da empresa veículo criada pela empresa municipal Campomayor XXI EM, a Campiscinas - Desenvolvimento e Implementação de Piscinas SA, mas com exclusivo recurso de receitas provenientes do contrato programa aprovado e desenvolvido pela empresa municipal Campomayor XX EM), tal aquisição permitirá a resolução dos litígios pendentes, bem como a regularização pelo Município dos encargos devidos pela construção daquele equipamento - que o modelo promovido previa serem por si suportados - e ainda desenvolver a internalização da atividade própria da empresa municipal no Município, com a sua subsequente extinção. Esse enquadramento suprarreferido é o que poderá permitir classificar a despesa a realizar por via da contração do empréstimo a celebrar como um investimento - que é um dos fins autorizados pelo n.º 1 do artigo 51º da Lei n.º 73/2013, de 3/9 - na medida em que terá como fim último o pagamento dos encargos com a implementação do Complexo de

2.7 Na sua pronúncia, na sequência da abertura de contraditório, a entidade fiscalizada veio aludir o seguinte:

“a) Reconhece-se, como não podia deixar de ser, tal como aliás é constatado pelo meritíssimo Tribunal, que o empréstimo a liquidar foi diretamente contratado pela Campiscinas - Desenvolvimento e Implementação de Piscinas SA, junto da Caixa Geral de Depósitos, SA.

Sucedendo, contudo, e simultaneamente, que aquela sociedade é participada em 49% pela empresa municipal CAMPOMAYOR XXI - EM, por sua vez detida em 100% pelo Município de Campo

Maior, tendo a sua constituição sido desenvolvida e concretizada no âmbito de uma PPIP deliberada e decidida implementar por este.

Acresce que a 18 de abril de 2007, em reunião ordinária da Câmara Municipal de Campo Maior, foi deliberado, por maioria, aprovar a carta de conforto do Município de Campo Maior relativamente à concessão pela Caixa Geral de Depósitos SA de um empréstimo no montante de € 4.250.000,00 à Campiscinas – Desenvolvimento e Implementação de Piscinas SA para financiamento do Complexo de Piscinas e infraestruturas acessórias de Campo Maior, tendo também em 17 de outubro de 2007 a empresa municipal CAMPOMAYOR XXI – EM emitido a favor da referida Caixa Geral de Depósitos uma carta de conforto, garantindo que aquela Campiscinas – Desenvolvimento e Implementação de Piscinas SA disporia de condições financeiras que lhe permitiriam cumprir integralmente as suas obrigações emergentes dos contratos de financiamento celebrados com aquela entidade bancária, comprometendo-se ainda a não diminuir ou onerar as suas participações sociais nesta (doc. n.º 1 e 2).

Em qualquer das cartas de conforto essas emitentes declararam que reconheciam “que as declarações e compromisso contidos na presente carta de conforto constituem elemento determinante para a formação da vontade da Caixa Geral de Depósitos SA, no sentido da celebração dos referidos contratos. “

Todos os financiamentos foram garantidos por hipoteca do direito de superfície sobre o lote de terreno para construção, sito em “Fonte Nova”, lote 1, descrito na Conservatória do Registo Predial de Campo Maior sob o n.º 3052, freguesia de S. João Baptista e inscrito na respetiva matriz sob o artigo 3236.

Trata-se de direito de superfície que foi adquirido pelo Município de Campo Maior em 23/06/2019, pelo preço de 150.600,00€, após colocado à venda em hasta pública no processo executivo n.º 16355201501022083 e apensos e no processo executivo n.º 1635201701007505 e apensos, instaurados pela Autoridade tributária contra a Campiscinas – Desenvolvimento e Implementação de Piscinas SA, e que lhe foi adjudicado por despacho de 02/03/2020.

É também em face do teor das declarações e deliberações tomadas pelo Município de Campo Maior e da empresa municipal CAMPOMAYOR XXI – EM, respetivamente em 18 de abril e em 17 de outubro de 2007, que essas entidades se mostram demandadas pela Caixa Geral de Depósitos SA, no processo judicial atualmente a correr seus termos sob o n.º 869/15.4T8LSB, do Juízo Central Cível de Lisboa, Juiz 17, para o pagamento, solidariamente, com a Campiscinas – Desenvolvimento e Implementação de Piscinas SA (e demais entidades privadas participantes desta), da quantia de 5.310.124,00€, correspondente ao capital e juros em dívida por efeito do empréstimo contratado à data da interposição daquela, sendo-o por efeito:

- do incumprimento das obrigações contratuais (art.º 798º do Código Civil) que assumiram junto da Caixa Geral de Depósitos SA e pela violação dos seus direitos de crédito (art.º 798º do Código Civil);
- pelas cartas-conforto por si subscritas (art.º 798º do Código Civil); e, subsidiariamente,
- por enriquecimento sem causa, sendo o valor do enriquecimento e do empobrecimento correspondente ao valor de crédito da Caixa Geral de Depósitos.

Em face do atrás exposto, salvo melhor apreciação, entende-se que existirão, pois, evidências concretas que esse Tribunal poderá relevar no sentido de poder considerar e fundamentar relativamente ao pedido de visto em análise, que o contrato em apreciação servirá para liquidar dívida do Município, permitindo socorrer-se na sua apreciação dos pressupostos e requisitos do n.º 3 a 6 do artigo 51º do RFALEI.

b) Esclarece-se para que possa doravante ser tomado como efetivo pressuposto perseguido com a apreciação solicitada, que o empréstimo apresentado à fiscalização prévia do Tribunal de Contas, atendendo também ao atrás expostos, foi contratado com o fim de financiar operações de aquisição do complexo de piscinas.”

II.2 FACTOS NÃO PROVADOS

- 3 Não deixaram de ser provados quaisquer factos alegados.

II.3 MOTIVAÇÃO DA MATÉRIA DE FACTO

- 4 No que respeita à matéria de facto considerada provada baseou-se o respetivo juízo probatório na prova documental apresentada pelo requerente e nas deduções e inferências diretas retiradas pelo tribunal sobre os factos que se podem extrair daqueles elementos, incluindo da factualidade expressamente reconhecida pelo mesmo requerente.
- 5 Mais se refere que as entidades fiscalizadas estão sujeitas ao ónus de alegar e provar o preenchimento dos requisitos legais para obtenção do visto, atento o disposto no Art.º 81.º, n.º 1, da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC), as instruções constantes da Resolução n.º 1/2020 da 1.ª Secção do Tribunal de Contas¹, aprovada ao abrigo do Art.º 77.º, n.º 1, alínea b), da LOPTC e os respetivos encargos instrutórios decorrentes do conteúdo das devoluções determinadas pelo DFP e pelo TdC, com suporte no disposto pelo Art.º 81.º, n.º 1, da mesma LOPTC.

¹ Publicada no *Diário da República*, 2.ª série, de 4-5-2020, revista pelas Resoluções n.º 2/2020 e n.º 4/2020 e integralmente republicada no *DR*, 2.ª série, de 14-7-2020 e, na sua atual versão, no *DR*, 2.ª série, de 5-1-2021.

- 6 Isto sem detrimento dos deveres da entidade fiscalizada, dos poderes de cognição e deveres de gestão processual do tribunal, dos princípios da cooperação, boa-fé processual e dos demais critérios que se devem observar, face ao estipulado nos Art.ºs 5.º a 8.º, 414.º e 417.º, todos do Código de Processo Civil (CPC) *ex vi* Art.º 80.º da LOPTC, que, no seu conjunto e face à natureza do presente processo jurisdicional (fiscalização prévia), não contemplam a produção de diligências oficiosas de prova, não compreendendo também auditorias ou investigação do tribunal diretamente sobre documentos, ficheiros ou arquivos na posse daquela entidade.
- 7 Não se reconhecem factos não provados nas alegações e justificações apresentadas nestes autos.

III FUNDAMENTAÇÃO DE DIREITO

III.1 Estrutura da apreciação jurídica

- 8 A fiscalização prévia da 1.ª Secção do TdC constitui uma competência própria deste tribunal cuja intervenção nessa sede é provocada (dependente de impulso exógeno) e tipificada, por referência a uma previsão normativo-legal que compreende um âmbito subjetivo (entidades) e outro âmbito objetivo (atos e contratos), ambos delimitadores, na sua integração, do que está sujeito a fiscalização prévia — enquadramento estabelecido, nomeadamente, pelas disposições conjugadas dos Art.ºs 5.º, n.º 1, alínea c), e 46.º a 48.º da LOPTC.
- 9 O contrato objeto do processo deve ser qualificado como empréstimo integrando o âmbito objetivo e subjetivo da fiscalização prévia, em face do disposto nas disposições conjugadas dos Art.ºs 2.º, n.º 1, alínea c), 5.º, n.º 1, alínea c), e 46.º, n.º 1, alínea a), da LOPTC.
- 10 Foi precedido, o mesmo contrato, de um procedimento pré-contratual, nos moldes acima descritos, e também pela aprovação de contratação do empréstimo por deliberações da Câmara Municipal de Campo Maior, de 02.06.2021 e 21.07.2021, e da Assembleia Municipal de 26.03.2021 e 28.06.2021, por maioria.
- 11 Nesse conspecto, há que ponderar, agora, das seguintes questões jurídicas:
 - 11.1 da apreciação, neste processo de fiscalização prévia, da legalidade do contrato de mútuo e dos seus antecedentes deliberativos à luz do estatuto legal da entidade pública participante e do princípio da tipicidade dos empréstimos a contrair pelas autarquias;
 - 11.2 da legalidade ou ilegalidade do mesmo contrato em vista da determinabilidade ou indeterminabilidade do seu objeto; e
 - 11.3 dos efeitos das ilegalidades do mesmo contrato de mútuo no processo de fiscalização prévia: recusa de visto.

III.2 Da apreciação, neste processo, da legalidade do contrato de mútuo e dos seus antecedentes deliberativos à luz do estatuto legal da entidade pública participante e do princípio da tipicidade dos empréstimos a contrair pelas autarquias

- 12 O Município de Campo Maior apresenta a este TdC um Contrato de empréstimo de médio e longo prazo, que no seu clausulado refere que se destina a financiar operações de aquisição do Complexo de Piscinas cobertas da Fonte Nova, em Campo Maior (cláusula 1^a do mesmo contrato), mas que no ofício e requerimento de apresentação se menciona que tem por justificativa a liquidação da dívida associada aos contratos de financiamento n.º PT50 0035 9015005557891 e n.º PT5000359015006205692 - Complexo de Piscinas Cobertas de Campo Maior, em conformidade com o que foi deliberado pelos órgãos municipais e consta dos anexos ao mesmo contrato.
- 13 O contrato foi outorgado em 17/08/2021 entre o Município de Campo Maior e a Caixa da Crédito Agrícola Mútuo de Elvas e Campo Maior, CRL., pelo valor de €949.400,00 e por um prazo de 20 anos.
- 14 Este valor corresponderá ao remanescente do valor de € 1.100.000,00 (deduzido o valor de € 150.600,00 que o Município já pagou para adquirir o direito de superfície) constante da proposta da CGD ao Município para resolver o litígio judicial interposto pelo mesmo banco, contra o devedor principal, uma Parceria Público-Privada Institucional (PPPI), designada Campiscinas, S.A., e também contra a empresa municipal CampoMayor XXI e contra o Município, face ao incumprimento dos empréstimos no valor de € 4.500.000,00 que foram contratados pela mencionada empresa da PPPI para construir o complexo de piscinas.
- 15 Recorde-se que esta mesma PPPI foi objeto de apreciação pelo Tribunal de Contas, tendo dado origem ao acórdão de recusa de visto n.º 27/2012 - 11.dez. - 1^a S/SS, transitado em julgado. Ao que agora se verifica, ainda não ocorreu a liquidação ou dissolução dessa empresa na sequência daquele acórdão.
- 16 Nesta descrição, afigura-se que o mesmo contrato de empréstimo ambiciona resolver um problema de financiamento da aquisição de um complexo de piscinas, mas, também, concomitantemente, de liquidação da dívida associada a empréstimos antecedentes assumidos pela empresa local resultante dessa PPPI.
- 17 Importa realçar que, nos termos da mesma cláusula 1.^a do contrato de empréstimo apresentado à fiscalização prévia fazem parte anexos (1 a 5), que incluem as deliberações de autorização do Município, e, nestas, o objeto do empréstimo é a liquidação da dívida.
- 18 Como se disse, o contrato foi outorgado a 17.08.2021, com o valor de: € 949.400,00, para realização dos fins acima identificados, e tem o prazo de 20 anos, sendo-lhe aplicável, no

domínio das entidades contratantes, o Regime Jurídico da Actividade Empresarial Local e das Participações Locais (RJAELPL), estabelecido pela Lei n.º 50/2012 de 31/8, e o Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais (RFALEI), consagrado pela Lei n.º 73/2013, de 3/9.

19 E, não se poderá deixar de considerar que este contrato de empréstimo, aqui qualificável como mútuo, agora apresentado a fiscalização prévia, na sua intenção final, em vista das deliberações que autorizaram a sua celebração, não só viola o estatuto legal de relacionamento entre as entidades públicas participantes (o aqui Município) e as respetivas empresas participada e local em causa (derivadas ou que constituíram a mencionada PPPI, as identificadas Campiscinas e a Campo Mayor), no que respeita à proibição de concessão de garantias, empréstimos, transferência de fundos ou subsídios ao investimento (cfr. Art.ºs 36.º, n.º 1, e 41.º, n.ºs 2 e 3, ambos do RJAELPL), como também se demonstra contrário ao princípio da tipicidade dos empréstimos consagrado no regime financeiro das autarquias locais (cfr. Art.º 51.º, n.º 1, do RFALEI).

20 Como bem se referiu este TdC no seu Acórdão n.º 21/2021, 1.ª S/SS, de 13/7/2021, no âmbito do processo n.º 819/2021, as empresas locais

“são, de acordo como disposto no art. 12.º de Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, sociedades constituídas ou participadas nos termos da lei comercial, nas quais as entidades públicas participantes possam exercer, de forma direta ou indireta, uma influência dominante (definida pelas diferentes alíneas dessa norma) e têm como objeto exclusivo a exploração de atividades de interesse geral ou a promoção do desenvolvimento local e regional (art. 20.º da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto).

Estão dotadas de um regime próprio com regras específicas quanto à sua organização, capital e competências, não se confundindo com o município em si. São entes bem diversos. Na verdade, as empresas locais regem-se pela Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, pela lei comercial, pelos estatutos e, subsidiariamente, pelo regime do setor empresarial do Estado, sem prejuízo das normas imperativas neste previstas (art. 21.º da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto).

Distintos os entes, mantendo-se a sua finalidade e autonomia administrativa e financeira, a lei impõe expressamente a sua separação financeira, em termos mais severos do que aquele que resulta no âmbito do regime geral das sociedades comerciais entre a sociedade e os seus sócios. Com efeito, nem as empresas locais podem conceder empréstimos a favor dos sócios, nem prestar quaisquer formas de garantias, nem, por seu lado, as entidades públicas participantes podem conceder empréstimos às empresas locais (art. 41.º, ns. 2 e 3 da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto).

A transferência de fundos a outros títulos está também expressamente vedada, de forma direta, não podendo as entidades públicas participante conceder às empresas locais “quaisquer formas” de subsídios ao investimento ou em suplemento a participações de capital (art. 36.º n.º 1 da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto), ou indireta, através da contratação respeitante à adjudicação de aquisições

de bens ou serviços, locações, fornecimentos ou empreitadas (art. 36.º n.º 2 da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto). Criada a empresa, ela terá que viver pelos seus meios” (§§ 2. a 6. da fundamentação de direito).

- 21 Por outro lado, as deliberações municipais que legitimaram a outorga deste empréstimo assumem claramente que ele servirá para liquidar os empréstimos assumidos pela mencionada terceira entidade (empresa local) e nunca transferidos ou assumidos na esfera do Município, impedindo, assim, o recurso ao tipo de empréstimo “para liquidação de dívida” por falta de verificação dos pressupostos e requisitos dos n.ºs 3 a 6 do Art.º 51.º do RFALEI, e por isso violando o princípio consagrado no n.º 1 do mesmo preceito legal. Como vimos, a entidade fiscalizada, enquanto ente municipal, não pode legalmente endividar-se para liquidação de empréstimos de que não é devedora.
- 22 O princípio da tipicidade dos empréstimos das autarquias locais reflete-se na exigência de preenchimento obrigatório de finalidade especificamente estabelecida na lei.
- 23 Decorre do mencionado Art.º 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:
 - . aplicação em investimentos;
 - . substituição de dívida (nas condições previstas no mesmo Art.º 51.º, n.ºs 3 a 8, do RFALEI); e
 - . proceder de acordo com os mecanismos de recuperação financeira municipal (o saneamento financeiro e a recuperação financeira previstas no Art.º 57.º, n.º 1 do RFALEI).
- 24 Sobre este mesmo princípio, para além do Acórdão deste TdC acima referido (Acórdão n.º 21/2021), vejam-se, como mais recentes na jurisprudência financeira, os Acórdãos n.ºs 7/2020, 1.ª S/PL, de 6/2/2020, proferido no processo n.º 1506/2019, e 19/2021, 1.ª S/SS de 6/7/2021, este proferido no processo n.º 1027/2021.
- 25 Na sua pronúncia na sequência da abertura de contraditório, o mesmo Município não aporta nenhum argumento que possa contrariar esta conclusão, mas envia cópia das cartas conforto prestadas pelo Município e pela empresa municipal CampoMayor XXI, EM, SA, para alegadamente justificar a obrigação do Município perante a CGD, referindo, também, a um enriquecimento sem causa.
- 26 Não se rejeita o ensejo, já antigo, de resolver esta situação que infelizmente se vem arrastando.
- 27 Contudo, não se pode concordar com a entidade fiscalizada quando entende que a opção pela contratualização deste empréstimo representa a melhor opção em termos de gestão e defesa do interesse público em questão, pelo contrário.
- 28 Na verdade, a contratação do presente empréstimo, nos moldes em que se encontra desenhada, demonstra-se claramente ilegal.

- 29 Ainda que os argumentos pudessem ser atendíveis numa reflexão jurídica mais genérica, note-se que as cartas conforto assumidas por entidade municipal também seriam – na altura em que foram concedidas - e são-no agora também, proibidas por lei e o enriquecimento sem causa não está demonstrado nem é objeto de apreciação no caso concreto, e, além disso, nenhum desses argumentos poderia fundamentar um empréstimo para investimento por 20 anos por uma entidade que não contraiu as dívidas, violando, assim, os aludidos estatuto de relacionamento entre o Município e as respetivas empresas participada e municipal (cfr. Art.ºs 36.º, n.º 1, e 41.º, n.ºs 2 e 3, ambos do RJAELPL) e o princípio da tipicidade dos empréstimos plasmado no Art.º 51.º, n.º 1, do RFALEI.
- 30 Registe-se, também assim, que o aqui Município apresentante não tem fundamento legal nem vantagem em antecipar a decisão do processo judicial que corre os seus termos, aceitando um acordo com a identificada entidade bancária Caixa Geral de Depósitos.
- 31 Na verdade, a invocação do incumprimento contratual não poderá ser relevante em vista do enquadramento legal e de legitimação dos atos deliberativos em questão. Pelo que, aparentemente, a decisão de contração de novo empréstimo, aqui em análise, salvaguarda mais a posição da entidade aí assumida como credora (a Caixa Geral de Depósitos) do que a do próprio Município, e, por essa via, do interesse público em questão. Pois já terá ocorrido a regularização da situação do complexo de piscinas denominado da Fonte Nova através da reaquisição, por parte do Município, do respetivo direito de superfície, que tinha sido objeto de hipoteca e penhora.
- 32 Afigura-se, ainda, relevante chamar à colação o caso (em tudo) semelhante do Município de Paços de Ferreira, enquanto objeto do Acórdão do Tribunal da Relação do Porto, Proc. n.º 169/15.0T8AMTC.PI, de 23.06.2015, no processo de insolvência da empresa PFRInvest, que era uma PPP e em que, aparentemente, a Caixa Geral de Depósitos não queria que fosse declarada a respetiva insolvência, porque pretenderia que o Município assumisse a dívida da PPP. Tendo decidido o aresto em questão, pela possibilidade da insolvência da empresa local, como pode acontecer com qualquer empresa comercial, com as consequências legalmente previstas para esses casos.
- 33 A que acresce também o expendido, na mesma situação, no Acórdão do Tribunal Central Administrativo Norte, Proc. n.º 01338/14.5BEPNF, de 12.07.2019, que apreciou a questão da legitimidade passiva do Município de Paços de Ferreira, num processo intentado para do mesmo cobrar alegadas dívidas da mesma PPP, PFRInvest, tendo sido concluído e decidido no sentido de que, “Tendo o Município sido já considerado preteritamente como parte ilegítima na presente Ação, e tendo sido dada a oportunidade aos Autores de corrigirem tal facto, com a apresentação

de “Petição Inicial corrigida”, tendo estes insistido na PI corrigida em intentar a Ação exclusivamente contra o Município, outra alternativa não tinha o tribunal que não a de absolver o Réu da instância, em decorrência da procedência da exceção de ilegitimidade Passiva. Não tendo o Município, enquanto tal, beneficiado dos serviços contratualizados com Empresa Municipal, é patente que nenhuma responsabilidade lhe poderá ser assacada por eventual incumprimento contratual por parte da empresa, mormente a título de enriquecimento sem causa.”

- 34 E o que aqui se configura poderá ter aplicação no encontrar de uma solução para a alegada situação subjacente ao caso em análise, mas que, sublinhe-se, nem sequer é objeto do presente processo, que trata, sim, da legalidade, ou não, da celebração deste empréstimo de médio e longo prazo, à luz dos aludidos regimes legais aplicáveis à entidade fiscalizada.
- 35 Assim, constata-se que o aqui o Município de Campo Maior, não logrou demonstrar que o empréstimo em análise se destina a substituir dívida já existente, não se verificando assim o pressuposto fundamental para esta caracterização, que é o de a dívida já constar “do endividamento global da autarquia” (n.º 3, do Art.º 51.º do RFALEI). Assim como também não demonstrou que o empréstimo em análise se destina a investimento, uma vez que já detém a posse ou o direito de superfície do complexo de piscinas em questão (n.º 1 do mesmo Art.º 51.º do RFALEI).
- 36 Como se constatou, a verificação de, no mínimo, um desses pressupostos manifesta-se essencial para a legalidade da celebração do empréstimo de médio e longo prazo, em análise, o que aqui não se verifica.
- 37 Pelo que teremos de concluir que as deliberações da assembleia municipais que aprovaram esse pretendido investimento, bem como o empréstimo visando financiá-lo, são, assim, contrárias aos aludidos estatuto legal de relacionamento entre as entidades públicas participantes (o aqui Município) e as respetivas empresas participada e local (derivadas ou que constituíram a mencionada PPPI, as identificadas Campiscinas e a Campo Mayor), no que respeita à proibição de concessão de garantias, empréstimos, transferência de fundos ou subsídios ao investimento (cfr. Art.ºs 36.º, n.º 1, e 41.º, n.ºs 2 e 3, ambos do RJALPL), como também se demonstram contrárias ao princípio da tipicidade dos empréstimos consagrado no regime financeiro das autarquias locais (cfr. Art.º 51.º, n.º 1, do RFALEI).
- 38 Tais ilegalidades são cominadas pela invalidação de tais atos, com a sanção da nulidade, tal como previsto nos Art.ºs 4.º, n.º 2, do RFALEI e 59.º, n.º 2, al. c) Lei n.º 75/2013, de 12/9 (que estabelece Regime Jurídico das Autarquias Locais, das Entidades Intermunicipais e do Associativismo Autárquico (RJALEI)).

- 39 Considerando-se que, nos termos do n.º 2, do Art.º 4.º do RFALEI, “são nulas as deliberações de qualquer órgão das autarquias locais que envolvam o exercício de poderes tributários, que determinem o lançamento de taxas não previstas na lei ou que determinem ou autorizem a realização de despesas não permitidas por lei”.
- 40 E, ainda, que a competência para autorizar empréstimos é da Assembleia Municipal, nos termos da alínea f) do n.º 1, do Art.º 25.º do RJALEI e que essa competência foi exercida pela deliberação da Assembleia Municipal de Campo Maior, de 23 de março de 2021, com a retificação pela deliberação de 27 de julho de 2021, estas deliberações padecem do vício de nulidade, arrastando-se, em consequência, estes vícios aos atos subsequentes, em concreto ao procedimento e celebração do contrato de empréstimo em análise.
- 41 Na verdade, as deliberações que aprovaram o empréstimo enfermam de nulidade por terem autorizado despesa não permitida por lei e o desrespeito pelo contrato daquelas normas constitui violação direta de regras financeiras, ilegalidades que preenchem, respetivamente, os fundamentos imperativos de recusa de visto constantes das alíneas a) e b) do n.º 3 do Art.º 44.º da LOPTC.

III.3 Da legalidade ou ilegalidade do mesmo contrato em vista da determinabilidade ou indeterminabilidade do seu objeto.

- 42 Mas da análise do contrato de empréstimo em questão ressalta um outro problema. Na verdade, verifica-se uma incongruência entre a finalidade do empréstimo de acordo com as deliberações que o autorizaram e a finalidade constante da cláusula 1.ª do contrato “que se destina a financiar operações de aquisição de Complexo de Piscinas...”, pretendendo o Município, nas respostas que deu a este TdC, justificar que se trata de um empréstimo para investimento. Ora tal não corresponde a qualquer investimento atual ou futuro do Município, nem há inscrição em Plano Plurianual de Investimento que o suporte, nem o mesmo investimento veio a ser autorizado, enquanto tal, pelos órgãos municipais.
- 43 Ao que acresce, como já acima referido, no ponto 1.3., acima, as deliberações do Município, que autorizaram o empréstimo, têm como objeto a liquidação de empréstimos anteriores, e não a aquisição de imóveis. Pelo que, se questiona, como é que o contrato pode ter um objeto diferente daquele que foi autorizado?
- 44 Face ao exposto, tendo em conta as deliberações da Assembleia Municipal que autorizaram a despesa e as subsequentes da Câmara que lhe dariam execução e seguimento, que se encontram previstas no conteúdo do mesmo contrato como sua parte integrante, não nos oferece dúvidas que esse circunstancialismo atinge o contrato de empréstimo aqui em causa no que respeita ao seu objeto, pois nesse condicionalismo o mesmo não foi autorizado e não tem aderência à

realidade (não há qualquer minuta de contrato promessa ou de escritura pública de aquisição, não foi feita a avaliação do imóvel e o valor do empréstimo é destinado ao banco financiador e não ao alegado proprietário do imóvel).

- 45 Sabemos da teoria geral dos negócios jurídicos que o objeto dos negócios jurídicos, categoria onde se enquadram os contratos, tem de ser determinável, sob pena da sua invalidade (cfr. Art.º 280.º, n.º 1, do Código Civil), e que a sua determinação ou determinabilidade, no campo da contratação pública, tem uma importância acrescida, pois são estabelecidos especiais parâmetros de estipulação negocial, de conformação das bases contratuais e de procedimentalização e publicidade que visam determinados objetivos fundamentais, como a escolha racional dos interessados mais idóneos e que ofereçam as melhores condições para a contratação, o aproveitamento e a salvaguarda dos mecanismos da concorrência, e, também assim, a legitimação pública da escolha através da confiança em que foram criadas as condições mais adequadas para uma escolha otimizada num conjunto enriquecido de propostas apresentadas.
- 46 Por não se encontrarem definidas as condições da utilização do empréstimo em causa de cada e o investimento a que se destinam, teremos de concluir que o objeto do contrato não está determinado, nem é determinável, isto é, não contém em si critérios que permitam num momento posterior à sua conclusão fixar integralmente o seu objeto.
- 47 Por conseguinte, está ferido de nulidade, nos termos do Art.º 280.º, n.º 1, do Código Civil.

III.4 Efeitos das ilegalidades do mesmo contrato de mútuo no processo de fiscalização prévia: recusa de visto.

- 48 Sendo o processo de fiscalização prévia, na sua própria finalidade, vinculado à decisão final sobre concessão ou recusa de visto, a identificação de ilegalidades (num sentido alargado) tem de ser complementada pelo respetivo enquadramento em face das tipologias estabelecidas no Art.º 44.º, n.º 3, da LOPTC.
- 49 As nulidades contratuais verificadas (pontos III.2 e III.3 *supra*) são fundamento absoluto de recusa de visto, que não permite a sua concessão ainda que acompanhada de eventuais recomendações, atento o disposto no Art.º 44.º, n.º 3, alíneas a) e b), e n.º 4 (este *a contrario sensu*), da LOPTC.
- 50 Também assim, as verificadas nulidades resultam da violação de normas que regem sobre a atividade financeira das autarquias locais (Art.ºs 36.º, n.º 1, e 41.º, n.ºs 2 e 3, ambos do RJAELPL, e Art.ºs 4.º, n.º 2, e 51.º, n.º 1, estes do RFALEI), normas que têm inquestionável natureza financeira, e como tal, constituem motivo de recusa de visto ao contrato em apreciação.

51 Em conclusão, as ilegalidades mencionadas constituem fundamento para a recusa do visto nos termos das als. a) e b) do n.º 3 do Art.º 44.º da LOPTC.

IV. DECISÃO

Em face do exposto, decide-se:

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

Não são devidos emolumentos – cfr. Art.º artigo 8.º, alínea a), do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas.

Registe e notifique.

Lisboa, 21 de Dezembro de 2021

Os Juízes Conselheiros,

Nuno Miguel P. R. Coelho – Relator

Participou na sessão e assinou digitalmente o acórdão

Alzira Antunes Cardoso - Adjunto

Participou na sessão por videoconferência e votou favoravelmente o acórdão

Miguel Pestana de Vasconcelos - Adjunto

Participou na sessão por videoconferência e votou favoravelmente o acórdão

SUMÁRIO

1. Um contrato de empréstimo celebrado por um Município e que visa liquidar a dívida associada a empréstimos antecedentes assumidos por uma empresa participada, nomeadamente resultante de uma PPPI, não só viola o estatuto legal de relacionamento entre as entidades públicas participantes (o aqui Município) e as respetivas empresas participadas e locais, no que respeita à proibição de concessão de garantias, empréstimos, transferência de fundos ou subsídios ao investimento (cfr. Art.ºs 36.º, n.º 1, e 41.º, n.ºs 2 e 3, ambos do Regime Jurídico das Autarquias Locais, das Entidades Intermunicipais e do Associativismo Autárquico (RJALEI)), como também se demonstra contrário ao princípio da tipicidade dos empréstimos consagrado no regime financeiro das autarquias locais (cfr. Art.º 51.º, n.º 1, do RFALEI).

2. Tais ilegalidades são cominadas pela invalidação dos atos que estão subjacentes à celebração do mesmo contrato (nomeadamente as deliberações municipais que o antecederam) com a sanção da nulidade, tal como previsto nos Art.ºs 4.º, n.º 2, do RFALEI e 59.º, n.º 2, al. c) do RJALEI.

3. Na verdade, as deliberações que aprovaram o empréstimo enfermam de nulidade por terem autorizado despesa não permitida por lei e o desrespeito pelo contrato daquelas normas constitui violação direta de regras financeiras, ilegalidades que preenchem, respetivamente, os fundamentos imperativos de recusa de visto constantes das alíneas a) e b) do n.º 3 do Art.º 44.º da LOPTC.

4. Do mesmo modo é nulo o identificado contrato de empréstimo no qual se verifica uma incongruência essencial entre o escopo do empréstimo de acordo com as deliberações que o autorizaram, integradas no próprio texto contratual, e a finalidade constante do clausulado mesmo contrato que faz alusão ao financiamento de operações de aquisição de um imóvel (empréstimo para investimento), por falta de determinação ou indeterminabilidade do seu objeto (cfr. Art.º 280.º, n.º 1, do Código Civil).

5. As nulidades contratuais verificadas, repete-se, são fundamento absoluto de recusa de visto, que não permite a sua concessão ainda que acompanhada de eventuais recomendações, atento o disposto no Art.º 44.º, n.º 3, alíneas a) e b), e n.º 4 (este *a contrario sensu*), da LOPTC.