

Descritores: endividamento municipal; art.º 52.º, n.º 3, al. b), do RFALEI; invalidade consequente do contrato de empréstimo.

Sumário

1 - O art.º 52.º, n.º 3, al. b), do Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais (RFALEI), proíbe que em cada exercício, aferido pelo seu início, pelo dia 01/01, os municípios se endividem para além de 20% da margem disponível. Essa norma pretende controlar o aumento futuro desse endividamento, aumento esse que opera, necessariamente, quando o contrato de empréstimo começa a produzir os seus efeitos;

2 – Consequentemente, o campo operativo do art.º 52.º, n.º 3, al. b), do RFALEI, não deve ficar cingido à data da celebração do contrato, mas deve atender, também, à data do início da correspondente produção de efeitos;

3 - Ainda que por força da Lei n.º 35/2020, de 13/08, estivesse suspenso o limite indicado no art.º 52.º, n.º 3, al. b), da RFALEI, relativamente aos empréstimos contraídos nos anos de 2020 e 2021, para vigorarem nesses anos e seguintes, essa suspensão não opera quando se está a apreciar um empréstimo que apesar de ter sido celebrado no final do ano de 2021, visava produzir efeitos – afinal, ser efetivamente contraído - no ano seguinte, de 2022;

4 – O contrato celebrado em violação do limite do art.º 52.º, n.º 3, al. b), do RFALEI, é nulo, por invalidade consequente.

5 - A violação da citada norma e a invalidade consequente de que o contrato de empréstimo padece são fundamento de recusa de visto.



1.ª Secção – SS
Data: 05/04/2022
Processo: 2524/2021

RELATOR: Sofia David

TRANSITADO EM JULDAGO

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

I. RELATÓRIO

- 1 O Município de Armamar (MA) submeteu a fiscalização prévia, em 30/12/2021, um contrato de empréstimo datado de 22/12/2021, celebrado com o Banco BPI, S.A., pelo valor de €2.412.707,10, para financiar a requalificação de vias municipais, pelo prazo de 20 anos.
- 2 O processo foi objeto de devolução pelo Departamento de Fiscalização Prévia da Direção-Geral do Tribunal de Contas (TdC), através do ofício DFP - 688/2022, de 07/01/2022, para que a Entidade requerente prestasse informação complementar e juntasse documentos, bem como, para o exercício do contraditório.
- 3 Na sequência da devolução, em 23/02/2022, a Entidade requerente veio responder, o que fez por email com o número de registo 2673/2022.
- 4 Em Sessão Diária de Visto, de 02/03/2022, foi decidido devolver o contrato à Entidade fiscalizada para ulterior pronúncia, tendo esta apresentado nova pronúncia em 14/03/2022, através de email com o número de registo 3943/2022.

II. FUNDAMENTAÇÃO

II.1 FACTOS PROVADOS

- 5 Com relevo para a decisão de fiscalização prévia consideram-se assentes, por provados, os seguintes factos:

- 5.1 Em 22/12/2021, o MA e o Banco BPI, S.A., celebraram um contrato denominado “*Contrato de Crédito a Médio/Longo Prazo (Abertura de Crédito)*”, com a duração de 20 anos, nos termos do qual o segundo se obriga a conceder ao primeiro “*um crédito, na modalidade de abertura de crédito, até ao montante global de 2.412.707,10€ (dois milhões quatrocentos e doze mil, setecentos e sete euros e dez cêntimos)*” a ser utilizado “*até 24 meses após o Visto do Tribunal de Contas*”.
- 5.2 Nos termos da cláusula décima sétima, n.º 1, do contrato, os prazos constantes do mesmo “*serão contados da data de emissão do Visto do Tribunal de Contas*”, o contrato só produzirá efeitos após a entrega pelo MA ao Banco BPI da “*prova da obtenção do visto do Tribunal de Contas*” e a não entrega ao Banco de tal documento “*confere ao Banco o direito a declarar unilateralmente a resolução*” do contrato.
- 5.3 Nos termos da cláusula terceira, n.º 2, de tal contrato, o crédito destina-se ao financiamento da requalificação das seguintes vias municipais:
- Troço em Fontelo-Travanca;
 - Troço em Travanca-Contim;
 - Troço em Vila Seca-Folgosa;
 - Troço em Vila Seca-Tedo;
 - Troço em Aldeias-Tões;
 - Troço em Santiago-Meixedo;
- 5.4 A taxa de juro acordada, de acordo com a cláusula quinta, é a correspondente à média aritmética simples das cotações diárias da EURIBOR, a doze meses, no mês anterior ao início do período de contagem dos juros, acrescida de uma margem ou *spread* de 0,79%, o que correspondia na data de assinatura do contrato a uma taxa de 0,303%.
- 5.5 Por despacho proferido pelo Presidente da Câmara Municipal de Armamar (CMA) em 22/11/2021, foi aprovado o procedimento para “*contratação de empréstimo de médio e longo prazo até ao montante de 2.412.707,10 EUR*”, com consulta ao Banco BPI, S.A., Banco Comercial Português, S.A., Banco Santander Totta, S.A., Caixa de Crédito Agrícola do Vale do Távora e Douro, CRL, Caixa de Crédito Agrícola Mútuo Beira Douro e Lafões, CRL, Caixa Geral de Depósitos, S.A. e Novo Banco, S.A.
- 5.6 Por email remetido em 22/11/2021, foram aquelas entidades bancárias convidadas a apresentar proposta “*para EMPRÉSTIMO DE MÉDIO E LONGO PRAZO ATÉ 2.412.707,10 EUR, devendo observar obrigatoriamente, as condições expressas no novo*

caderno de encargos”, tendo-lhes sido fixado como prazo limite para a resposta as 16h00 do dia 01/12/2021.

5.7 Foram apresentadas propostas, graduadas pelo júri da seguinte forma:

Entidades Financeiras	Euribor a 12M (01/12/2021)	Spread	Taxa de Juro	Montante	Juros (calculados ao dia)	Comissões	Serviço de Dívida	Pontuação Final
Banco BPI, S.A.	-0.505%	0,790%	0,285%	2 412 707,10	76 751,20	0,00	76 751,20	100%
Caixa de Crédito Agrícola Mútuo do Vale do Távora e Douro, C.R.L.	-0.505%	1,075%	0,570%	2 412 707,10	153 502,39	0,00	153 502,39	50%
Caixa Geral de Depósitos, S.A.	-0.505%	0,700%	0,700%	2 412 707,10	188 511,71	0,00	188 511,71	41%
Millennium – Banco Comercial Português, S.A.	-0.505%	1,750%	1,750%	2 412 707,10	471 279,28	0,00	471 279,28	16%
Banco Santander Totta, S.A.	-0.505%	2,000%	2,000%	2 412 707,10	538 604,89	0,00	538 604,89	14%

5.8 Na reunião da CMA realizada no dia 10/12/2021, foi deliberado por unanimidade aprovar a proposta de ratificação do despacho proferido pelo presidente da câmara municipal, de contrair o “*Empréstimo de médio e longo prazo para financiamento da requalificação das vias municipais até 2.412.707,10 EUR*”.

5.9 Na reunião da CMA realizada no dia 17/12/2021, foi deliberado por unanimidade aprovar a seguinte proposta:

“Considerando que:

1. No quadro do disposto no artigo 51.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro (que aprova o Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais – RFALEI), o município de Armamar pretende contratar um empréstimo até ao montante de 2.412.707,10 EUR para cobertura de necessidades de investimentos em alguns troços de rede viária do Concelho;
2. O empréstimo de médio e longo prazo tem um prazo de vencimento adequado à natureza das operações que visa financiar, não podendo, em caso algum, exceder a vida útil do respetivo investimento, nem ultrapassar o prazo de 20 anos (n.º 7 artigo 51.º da RFALEI);
3. A contratação do empréstimo, permitirá o recurso a um financiamento a médio e longo prazo com maturidade de 20 anos, incluindo 2 anos de carência;
4. O prazo de utilização do empréstimo é de até 2 anos, estando condicionado ao visto prévio do Tribunal de Contas, sendo os desembolsos de capital efetuados em tranches a comunicar (por ofício) pelo Município;
5. A elaboração das demonstrações previsionais para 2022 considera um empréstimo a contratar para cobertura dos referidos investimentos;
6. O investimento objeto do contrato em autorização, ultrapassa 10% do total inscrito para o ano de 2022 no Plano Plurianual de Investimento (PPI) aprovado, pelo que, nos termos do n.º 2 do artigo 51.º do RFALEI, deve ser objeto de autorização expressa da Assembleia Municipal independentemente da sua inclusão no PPI;

7. Como a execução deste contrato irá produzir efeitos ao longo de mais de dois mandatos deve ser objeto de aprovação por maioria absoluta dos membros da Assembleia Municipal em efetividade de funções (artigo 49.º n.º 6 do RFALEI);
8. O n.º 5 do artigo 49.º do RFALEI e o n.º 4 do artigo 25.º, Anexo I da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro (RJAL), referem que a autorização para contratação de empréstimos de médio e longo prazo seja acompanhada de demonstração de consulta, e informação sobre as condições praticadas quando esta tiver sido prestada, de pelo menos, três instituições autorizadas por lei a conceder crédito;
9. Foi feita a consulta, nos termos das condições fundamentais pretendidas, conforme o caderno de encargos, ao Banco BPI S.A., ao Santander Totta, S.A., à Caixa Geral de Depósitos, S.A., ao Novo Banco, S.A., ao Banco Comercial Português, S.A., à Caixa de Crédito Agrícola do Vale do Távora e Douro, CRL. e à Caixa de Crédito Agrícola Mútuo Beira Douro e Lafões, CRL;
10. Da análise das propostas recebidas resulta que a mais favorável para o Município é a apresentada pelo Banco BPI S.A., como resulta patenteado no relatório do júri;
11. A proposta apresentada pelo Banco BPI S.A., cumpre o disposto no n.º 11 do artigo 51.º do RFALEI, designadamente com amortizações anuais superiores a 80% da amortização média do empréstimo;
12. O disposto no n.º 1 do artigo 2.º da Lei n.º 35/2020, 13 de agosto, suspende para os anos de 2020 e 2021 a regra (estabelecida na alínea b) do n.º 3 do artigo 52.º do RFALEI) que estabelece que os municípios só podem aumentar em cada exercício, o valor correspondente a 20% da margem de endividamento disponível no início de cada um dos exercícios;
13. O pedido de autorização à Assembleia Municipal para a contração de empréstimos é obrigatoriamente acompanhado, conforme disposto no n.º 5 do artigo 49.º do RFALEI, de mapa demonstrativo da capacidade de endividamento do Município. Assim, sem prejuízo das regras relativas à dívida total e margem de endividamento legal antes referidas foi feita a demonstração da capacidade de endividamento, verificando-se que a capacidade de endividamento do Município, acomoda a globalidade do contrato que se pretende. Assim, propõe-se que a câmara municipal delibere, nos termos do disposto na alínea ccc) do n.º 1 do artigo 33.º do RJAL, submeter à Assembleia Municipal, nos termos do disposto na alínea f) do n.º 1 do artigo 25.º do mesmo Regime Jurídico e do n.º 2 do artigo 51.º do RFALEI, as seguintes propostas:
14. Contratação deste financiamento com o Banco BPI S.A., que apresentou a proposta mais vantajosa, conforme análise constante do relatório do júri (anexo), para o montante solicitado de 2.412.707,10 EUR, com um SPREAD de 0,79% sobre a EURIBOR 12M, que resulta numa taxa de juro de 0,285% (calculada à data de 01DEZ2021), com isenção de quaisquer comissões;

15. *Aprovação da minuta de contrato (anexo);*

16. *Autorização do plano de investimentos, sem prejuízo da aprovação em sede das demonstrações previsionais, nos termos do n.º 2 do artigo 51.º do RFALEI.”*

5.10 Na reunião da AM de Armamar, realizada no dia 20/12/2021, foi deliberado por maioria aprovar a proposta submetida pela CMA, referida no ponto anterior.

5.11 Em 30/12/2021 o MA submeteu a fiscalização prévia o supra indicado contrato.

5.12 Em 09/02/2022, o MA e o Banco BPI, S.A., celebraram um contrato denominado “Primeiro Aditamento ao Contrato de Crédito a Médio/Longo Prazo (Abertura de Crédito)”, nos termos do qual foi alterada a redação da cláusula terceira, parágrafo 2, do contrato nos seguintes termos:

“2. Até ao limite do montante global referido no número 1., da cláusula Segunda, o crédito destina-se ao financiamento da requalificação, das vias municipais seguintes:

Vias municipais a requalificar	Valor C/IVA (em euros)
<i>Troço entre Fontelo e Travanca</i>	492 868,20
<i>Troço entre Travanca e Contim</i>	899 738,60
<i>Troço entre Vila Seca e Folgosa</i>	207 944,65
<i>Troço entre Vila Seca e Tedo</i>	549 651,94
<i>Troço entre Aldeias e Tões</i>	133 321,50
<i>Troço entre Santiago e Meixedo</i>	129 182,20
TOTAL	2 412 707,10

“.

5.13 A referida adenda integra ainda (no seu Anexo II) o plano de amortização de capital e de pagamento de juros, que prevê o início da amortização de capital no 24.º mês.

5.14 Na reunião da CMA realizada no dia 22/02/2022, foi deliberado por unanimidade aprovar a adenda ao contrato de empréstimo antes referida.

5.15 De acordo com o “Mapa Síntese de Endividamento” do Município de Armamar, reportado a 31/12/2021:

- o limite da dívida total da autarquia calculado a 01/01/2021 era de €11.016.814,16;
- o montante da dívida total em 31/12/2021 (excluindo operações extraorçamentais) era de €4.721.647,92;
- a margem absoluta era de €6.295.166,24;
- a margem utilizável (20%) era de €1.259.033,25.

- 5.16 De acordo com o “*Mapa Síntese de Endividamento*” do MA reportado a 01/01/2022:
- o limite da dívida total da autarquia calculado a 01/01/2022 era de €11.335.466,19;
 - o montante da dívida total em 01/01/2022 (excluindo operações extraorçamentais) era de €4.721.647,92;
 - a margem absoluta era de €6.613.818,27;
 - a margem utilizável (20%) era de €1.322.763,65.
- 5.17 De acordo com o “*Mapa Síntese de Endividamento*” do MA reportado a 22/02/2022:
- o limite da dívida total da autarquia calculado a 01/01/2022 era de €11.335.466,19;
 - o montante da dívida total em 22/02/2022 (excluindo operações extraorçamentais) era de €4.589.986,18;
 - a margem absoluta era de €6.745.480,01;
 - a margem utilizável (20%) era de €1.349.096,00.
- 5.18 As empreitadas dos investimentos a que se reporta o contrato submetido a fiscalização correspondem aos processos n.ºs 2295/2021 e 2296/2021, que foram devolvidos por este Tribunal em 15/02/2022, não tendo tais investimentos ainda sido objeto de execução física e/ou financeira.
- 5.19 O Departamento de Fiscalização Prévia da Direção-Geral do TdC comunicou à Entidade requerente através do ofício DFP - 688/2022, de 07/01/2022, o seguinte:
- “1. Considerando que o mapa com a previsão dos encargos do empréstimo não se encontra anexado ao contrato, pondere submeter o novo ficheiro do contrato, acompanhado pelo respetivo plano de amortização de capital e pagamento de juros emitido pela instituição de crédito, datado e rubricado pelas partes.*
 - 2. Considerando que a cl. ª 3.ª, n. º 2 do contrato, não especifica a parcela do empréstimo afeta a cada investimento, pondere alterar a referida cláusula no sentido de indicar a verba afeta a cada investimento, face ao princípio da tipicidade dos empréstimos municipais, ao disposto no n.º 2 do artigo 51.º do RFALEI e ao n.º 8 do artigo 19.º da Resolução n.º 14/2011.*
 - 3. Na sequência dos pontos anteriores, pondere a conformação legal do contrato (com o respetivo plano de pagamentos), submetendo-o a fiscalização prévia acompanhado de nova declaração de conformidade nos termos do art.º 3.º, n.ºs 4 e 5 da Resolução n.º 1/2020, bem como de certidão da deliberação do órgão municipal que aprovou as alterações introduzidas.*
 - 4. Esclareça o facto de a decisão de contrair o empréstimo tenha sido autorizada por despacho do Presidente de Câmara, de 22.11.2021, quando a competência em matéria*

de empréstimos pertence ao órgão executivo (cfr. art.º 25.º, n.º 4 e 33.º, n.º 1, al. ccc), da Lei n.º 75/2013).

5. *Remeta certidões de teor integral das deliberações de Câmara de 17.12.2021 e da Assembleia Municipal, de 20.12.2021, que autorizaram a contratação do presente empréstimo.*
6. *Demonstre, documentalmente, que a assunção de encargos plurianuais com o presente contrato foi devidamente autorizada pela Assembleia Municipal, nos termos do artigo 22.º, n.ºs 1 e 6 do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho e art.º 6.º, n.º 1, al. c), da Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro.*
7. *Remeta declaração com indicação do número de membros do órgão deliberativo em efetividade de funções, cf. n.º 3 do artigo 19.º da Resolução n.º 14/2011 (e não declaração do número de membros presentes em cada reunião).*
8. *Informe se os investimentos irão ser objeto de financiamento comunitário e, sendo o caso, remeta documentação comprovativa da aprovação da candidatura, termos de aceitação e eventuais reprogramações.*
9. *Informe, relativamente a cada investimento, se o respetivo valor é superior a 10% das despesas de investimento do Município e, em caso afirmativo, remeta documento que comprove o cumprimento do disposto no artigo 51.º, n.º 2, da Lei n.º 73/2013, que exige, previamente à aprovação do empréstimo, a discussão e aprovação do investimento pela Assembleia Municipal.*
10. *Informe se os contratos de empreitada referentes aos proc n.ºs 2295/2021 e 2296/2021 (devolvidos pela UAT.1) correspondem a todos os investimentos que serão financiados com o presente empréstimo. Em caso negativo, indique quais os contratos de empreitada que foram ou serão celebrados, as respetivas datas e valores de adjudicação, n.º de processo de fiscalização prévia, ou o respetivo cronograma do procedimento de contratação, se ainda estiverem em curso.*
11. *Demonstre que os projetos a financiar com o presente empréstimo foram inscritos em PPI/2022, com dotação de valor igual ou superior à verba do empréstimo que lhe está afeta.*
12. *Remeta a seguinte documentação:*
 - a) *Anexo VI da Resolução n.º 1/2020 (republicada pela Resolução n.º 4/2020), reportado a 31/12/2021, 01/01/2022 e à data mais próxima da resposta do Município a esta devolução, assinado e datado pela entidade responsável.*
 - b) *Anexo VII da Resolução n.º 1/2020 (republicada pela Resolução n.º 4/2020), datado e assinado, atualizado à data mais próxima da resposta à presente devolução, fazendo referência ao custo da empreitada, parcela do empréstimo afeta, valores da despesa por pagar e já paga, nível de execução financeira e física.*

c) Mapa dos empréstimos, com indicação da dívida a 01/01/2022 e a prevista a 31/12/2022 assinado e datado pela entidade responsável.

13. Relativamente à cobertura orçamental da despesa decorrente do instrumento contratual sob fiscalização remeta:

a) Informação de cabimento (Anexo II da Resolução n.º 1/2020, alterada e republicada pela Resolução n.º 4/2020), pela totalidade do encargo em 2022, devidamente numerada, datada e subscrita nos termos do artigo 14.º da Resolução n.º 14/2011;

b) Informação de compromisso orçamental (Anexo III da Resolução n.º 1/2020, alterada e republicada pela Resolução n.º 4/2020), pela totalidade do encargo em 2022, devidamente numerada datada e assinada, com a referência ao respetivo número de compromisso, nos termos do artigo 9.º da Resolução n.º 14/2011;

c) Comprovativo, extraído do sistema informático de apoio à execução orçamental, do registo do compromisso com evidência da respetiva numeração e data de registo;

d) Mapa de fundos disponíveis extraídos do sistema informático da DGAL, reportado ao mês que suportou a inscrição do compromisso assumido;

e) Informação de controlo dos fundos disponíveis, demonstrativa de que o compromisso assumido não ultrapassou os fundos disponíveis, contendo a informação constante do Anexo V da Resolução n.º 1/2020 (alterada e republicada pela Resolução n.º 4/2020).

14. Relativamente aos encargos plurianuais, remeta:

a) Comprovativo do registo dos compromissos plurianuais (amortização e juros), de acordo com o disposto do artigo 13.º do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de junho.

b) Anexo IV à Resolução n.º 1/2020 (republicada pela Resolução n.º 4/2020), devidamente datado e assinado.”

5.20 A Entidade requerente veio em 23/02/2022 responder por email com o número de registo 2673/2022, o seguinte:

“Considerando o vosso e-mail com a referência DFP - 688/2022, datado de 07-01-2022, esclarecem-se as seguintes situações:

(...)

Resposta n.º 1

Apresenta-se (Anexo I) o contrato acompanhado pelo respetivo plano de amortização de capital e encargos com juros emitido pelo Banco BPI, S.A.

(...)

Resposta n.º 2

O n.º 2 da cláusula 3.ª do contrato foi alterada através de adenda (Anexo I), indicando assim, a parcela do empréstimo afeta a cada investimento.

(...)

Resposta n.º 3

Apresenta-se a declaração de conformidade, assim como, certidão da deliberação da câmara municipal (Anexos II e III).

(...)

Resposta n.º 4

A decisão de contrair o empréstimo foi ratificada na reunião do dia 10 de dezembro de 2021 do órgão executivo colegial, conforme certidão (Anexo IV).

(...)

Resposta n.º 5

Apresentamos as certidões com o teor integral das deliberações da câmara e assembleia municipal (Anexos V e VI).

(...)

Resposta n.º 6

Na deliberação tomada pelo órgão deliberativo do município de Armamar no dia 20 de dezembro de 2021, a proposta estava instruída com o plano financeiro (Anexo VII) que discriminava os encargos plurianuais ao mês até à data prevista do seu termo.

(...)

Resposta n.º 7

Apresentamos declaração com indicação do número de membros do órgão deliberativo em efetividade de funções (Anexo VIII).

(...)

Resposta n.º 8

Os investimentos não irão ser objeto de financiamento comunitário.

(...)

Resposta n.º 9

Relativamente a cada investimento apresenta-se a seguinte informação:

Vias municipais a requalificar	Valor C/IVA (em euros)	Peso de cada investimento	Despesas de investimento para 2022 (em euros)
Troço entre Fontelo e Travanca	492 868,20	9,05%	5 448 180,00
Troço entre Travanca e Contim	899 738,60	16,51%	
Troço entre Vila Seca e Folgosa	207 944,65	3,82%	
Troço entre Vila Seca e Tedo	549 651,94	10,09%	
Troço entre Aldeias e Tões	133 321,50	2,45%	
Troço entre Santiago e Meixedo	129 182,20	2,37%	
TOTAL	2 412 707,10	44,28%	

O somatório de todos os investimentos a custear pelo empréstimo é superior a 10% das despesas de investimento do Município para o ano de 2022, nomeadamente correspondem

a 44,28%. Note-se que, já as demonstrações previsionais para o ano de 2021 e seguintes contemplavam os referidos investimentos. Apresenta-se a proposta (Anexo IX) aprovada pela assembleia municipal na sessão realizada no dia 20 de dezembro de 2021, chamando-se a atenção para a redação do seu ponto 6.

(...)

Resposta n.º 10

O empréstimo contratado é para financiar integralmente os contratos de empreitada referentes aos processos n.ºs 2295/2021 e 2296/2021.

(...)

Resposta n.º 11

Os projetos a financiar com o presente empréstimo foram inscritos no PPI para 2022 (anexo X) com dotação superior à verba do empréstimo que lhe está afeta. Os Troços entre Fontelo/Travanca e Travanca/Contim encontram-se inscritos no PPI para 2022 com a designação Troço Fontelo/Contim, dado ser a mesma via nacional. De seguida, apresentam-se os projetos inscritos no PPI para 2022 e respetiva dotação:

Designação do projeto	Dotação definida para 2022
Reequalificação de vias municipais - Troço Fontelo/Contim (Viação Rural)	1 392 610,00
Reequalificação de vias municipais - Troço Santiago/Meixedo (Viação Rural)	129 185,00
Reequalificação de vias municipais - Troço Vila Seca/Folgosa (Viação Rural)	207 945,00
Reequalificação de vias municipais - Troço Aldeias/Tões (Viação Rural)	133 325,00
Reequalificação de vias municipais - Troço Vila Seca/Tedo (Viação Rural)	549 655,00
TOTAL	2 412 720,00

(...)

Resposta n.º 12

a) Apresentamos o mapa síntese do endividamento municipal (anexo XI) nas datas solicitadas.

b) Apresentamos o mapa do financiamento dos investimentos (anexo XII) conforme o solicitado.

c) Apresentamos o mapa de empréstimos referente ao ano de 2021 e 2022 (anexo XIII).

(...)

Resposta n.º 13

- a) Apresentamos informação de cabimento pela previsão da totalidade do encargo para o ano de 2022 (anexo XIV);
 - b) Apresentamos informação de compromisso pela previsão da totalidade do encargo para o ano de 2022 (anexo XV);
 - c) Apresentamos comprovativo do registo do compromisso para o ano de 2022 (anexo XVI);
 - d) O município de Armamar está isento da aplicação do regime dos compromissos e pagamentos em atraso fixado na Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro, regulamentada pelo Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de junho, na sua redação atual, por cumprimento do estipulado nos n.ºs 5, 6 e 7 do artigo 111.º da Lei n.º 75-B/2020, de 31 de dezembro (LOE 2021). Dada a isenção, o município de Armamar nos termos do n.º 6 do referido artigo, é dispensado de comunicar à DGAL o cálculo dos fundos disponíveis. Apresentamos mapa de fundos disponíveis extraído do sistema informático do Município (anexo XVII);
 - e) Apresentamos informação de controlo de fundos disponíveis (anexo XVIII);
- (...)

Resposta n.º 14

- a) Como referido anteriormente, o Município está isento da aplicação da Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro, regulamentada pelo Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de junho, na sua redação atual. Apesar da isenção, apresentamos o registo dos compromissos plurianuais no sistema informático que suporta o SNC-AP (anexo XIX);
- b) Apresentamos os encargos orçamentais diferidos de acordo com o disposto no n.º 2 do artigo 14.º da Resolução n.º 1/2020, na sua atual redação (anexo XX). **Documentos complementares**
 - a) Declaração de isenção da aplicação da LCPA (anexo XXI);
 - b) Documentos que suportam a fundamentação da isenção da aplicação LCPA (anexo XXII).”

5.21 Em Sessão Diária de Visto, de 02/03/2022, foi decidido devolver o contrato à Entidade fiscalizada, nos seguintes termos:

“Em Sessão Diária de Visto, subscrevendo-se o Relatório da UAT- II, nos seus fundamentos e proposta formulada no ponto 8. da Conclusão, decide-se devolver o presente contrato ao Município de Armamar, para que justifique o incumprimento, à presente data, do disposto no art.º 52.º, n.º 3, alínea b), o RFALEI e para que pondere a redução do valor do empréstimo e dos consequentes investimentos a financiar, de modo a respeitar o limite de endividamento legalmente exigido. Mais se adverte, que a ultrapassagem da capacidade de endividamento do Município, no caso, a ultrapassagem da margem de 20% do endividamento disponível, é fundamento da recusa de visto.”

5.22 A Entidade requerente veio em 14/03/2022 responder por email com o número de registo 3943/2022, nos seguintes termos:

“Considerando o teor do vosso e-mail com a referência DFP - 6370/2022, datado de 03-03-2022, esclarecem-se as seguintes situações:

(...)

Resposta n.º 1

- 1. A Lei n.º 35/2020, de 13 de agosto, consagrou no artigo 2.º, n.º 1, que nos anos de 2020 e 2021 não se aplicaria a regra que estabelece que os municípios que cumpram o limite total da dívida só podem aumentar, em cada exercício, o valor correspondente a 20% da margem disponível no início de cada um dos exercícios;*
- 2. No caso concreto, para efeitos do disposto na Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, anexo I, artigo 25.º, n.º 1, alínea f), a deliberação foi tomada no dia 20/12/2021 e a outorga do respetivo contrato (à luz do disposto na Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, anexo I, artigo 35.º, n.º 2, alínea f)) deu-se no dia 22/12/2021;*
- 3. Para efeitos do disposto na Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, artigo 45.º, n.º 4, o processo foi rececionado com êxito no Tribunal de Contas no dia 30/12/2021;*
- 4. O legislador, na Lei n.º 35/2020, de 13 de agosto, não fixou prazo para a execução, parcial ou total, dos contratos de empréstimos celebrados ao abrigo desse regime (digamolo, extraordinário);*
- 5. O legislador, na Lei n.º 35/2020, de 13 de agosto, também nada ordenou no sentido da obrigatoriedade de o início de execução do contrato ocorrer nos anos de 2020 ou 2021;*
- 6. Portanto, como considera legalmente possível o Tribunal de Contas afirmar que o contrato de empréstimo celebrado entre o município de Armamar e o Banco BPI, S. A. incumpra quanto ao disposto na Lei n.º 73/2013, de 03 de setembro, artigo 52.º, n.º 3, alínea b)?”.*

II.2 FACTOS NÃO PROVADOS

- 6** Com relevo para a decisão de fiscalização prévia não há factos que se devam considerar-se não provados.

II.3 MOTIVAÇÃO DA MATÉRIA DE FACTO

- 7** A consideração como provada da matéria de facto, acima elencada, baseou-se no exposto reconhecimento dos factos pelo requerente e na prova documental por ele fornecida, tendo o Tribunal extraído os factos diretamente dos documentos apresentados e dos esclarecimentos prestados.

III - DE DIREITO

- 8 No presente processo cumpre apreciar a legalidade da celebração entre o MA e o Banco BPI, SA, do contrato de empréstimo a médio e longo prazo, sujeito a fiscalização prévia, designadamente, no que concerne ao respeito pelos limites do endividamento municipal imposto pelo art.º 52.º, n.º 3, al. b), do Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais (RFALEI), aprovado pela Lei n.º 73/2013, de 03/09, atendendo a que o referido contrato foi celebrado em 22/12/2021, para ter efeitos “até 24 meses após o visto do Tribunal de Contas”, teve uma primeira adenda acordada em 09/02/2022 e considerando, ainda, que o referido limite foi suspenso pelo art.º 2.º, n.º 1, da Lei n.º 35/2020, de 13/08, para os anos de 2020 e 2021.
- 9 As entidades fiscalizadas estão sujeitas ao ónus de alegarem e provarem o preenchimento dos requisitos legais para obtenção do visto, atento o disposto no art.º 81.º, n.º 1, da Lei de Organização e Processo do TdC (LOPTC), as instruções constantes da Resolução n.º 1/2020, da 1.ª Secção, do TdC, aprovada ao abrigo do art.º 77.º, n.º 1, al. b), da LOPTC e os respetivos encargos instrutórios decorrentes do conteúdo das devoluções determinadas pelo DECOP e pelo TdC, com suporte no disposto pelo art.º 81.º, n.º 1, da LOPTC.
- 10 Após devolução judicialmente determinada, a Entidade fiscalizada apresentou a sua resposta relativamente à provável existência de fundamentos para a recusa de visto. Na presente decisão são ponderados os argumentos esgrimidos nessa sede pela Entidade fiscalizada.
- 11 Considera a Entidade fiscalizada que o contrato ora em apreciação não está submetido ao limite quantitativo imposto pelo art.º 52.º, n.º 3, al. b), do RFALEI, porquanto foi celebrado em 22/12/2021, na vigência do regime do art.º 2.º, n.º 1, da Lei n.º 35/2020, de 13/08.
- 12 Como nota inicial, refira-se, que muito recentemente, em 22/03/2022, numa situação similar, este TdC julgou que a apreciação dos limites do endividamento autárquico não deve ficar restrita à data da celebração do contrato, mas deve, identicamente, atender à data da decisão de concessão ou recusa de visto – cf. Ac. n.º 11/2022, 1.ª S-SS, P. 2521/2021.
- 13 Concordamos com tal decisão, que seguiremos de perto.
- 14 Estão sujeitos a 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*” – cf. art.º 46.º, n.º 1, al. a), da LOPTC.

- 15 Determina também o art.º 44.º, n.º 2, da LOPTC, que nos instrumentos geradores de dívida pública, a fiscalização prévia *“tem por fim verificar, designadamente, a observância dos limites e sublimites de endividamento e as respetivas finalidades, estabelecidas pela Assembleia da República”*.
- 16 Tal como se refere no indicado Ac. n.º 11/2022, 1.ª S-SS, P. 2521/2021, *“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)”*.
- 17 O regime do endividamento das autarquias locais está regulado no já referido RFALEI e na Lei n.º 75/2013, de 12/09, que aprovou o regime jurídico das autarquias locais e das entidades intermunicipais (RJAL), nomeadamente, para o que nos interessa, com os art.ºs 25.º, n.º 1, al. f) e 25.º, n.º 4, desta última lei.
- 18 O art.º 52.º, n.º 1 a 4, do RFALEI, sob a epígrafe *“Limite da dívida total”*, determina o seguinte: *“1 - A dívida total de operações orçamentais do município, incluindo a das entidades previstas no artigo 54.º, não pode ultrapassar, em 31 de dezembro de cada ano, 1,5 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores. 2 - A dívida total de operações orçamentais do município engloba os empréstimos, tal como definidos no n.º 1 do artigo 49.º, os contratos de locação financeira e quaisquer outras formas de endividamento, por iniciativa dos municípios, junto de instituições financeiras, bem como todos os restantes débitos a terceiros decorrentes de operações orçamentais. 3 - Sempre que um município: a) Não cumpra o limite previsto no n.º 1, deve reduzir, no exercício subsequente, pelo menos 10 /prct. do montante em excesso, até que aquele limite seja cumprido, sem prejuízo do previsto na secção iii; b) Cumpra o limite previsto no n.º 1, só pode aumentar, em cada exercício, o valor correspondente a 20 /prct. da margem disponível no início de cada um dos exercícios. 4 - Para efeito de responsabilidade financeira, o incumprimento da obrigação prevista no número anterior é equiparado à ultrapassagem do limite previsto no n.º 1, nos termos e para os efeitos da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, aprovada pela Lei n.º 98/97, de 26 de agosto...”*
- 19 Pela Lei n.º 4-A/2020, de 06/04, foram aprovadas medidas excecionais e temporárias, no âmbito da situação epidemiológica provocada pelo COVID, que

permitiram que não fosse respeitado o limite ao endividamento municipal previsto no art.º 52.º, n.º 1, da RFALEI, quando tal endividamento decorresse de um aumento das “*despesas destinadas à promoção de apoios sociais aos municípios afetados pelo surto da COVID -19, à aquisição de bens e serviços relativos à proteção da saúde pública, bem como a outras medidas de combate aos efeitos da pandemia da COVID -19*” – cf. art.º 5.º da referida lei.

- 20 Posteriormente, a Lei n.º 35/2020, de 13/08, alterou as regras excecionais e temporárias que decorriam da Lei n.º 4-A/2020, de 06/04, e alterou as “*regras sobre endividamento das autarquias locais para os anos de 2020 e 2021*”, estipulando que o limite ao endividamento fixado no art.º 52.º, n.º 3, al. b), da RFALEI, não se aplicaria nesses dois anos de 2020 e 2021 – cf. art.ºs 1.º, al. a) e 2.º da Lei n.º 35/2020, de 13/08.
- 21 Como decorre do teor das supra indicadas Leis n.ºs. 4-A/2020, de 06/04 e 35/2020, de 13/08, estes diplomas visaram instituir regimes excecionais e temporários que pretendiam atenuar os efeitos da situação epidemiológica provocada pelo COVID, permitindo ao nível dos empréstimos que as autarquias acedessem aos mesmos com menor nível de restrições, para assim fazerem face ao aumento das despesas decorrentes de tal situação epidemiológica.
- 22 Conforme resulta dos factos provados, o presente empréstimo tem o valor de €2.412.707,10.
- 23 Iguualmente, decorre dos factos provados que se trata de um empréstimo a médio/longo prazo, que visa, nos termos impostos pelo art.º 51.º do RFALEI, uma “*aplicação em investimentos*”.
- 24 Em 22/12/2021, quando o contrato foi celebrado, porque estava suspenso pelo art.º 2.º, n.º 1, da Lei n.º 35/2020, de 13/08, o limite de endividamento imposto pelo art.º 52.º, n.º 3. al. b), do RFALEI, o MA apresentava margem suficiente de endividamento para poder contrair o referido empréstimo.
- 25 Porém, em 31/12/2021 terminou, *ope legis*, a vigência da norma excecional e transitória e em 01/01/2022 voltou a estar em vigor o regime instituído pelo art.º 52.º, n.º 3. al. b), do RFALEI (cf. art.º 7.º, n.º 1, à *contrário*, do Código Civil - CC).
- 26 Logo, a partir desta data o MA só poderia endividar-se (em cada exercício) até 20% da margem disponível. Assim, em 01/01/2022, o MA já não dispunha de margem de endividamento disponível para suportar o empréstimo contratualizado.
- 27 Iguualmente, em 22/02/2022, quando a adenda ao contrato foi aprovada, ou na data da correspondente celebração, o MA mantinha-se sem margem para se endividar pela totalidade do empréstimo.

- 28** Na presente data, o MA mantém-se sem margem para se endividar pela totalidade do empréstimo.
- 29** Mais se recorde, que o pedido de fiscalização prévia relativo ao contrato de empréstimo foi recebido pelo TdC em 30/12/2021, no dia anterior ao termo da suspensão do regime do art.º 52.º, n.º 3, al. b), do RFALEI.
- 30** Igualmente, nos termos contratados, o empréstimo destinava-se a ser utilizado “até 24 meses após o Visto do Tribunal de Contas”, pelo que o contrato só iria produzir efeitos após essa decisão. Convencionou-se, também, uma cláusula resolutiva que conferia ao Banco BPI, SA, o direito a resolver unilateralmente o contrato em questão, caso não viesse a ser comprovado pelo MA que tinha sido concedido o correspondente visto pelo TdC.
- 31** Conforme decorre dos art.º 44.º, 45.º, 77.º, n.º 2, 81.º a 85.º da LOPTC e do 31.º e 102.º a 106.º do Regulamento do TdC, após a receção do pedido de fiscalização prévia, o mesmo é distribuído e apreciado pelos serviços administrativos do TdC. Suscitando-se dúvidas sobre o pedido, o processo é levado à sessão de visto e deve ser decidido no prazo máximo de 30 dias úteis após a data do registo de entrada no TdC, sob pena de se formar visto tácito.
- 32** Nestes termos, era certo e seguro que o presente contrato não seria visado pelo TdC ainda durante o ano de 2021, pois o correspondente pedido foi apresentado no penúltimo dia útil desse ano e da tramitação legal decorre evidente que a decisão do TdC não poderia ocorrer durante o indicado ano civil de 2021.
- 33** No restante, como já se disse, a Entidade fiscalizada assume que contratou em 22/12/2021, mas visando que o contrato produzisse efeitos só no ano seguinte, após o visto do TdC.
- 34** Para além disso, foi expressamente convencionado no contrato de empréstimo que o crédito só poderia ser utilizado após o visto do TdC, que os prazos contratuais só iniciavam a sua contagem após esse visto e que a não concessão do visto conferia ao Banco o direito à resolução unilateral do contrato.
- 35** Apreciado o fim pelo qual se contratou o presente empréstimo, ou o seu objeto, parece também relativamente evidente que o mesmo não visa fazer face a despesas decorrentes dos efeitos da situação epidemiológica provocada pelo COVID, ou decorre de um acréscimo atual dessas despesas. Isto é, o contrato em apreço, pelo seu objeto, não se integra na situação excecional e temporária que justificou o quadro legal previsto nas indicadas Leis n.ºs 4-A/2020, de 06/04 e 35/2020, de 13/08.
- 36** Pelo exposto, ressalta com alguma clareza do referido regime legal e da factualidade trazida a este processo, que o MA celebrou o presente contrato de empréstimo de médio/longo prazo, para aplicação em investimentos, ainda

durante o ano de 2021, para assim poder valer-se da suspensão do art.º 52.º do RFALEI, que foi introduzida pelo art.º 2.º, n.º 1, da Lei n.º 35/2020, de 13/08, ainda que soubesse que o contrato em questão não se integrava material ou substancialmente no fim pelo qual aquela suspensão operou e que não iria produzir efeitos durante o tempo em que vigorava o referido regime temporário e excecional.

- 37 Como ensina Nazaré Costa Cabral, a contratação de empréstimos e a emissão de dívida por parte das autarquias locais constitui um terceiro grau de financiamento, a par dos recursos tributários próprios e das transferências intergovernamentais. A Autora, aceitando as vantagens deste tipo de financiamento, acrescenta, que é também certo que *“a disciplina financeira fica em perigo, sempre que se conceda uma elevada autonomia fiscal às entidades menores, sem que seja doseada pela coordenação das políticas orçamentais dos vários sectores, ou por limites auto e heteroimpostos (pelo Estado central ou externamente) à realização da despesa local ou ao respetivo endividamento”* (in CABRAL, Nazaré da Costa - *O financiamento das autarquias locais portuguesas através do recurso ao crédito e o controlo do endividamento na legislação autárquica recente*. Revista de Finanças Públicas e Direito Fiscal. Coimbra. VII–14 (2015), pp. 73-74 e 81).
- 38 Por isso, a referida Autora aponta para a necessidade da adopção de um modelo de controlo do endividamento baseado nas regras orçamentais, regras estas que terão natureza procedimental e numérica. *“As regras de natureza procedimental têm em vista assegurar a transparência, a accountability e a boa execução financeira, e incidem sobre os procedimentos de aprovação e execução orçamentais. As regras de natureza numérica (também denominadas regras de objetivos determinados) referem-se a alvos específicos quantitativos. Eles procuram impor certos limites permanentes à política orçamental, geralmente por referência a um indicador de performance financeira global ou variável orçamental: o saldo orçamental, a despesa e a dívida pública (...). Embora estas regras sejam consideradas um bom instrumento para garantir à priori a disciplina orçamental, elas enfermam de algumas desvantagens, como sejam a sua rigidez ou falta de flexibilidade, o facto de favorecerem o incumprimento (contabilidade “criativa”, engenharia financeira) e sobretudo um efeito pró-cíclico”* (in CABRAL, Nazaré da Costa - *O financiamento*, ob. cit., p. 86).
- 39 No RFALEI encontramos as indicadas regras procedimentais, v.g., nos art.ºs 48.º a 51.º, sendo que o art.º 52.º consagra regras numéricas (cf. CABRAL, Nazaré da Costa - *O financiamento*, ob. cit., pp. 90-94).
- 40 Entre as regras procedimentais, temos regras relativas à autorização da despesa, à instrução do processo, à finalidade do empréstimo, ao prazo do seu vencimento, à amortização, ou ao prazo, objetivo e regras de aprovação.

- 41 Já o art.º 52.º do RFALEI, como dissemos, constitui uma regra numérica, que pretende ter um amplo alcance pessoal e material, por abranger todas as entidades previstas no art.º 54.º da mesma lei e englobar empréstimos, contratos de locação financeira e quaisquer outras formas de endividamento. Pretende, ainda, tal como está concebido o regime do art.º 52.º, com controlos cruzados e cumulativos, introduzir limites permanentes ou atuais, entenda-se, atualizados, ao endividamento municipal.
- 42 Por último, como também refere Nazaré Costa Cabral, para além das referidas regras, que devem operar *ex ante*, o controlo do endividamento deve ainda fazer-se *ex post*, quer através dos “*mecanismos imediatos de resolução/prevenção (n.º 3 do art.º 52.º)*”, quer pela “*previsão de um sistema de alerta precoce (art.º 56.º)*”, quer pela “*sujeição dos responsáveis pela ultrapassagem dos limites de endividamento ao regime de responsabilidade financeira a apurar pelo Tribunal de Contas (n.º 4 do art.º 52.º)*” (cf. CABRAL, Nazaré da Costa - *O financiamento, ob. cit.*, pp. 95-96).
- 43 Em todos os casos, estas regras devem ser parametrizadas pelos princípios e objetivos do endividamento, que vem assumidos no art.º 48.º do RFALEI nos seguintes termos: “*Sem prejuízo dos princípios da estabilidade orçamental, da solidariedade recíproca e da equidade intergeracional, o endividamento autárquico orienta-se por princípios de rigor e eficiência, prosseguindo os seguintes objetivos:*
- a) *Minimização de custos diretos e indiretos numa perspetiva de longo prazo;*
 - b) *Garantia de uma distribuição equilibrada de custos pelos vários orçamentos anuais;*
 - c) *Prevenção de excessiva concentração temporal de amortização;*
 - d) *Não exposição a riscos excessivos.*
- 44 Concorrem, ainda, com tais princípios, os consagrados nos art.ºs 3.º a 11.º do RFALEI, e 9.º a 19.º da Lei n.º 151/2015, de 11/099, que aprovou a Lei de Enquadramento Orçamental (LEO), nomeadamente os princípios da legalidade, da estabilidade orçamental, da sustentabilidade das finanças públicas, da equidade intergeracional, da economia, da eficiência e da eficácia – cf. art.º 3.º, n.º 1, do RFALEI.
- 45 Como se refere no Ac. n.º 11/2022, 1.ª S-SS, P. 2521/2021 “14- *O que se pretende com tais princípios é que, tanto na elaboração e aprovação dos orçamentos como na respetiva execução, as autarquias pautem os seus exercícios por critérios de rigor equilíbrio, com reflexos diretos no regime jurídico de empréstimos admissíveis que podem contratar.*
- A relevância desse equilíbrio está bem expressa na delimitação rigorosa da admissibilidade das situações de endividamento permitido aos Municípios.*
- Constituindo os empréstimos bancários uma das mais relevantes fontes de endividamento municipal, conforme tem sido reafirmado pela jurisprudência deste*

Tribunal, todas as operações financeiras em que os Municípios se envolvam não podem deixar de estar condicionadas e vinculadas aos princípios que decorrem do regime financeiro das autarquias locais (citada Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro e sucessivas alterações (RFALEI), nomeadamente a vinculação legal aos princípios da legalidade e aos enunciados princípios da equidade intergeracional, estabelecidos nos artigos 3º n.º 2, 4º e 9º).

- 46** Nestes termos, “a imposição destes princípios e destes objetivos limita, ainda que de um modo flexível, o recurso ao crédito por parte das autarquias locais, numa margem de liberdade que se afigura ser, assim, claramente contida. Trata-se de uma orientação substancialista, fazendo com que o recurso ao crédito por parte das autarquias locais se adequa a propósitos de boa gestão, pondo de parte qualquer eventual esvaziamento de objetivos em cada decisão de recurso ao crédito” (in GOUVEIA, Jorge Bacelar - *A Autonomia Creditícia das Autarquias Locais: Critérios, Procedimentos e Limites*. Lusíada Direito. Lisboa. II-4 (2003) pp. 232-233).
- 47** Por conseguinte, a leitura que se faça dos limites numéricos incluídos no art.º 52.º do RFALEI e da sua conciliação com o regime excecional e transitório introduzido pelas Leis n.º 4-A/2020, de 06/04 e 35/2020, de 13/08, tem de enquadrar-se nos supra indicados princípios e objetivos e no âmbito do conjunto de controlos *ex ante* e *ex post* que o legislador instituiu como forma de garantir que o endividamento municipal cumpre escrupulosamente aqueles mesmos princípios objetivos.
- 48** Para além disso, a referida leitura deve ser feita considerando que o estabelecimento de regras numéricas, face à sua rigidez ou falta de flexibilidade, podem favorecer uma contabilidade *criativa* ou uma engenharia financeira, não querida pelo legislador quando impôs essas mesmas regras, nomeadamente como contrapartida da concessão – constitucional e legal - às entidades menores, ao que nos interessa às autarquias locais, de uma maior autonomia fiscal.
- 49** No restante, o regime do endividamento municipal, designadamente o que deriva dos art.ºs 48.º a 54.º do RFALEI e 29.º da LEO, a que se associam as regras da anualidade, da integridade e do equilíbrio do orçamento, apontam para uma ideia de vinculatividade legislativa e para a exigência de um controlo cumulativo, cruzado, *ex ante* e *ex post*, que se pretende atual, constante ou permanente.
- 50** O legislador, ainda que se reconheça a autonomia creditícia dos municípios, institui um quadro legal para o endividamento municipal pejado de limites procedimentais e quantitativos e de obrigações inarredáveis. Neste âmbito, os municípios movem-se através de regras heteroimpostas, apertadas, que convocam a intervenção atual ou permanente e musculada de várias entidades, *v.g.* do TdC, dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e

das autarquias locais, da DGAL e do Banco de Portugal (cf. art.º 53.º, n.ºs 1 a 3, 56.º, 58.º, n.ºs 10, 11, 59.º, n.ºs 4 a 7 e 60.º do RFALEI).

- 51 Nesta lógica, atente-se na estipulação constante do art.º 52.º, n.º 4, do RFALEI, quando considera que o incumprimento dos limites indicados nos n.ºs 1 e 3 do citado preceito dá lugar, de imediato, a responsabilidade financeira, a efetivar por este TdC.
- 52 Identicamente, verifique-se o art. 52.º, n.º 3, al. a), do RFALEI, quando impõe uma correção às contas quase automática, só ultrapassável em caso de recurso a mecanismos de recuperação financeira.
- 53 Iguamente, atente-se em toda a estruturação legal dos mecanismos de prevenção e recuperação financeira, especialmente no que se refere ao sistemas de alerta precoce de desvios, que convoca controlos trimestrais da dívida municipal (cf. também o regime da Lei n.º 53/2014, de 25/08).
- 54 Ou seja, o controlo a efetuar em sede de endividamento municipal, nomeadamente o controlo a cargo deste TdC, está, de forma manifesta, legislativamente concebido como um controlo que se exige atual, permanente e efetivo.
- 55 A este propósito, refiram-se as palavras de Maria Costa Santos, quando *alerta* “para a necessidade de, quer do lado da despesa quer do lado da receita, os municípios serem sujeitos a um controlo da eficiência e da eficácia por novos mecanismos da *accountability* (de responsabilização democrática), dotados de competências para a análise técnica das questões que devem presidir às decisões orçamentais, económicas, contratuais” e até que esse mecanismo seja aprimorado para o “papel que tem vindo a ser desempenhado pelo TdC no sentido de evitar a utilização abusiva e deturpada dos mecanismos de recuperação financeira”. Mais refere a Aurora, que é “fundamental contrariar os excessos orçamentais presentes, que, na prática, são em grande medida resultantes de esquemas de “contabilidade criativa”, de forma a assegurar a sustentabilidade financeira e, com ela, a liberdade de gestão dos executivos futuros e os interesses das populações locais.” (cf. SANTOS, Maria Costa - *Correcção de desequilíbrios financeiros municipais – breves notas*. In Finanças Públicas Locais e Good Governance, Coord. GOMES, Carla Amado; NEVES, Ana Fernanda; SARAIVA, Rute [Em linha]. Lisboa: Instituto de Ciências Jurídico-Políticas. Centro de Investigação de Direito, [dez. 2017.] Disponível em WWW:<URL:https://www.icjp.pt/sites/default/files/publicacoes/files/ebook-fin_pub_locais_e_goodgovernance_fct.pdf>. ISBN 978-989-8722-26-3. p. 158–161).
- 56 Aqui chegados, há então que analisar o sentido e o alcance o art.º 52.º, n.º 3, al. b), do RFALEI.

- 57 Antes, porém, recorde-se que nos termos do art.º 9.º do Código Civil (CC), a interpretação que se faça da lei não deve cingir-se à sua literalidade, ou à sua letra, mas antes deve *“reconstituir a partir dos textos e pensamento legislativo, tendo sobretudo em conta a unidade do sistema jurídico, as circunstâncias em que a lei foi elaborada e as condições específicas do tempo em que é aplicada”* - cf. art.º 9.º, n.º 1, do CC.
- 58 Também conforme o art.º 9.º, n.º 2 e 3, do CC, na interpretação da lei não pode o intérprete considerar algo que não tem na letra da lei um mínimo de correspondência verbal, ainda que imperfeitamente expresso. Na fixação do sentido e alcance da lei o intérprete presumirá que o legislador consagrou as soluções mais acertadas e soube exprimir o seu pensamento em termos adequados.
- 59 Como ensinava Francesco Ferrara, *“Para apreender o sentido da lei, a interpretação socorre-se de vários meios. Em primeiro lugar busca reconstruir o pensamento legislativo através das palavras da lei, na sua conexão linguística e estilística, procura o sentido literal. Mas este é o grau mais baixo, a forma inicial da actividade interpretativa. As palavras podem ser vagas, equívocas ou deficientes e não oferecem nenhuma garantia de espelharem com fidelidade e inteireza o pensamento da lei: o sentido literal é apenas o conteúdo possível da lei: para se poder dizer que ele corresponde à mens legis, é preciso sujeitá-lo a crítica e a controlo. E deste modo se passa bem cedo à interpretação lógica, que quer deduzir de outras circunstâncias o pensamento legal, isto é, de elementos racionais, sistemáticos e históricos, que todos convergem para iluminar o conteúdo do princípio. A interpretação lógica, porém, não deve contrapor-se rasgadamente à interpretação linguística: não se trata de duas operações separadas, porque além de terem ambas o mesmo fim, realizam-se conjuntamente - são as partes conexas de uma só e indivisível actividade.”* (in FERRARA, Francesco - *Interpretação e Aplicação das Leis*. 2.ª ed. Coimbra: Sucessor, 1963, p. 138).
- 60 Depois, ensina-nos o Autor a seguir neste método de interpretação, um primeiro estágio, o da interpretação literal (gramatical, linguística e verbal), a passar por *“meios mais finos de indagação”*, com a interpretação lógica e racional, aqui atendendo aos elementos racional, sistemático e histórico (cf. *ob.*, *cit.*, pp. 139-146).
- 61 No mesmo sentido, Manuel de Andrade ensinava: *“o intérprete há-de mover-se no âmbito das possíveis significações linguísticas do texto legal e tem de respeitar o sistema da lei, não lhe quebrando a harmonia, não lhe alterando ou rompendo a sua coerência interna. (...)*

A lei, portanto, fornece-nos logo de entrada um grande número de soluções perfeitamente líquidas, e cuja validade não descança em motivos de justiça e de oportunidade, mas decorre do simples teor verbal dos textos e da lógica interna do sistema. Até aqui claro está que a ninguém pode atemorizar a livre apreciação do juiz, porque nem mesmo há lugar para ela.

Noutros casos, todavia, - e são muitos - a lei, interpretada apenas sobre a base do texto e do sistema, põe diante de nós vários sentidos possíveis. E se então se deve preferir, mediante um juízo de valor, o sentido mais idóneo, não percebem já todos a impossibilidade, ou pelo menos a extrema dificuldade, de se estabelecer uma jurisprudência uniforme, e portanto de se conjecturarem com acerto as decisões dos tribunais, assim como o ruinoso efeito disto tudo para a segurança e estabilidade das relações, que é o primeiro entre os interesses da vida jurídica” (in ANDRADE, Manuel de - Ensaio sobre a Teoria da Interpretação das Leis. Coimbra: Sucessor, 1965, p. 64-66).

- 62** Nestes termos, por um lado, se a letra da lei é o ponto de partida para a sua interpretação, a ele não pode ficar confinada. Por outro lado, a interpretação que se fizer por apelo à interpretação lógica e racional, aqui atendendo aos elementos racional, sistemático e histórico, também não pode apartar-se dessa letra da lei, de tal forma que o sentido que dela se tirar não tenha naquela letra nenhum apoio ou correspondência verbal, ainda que imperfeitamente expresso.
- 63** Vejamos, pois, atendendo ao preceituado no art.º 9.º do CC, qual a melhor interpretação a dar relativamente ao sentido e alcance da limitação constante do art.º 52.º, n.º 3, al. b), do RFALEI.
- 64** Esta limitação acresce à prevista no n.º 1 do referido preceito. O Município só pode endividar-se até ao limite quantitativo, aferido à data de 31/12 de cada ano, correspondente a 1,5 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos 3 exercícios anteriores – cf. art.º 1.º do art.º 52.º do RFALEI.
- 65** A data de 31/12 de cada ano serve como data *padrão* para se avaliar o limite da margem de endividamento, que se reporta a um *histórico* das receitas (médias) dos 3 últimos anos. “*Esse dia marca o encerramento do ano económico, que referencia a apresentação das contas anuais e que determina os défices orçamentais*” (cf. Ac. do TdC n.º 1/2009, de 17/06/2009, que, no entanto, apreciou uma situação não coincidente com a presente e também o fez ao abrigo de um diferente quadro legal).
- 66** O legislador pretendeu, pois, limitar o endividamento dos municípios, considerando o *histórico* das suas receitas, aferidos pelos elementos contabilísticos reportados a 31/12 de cada ano e avaliado pela média da receita corrente líquida cobrada nos 3 exercícios anteriores.

- 67** Esta limitação visará cumprir os supra indicados princípios e objetivos, nomeadamente da estabilidade orçamental, da sustentabilidade das finanças públicas, do rigor, do equilíbrio, da boa gestão e da não exposição a riscos excessivos.
- 68** Nessa mesma lógica, como forma de limitar eficazmente o endividamento municipal, para que fiquem efetivamente observados os referidos princípios, determina-se na citada al. b) do n.º 3 do art.º 52.º do RFALEI, que para além dos municípios cumprirem o limite referido no n.º 1 do preceito, devem igualmente garantir que, em cada exercício, o valor do endividamento não corresponde a um aumento que exceda 20% da margem do endividamento disponível, esta aferida no início de cada um dos exercícios económicos.
- 69** A lógica desta alínea b) do n.º 3 do art.º 52.º do RFALEI, aponta, pois, para uma limitação quantitativa que se quer atual e permanente.
- 70** Assim, com as referidas limitações o legislador pretendeu que o endividamento municipal ficasse coartado quantitativamente considerando quer o *histórico* das receitas, avaliado em 31/12 de cada ano, pela média da receita corrente líquida cobrada nos 3 exercícios anteriores, quer atendendo à evolução que se estima para o aumento do endividamento, que não pode ultrapassar 20% da margem do endividamento disponível, este aferido no início de cada exercício.
- 71** Quer-se, por conseguinte, que o endividamento municipal seja controlado de uma forma atual e efetiva, anualmente, ainda que se fixem datas precisas como referência para apreciação dos valores contabilísticos e relevantes para esse mesmo fim – as de 31/12, para efeitos do art.º 52.º, n.º 1, do RFALEI e as de 01/01 para os efeitos do art.º 52.º, n.º 3, al. b), do mesmo diploma.
- 72** Neste mesmo sentido, o art.º 40.º, n.º 2, do RFALEI, determina que o orçamento dos municípios tem de apresentar um equilíbrio corrente, exigindo que “*a receita corrente bruta cobrada deve ser pelo menos igual à despesa corrente acrescida das amortizações médias de empréstimos de médio e longo prazos*”. Mais se determina excecionalmente, no n.º 3 do mesmo preceito, que “*o resultado verificado pelo apuramento do saldo corrente deduzido das amortizações pode registar, em determinado ano, um valor negativo inferior a 5/prct. sas receitas correntes totais, o qual é obrigatoriamente compensado no exercício seguinte*”.
- 73** Da mesma forma, o art.º 29.º da LEO refere para o controlo anual por via da lei do Orçamento de Estado os limites (específicos) de endividamento.
- 74** A este propósito, invocando a alteração de regime face à anterior Lei n.º 2/2007, Freitas da Rocha assinala relativamente ao art.º 52.º, n.º 3, al. b), da RFALEI, a grande vinculatividade da lei atendendo aos limites que estabelece e a *vontade* do legislador “*no sentido da ligação entre diferentes exercícios financeiros,*

desconsiderando o mero ciclo anual” (in ROCHA, Joaquim Freitas da - Direito Financeiro Local. 3.^a ed. Coimbra: Almedina, 2020, pp. 234-236).

- 75** Em suma, o que se visa com o limite do art.º 52.º, n.º 3, al. b), do RFALEI, é aferir a margem máxima do aumento do endividamento do município em cada exercício, isto é, proíbe-se que, em cada exercício, aferido pelo seu início, pelo dia 01/01, o Município se endivida para além de 20% da margem disponível. Pretende-se controlar o aumento futuro desse endividamento, aumento esse que opera, necessariamente, quando o contrato começa a produzir os seus efeitos.
- 76** Nesta ótica, para efeitos do limite imposto pelo art.º 52.º, n.º 3, al. b), do RFALEI, o que importa é apurar o aumento do endividamento decorrente da despesa que o contrato introduziu, por contraponto com a despesa do ano económico anterior. Logo, aquele aumento não depende tanto da própria celebração do contrato, mas, sobretudo, do início da correspondente produção de efeitos.
- 77** Consequentemente, o campo operativo do art.º 52.º, n.º 3, al. b), do RFALEI não deve ficar cingido à data da celebração do contrato, mas deve atender, também, à data do início da correspondente produção de efeitos.
- 78** Interpretação diferente, equivaleria a defraudar o sentido quer da Lei n.º 35/2020, de 13/08, que visou estabelecer uma medida extraordinária e temporária para vigorar apenas nos anos de 2020 e 2021, quer do próprio art.º 52.º, n.º 3, al. b), da RFALEI, quando reporta o limite do aumento “*em cada exercício*”, logicamente, em cada novo exercício ou exercício subsequente em que inicie a eficácia do contrato de empréstimo.
- 79** Só dessa forma também fazem sentido os controlos cumulativos previstos nos n.º 1 e 3, al. c) do art.º 52.º do RFALEI, que parametrizam os limites do endividamento pelo histórico das receitas dos últimos 3 exercícios face ao exercício do ano em que se contrai o empréstimo, em simultâneo, com a imposição da limitação que decorre de um máximo de aumento para o exercício do ano seguinte (situação igual à do controlo indicado na al. a) do n.º 3 deste preceito, que se refere ao “*exercício subsequente*”).
- 80** Assim sendo, ainda que por força da Lei n.º 35/2020, de 13/08, estivesse suspenso o limite indicado no art.º 52.º, n.º 3, al. b), da RFALEI, relativamente aos empréstimos contraídos nos anos de 2020 e 2021, para vigorarem nesses anos e seguintes, essa suspensão já não opera quando se está a apreciar um empréstimo que apesar de ter sido celebrado no final do ano de 2021, visava produzir efeitos – afinal, ser efetivamente contraído - no ano seguinte, de 2022.
- 81** O que se pretendeu com a Lei n.º 35/2020, de 13/08, foi apenas permitir que os empréstimos contraídos nos anos de 2020 e 2021, não ficassem condicionados, nesses mesmos exercícios económicos – que estavam a ser especialmente

fustigados pelo agravamento das despesas decorrentes do enfrentamento da pandemia - pela percentagem máxima de 20%, indicada no art.º 52.º, n.º 3, al. b), da RFALEI.

- 82** O âmbito da norma excecional pretendia-se, assim, especialmente circunscrito, material e temporalmente.
- 83** Tal norma excecional não foi criada para autorizar a contratação de empréstimos durante os anos de 2020 e 2021, com uma convenção de início da produção de efeitos nos anos posteriores – seja para 2022, seja para os anos seguintes – e como forma de contornar o limite imposto pelo art.º 52.º, n.º 3, al. b), da RFALEI, relativamente ao aumento do endividamento em cada ano do exercício económico em que o contrato de empréstimo passasse a produzir efeitos.
- 84** Tal como se decidiu no Ac. n.º 11/2022, 1.ª S-SS, P. 2521/2021, que aqui se acompanha, para efeitos da aplicação do limite previsto art.º 52.º, n.º 3, al. b), da RFALEI, releva não tanto a data da celebração do contrato, mas, sobretudo, a data do início da produção dos seus efeitos, que também corresponde à data a partir da qual se inicia efetivamente o aumento do endividamento.
- 85** Como se aduz em tal Acórdão *“tendo a fiscalização prévia (...) entre outros fins, verificar a observância dos limites de endividamento, e sendo o visto condição de eficácia do contrato, a sua observância tem também de ser verificada aquando da decisão de concessão ou recusa de visto, designadamente, como é o caso, tenha deixado, entre a data da celebração e a data da decisão, de ter margem de endividamento disponível.”*
- 86** Esta mesma interpretação é a que melhor respeitará os supra indicados princípios e objetivos da estabilidade orçamental, da sustentabilidade das finanças públicas, do rigor, do equilíbrio, da equidade intergeracional, da boa gestão e da não exposição a riscos excessivos.
- 87** Ou seja, o limite cumulativo indicado no art.º 52.º, n.º 3, al. b), da RFALEI, deve ser interpretado à luz dos indicados princípios e objetivos, numa lógica substancialista, por forma a não esvaziar o que se pretende com a consagração daquele mesmo limite: coartar o valor da assunção de novos empréstimos em cada exercício económico, atendendo à data de início de cada um dos exercícios, que o legislador pressupôs coincidente com a data da contratação do empréstimo ou a data em que este começa efetivamente a produzir efeitos jurídicos e económicos.
- 88** Em conclusão, ainda que o presente contrato tenha sido celebrado em 22/12/2022, enquanto vigorava a Lei n.º 35/2020, de 13/08, e estava suspensa a aplicação do art.º 52.º, n.º 3, al. b), da RFALEI, essa mesma circunstância não arreda a obrigação deste TdC de aferir o cumprimento do limite fixado no art.º

52.º, n.º 3, al. b), da RFALEI, na data em que concede ou recusa o visto, pois nesta última data o citado normativo já estava novamente em vigor e vinculava a Entidade fiscalizada e o próprio TdC.

- 89** Para efeitos da delimitação do âmbito de aplicação do art.º 52.º, n.º 3, al. b), da RFALEI, releva não apenas a data da contratação ou da contração do empréstimo mas, ainda, a data da produção de efeitos dessa mesma contratação.
- 90** Sem embargo, ainda que não se considerasse que no âmbito de aplicação do art.º 52.º, n.º 3, al. b), da RFALEI, também releva a data da produção de efeitos do contrato, ou da contração da dívida, igualmente por decorrência das normas da aplicação da lei no tempo chegaríamos a uma idêntica conclusão.
- 91** Como já se indicou, Lei n.º 35/2020, de 13/08, suspendeu relativamente aos anos de 2020 e 2021 o limite ao endividamento fixado no art.º 52.º, n.º 3, al. b), da RFALEI, para assim aliviar nos anos de 2020 e 2021 o espartilho que decorria de tal preceito e permitir aos municípios enfrentar melhor as despesas acrescidas que decorreram da pandemia.
- 92** A Lei n.º 35/2020, de 13/08, cessou a sua vigência *ope legis*, em 31/12/2021. Consequentemente, a partir de 01/01/2022, o art.º 52.º, n.º 3, al. b), da RFALEI, retomou a sua aplicação e voltou a vincular o MA, que passou a só poder endividar-se, em cada exercício, até 20% da margem disponível.
- 93** Nos termos do art.º 12.º, n.º 1, 1.ª parte, do CC, a lei nova só dispõe para futuro. Porém, conforme o art.º 12.º, n.º 2, 2.ª parte, do CC, quando a lei nova “*dispuser diretamente sobre o conteúdo de certas relações jurídicas, abstraindo dos factos que lhes deram origem, entender-se-á que a lei abrange as próprias relações já constituídas, que subsistam à data da sua entrada em vigor*”, isto é, a lei nova tem aplicação imediata.
- 94** Como decorre do acima explanado, o art.º 52.º, n.º 3, al. b), da RFALEI, visa regular os efeitos jurídicos de uma relação negocial duradoura, os efeitos dessa relação que perduram no tempo. Aquele preceito não visa regular os factos (instantâneos) que estão na base ou que permitiram a celebração do negócio, nem os efeitos instantâneos que do mesmo deriva. Diferentemente, o citado preceito visa regular, especificamente, os efeitos jurídicos que decorrem do negócio celebrado nos seus exercícios subsequentes, visa regular e limitar o aumento do endividamento futuro do município.
- 95** Conforme o citado preceito o município, “*só pode aumentar, em cada exercício, o valor correspondente a 20 /prct. da margem disponível no início de cada um dos exercícios*”.

- 96 Ou seja, o art.º 52.º, n.º 3, al. b), da RFALEI, enquanto lei nova, visa regular os efeitos jurídicos futuros do negócio celebrado (sob a égide da lei anterior) e que se venham a produzir na sua vigência.
- 97 Assim, o art.º 52.º, n.º 3, al. b), da RFALEI, enquanto lei nova, limita o aumento que decorre no exercício económico de 2022, já na sua vigência, do negócio (validamente) celebrado pelo Município em finais de 2021.
- 98 Logo, esta lei tem aplicação imediata a partir de 01/01/2022, tendo, por isso mesmo, que ser considerada pelo TdC quando afere a legalidade financeira do negócio celebrado.
- 99 Por seu turno, porque o art.º 52.º, n.º 3, al. b), da RFALEI, tem aplicação imediata a partir de 01/01/2022, também vincula o MA, quer logo no início do exercício económico do ano de 2022, quer nos exercícios económicos seguintes.
- 100 O processo de fiscalização prévia visa a apreciação da decisão sobre a concessão ou a recusa de visto, sendo este, também, o seu fim último. Nesta medida, não cumpre no âmbito deste processo julgar das ilegalidades ou invalidades detetadas, mas apenas identificá-las por forma a subsumi-las nos fundamentos de recusa de visto que vêm previstos no art.º 44.º, n.º 3, da LOPTC.
- 101 No art.º 44.º, n.º 3, da LOPTC, estipula-se o seguinte: *“Constitui fundamento da recusa do visto a desconformidade dos atos, contratos e demais instrumentos referidos com as leis em vigor que implique:*
- a) Nulidade;*
 - b) Encargos sem cabimento em verba orçamental própria ou violação direta de normas financeiras;*
 - c) Ilegalidade que altere ou possa alterar o respetivo resultado financeiro.”*
- 102 O art.º 4.º, n.º 2, do RFALEI, determina que *“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”*.
- 103 O art.º 59.º, n.º 1 e 2, al. c), do RJAL estabelecem o seguinte: *“1 – São nulos os atos para os quais a lei comine expressamente essa forma de invalidade.*
- 2 – São, em especial, nulos:*
- (...) c) As deliberações de qualquer órgão das autarquias locais que determinem ou autorizem a realização de despesas não permitidas por lei”*.
- 104 No caso em apreciação, foi contraído um empréstimo que só se pretende que tenha efeitos após o visto do TdC, necessariamente no exercício económico de 2022. Porém, nesta última data esse contrato não cumpre o limite previsto no art.º 52.º, n.º 3, al. b), da RFALEI. Portanto, na data do início de produção de

efeitos do referido contrato, o MA não apresenta margem disponível de endividamento para poder acomodar mais este empréstimo.

- 105** À AM compete a autorização para a contratação de empréstimos, sobre proposta da Câmara – cf. art.ºs 25.º, n.º 1, al. f), 33.º, n.º 1, al. ccc), do RJAL e 49.º, n.º 5, do RFALEI.
- 106** Mais se refira, que a contratação de empréstimos é uma competência própria da AM, exclusiva ou não concorrente com competências da Câmara Municipal, a quem compete apenas propor à AM essa contratação.
- 107** Assim sendo, a deliberação da AM de Armamar que autorizou a contratação e a minuta do contrato de empréstimo ora em apreciação viola o art.º 52.º, n.º 3, al. b), da RFALEI, que é, indiscutivelmente uma norma financeira.
- 108** Essa violação é cominada pelos art.ºs 4.º, n.º 2, do RFALEI e 59.º, n.º 1 e 2, al. c), do RJAL, com o desvalor de nulidade.
- 109** Essa violação é fundamento de recusa de visto nos termos do art.º 44.º, n.º 3, als. a) e b), da LOPTC.
- 110** No caso, a autorização da AM de Armamar para a contratação do empréstimo em questão foi deliberada em 20/12/2021 e o contrato ora em apreciação foi celebrado em 22/12/2021.
- 111** O referido contrato – que tem natureza de contrato público - não tem objeto passível de ato administrativo, nem configura um contrato sobre o exercício de poderes públicos.
- 112** Por conseguinte, é-lhe aplicável o regime de invalidade que decorre da aplicação conjugada dos art.ºs 58.º, n.º 1, do Código de Processo nos Tribunais Administrativos (CPTA) e 283.º, n.º 1, do Código dos Contratos Públicos (CCP).
- 113** Ou seja, o contrato celebrado e ora em apreciação é nulo por invalidade consequente.
- 114** Essa invalidade do contrato é também fundamento de recusa de visto, nos termos do art.º 44.º, n.º 3, als. a) e b), da LOPTC.
- 115** Em suma, o TdC deve recusar o visto ao contrato submetido a fiscalização prévia por força do disposto no art.º 44.º, n.º 3, as. a) e c), da LOPTC.

IV. DECISÃO

Em face do exposto, decide-se:

- Recusar o visto ao contrato de empréstimo datado de 22/12/2021, celebrado com o Banco BPI, S.A., pelo valor de €2.412.707,10, para financiar a requalificação de vias municipais, pelo prazo de 20 anos, objeto de fiscalização prévia nos presentes autos.

- Não são devidos emolumentos – cf. art.º 8.º, al. a), do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas.
- Registe e notifique.

Lisboa, 05/04/2022.

Os Juízes Conselheiros,

(Sofia David - Relatora)

(Participou na sessão por videoconferência e assinou digitalmente o acórdão)

(Nuno Coelho)

(Participou na sessão e votou favoravelmente o acórdão)

(Alzira Cardoso)

(Participou na sessão por videoconferência e votou favoravelmente o acórdão)