



1.ª Seção – SS
Data: 08/11/2022
Processo: 922/2022

RELATOR: Alziro Antunes Cardoso

NÃO TRANSITADO

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

I. RELATÓRIO

- 1.1 O Município de Pinhel remeteu ao Tribunal de Contas (TdC), para efeitos de fiscalização prévia, um contrato de empréstimo celebrado em 11-05-2022, com a Caixa de Crédito Agrícola Mútuo da Serra da Estrela, C.R.L., no montante de 4.500.000,00 €, e pelo prazo de 20 anos, destinado *“ao financiamento da aquisição de um bem de investimento, nomeadamente dos terrenos e edifícios da antiga fábrica de calçado “Rhode”, atualmente designado por Centro Logístico de Pinhel.”*
- 1.2 Para melhor instrução do processo, foi o contrato objeto de duas devoluções, uma pelo Departamento de Fiscalização Prévia (DFP), e outra por determinação judicial, para juntar documentos, prestar esclarecimentos, bem como para, querendo, se pronunciar sobre questões suscitadas, e exercer o contraditório.

II. FUNDAMENTAÇÃO DE FACTO

II.1 FACTOS PROVADOS

- 2 Com relevo para a decisão final de fiscalização prévia consideram-se provados os seguintes factos:
- 2.1 Na reunião extraordinária de 19-04-2022 a Câmara Municipal de Pinhel deliberou, por unanimidade, *“autorizar a contratação de um empréstimo de médio e longo prazo, pelo período de 20 anos, para a aquisição de um bem de investimento, nomeadamente dos terrenos e edifícios da antiga fábrica de calçado Rhode, atualmente designado por Centro Logístico de Pinhel, no montante de 4.500.00,00 € (quatro milhões e quinhentos mil euros).”*

- 2.2 Mais foi deliberado “*autorizar a abertura de procedimento, convidando a apresentar propostas as entidades bancárias presentes na cidade: Caixa Agrícola Mútuo, Caixa Geral de Depósitos e Millennium BCP.*”
- 2.3 Na sequência da referida deliberação foram apresentadas propostas pelas três entidades bancárias consultadas, tendo o júri proposto a adjudicação à proposta apresentada pela Caixa de Crédito Agrícola Mútuo.
- 2.4 Na reunião ordinária da Câmara Municipal de 29-04-2022 foi deliberado adjudicar a contratação do referido empréstimo à Caixa de Crédito Agrícola Mútuo, e submeter a referida deliberação a aprovação da Assembleia Municipal.
- 2.5 Tendo a Assembleia Municipal, na sessão ordinária de 29-04-2022, deliberado, por maioria, “*adjudicar à Caixa de Crédito Agrícola Mútuo, a contratação de um empréstimo de médio e longo prazo, pelo período de 20 anos, no montante de 4.500.00,00 € (quatro milhões e quinhentos mil euros), para a aquisição de um bem de investimento, nomeadamente dos terrenos e edifícios da antiga fábrica de calçado Rhode, atualmente designado por Centro Logístico de Pinhel (...).*”
- 2.6 Na sequência da referida deliberação, em 05-05-2022 a Câmara Municipal aprovou a minuta e, em 11-05-2022, foi celebrado entre o Município de Pinhel e a Caixa de Crédito Agrícola da Serra da Estrela, C.R.L. o referido contrato de empréstimo, no montante de 4.500.00,00 €, para vigorar pelo prazo de 20 anos.
- 2.7 No anexo junto, datado de 13-04-2022, o Município informou o seguinte quanto à “*Capacidade de Endividamento*”:
- *Limite da dívida total da autarquia calculado a 01-01-2022: 9.047.743,48 €;*
 - *Montante da dívida total em 01-01-2022 (excluindo operações extraorçamentais): 7.058.158,86 €;*
 - *Margem absoluta: 9.992.371,30 €;*
 - *Margem utilizável (20% - alínea b) do n.º 3 do art.º 52.º): 1.998.474,26 €;*
 - *Margem a 31-12-2022: 632,783,21 €.*”
- 2.8 E, em anexo datado de 18-07-2022:
- *Limite da dívida total da Autarquia calculado a 01-01-2022 (excluindo operações extraorçamentais): 7.058.158,86 €;*
 - *Limite da Dívida total em 01-01-2022 (excluindo operações extraorçamentais): 7.058.158,86 €;*

- Margem absoluta: 9.992.371,30 €;
- Margem utilizável (20% - alínea b) do n.º 3 do art.º 52.º): € 1.998.474,26 €;
- Margem a 31-12-2022: 1.140.454,00 €.”

2.9 Juntou ainda um anexo, datado de 01-01-2022, intitulado “Apuramento da capacidade de endividamento para 2022”, do qual constam os seguintes dados:

- “- Montante da dívida total em 01-01-2022 (excluindo operações extraorçamentais): 7.058.158,86 €;
- Limite da Dívida total em 01-01-2022 (excluindo operações extraorçamentais): 7.058.158,86 €;
- Margem absoluta: 9.992.371,30 €;
- Margem utilizável (20% - alínea b) do n.º 3 do art.º 52.º): € 1.998.474,26 €;
- Margem a 31-12-2022: 2.507.868,80 €.”

2.10 O contrato foi devolvido pelo DFP para o Município se pronunciar, entre outras, sobre as seguintes questões:

“1. Justifique a legalidade do presente contrato, face ao disposto na alínea b) do n.º 3 do artigo 52.º, da Lei n.º 73/2013, de 03/09 (RFALEI), quando se verifica que o Município, aparentemente, não dispõe de capacidade de endividamento suficiente, já que a margem utilizável (20%), será muito inferior ao montante do empréstimo contratualizado.

2. E, uma vez que, ultrapassada a margem utilizável de endividamento, estaremos perante a autorização da realização de uma despesa não permitida por lei, logo sujeita à cominação da alínea c) do n.º 2, do artigo 59º, da Lei n.º 75/2013, de 12/09, esclareça, fundamentando, como pretende prosseguir com a instrução deste processo.

(...)

5. Considerando que, alegadamente, o empréstimo em análise se destina ao financiamento da aquisição de imóveis, por parte do Município, esclareça qual o estado atual desse negócio, nomeadamente se já foi celebrado o respetivo contrato de compra e venda, e se o mesmo foi submetido à fiscalização prévia deste Tribunal, identificando, em caso positivo, o respetivo processo, ou, em caso negativo, remeta cronograma do respetivo procedimento de contratação e a documentação pertinente.

6. Na sequência da questão anterior, informe como foi determinado o respetivo preço, tendo em conta que, nomeadamente, foi junto ao processo um alegado relatório de avaliação do ano de 2011, e que, da ata da reunião da reunião da Câmara Municipal, de 08/04/2022, onde foi

*discutida a deliberada a aquisição dos imóveis, se refere que a autarquia se propõe comprar os imóveis e terrenos pelo valor global de €4.336.782,89, e como é que este valor se coaduna com o valor do empréstimo em análise.
(...).”*

2.11 Na sua pronúncia, o Município veio dizer o seguinte:

Sobre o ponto 1 – *“O presente assunto surge na sequência de uma demorada e ponderada reflexão e após terem sido equacionadas diversas condicionantes, tais como: o facto de o Município ter necessidade absoluta e inequívoca de utilizar o espaço, por não ter no seu património um ou mais imóveis que permitam dar resposta às necessidades que estes imóveis satisfazem, o que impossibilita que o Município se possa libertar do contrato de arrendamento das instalações e no qual figura como arrendatário. O valor da renda mensal paga por esta autarquia é de 20.000€, o que acarreta uma despesa anual de 240.000€.*

Desta forma e não ignorando que o Município não dispõe de margem de endividamento utilizável de 20%, tendo presente o impacto mensal que o empréstimo pode vir a ter nos cofres do município, de acordo com o contrato de empréstimo remetido para apreciação de V. Exas., existe apenas um acréscimo mensal de 355,76 €.

Ainda assim, mesmo com a contratação deste empréstimo o município não atinge, como valor de dívida, o valor médio da receita dos 3 anos anteriores multiplicado por 1,5.

A verdade é que numa visão integrada e perspetivada numa ótica transversal de gestão do erário público, não se pode ignorar as necessidades que a aquisição dos imóveis visa acautelar, nem tão pouco o facto de estar integrado na despesa municipal e devidamente inscrito no Plano e Orçamento a verba anual de 240.000€ para pagamento das rendas devidas pela ocupação do espaço.

Ou seja, o impacto que a aquisição dos imóveis vai ter na despesa pública municipal vai ser residual, sendo totalmente distinta a salvaguarda dos direitos do Município caso venha a ser proprietário dos imóveis.

Não se pode ainda ignorar que o Município, tal como todos os arrendatários pode ter de gerir atualizações do preço da renda paga, possibilidade que neste momento, não se pode afastar.

Ou até de a empresa senhoria perder o interesse na manutenção do contrato de arrendamento, situação que teria um impacto dramático na gestão da autarquia.

A verdade é que o Município não detém a margem de endividamento disponível de acordo com os 20%, mas também é incontestável que o valor associado ao contrato para o qual se solicita o visto do Tribunal de Contas, já se encontra, quase integralmente, a ser pago pelo orçamento municipal, pelo que o impacto orçamental e financeiro da operação será residual

e corresponderá a 355,76 € mensais, com as imensas vantagens que a aquisição da posição de proprietário acarreta.

Uma das vantagens é o facto de após adquirir a propriedade das instalações, o Município poder realizar as benfeitorias necessárias, nomeadamente à redução da despesa com a aquisição de energia.

Pretende-se realizar, com recurso ao financiamento existente e que estimula a auto produção de energia, uma candidatura para implementar um sistema de produção e armazenamento de energia renovável para autoconsumo, através da instalação de painéis solares fotovoltaicos e da construção de uma estação de produção e armazenamento de hidrogénio verde, com posto de abastecimento para veículos. A par, será substituída a iluminação do espaço por iluminação LED e serão realizados investimentos que contribuam para a resiliência ativa a incêndios.

Todos estes investimentos, cuja realização se enquadra nas linhas orientadoras do Portugal 20-30 originarão uma poupança substancial na despesa suportada para a aquisição de energia, garantindo que, do ponto de vista financeiro e orçamental, a aquisição da propriedade dos imóveis não tem maior impacto do que já existente e pode ainda resultar numa diminuição da despesa municipal quando comparada com a atual.

Em suma, todos estes investimentos que revestem um cariz estruturante e urgente para uma região de baixa densidade como esta, (cuja participação comunitária varia entre os 85% e os 100%), só serão possíveis caso esta aquisição se torne uma realidade.”

Sobre o ponto 2 - *“O Município de Pinhel, atuou sempre com o Tribunal de Contas, com transparência, honestidade intelectual e lisura.*

Dentro deste padrão de comportamento, parece-nos excessiva qualquer invocação de ilegalidade ou de nulidade de deliberações ou outros atos praticados pelos titulares dos órgãos autárquicos.

Até ao presente momento, nenhum contrato se encontra em execução, não resulta nenhuma obrigação para o Município. Nem tal acontecerá, sem que haja prévia autorização do Tribunal de Contas.

O que o Executivo Municipal fez foi, dentro de uma lógica de gestão, e tendo presente o processo de arrendamento das Instalações do Centro Logístico, perceber de que forma pode o erário público ser gerido com maior eficácia, rigor, eficiência e economia. Aliás, tal como refere a Lei n.º 73/2013, de 03 de st que, no artigo 48.º invoca o princípio do rigor e da eficiência como princípios orientadores do endividamento autárquico.

Repete-se que, do ponto de vista orçamental e financeiro, o encargo com as instalações já existe.

Efetivamente, o Município suporta desde janeiro de 2012 e tem inscrito no seu orçamento desde o exercício que diz respeito ao mesmo ano, o montante necessário para acautelar o pagamento da renda: 20.000€ mensais, o que corresponde a 240.000€ anuais. Este valor já está cabimentado e comprometido pela autarquia, sendo que tais operações replicar-se-ão nos próximos orçamentos.

O que agora se pretende é transformar um vínculo precário como é o do arrendamento, num vínculo como o da propriedade plena.

Operação que se consegue com um reduzido impacto financeiro, porque a diferença entre o que atualmente a Câmara despense a título de pagamento de renda e o valor constante do contrato assinado com a entidade de crédito e que foi considerada mais vantajosa, é de 335,76€ mensais ou seja 4029,12€ anuais, valor que será possível rebater com a diminuição de vários custos, nomeadamente, custos relacionados com a aquisição de energia, como já se explicou. Mas ainda que mesmo com a contratação aqui peticionada o Município não atinja um valor de dívida igual ao valor médio da receita dos 3 anos anteriores multiplicado por 1,5, e dessa forma tenha salvaguardado o limite da dívida total prevista no artigo 52.º da Lei n.º 73/2013, de 03 de setembro, compromete-se a diminuir, anualmente, em 10% o endividamento municipal.

Informa-se ainda V. Exas. que nos próximos três anos terminam 8 dos 16 empréstimos de médio e longo prazo que o Município tem contratados, acarretando uma diminuição significativa da dívida, de aproximadamente 380.000€

Como já ficou sobejamente demonstrado, o empenho do Município na aquisição dos imóveis é total, sendo que esta vontade se justifica única e exclusivamente por se entender que se trata de um ato de correta e eficiente afetação dos recursos do erário público, com a consequente satisfação das necessidades que o justificam.

Remete-se novamente, para apreciação de V. Exa., a exposição de motivos onde constam os fundamentos para a tomada de decisão da aquisição das instalações.”

Sobre o ponto 5 – *“No que concerne ao estado do negócio, informa-se V. Exas. que atentas as especificidades da aquisição que se pretende efetuar e já demonstradas nas respostas à questão 1 e 2, ainda não foi celebrado o contrato de compra e venda.*

Considerando que a celebração do contrato de compra e venda está condicionada à celebração do contrato de empréstimo, o Município optou por não celebrar qualquer contrato. A intenção de compra e as respetivas motivações constam apenas das deliberações tomadas pelos órgãos municipais.

Caso o presente contrato de empréstimo obtenha, como se espera, o visto prévio, então procederá a autarquia à celebração do contrato de compra que, nos termos da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, será remetido para análise de V. Exas. com vista à obtenção do necessário visto prévio.

No estrito cumprimento da Lei, não será produzido qualquer efeito antes de obtido o visto prévio por parte da Instituição a que V. Exa. pertence.

Cronologicamente, será esta a sequência dos atos e procedimentos a realizar.”

Sobre o ponto 6 – *“No que concerne ao preço informa-se V. Exa. que tal como ficou claro na exposição de motivos remetida no processo inicial, a autarquia tentou, no ano de 2011, adquirir a propriedade dos imóveis. Nessa altura e para essa circunstância, foi contratado um perito avaliador, o Eng. António Campelo, que produziu um relatório de avaliação imobiliária, que atribuiu ao conjunto dos imóveis o valor de 5.930.000€. Considerando que o documento pelo seu rigor técnico, pela sua ampla e sólida fundamentação, se mantém como uma excelente base de trabalho, procedeu-se à atualização do valor tendo presente a depreciação física e vetustez, e considerando o tempo decorrido entre a emissão do relatório inicial (março de 2011) e a recente data da tomada das deliberações (março e abril de 2022). Esta atualização foi efetuada pelo Chefe de Divisão de Planeamento e Equipamentos, Ambiente e Fundos Comunitários, João Marujo, Arquiteto de formação e com uma carreira de 25 anos.*

O valor resultante da atualização do relatório é de 4.336.782,89€ efetivamente e foi este o valor apresentado pela autarquia à empresa proprietária dos imóveis que respondeu, através de ofício, que estava disponível para realizar o negócio, mas que para tal estabelecia como preço mínimo inegociável o montante de 4.500.000€, valor identificado no contrato remetido para apreciação desse douto tribunal.”

- 2.12** Em sessão diária de visto, de 05-08-2022, foi decidido devolver o contrato ao Município, nos seguintes termos:

“Como reconhece e resulta da documentação junta ao processo, o Município de Pinhel não dispõe de margem de endividamento para acomodar o montante do empréstimo submetido a fiscalização prévia, o que acarreta a violação do disposto no artigo 52.º, n.º 3, alínea b), do Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais (RFALEI), norma de indiscutível natureza financeira, sendo que a inobservância da mesma é suscetível de constituir fundamento de recusa de visto, nos termos do artigo 44.º, n.º 3, alínea b), da Lei de Organização e do Processo do Tribunal de Contas (LOPTC). ”

- 2.13** Respondeu o seguinte:

“O Município tem como princípio de atuação com todas as instituições e entidades, no caso concreto com o Tribunal de Contas, o de manter e respeitar os princípios da transparência, lisura e respeito.

Reconheceu-se desde a remessa do processo que a realização do negócio não estaria acomodada no limite previsto na alínea b) do n.º 3 do artigo 52º do Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais (RFALEI), no entanto e, não obstante, deixou-se claro que:

- 1. Do ponto de vista da gestão municipal, neste momento já existe despesa com o contrato de arrendamento, que é por natureza um título precário e deixa o município fragilizado no que diz respeito à salvaguarda do interesse público;*
- 2. O acréscimo do impacto que o contrato de empréstimo tem na despesa municipal é residual, 355,76€ (trezentos e cinquenta e cinco euros e setenta e seis cêntimos) por mês;*
- 3. Que com a contratação peticionada o Município não atinge um valor de dívida igual ao valor médio da receita dos 3 anos anteriores multiplicado por 1,5, e dessa forma se encontra salvaguardado o limite da dívida total prevista no artigo 52º da Lei n.º 73/2013, de 03 de setembro, comprometendo-se o Município a diminuir, anualmente, em 10% o endividamento municipal por forma a acomodar o mais rapidamente possível o montante do empréstimo no limite previsto na alínea b) do n.º do n.º 3 do artigo 52º do Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais.*

O Município mantém-se convicto da necessidade e da urgência da concretização da compra e venda dos imóveis, reforçando-se que este negócio visa única e exclusivamente salvaguardar o interesse da população do concelho de Pinhel, permanecendo nesta estrita medida na expectativa de uma resposta favorável.

Mas como é óbvio acatará, sem qualquer reserva, a decisão emitida pelos Ilustres Magistrados que integram o Tribunal após a presente pronúncia.”

II.2 FACTOS NÃO PROVADOS

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

II.3 MOTIVAÇÃO DA MATÉRIA DE FACTO

- 4 O juízo probatório quanto à matéria de facto considerada provada baseou-se 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 aceite 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 artigo 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 artigo 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 artigo 81.º, n.º 1, da mesma LOPTC.
- 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 artigos 5.º a 8.º, 414.º e 417.º, todos do Código de Processo Civil (CPC) *ex vi do* artigo 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.

III FUNDAMENTAÇÃO DE DIREITO

III.1 Ilegalidades do contrato objeto de fiscalização prévia

- 7 A principal questão jurídica substantiva suscitada no presente caso, prende-se com a inobservância dos limites de endividamento a que estão sujeitas as autarquias locais, imposto pelo artigo 52.º n.º 3 alínea b), do Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais (RFALEI), aprovado pela Lei n.º 73/2013, de 30-09.

Vejamos:

- 8 A alínea a) do n.º 1 do artigo 46.º da LOPTC dispõe estarem sujeitos à fiscalização prévia do TdC: *«todos os atos de que resulte o aumento da dívida pública fundada dos serviços e fundos do Estado e das regiões autónomas com autonomia administrativa e financeira, e das demais entidades referidas nas alíneas c) a e) do n.º 1 do artigo 2.º, bem como os atos que modifiquem as condições gerais de empréstimos visados»*.
- 9 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,

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.

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).

- 10 O núcleo do específico regime do endividamento das autarquias locais encontra-se estabelecido no regime jurídico das autarquias locais e das entidades intermunicipais (RJALEI) aprovado pela Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, e no regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais (RFALEI) aprovado pela Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro.
- 11 Em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 44.º da LOPTC, 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»*.
- 12 Dispõe o artigo 3.º da citada Lei n.º 73/2013 (RFALEI) que, sem prejuízo dos princípios consagrados na Lei de Enquadramento Orçamental, a atividade financeira das autarquias deve orientar-se, entre outros, pelos princípios da legalidade, da estabilidade orçamental, e da equidade intergeracional.
- 13 Merecem também destaque, como parâmetros enquadradores da contratualização de empréstimos pelos municípios, os que se extraem do disposto nos artigos 3.º e 48.º da RFALEI, que estabelecem, respetivamente, os «princípios fundamentais» da atividade financeira das autarquias locais ou os «princípios orientadores» do endividamento autárquico (em que avultam, v.g., «princípios de estabilidade orçamental, de solidariedade recíproca e de equidade intergeracional», ou «de rigor e eficiência»). Concretamente, estabelece esse artigo 48.º que constituem «princípios orientadores» os seguintes: a) Minimização de custos diretos e indiretos numa perspetiva de longo prazo; b) Garantia de uma distribuição equilibrada de custos pelos vários orçamentos anuais; c) Prevenção de excessiva concentração temporal de amortização; e d) Não exposição a riscos excessivos.
- 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.
- 15 A relevância desse equilíbrio está bem expressa na delimitação rigorosa da admissibilidade das situações de endividamento permitido aos Municípios.

- 16 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 da equidade intergeracional, estabelecidos nos artigos 3º n.º 2, 4º e 9º.
- 17 A contratualização de empréstimos pelos municípios junto de instituições de crédito, seja para que efeito for, está assim regulada e detalhadamente regulamentada, e delimitada pelos princípios acima referidos (cf. os artigos 49º a 51º do RFALEI).
- 18 Desde logo a tipologia dos empréstimos e dos requisitos gerais que limitam a sua contratualização, quer por via da sua temporalidade (curto, médio e longo prazo) quer por via dos limites da dívida dos municípios.
- 19 A citada Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro (que aprovou o RFALEI), estabelece no seu artigo 49.º, n.º 1 que «os municípios podem contrair empréstimos, incluindo aberturas de crédito junto de quaisquer instituições autorizadas por lei a conceder crédito, bem como celebrar contratos de locação financeira, nos termos da lei.»
- 20 E o n.º 2 deste artigo concretiza que os empréstimos podem ser de dois tipos: ou de curto prazo (com maturidade até um ano) ou a médio e longo prazos (com maturidade superior a um ano e até um máximo de 20 anos – cf. Artigo 51.º, n.º 3 do RFALEI).
- 21 Porém, não está na disponibilidade dos municípios contrair tais empréstimos de forma indiferenciada ou para quaisquer fins, antes pelo contrário. O legislador foi taxativo ao prever que:
- a) Os empréstimos de curto prazo apenas podem ser contraídos para ocorrer a dificuldades de tesouraria, devendo ser amortizados no exercício económico em que foram contratados (artigo 50.º, n.º 1 do RFALEI);
- b) Os empréstimos de médio e longo prazos apenas podem ser contraídos para aplicação em investimentos ou para executar “*mecanismos de recuperação financeira municipal*” (artigo 51.º, n.º 1 do RFALEI), os quais são, expressamente, o saneamento financeiro e a recuperação financeira, conforme previsto no artigo 57.º, n.º 1 do RFALEI.
- 22 E o artigo 52.º do RFALEI, com a epígrafe “Limite total da dívida”, prescreve que:

[■] Vide, entre outros, os Acórdãos n.º 11/2016-24MAI. 1S/PL, n.º 2/2016-27.JAN.1S/SS, n.º 13/2016-25.OUT - 1.ª S/SS e n.º 7/2017 – 10.JUL-1ªS/SS.

«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 % 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 % 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. 5 - Sem prejuízo do disposto no número seguinte, para efeitos do apuramento da dívida total dos municípios referida no n.º 1, não é considerado:

a) O valor dos empréstimos destinados exclusivamente ao financiamento da contrapartida nacional de projetos com participação dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI) ou de outros fundos de apoio aos investimentos inscritos no orçamento da União Europeia;

e b) O valor das subvenções reembolsáveis ou dos instrumentos financeiros referidos no n.º 1 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 159/2014, de 27 de outubro.

6 - Para efeitos do disposto no número anterior, no caso de existirem diferentes fontes de financiamento reembolsáveis pelos municípios, a não relevância para efeitos do apuramento da dívida total dos municípios é na proporção dos montantes obtidos no âmbito do Decreto-Lei n.º 159/2014, de 27 de outubro.»

23 Por seu turno, o artigo 4.º, n.º 2, do RFALEI estabelece 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».

24 E o artigo 59.º, n.º 2, alínea c), do RJAL (aprovado pela Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro), determina que são nulas «as deliberações de qualquer órgão das autarquias locais que determinem ou autorizem a realização de despesas não permitidas por lei».

25 No presente caso, como o Município reconhece, e resulta da informação que juntou ao processo, à data em que foi autorizado, e na data em que o contrato foi celebrado, a sua margem de endividamento disponível era muito inferior ao valor do empréstimo submetido a fiscalização prévia. E não demonstrou que atualmente tenha margem de endividamento para acomodar o empréstimo contratado.

III.2 Efeito da ilegalidade do contrato

26 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 artigo 44.º, n.º 3, da LOPTC.

27 No presente caso, a falta de margem disponível de endividamento para acomodar o montante do financiamento contratado, acarreta a violação do disposto no artigo 52.º, n.º 3, alínea b), do RFALEI, norma que tem indiscutível natureza financeira e, como tal, constitui, só por si, motivo para recusa de visto ao contrato em apreciação.

28 Tal ilegalidade repercute-se nas deliberações da Câmara Municipal que aprovaram a contratação e a minuta do contrato, e da Assembleia Municipal que o autorizou, nulas por autorizarem a realização de despesas não permitidas por lei, conforme cominação estabelecida no n.º 2 do artigo 4.º do RFALEI.

29 Nulidade que se obtém, ainda, por força do disposto no artigo 59.º, n.º 2, al. c) do Regime Jurídico das Autarquias Locais (RJAL), aprovado pela Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro.

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

31 Por constituírem fundamentos taxativos e absolutos de recusa de visto, são irrelevantes, e não cumpre aqui apreciar, as alegadas razões de racionalidade económica, invocadas pelo Município.

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 - cf. artigo 8.º, alínea a), do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas.

Lisboa, 8 de novembro de 2022

Os Juízes Conselheiros,

Alziro Antunes Cardoso – Relator

Participou na sessão e assinou digitalmente o acórdão

Miguel Pestana de Vasconcelos- Adjunto

Participou na sessão por videoconferência e votou favoravelmente o acórdão

Sofia Mesquita David- Adjunta

Participou na sessão por videoconferência e votou favoravelmente o acórdão