



Data: 03/05/2018  
Processo: 1/2018

RELATOR: António Francisco Martins

## SUMÁRIO

1. Por via da adenda ao contrato de empréstimo de curto prazo outorgado em 24-01-2017, o respetivo prazo de maturidade foi estendido até 31-03-2018, bem como alterado o *spread* inicialmente acordado (que passou de 0,85% para 2,5%).
2. A operação pretendida viola o disposto nos artigos 49.º, n.ºs 2 e 5, e 50.º, n.º 1, do RFALEI, 5.º, n.º 1, do Código do Procedimento Administrativo, e 1.º, n.º 4, do Código dos Contratos Públicos, que vedam: *i)* a contratação de empréstimos sem a realização de procedimento concorrencial; *ii)* a alteração do prazo de maturidade dos empréstimos de curto prazo para além do período de um ano; *iii)* a amortização dos empréstimos de curto prazo para além do final do exercício económico em que são contratados; e, *iv)* a contratação de empréstimos de curto prazo para outras finalidades, que não as de ocorrer a dificuldades de tesouraria.
3. As citadas disposições legais têm manifesta natureza financeira. A violação direta de normas financeiras constitui fundamento de recusa do visto, nos termos da alínea *b)* do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC.
4. No caso, ocorre também a alteração do resultado financeiro, já que, não sendo celebrada a adenda, não ocorreria a reconfiguração da dívida municipal nem a despesa pública envolvida, o que constitui fundamento de recusa de visto, nos termos da alínea *c)* do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC.
5. São nulas quaisquer deliberações municipais que autorizem despesas não permitidas por lei, o que constitui fundamento de recusa de visto, nos termos da alínea *a)* do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC.

CONTRATO DE EMPRÉSTIMO – CURTO PRAZO – FISCALIZAÇÃO PRÉVIA – MUNICÍPIO –  
NORMA FINANCEIRA – NULIDADE – RECUSA DE VISTO

## I – Relatório

1. O Município da Madalena remeteu, para efeitos de fiscalização prévia, uma adenda ao *contrato de empréstimo sob a forma de abertura de crédito em regime de conta-corrente*, celebrado em 24-01-2017, com a Caixa Geral de Depósitos, S.A., até ao montante de 1 000 000,00 euros.
2. Por via da adenda ao contrato, outorgada em 21-12-2017<sup>1</sup>, foi alterado, designadamente, o prazo de maturidade do empréstimo e o *spread* inicialmente acordado.
3. Suscitaram-se, porém, dúvidas quanto à legalidade da operação pretendida.

## II – Fundamentação fáctica

4. Para além do referido nos pontos 1. e 2., relevam, para a decisão, os factos e alegações referidos nos pontos seguintes e evidenciados por documentos constantes do processo:
  - 4.1. Em 24-01-2017, o Município da Madalena celebrou com a Caixa Geral de Depósitos, S.A., um contrato de empréstimo, subordinado, entre outras, às seguintes condições:
    1. **NATUREZA DO EMPRÉSTIMO** – Abertura de crédito em regime de conta-corrente.
    2. **MONTANTE** – Até € 1.000.000,00 (um milhão de euros).
    3. **FINALIDADE** – Para ocorrer a dificuldades de tesouraria.
    4. **PRAZO** – Até 31-12-2017, a contar da data da perfeição do contrato.
    7. **TAXA DE JURO**
      - 7.1. O capital em dívida vence juros à taxa de 0,85% ao ano, acrescida de uma componente variável, sempre que positiva, correspondente à média aritmética simples das Taxas Euribor a 12 meses, apurada com referência ao mês imediatamente anterior ao do início de cada período de contagem de juros, componente arredondada para a milésima de ponto percentual mais próxima (...).
    13. **INCUMPRIMENTO – JUROS**
      - 13.1. Em caso de incumprimento da obrigação de pagamento de (i) capital, (ii) juros remuneratórios capitalizados, exceto na parte em que estes se tenham vencido sobre juros remuneratórios anteriormente capitalizados (que não vencem juros moratórios) e ou (iii) comissão pela recuperação de valores em dívida, na medida em que tiver acrescido ao capital, a CAIXA poderá cobrar, dia a dia e por todo o período de duração do incumprimento, juros calculados à taxa estipulada nos termos da cláusula 7 (“Taxa de Juro”), acrescida de uma sobretaxa de 3% ou outra que seja legalmente admitida.
  - 4.2. A celebração do aludido contrato de empréstimo foi precedida de consulta a sete instituições de crédito, tendo, em decorrência, sido apresentadas duas propostas.

---

<sup>1</sup> O processo deu entrada em 15-01-2018. Posteriormente, em 04-04-2018, foi remetido um novo título contratual, da mesma data.

4.3. As instituições de crédito envolvidas (Caixa Geral de Depósitos, S.A., e Banco Comercial Português, S.A.), ofereceram as seguintes condições<sup>2</sup>:

**Caixa Geral de Depósitos, S.A.:**

OPÇÃO B: Euribor a 12 meses, apurada no início de cada período de contagem e juros;  
Montante do empréstimo: 1.000.000,00 €  
Taxa de Juros: Euribor 12m + Spread: 0,85%  
Pagamento de Juros: Mensal  
Encargos com Juros: 7.953,11 €  
Comissão de Processamento: 49,80 €

**Banco Comercial Português, S.A.:**

Montante do empréstimo: 1.000.000,00 €  
Taxa de Juros: Euribor 6m + Spread: 0,90%  
▪ Quando a Euribor 6m se verifica negativa, o Millenium BCP considera a Euribor a “Zero” (...), ou seja, neste caso, considera-se apenas o “Spread” enquanto a Euribor estiver negativa;  
Pagamento de Juros: Mensal  
Encargos com Juros: 9.200,00 €  
Comissão de Processamento: 49,80 €

4.4. A opção recaiu sobre a proposta apresentada pela Caixa Geral de Depósitos, S.A., por a mesma envolver «menores encargos para o Município».

4.5. O contrato de empréstimo não foi submetido a fiscalização prévia do Tribunal de Contas.

4.6. O capital mutuado foi utilizado pelo Município da Madalena entre 22-02-2017 e 31-07-2017.

4.7. Em 15-11-2017, foi recusado o visto ao contrato de empréstimo, sob a modalidade de abertura de crédito, celebrado em 30-06-2017, entre o Município da Madalena e a Caixa Geral de Depósitos, S.A., até ao montante de 410 000,00 euros, e pelo prazo de trinta e seis meses<sup>3</sup>.

4.8. Em 05-12-2017, foi recusado o visto ao contrato de empréstimo, sob a modalidade de abertura de crédito, celebrado em 19-09-2017, entre o Município da Madalena e a Caixa Geral de Depósitos, S.A., até ao montante de 488 441,45 euros, e pelo prazo de trinta e seis meses<sup>4</sup>.

4.9. Em 12-12-2017, o Presidente da Câmara Municipal da Madalena solicitou à Caixa Geral de Depósitos, S.A., a «prorrogação do empréstimo (...), que se vence a 31 de Dezembro, por

---

<sup>2</sup> De acordo com o relatório de análise das propostas, de 04-11-2016.

<sup>3</sup> Decisão n.º 15/2017 – SRATC, proferida no processo de fiscalização prévia n.º 50/2017.

<sup>4</sup> Decisão n.º 16/2017 – SRATC, proferida no processo de fiscalização prévia n.º 68/2017.

mais 3 meses, realizando o seu integral pagamento até 31 de março de 2018», alegando, para tal<sup>5</sup>:

O Município da Madalena contraiu o empréstimo (...), para fazer face a dificuldades de tesouraria decorrentes do desenvolvimento de projetos de investimento municipal, designadamente: “Reparação e conservação de edifícios municipais”; “Limpeza e encerramento do depósito a céu aberto na freguesia da Criação Velha”; “Pavilhão Desportivo – Multiusos”; “Infraestruturação em lotes municipais” e “Beneficiação de arruamentos municipais”; e, projetos que aguardavam aprovação das autoridades do PO 2020 e não tiveram aprovação atempada durante o ano de 2017, designadamente: “Reabilitação e modernização da rede abastecimento de água da Madalena”, “Requalificação da zona industrial” e “Construção de ciclovia”; e cujo dispêndio financeiro correspondeu a 1.009.049,00 euros, durante o ano de 2017.

No entanto, o município solicitou financiamento bancário para a realização daqueles projetos, cujos pedidos de visto junto do Tribunal de Contas, para os respectivos financiamentos, não lograram ser aprovados durante o ano de 2017, tendo Município tomado conhecimento da última decisão de recusa de visto pelo referido tribunal em 05/12/2017.

- 4.10. Em 20-12-2017, na sequência do pedido formulado, o Presidente da Câmara Municipal da Madalena informou a Caixa Geral de Depósitos, S.A., que o Município iria «proceder a uma amortização no montante de 15.000,00€ (Quinze mil Euros) até 31 de Dezembro de 2017»<sup>6</sup>.
- 4.11. Em 21-12-2017, foi outorgada a adenda ao contrato de empréstimo de curto prazo, celebrado em 24-01-2017, com a Caixa Geral de Depósitos, S.A., tendo sido convencionadas as seguintes alterações ao contrato:

**Cláusula Primeira  
(Alterações contratuais)**

2. **MONTANTE** – O montante do empréstimo é reduzido de € 1.000.000,00 (um milhão de euros), para até € 985.000,00 (novecentos e oitenta e cinco mil euros).

4. **PRAZO** – Até 31-03-2018, a contar de 22-02-2017.

**7. TAXA DE JURO**

7.1. O capital em dívida vence juros à taxa de 2,5% ao ano, acrescida de uma componente variável, sempre que positiva, correspondente à média aritmética simples das Taxas Euribor a 12 meses, apurada com referência ao mês imediatamente anterior ao do início de cada período de contagem de juros, componente arredondada para a milésima de ponto percentual mais próxima (...).

**10. COMISSÕES**

10.1. (...)

d) Comissão de renovação de 1.500,00 Euros.

---

<sup>5</sup> Ofício n.º 7023.

<sup>6</sup> Ofício n.º 7108.

- 4.12. Em 28-12-2017, a Câmara Municipal da Madalena deliberou, por maioria<sup>7</sup>, «aprovar o Aditamento ao Contrato de financiamento até 1.000.000,00€, na modalidade de conta corrente», e «[r]emeter à Assembleia Municipal para competente aprovação».
- 4.13. Na mesma data, o Município da Madalena procedeu à amortização do montante de 15 000,00 euros<sup>8</sup>.
- 4.14. Em 29-12-2017, a Assembleia Municipal da Madalena deliberou, por maioria<sup>9</sup>, aprovar o «Aditamento ao Contrato de financiamento até 1.000.000,00€, na modalidade de conta corrente».
- 4.15. Na ata da aludida reunião da Assembleia Municipal foi feita a seguinte observação:
- (...) os empréstimos a curto prazo só podem ser contraídos para acorrer a dificuldades de tesouraria, devendo ser amortizados no prazo máximo de um ano, dentro do ano económico. Os empréstimos a médio e longo prazo só podem ser contraídos para a aplicação em investimentos, os quais devem estar devidamente identificados nos respetivos contratos.
- 4.16. Aquando da remessa do processo para efeitos de fiscalização prévia, o Presidente da Câmara Municipal da Madalena apresentou a seguinte *Justificação* para a concretização da operação:
- O Município da Madalena, com a aprovação dos seus órgãos próprios, executivo e assembleia municipal, contraiu um empréstimo de 1.000.000,00 de euros, em 24 de janeiro de 2017, junto da Caixa Geral de Depósitos, para fazer face a dificuldades de tesouraria e que contava amortizar até ao final de 2017, à semelhança e nos precisos termos do sucedido em 2016.
- No entanto, por vicissitudes diversas que ocorreram ao longo do ano de 2017 (falta de definição, por parte governamental, da aprovação de investimentos municipais constantes do PPI para efeitos de co-financiamento Comunitário, face ao modo como o “programa” PO 2020 está a ser “gerido”, morosidade, conseqüente, também inerente à decisão sobre empréstimos que só no último trimestre deste ano vieram a decidir-se, no sentido da não concessão do correspondente visto prévio (...), o Município teve de acorrer aos seguintes projetos de investimento:
- Reparação e conservação de edifícios municipais;
  - Limpeza e encerramento do depósito de resíduos;
  - Pavilhão desportivo multiusos;
  - Infraestruturação em lotes municipais;
  - Beneficiação de arruamentos municipais;
  - Armazenamento e distribuição de água;

---

<sup>7</sup> Com um voto contra.

<sup>8</sup> A amortização da capital ocorreu em 28-12-2017, já depois de outorgada a adenda ao contrato.

<sup>9</sup> Com 12 votos a favor e nove votos contra.

- Requalificação da zona industrial;
- Requalificação do centro da vila - 3.ª fase;
- Construção de ciclovia;
- Leito da Ribeira de S. Caetano.

e cujo dispêndio financeiro correspondeu a 1.009.049,00 euros, durante o ano de 2017 (...), os quais aguardavam, como se disse, a aprovação das autoridades competentes no âmbito do programa PO 2020.

Vieram a ter aprovação durante o ano de 2017, seguintes projetos:

- Armazenamento e distribuição de água;
- Requalificação do centro da vila - 3.ª fase;
- Leito da Ribeira de S. Caetano.

Relativamente aos projetos cujo investimento será suportado pelo Município da Madalena, foi solicitado o visto prévio junto do Tribunal de Contas para o respetivo financiamento, não se logrando obter o referido visto prévio durante o ano de 2017 (...), pelo que o financiamento de curto prazo não pôde ser amortizado (...).

**4.17.** Em sede de devolução administrativa do processo, o Município da Madalena foi questionado, designadamente, quanto aos seguintes aspetos<sup>10</sup>:

- outorga da adenda ao contrato em data anterior à deliberação da Assembleia Municipal da Madalena;
- amortização do empréstimo de curto prazo em ano económico subsequente àquele em que foi contraído;
- agravamento do *spread*, de 0,85% para 2,5%, tendo em atenção que este último não foi fixado em ambiente concorrencial.

**4.18.** Na sua resposta, o Presidente da Câmara Municipal da Madalena referiu sobre o assunto<sup>11</sup>:

- «A outorga da adenda ao contrato de empréstimo ocorreu em 21 de dezembro de 2017, embora o documento produza efeitos a partir da aprovação em reunião da Câmara de 28 de dezembro de 2017, e aprovação em sessão da Assembleia Municipal de 29 de dezembro de 2017»;
- «A adenda ao contrato de empréstimo que ora se submete a Fiscalização Prévia, tornou-se necessária considerando a escassez de liquidez verificada no final do exercício de 2017, pelos motivos que constam de justificação remetida» (*cf.* ponto 4.14., *supra*);

---

<sup>10</sup> Ofício n.º 10-UAT I/FP, de 24-01-2018.

<sup>11</sup> Ofício n.º 1205, de 13-03-2018.

- «Em situações de renovação sem pré-negociação de uma forma geral, estão sujeitas a agravamento de condições financeiras, em alternativa, a entrada em incumprimento da operação levaria à aplicação de uma sobretaxa de mora de 3% (cláusula 13.1)».

\*

### III – Fundamentação jurídica

#### Quanto à sujeição da adenda a fiscalização prévia do Tribunal de Contas

5. Nos termos da alínea *a)* do n.º 1 do artigo 46.º, conjugada com a alínea *c)* do n.º 1 do artigo 2.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto<sup>12</sup>, estão sujeitos à fiscalização prévia do Tribunal de Contas todos os atos de que resulte o aumento da dívida pública fundada das autarquias locais.
6. De acordo com o disposto no artigo 3.º, alínea *b)*, da Lei n.º 7/98, de 3 de fevereiro<sup>13</sup>, dívida pública *fundada* é aquela que é «contraída para ser totalmente amortizada num exercício orçamental subsequente ao exercício no qual foi gerada». Este conceito contrapõe-se ao de dívida pública *flutuante*, que, de acordo com o previsto na alínea *a)* do mesmo artigo, é a dívida «contraída para ser totalmente amortizada até ao termo do exercício orçamental em que foi gerada».
7. Assim, para efeitos de submissão a fiscalização prévia do Tribunal de Contas, importa saber se os empréstimos contraídos são amortizados no ano em que são contratados ou em anos económicos subsequentes: se se destinarem a ser amortizados no ano económico subsequente àquele em que são contraídos, enquadram-se na alínea *a)* do n.º 1 do artigo 46.º da LOPTC e, conseqüentemente, estão sujeitos a fiscalização prévia.
8. Considerando que o empréstimo contratado em 24-01-2017 deveria ser amortizado até 31-12-2017, não subsistem dúvidas de que o mesmo constituía dívida pública *flutuante* da autarquia e, por conseguinte, não se encontrava sujeito a fiscalização prévia do Tribunal de Contas.

---

<sup>12</sup> Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC). A Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, foi alterada pelas Leis n.ºs 87-B/98, de 31 de dezembro, 1/2001, de 4 de janeiro, 55-B/2004, de 30 de dezembro, 48/2006, de 29 de agosto, que a republica, 35/2007, de 13 de agosto, 3-B/2010, de 28 de abril, 61/2011, de 7 de dezembro, 2/2012, de 6 de janeiro, 20/2015, de 9 de março, e 42/2016, de 28 de dezembro.

<sup>13</sup> Regime geral de emissão e gestão da dívida pública. A Lei n.º 7/98, de 3 de fevereiro, foi alterada pelo artigo 81.º da Lei n.º 87-B/98, de 31 de dezembro.

9. A referida alínea *a)* do n.º 1 do artigo 46.º da LOPTC abrange, não apenas os empréstimos contraídos, mas «[t]odos os atos de que resulte o aumento da dívida pública fundada».
10. Daqui decorre que um ato que altere as condições de um empréstimo já celebrado, passando a afetar a dívida pública *fundada* de um município, é um ato que se enquadra na previsão daquele preceito legal e que deve ser submetido a fiscalização prévia do Tribunal de Contas.
11. Assim, não obstante o contrato inicial não se encontrar sujeito a fiscalização prévia, a adenda, na medida em que implica a extensão do prazo de maturidade do empréstimo para além de 31 de dezembro do ano em que foi contratado, determina o aumento da dívida pública *fundada* do Município da Madalena e, conseqüentemente, a necessidade da sua submissão a fiscalização prévia, como, aliás, bem entendeu o Município.

#### **Quanto à prorrogação do prazo de maturidade do empréstimo inicialmente contratado**

12. O facto de a Lei n.º 7/98 classificar a dívida pública *fundada* como aquela que é «contraída para ser totalmente amortizada num exercício orçamental subsequente ao exercício no qual foi gerada» e de a LOPTC utilizar esse conceito como delimitador dos atos creditícios sujeitos a fiscalização prévia do Tribunal de Contas, não são, só por si, legitimadores da amortização de empréstimos em ano subsequente ao da sua contração.
13. Como se sabe, a atividade financeira das autarquias locais é balizada pela lei. A lei estabelece as condições em que os municípios podem e devem recorrer a empréstimos, dispondo designadamente sobre os tipos possíveis de endividamento, sobre os limites quantitativos aplicáveis, sobre os pressupostos e condições da sua autorização e contração, sobre a sua duração, sobre as finalidades a que se podem destinar e sobre o modo como devem ser aplicados.
14. O n.º 2 do artigo 49.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro<sup>14</sup>, classifica como empréstimos de curto prazo aqueles que tenham maturidade até um ano e o artigo 50.º fixa o regime geral dos empréstimos deste tipo.
15. Ao contrário do que se estabelecia nas leis que regiam as finanças municipais anteriormente à entrada em vigor do RFALEI, os empréstimos de curto prazo a celebrar pelos municípios não

---

<sup>14</sup> Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais (RFALEI). A Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, alterada pelas Leis n.ºs 82-D/2014, de 31 de dezembro, 69/2015, de 16 de julho, 132/2015, de 4 de setembro, 7-A/2016, de 30 de março, 42/2016, de 28 de dezembro, e 114/2017, de 29 de dezembro.



estão atualmente sujeitos a um limite quantitativo específico. No entanto, estão submetidos ao *plafond* geral e a limitações quanto à sua finalidade e ao prazo da sua amortização.

16. Da conjugação do disposto no n.º 2 do artigo 49.º e no n.º 1 do artigo 50.º do RFALEI resulta claramente que os empréstimos de curto prazo têm uma vigência máxima de um ano e não podem deixar de ser amortizados até ao final do exercício económico em que foram contratados. O seu horizonte temporal máximo é, pois, de 1 de janeiro a 31 de dezembro do mesmo ano.
17. Ora, a adenda contratual submetida a fiscalização prévia viola as duas limitações referidas: prevê a amortização do empréstimo em exercício económico subsequente ao da sua contração e consagra uma vigência superior ao prazo de maturidade máximo (um ano).
18. O n.º 1 do artigo 50.º do RFALEI encerra uma outra limitação legal, ligada à finalidade do crédito. Como aí se expressa, os empréstimos de curto prazo «são contraídos apenas para ocorrer a dificuldades de tesouraria».
19. As dificuldades de tesouraria correspondem a necessidades pontuais que a entidade enfrenta para fazer face aos pagamentos que tem de efetuar. “Em contabilidade pública, as operações com expressão de *tesouraria* são normalmente consideradas como aquelas que, apesar de envolverem a entrada e saída de fundos, não têm expressão *orçamental*. Considerando estas noções e a obrigação legal de as dificuldades de tesouraria que podem originar o recurso a empréstimos municipais de curto prazo terem obrigatoriamente de ser resolvidas no mesmo exercício económico em que surgem, conclui-se que um empréstimo para ocorrer a dificuldades de tesouraria não pode ser uma fonte de financiamento das despesas orçamentais”<sup>15</sup>.
20. De acordo com os princípios orçamentais, em especial, o do equilíbrio, existindo despesas a satisfazer junto de terceiros num determinado exercício económico, terão de estar também orçamentalmente previstas as receitas necessárias para satisfazer essas despesas. Ora, tendo os empréstimos de curto prazo de ser forçosamente amortizados no próprio ano, torna-se evidente que não podem constituir financiamento das despesas. Assim, para uma despesa orçamental do ano x tem de estar prevista, no mesmo ano, receita equivalente, a qual não pode ser proveniente de empréstimos de curto prazo.

---

<sup>15</sup> Como se salienta no Acórdão do Tribunal de Contas n.º 1/2016 de 12.Jan-1.ª Sec./SS, acessível em [www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt) que, nas considerações subsequentes, acompanharemos de muito perto.

21. Como não pode haver despesas orçamentais que não tenham cobertura em receitas do orçamento, conclui-se que uma despesa orçamental poderá ser satisfeita por recurso a um empréstimo de curto prazo apenas na circunstância de a receita orçamental necessária para a sua cobertura estar já prevista para o mesmo ano, mas não estar ainda realizada. A amortização do empréstimo será, posteriormente, embora ainda no mesmo ano, feita com recurso às receitas previstas, no momento em que venham a ser concretizadas.
22. As dificuldades de tesouraria estão, assim, ligadas aos desajustamentos que poderão ocorrer entre o momento em que se impõe o pagamento e o momento em que as receitas são efetivamente cobradas, desde que tudo se regularize no mesmo ano.
23. Deste modo, um empréstimo de curto prazo, porque deve ser necessariamente amortizado no ano da sua contração, tem de ter como contrapartida uma receita orçamental desse ano. O referido empréstimo é, tão só, uma forma de antecipação dessa receita.
24. Como resulta da matéria de facto (pontos 4.9., e 4.16., *supra*), o que sucedeu, no caso, foi que a autarquia utilizou o empréstimo contraído em janeiro de 2017 junto da Caixa Geral de Depósitos, S.A., para pagar faturas de obras cujo financiamento não estava assegurado e cuja receita não se realizou.
25. Assim, a contratação do empréstimo não se destinou a fazer face a meras dificuldades de tesouraria, para antecipação de receitas certas, mas a um verdadeiro défice orçamental, para o qual não existia receita prevista.
26. A pretendida operação é ilegal, uma vez que viola o disposto nos artigos 49.º, n.º 2, e 50.º, n.º 1, do RFALEI, que não permitem:
  - a alteração do prazo de maturidade dos empréstimos de curto prazo para além do período de um ano;
  - a amortização dos empréstimos de curto prazo para além do final do exercício económico em que são contratados; e
  - a contração de empréstimos de curto prazo para outras finalidades que não as de ocorrer a dificuldades de tesouraria.
27. Os artigos 49.º e 50.º do RFALEI, cuja disciplina foi violada, têm manifesta natureza financeira<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> Sobre o âmbito das normas financeiras, SOUSA FRANCO, *Finanças Públicas e Direito Financeiro*, Volume I, 4.ª edição, Almedina, Coimbra, 1992, pp. 97-99.

28. A preterição de normas financeiras constitui fundamento de recusa do visto, nos termos da alínea *b*) do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC.

**Quanto à alteração do *spread* anteriormente acordado**

29. No artigo 48.º do RFALEI determina-se que o endividamento autárquico é orientado por princípios de rigor e eficiência, prosseguindo, entre outros, objetivos de «minimização de custos diretos e indiretos».
30. Coerentemente, os artigos 49.º, n.º 5, do RFALEI, e 25.º, n.º 4, do Regime Jurídico das Autarquias Locais<sup>17</sup>, impõem que a contração de empréstimos pelos municípios seja precedida da realização de procedimentos que envolvam a consulta a, pelo menos, três instituições de crédito.
31. Como emerge da matéria de facto (pontos 4.2. a 4.4., *supra*), no âmbito do procedimento de contratação tendente à celebração do contrato de empréstimo de curto prazo foram convidadas a apresentar proposta sete instituições de crédito.
32. De entre as propostas apresentadas, a escolha recaiu sobre a que se revelou mais vantajosa para o Município da Madalena, por envolver menores encargos.
33. Em resultado das negociações ocorridas com a Caixa Geral de Depósitos, S.A., foi, no entanto, alterada uma das condições apresentadas pela instituição de crédito, determinante para a obtenção daquele resultado: o *spread* (que passou de 0,85% para 2,5%).
34. Em contraditório, o Município da Madalena alegou que as «situações de renovação sem pré-negociação de uma forma geral», estão, em geral, sujeitas a «agravamento de condições financeiras», adiantando que, a «entrada em incumprimento da operação levaria à aplicação de uma sobretaxa de mora de 3% (cláusula 13.1)». Acontece que a pretendida alteração produz efeitos desde 22-02-2017, pelo que a aceitação desta condição pelo Município revela-se mais gravosa para a edibilidade do que a resultaria do incumprimento contratual.
35. As condições contratadas (*cf.* ponto 4.11., *supra*), subvertem o sentido do procedimento concursal levado o efeito em 2016, desrespeitando os princípios da boa administração e da transparência, da igualdade e da concorrência, consagrados, respetivamente, nos artigos 5.º, n.º 1, do Código do Procedimento Administrativo, e 1.º, n.º 4, do Código dos Contratos Públicos.

---

<sup>17</sup> Aprovado em anexo à Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, alterada pelas Leis n.ºs 25/2015, de 30 de março, 69/2015, de 16 de julho, 7-A/2016, de 30 de março, e 42/2016, de 28 de dezembro.

36. Não foi também observado o disposto nos artigos 49.º, n.º 5, do RFALEI, e 25.º, n.º 4, do Regime Jurídico das Autarquias Locais. As citadas disposições legais têm natureza financeira pelo que a sua preterição constitui fundamento de recusa do visto, nos termos da alínea *b)* do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC.
37. Acresce que a desconformidade da adenda com a lei aplicável implica a alteração do resultado financeiro – já que, a não ser celebrada, não ocorreria a reconfiguração da dívida municipal nem a despesa pública envolvida. Ocorre, pois, também o fundamento de recusa de visto previsto na alínea *c)* do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC.
38. Nos termos dos artigos 4.º, n.º 2, da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, e 59.º, n.º 2, alínea *c)*, do Regime Jurídico das Autarquias Locais, são nulas as deliberações dos órgãos autárquicos que autorizem a realização de despesas não permitidas por lei. É essa a situação da deliberação da Assembleia Municipal da Madalena que aprovou o «Aditamento ao Contrato de financiamento até 1.000.000,00€, na modalidade de conta corrente»<sup>18</sup>.
39. A nulidade constitui fundamento de recusa do visto, nos termos da alínea *a)* do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC.
40. Em conclusão:
- a)* Em 24-01-2017, na sequência da realização de procedimento pré-contratual envolvendo a consulta a sete instituições de crédito, o Município da Madalena celebrou com a Caixa Geral de Depósitos, S.A., um contrato de empréstimo até ao montante de 1 000 000,00 euros, a amortizar até 31-12-2017, destinado, de acordo com o respetivo clausulado, a ocorrer a dificuldades de tesouraria;
  - b)* O capital mutuado foi utilizado pelo Município da Madalena entre 22-02-2017 e 31-07-2017 (tendo, em 28-12-2017, sido amortizado o montante de 15 000,00 euros);
  - c)* Em 21-12-2017, o Município da Madalena celebrou com a Caixa Geral de Depósitos, S.A., uma adenda ao contrato de empréstimo, em virtude da qual foi prorrogado o prazo da operação até 31-03-2018 e alterado o *spread* inicialmente acordado (que passou de 0,85% para 2,5%);
  - d)* A operação pretendida viola o disposto nos artigos 49.º, n.ºs 2 e 5, e 50.º, n.º 1, do RFALEI, 5.º, n.º 1, do Código do Procedimento Administrativo, e 1.º, n.º 4, do Código dos Contratos Públicos, que não permitem: *i)* a contratação de empréstimos sem a

---

<sup>18</sup> Embora naquela data já tivesse sido outorgada a adenda ao contrato de empréstimo de curto prazo.

realização de procedimento concorrencial; *ii)* a alteração do prazo de maturidade dos empréstimos de curto prazo para além do período de um ano; *iii)* a amortização dos empréstimos de curto prazo para além do final do exercício económico em que são contratados; e, *iv)* a contratação de empréstimos de curto prazo para outras finalidades, que não as de ocorrer a dificuldades de tesouraria;

- e)* As citadas disposições legais têm manifesta natureza financeira. A violação direta de normas financeiras constitui fundamento de recusa do visto, nos termos da alínea *b)* do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC;
- f)* No caso, ocorre também a alteração do resultado financeiro, já que, não sendo celebrada a adenda, não ocorreria a reconfiguração da dívida municipal nem a despesa pública envolvida, o que constitui fundamento de recusa de visto, dos termos da alínea *c)* do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC;
- g)* A deliberação da Assembleia Municipal que autorizou a celebração da adenda ao contrato de abertura de crédito, na medida em que autorizou despesas não permitidas por lei, é nula, nos termos dos artigos 4.º, n.º 2, do RFALEI, e 59.º, n.º 2, alínea *c)*, do Regime Jurídico das Autarquias Locais;
- h)* A nulidade constitui fundamento de recusa de visto, nos termos da alínea *a)* do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC.

### III – Decisão

Assim, o Juiz da Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas, em sessão ordinária, ouvidos o Ministério Público e os Assessores, decide, com os fundamentos indicados, e por força do disposto nas alíneas *a)*, *b)* e *c)* do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC, recusar o visto à adenda ao contrato de empréstimo.

São devidos emolumentos nos termos do disposto no artigo 5.º, n.º 3, do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas (Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de maio, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 139/99, de 28 de agosto, e pela Lei n.º 3-B/2000, de 4 de abril).

Após as notificações, divulgue-se na Internet.

Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas, em 3 de maio de 2018.

O Juiz Conselheiro

Os Assessores

Fui presente

O Representante do Ministério Público