



Secção: 1.ª S/PL

Data: 20/10/2020

Recurso Ordinário: 4/2020

Processo: 3771/2019

RELATOR: Conselheiro Mário Mendes Serrano

TRANSITADO EM JULGADO EM 5/11/2020

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

## **I – RELATÓRIO:**

1. O Município de Oliveira do Bairro (MOB) interpôs *recurso ordinário*, para o Plenário da 1.ª Secção, do Acórdão n.º 5/2020, de 28/1, desta 1.ª Secção, em Subsecção, que *recusou o visto*, ao abrigo da alínea *b*) do n.º 3 do artigo 44.º da *Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas* (LOPTC)<sup>1</sup>, a um contrato denominado «Contrato de Financiamento Reembolsável», celebrado entre essa entidade e o Estado Português, em 16/7/2019, através da Agência para o Desenvolvimento e Coesão (AD&C), no âmbito da Linha BEI PT 2020-Autarquias, no valor de 70.000,00€, para financiamento parcial da contrapartida nacional do projeto de investimento com fundos comunitários de «Reabilitação do Edifício da Antiga Fábrica Cerâmica Rocha (Operação Portugal 2020 – Centro-07-2316-FEDER-000096)», para vigorar pelo prazo de 15 anos.

2. O recorrente formulou alegações que culminam com as seguintes conclusões:

---

<sup>1</sup> Lei n.º 98/97, de 26/8, alterada pelas Leis n.ºs 87-B/98, de 31/10, 1/2001, de 4/1, 55-B/2004, de 30/12, 48/2006, de 29/8, 35/2007, de 13/8, 3-B/2010, de 28/4, 61/2011, de 7/12, 2/2012, de 6/1, 20/2015, de 9/3, 42/2016, de 28/12, 2/2020, de 31/3, e 27-A/2020, de 24/7.



- «1. Os “descritores” que caracterizam o presente recurso, atenta a decisão recorrida e a *ratio decidendi* são: visão e aplicação formalista da lei, deficiente e errónea aplicação da principiologia, sob um enfoque formalista que os princípios em questão não comportam e em detrimento da devida apreensão e aplicação material que é teleologicamente ínsita aos princípios jurídicos, e interpretação paradoxal da lei.
2. A primeira dimensão que não podemos deixar de equacionar prende-se com a questão da aplicação do *tempus regit actum*, isto é, da sua aplicabilidade ou não neste caso em que o contrato a visar é um contrato de empréstimo, cuja legalidade depende da verificação de determinados pressupostos de facto, os quais se verificavam aquando da celebração do contrato.
3. Parece-nos, pois, que é o tempo do contrato, ou seja, o momento da celebração do contrato, que fixa o momento de aferição dos pressupostos legais tendentes à concessão ou recusa do visto, isto é, a destinação ou finalidade do empréstimo tem de ser aferida no momento da sua contração, sob pena de desvirtuar a realidade subjacente à mesma.
4. Logo por aqui e como reconhece mesmo o Tribunal no ponto 11 do Acórdão, soçobram as ilegalidades apontadas pela decisão recorrida para a recusa do visto, o qual deve ser concedido em revogação daquela decisão, ilegal que é por violação de lei (dos próprios princípios jurídicos e das normas que se dizem violadas, mormente do art. 51.º, n.ºs 1 e 2, do RFALEI).
5. Sem nunca conceder quanto ao que vimos de alegar, temos que o raciocínio tecido pelo Tribunal é falacioso a vários passos, desde logo porque, como o Tribunal bem sabe, para aceder ao financiamento em questão, o Recorrente necessitava de ter, primeiro, uma candidatura aprovada para um projeto financiado pelos fundos europeus (no caso, a candidatura foi aprovada em 25/07/2017, para ser comparticipada pelo FEDER).



6. Só depois o Recorrente poderia candidatar-se ao financiamento em questão, dirigido a financiar parte da contrapartida nacional para execução do projeto aprovado (o pedido de financiamento foi aprovado em 5/04/2019, tudo previamente aprovado também pelos órgãos autárquicos, executivo e deliberativo).
7. Seguindo-se a outorga do contrato objeto do visto, em 16/07/2019, sempre precedido das aprovações da Câmara Municipal e da Assembleia Municipal, tudo isto, e em legalidade, quando a execução física e financeira da operação já decorria, estando previsto o seu término para 31/10/2019 (após reprogramação determinada pela entidade coordenadora dos fundos, Programa Operacional Regional do Centro 2020).
8. E, dizemos, tudo isto sem mácula alguma, pois os desembolsos dos montantes mutuados são, nos termos dos parâmetros normativos que regulam o mecanismo e que são bem conhecidos do Tribunal, realizados em função da execução financeira da operação (implicam a prévia despesa validada constante da conta corrente disponível no Balcão 2020), ou seja, só após aferida pela entidade “financiadora” a execução financeira da operação é concedido o montante emprestado.
9. Ademais, o montante de financiamento é necessariamente parcial, isto é, não esgota sequer o total da comparticipação nacional, pelo que a execução material ou física e financeira da operação tem que desenvolver-se como um todo, não podendo a mesma ficar refém do desembolso de determinadas parcelas – no caso, o montante financiado pelo empréstimo de que cuidamos é uma ínfima parte do custo total do projeto, de 765.818,00 euros, dos quais 646.378,59 euros são comparticipados pelo Fundo (FEDER) e 114.066,81 euros são contrapartida nacional, sendo que a quantia abrangida por este empréstimo de que cuidamos é apenas de 70.000,00 euros e o restante é assumido por fundos próprios municipais (cfr. documentos já constantes dos autos, a fls...).



10. Isto para dizer que, quer normativamente, nos termos do art. 6.º do Despacho n.º 6323-A/2008, quer materialmente e na prática, a execução física e financeira da operação não podia nem teria que aguardar pelos desembolsos provenientes do empréstimo que se afere, sob pena de comprometer a integral execução do projeto e porque, normativamente, se exigia a execução do mesmo previamente aos desembolsos – tudo isto assegurados que estavam, em momento anterior ao término da obra, o pedido e aprovação do financiamento dirigido à própria obra (e precedentes aprovações municipais), como estavam.
11. Independentemente da liturgia da pequena contabilidade, não há quem não compreenda que efetivamente (materialmente!) não se tratou de um pagamento em sentido estrito ou próprio, mas de um adiantamento pelo Município para viabilizar a operação e o empréstimo, e não é por isso que o empréstimo, que vem repor o montante adiantado, pode deixar de ser um investimento, que é, e um investimento na concreta operação a cuja execução está sujeito ou dela está dependente.
12. Por outras palavras, o Município adiantou o dinheiro do empréstimo e só assim, comprovando depois que o fez (execução financeira da operação), consegue obter os desembolsos do mesmo – diríamos mesmo que se trata de uma garantia de que a operação é executada nos termos consignados no pedido de empréstimo e que este é de facto empregue na operação, na medida do montante pedido.
13. O sentido da norma que admite os empréstimos para investimentos (o art. 51.º, n.ºs 1 e 2, do RFALEI) não pode ser criar um paradoxo, que é o que a interpretação contida na decisão impugnada cria, o sentido da norma é e tem que ser material, como material é a aplicação dos princípios que a enformam, a integram e regem a sua aplicação.
14. Como o Tribunal bem sabe, não se trata aqui de um empréstimo bancário *tout court* ou um qualquer outro tipo de financiamento concedido por uma qualquer entidade privada – e nem por isso o mecanismo deixa de estar



abrangido pelo art. 51.º, n.º 1, da Lei n.º 73/2013 (empréstimos para aplicação em investimentos) –, trata-se de um contrato de empréstimo em que ambas as entidades contratantes são Estado, um mecanismo que a Administração central gizou para que a Administração local possa realizar investimentos com recurso aos fundos comunitários, sem ficar tolhido pelos montantes da comparticipação nacional e assumindo também menores riscos quanto à mesma (cfr. o Preâmbulo do Despacho n.º 6200/2018).

15. É neste quadro normativo, ademais já conhecido do Tribunal, que o empréstimo é contratado e é por força do mesmo, de tratarmos de fundos públicos pré-aprovados e em constante verificação, que temos assim um empréstimo *sui generis*, em que a execução precede a disponibilização do capital – repõe-se o montante que foi comprovadamente adiantado e gasto no projeto e só na medida em que assim seja, ocorrendo depois o reembolso nos termos contratados, mais favoráveis aos municípios e às contas públicas.
16. Diversamente do que o Tribunal alega, não há violação de toda a principiologia assacada – princípios da necessidade, atualidade, tipicidade, finalidade e vinculação – todos gizados em torno da conclusão de que o investimento está todo executado e pago, logo a verba do financiamento BEI iria ser aplicada pelo Município com uma finalidade diversa.
17. Não é assim, pois o que vai suceder é que a verba vai servir para repor os montantes adiantados pelo Município na execução da operação, na medida em que se dê por cumprida a sua específica execução nos termos aprovados.
18. Existe, pois, um adiantamento de um pagamento e, depois, uma reposição dos montantes próprios do Município que serviram para esse adiantamento, reposição, repise-se, dependente da aferição da execução financeira da operação e com ela estritamente correspondente.



19. Portanto, dizer-se que o Município pediu um empréstimo para um determinado fim e que, afinal, vai aplicá-lo noutro fim diverso – isto porque adiantou o respetivo montante a terceiros (cocontratantes privados que executaram a obra), com vista à reposição do mesmo através do empréstimo, que depois reembolsará noutros termos (em prestações, durante 15 anos, conforme acordado) – é uma ficção e um paradoxo, de um formalismo tal que se alheia total e espantosamente da materialidade subjacente às normas, à realidade e ao caso.
20. Isto tudo em violação dos próprios princípios que se dizem violados, pois os princípios não são regras, os princípios legitimam e permitem interpretar e integrar as regras, moldando-as à teleologia normativa e à materialidade subjacente ao caso concreto e garantindo a necessária concatenação com os demais princípios do ordenamento jurídico – cfr., sobre os princípios, João Baptista Machado, *Introdução ao Direito e ao Discurso Legitimador*, Almedina, pp. 163-164.
21. Note-se, aliás, que o empréstimo em questão vai de encontro ou permite assegurar todos os princípios gerais que enformam esta matéria – a aplicação de um princípio nunca vem só, ou seja, para se aplicar um princípio a uma situação concreta, importa articulá-lo prático-concretamente com outros princípios vigentes no ordenamento jurídico – prescritos no art. 48.º da Lei n.º 73/2013 (e isto sem prejuízo da disposição do art. 90.º-A).
22. No sentido de tudo quanto vimos de expor, pronuncia-se o Digníssimo Ministério Público no Parecer proferido no âmbito do Processo 10/2019, que correu termos neste TC, sendo Recorrente o Município de Figueiró dos Vinhos (cfr. citação *supra* no corpo das alegações).
23. Em suma, o Acórdão recorrido não pode manter-se, por incorrer em erro de julgamento por violação de lei, precisamente por violação dos princípios jurídicos que diz estarem violados no caso e do art. 51.º, n.ºs 1 e



2, da Lei n.º 73/2013, o que conduz a que o contrato sob fiscalização não seja ilegal e deva ser concedido o visto ao mesmo, o que se requer.

24. O que vimos de alegar conflui na ausência de violação do art. 44.º, n.º 3, al. b), da LOPTC (violação direta de normas financeiras), incorrendo o Aresto recorrido, uma vez mais e conseqüentemente, em erro de julgamento por violação de lei, que impõe a respetiva revogação e a concessão de visto ao contrato em apreço.»

3. O Ministério Público emitiu parecer, nos termos do n.º 1 do artigo 99.º da LOPTC, no sentido da procedência do recurso, aderindo, no essencial, à argumentação expendida pelo recorrente.

4. Em conformidade com o Código de Processo Civil (CPC), supletivamente aplicável ao presente recurso nos termos do artigo 80.º da LOPTC, é pelas conclusões das alegações de recurso que se define o seu objeto e se delimita o âmbito de intervenção do tribunal *ad quem* (cfr. artigos 635.º, n.º 4, e 639.º, n.º 1, do CPC), sem prejuízo das questões cujo conhecimento oficioso se imponha (cfr. artigo 608.º, n.º 2, *ex vi* do artigo 663.º, n.º 2, do CPC). Saliente-se, ainda, que o tribunal *ad quem* apenas está obrigado a resolver as *questões* que sejam submetidas à sua apreciação, e não a apreciar todos os argumentos produzidos nas alegações (e suas conclusões) de recurso, além de que não tem de se pronunciar sobre as questões cuja decisão fique prejudicada, tudo conforme resulta do disposto nos artigos 608.º, n.º 2, e 663.º, n.º 2, do CPC.

5. Do teor dessas conclusões das alegações de recurso resulta que a matéria a decidir se resume a apreciar da *legalidade* do contrato de empréstimo em apreço – atenta a circunstância de o mesmo ter sido submetido a fiscalização prévia quando o investimento que visava financiar já se encontrava concluído e pago (ainda que a sua celebração tenha sido anterior a essas ocorrências), com a consequência de a verba desse financiamento vir assim a ser aplicada em fim diverso do que lhe serviu de fundamento –, a aferir à luz dos princípios da tipicidade, da atualidade e da necessidade dos empréstimos, vigentes em matéria de regime financeiro das autarquias locais e com consagração concretizada,



designadamente, no artigo 51.º, n.ºs 1 e 2, do *Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais (RFALEI)*<sup>2</sup>.

6. Corridos os vistos legais, cumpre apreciar e decidir.

\*

## II – FUNDAMENTAÇÃO:

### – DE FACTO:

7. A instância *a quo* considerou provados os seguintes factos, que se passam a reproduzir:

- «a) A República Portuguesa celebrou, com o Banco Europeu de Investimento (BEI) um Empréstimo Quadro (EQBEI-PT2020), o qual se destina a financiar a contrapartida nacional de operações aprovadas pelos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI), designadamente o Fundo Social Europeu, o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional e o Fundo de Coesão (Fundos da Política de Coesão) no âmbito dos Programas Operacionais do Portugal 2020;
- b) Pelo Decreto-Lei n.º 33/2018, de 15 de maio (n.º 2 do seu artigo 100.º), foi atribuída à Agência para o Desenvolvimento e Coesão (doravante AD&C) competência para a concessão, em nome do Estado, de financiamentos no âmbito do Empréstimo Quadro (EQBEI-PT2020);

---

<sup>2</sup> Lei n.º 73/2013, de 3/9, alterada pelas Leis n.ºs 82-D/2014, de 31/12, 69/2015, de 16/7, 132/2015, de 4/9, 7-A/2016, de 30/3, 42/2016, de 28/12, 114/2017, de 29/12, 51/2018, de 16/8, 71/2018, de 31/12, e 2/2020, de 31/3. Note-se que este último diploma (contendo o Orçamento de Estado para 2020, com entrada em vigor em 1/4/2020, conforme artigo 430.º do mesmo) veio introduzir, através do seu artigo 365.º, alterações aos artigos 18.º e 51.º do RFALEI, as quais são posteriores à prolação da decisão objeto do presente recurso.



- c) Através do Despacho n.º 6200/2018, de 15 de junho (publicado no Diário da República, 2.ª Série, n.º 121, de 26 de junho de 2018, dos Ministros das Finanças e do Planeamento e das Infraestruturas), estabeleceram-se as condições de acesso e de utilização de financiamento no âmbito do EQ Portugal 2020 (PT2020) contratado entre a República Portuguesa e o BEI, até ao limite de 250.000.000€, designado por “Linha BEI PT 2020 - Autarquias (2018)”;
- d) Por sua vez, pelo Despacho n.º 6323-A/2018, de 27 de junho (publicado no Diário da República, 2.ª Série, n.º 123, de 28 de junho, do Conselho Diretivo da AD&C), foi aprovado o “Regulamento de Implementação da Linha BEI PT 2020 - Autarquias”, definindo os procedimentos de utilização da referida linha de crédito;
- e) Em 25-07-2017 a Comissão Diretiva do Programa Operacional Regional do Centro 2020 aprovou a candidatura apresentada pelo Município de Oliveira do Bairro ao Fundo Europeu para o Desenvolvimento Regional para a “Reabilitação do Edifício da Antiga Fábrica Cerâmica Rocha” (operação a que foi atribuído o código “Centro-07-2316-FEDER-000096”), com um custo total máximo do investimento ilegível de 760.445,40€, comparticipando o FEDER com o montante de 646.378,59€, e ficando a cargo do Município os restantes 114.066,81€;
- f) A referida candidatura foi objeto de reprogramação, por deliberações da Comissão Diretiva do Programa Regional Centro de 26-03-2019 e de 07-08-2019, tendo esta última prorrogado o prazo para a conclusão, física e financeira, da operação até 31-10-2019;
- g) Por deliberação de 11-10-2018 a Câmara Municipal de Oliveira do Bairro autorizou a candidatura a um financiamento no âmbito da “Linha BEI PT 2020 - Autarquias”, no montante de 70.000,00 €, pelo prazo de 15 anos, destinado a financiar a contrapartida nacional da referida operação “Portugal 2020 Centro-07-2316-FEDER-000096-Reabilitação do Edifício da Antiga Fábrica Cerâmica Rocha”;



- h) A referida candidatura foi também aprovada por deliberação da Assembleia Municipal de 23-11-2018;
- i) O pedido de financiamento foi aprovado pela AD&C em 5 de abril de 2019;
- j) Por deliberação de 29-05-2019 a Câmara Municipal de Oliveira do Bairro deliberou aprovar a “Informação/Proposta”, apresentada pela Divisão Financeira, de Gestão e Património, datada de 23-05-2019, constante de fls. 52 a 54, no sentido de submeter à Assembleia Municipal a aprovação da contratação do referido financiamento, nas condições aprovadas pela AD&C, constantes da minuta do contrato, ficha técnica e simulação do plano de utilização e reembolso, anexas à referida proposta;
- k) E por deliberação de 28-06-2019 a Assembleia Municipal aprovou, por unanimidade, a proposta do órgão executivo;
- l) O denominado “Contrato de Financiamento Reembolsável”, outorgado em 16.07.2019, foi submetido a fiscalização prévia deste Tribunal no dia 21.11.2019;
- m) A cláusula 6.<sup>a</sup> do referido contrato (sobe a epígrafe “Utilização”), tem o seguinte teor:
- «1 – O financiamento reembolsável é concedido ao Mutuário através de desembolsos parcelares classificados como:*
- a) Desembolso inicial;*
- b) Desembolsos subsequentes;*
- 2 – O desembolso inicial equivale a um terço do valor do empréstimo, sendo pago mediante pedido expresso do Mutuário, após assinatura do contrato ou da produção dos efeitos do mesmo, quando se verifique a necessidade de obtenção de visto prévio do Tribunal de Contas.*
- 3 – O número de desembolsos subsequentes é calculado em função da execução financeira da operação cofinanciada pelos Fundos PT2020, através da despesa validada indicada na conta corrente disponível no Balcão 2020, sendo pagos*



*mediante pedido expresso do Mutuário e de acordo com os seguintes índices de realização financeira:*

*i) O segundo terço do valor do empréstimo quando a operação atingir um nível de execução mínimo de 33,3% do respetivo valor de aprovação;*

*ii) O último terço do valor do empréstimo quando a operação atingir um nível de execução mínimo de 66,6% do respetivo valor de aprovação».*

- n) Destinando-se o empréstimo a financiar um projeto de investimento participado por fundos comunitários no âmbito do FEDER (Operação Portugal 2020 – Centro-07-2316-FEDER-000096-Reabilitação do Edifício da Antiga Fábrica Cerâmica Rocha), e evidenciando a documentação remetida que a execução material e financeira do investimento a financiar se encontrava concluída desde 31.10.2019, foi o Município instado a esclarecer como se compatibiliza tal data com o presente pedido de fiscalização prévia de empréstimo para o mesmo investimento.

Sobre esta questão o MOB veio dizer o seguinte:

*«Em 04.08.2017 foi assinado o termo de aceitação da Candidatura com o número CENTRO-07-2316-FEDER-000096, correspondente à operação designada de «Reabilitação do Edifício da Antiga Fábrica Cerâmica Rocha».*

*A referida candidatura foi objeto de reprogramação, passando o prazo de conclusão da operação para 31.10.2019, tendo-se cumprido este prazo no que respeita à execução física e financeira.*

*Efetivamente, o investimento a financiar encontra-se concluído e pago desde a sobredita data, no entanto verifica-se que a autorização pelos órgãos municipais para a contratação do empréstimo (pelos órgãos executivo e deliberativo, respetivamente, em 29-05-2019 e 28-06-2019) foi anterior à conclusão e pagamento do investimento em causa [ao contrário da situação tratada no Acórdão n.º 46/2019, expressamente referido no ofício a que ora se responde].» (sublinhado nosso).*

*Ademais também a data de celebração do contrato de financiamento (16-07-2019) é anterior àquela data [ao contrário, também neste respectivo, da factualidade do já referido Acórdão n.º 46/2019].*



*Fundamental ainda esclarecer que, conforme definido na alínea b) do artigo 6.º do Despacho n.º 6323-A/2018, após um desembolso inicial de 1/3 do valor contratado “os desembolsos subseqüentes são realizados em função da execução financeira (despesa validada constante da conta corrente disponível no Balcão 2020) da operação cofinanciada pelos Fundos, de acordo com os seguintes índices de realização financeira (...)”.*

*A presente condição encontra-se igualmente plasmada no n.º 3 da Cláusula 6.ª do contrato ora submetido a fiscalização prévia.*

*Assim, a execução do presente contrato depende da efetiva execução financeira dos montantes candidatados no âmbito do FEDER e da verificação destes pela entidade gestora do Fundo.*

*Neste sentido, por imperativo imposto pela regulamentação legal do presente contrato, os montantes a desembolsar dependem do efetivo pagamento das importâncias devidas, por parte do Município, bem como da sua verificação por parte da entidade gestora do fundo comunitário.»*

- o) Foi também pedido ao Município para informar detalhadamente, sobre as datas de início e termo da empreitada em causa bem como sobre os pagamentos efetuados e respetivas datas, tendo respondido o seguinte:
- «Informa-se que a empreitada de “Reabilitação do Edifício da Antiga Fábrica Cerâmica Rocha” foi consignada em 23.04.2018, sendo os respetivos pagamentos dos autos de medição os indicados na tabela infra:*



Auto	Tipo <sup>1</sup>	Valor S/IVA	IVA	Desconto	Valor Pago	Data Pagamento
1	Normal	€ 22 409,75	€ 1 344,59	€ 1 120,49	€ 22 633,85	23/08/2018
2	Normal	€ 6 784,15	€ 407,05	€ 339,21	€ 6 851,99	23/08/2018
3	Normal	€ 5 878,17	€ 352,69	€ 293,91	€ 5 936,95	19/09/2019
4	Normal	€ 4 499,96	€ 270,00	€ 225,00	€ 4 544,96	12/10/2018
5	Normal	€ 3 607,54	€ 216,45	€ 180,38	€ 3 643,61	29/11/2018
6	Normal	€ 7 871,04	€ 472,26	€ 393,55	€ 7 949,75	18/12/2018
7	Normal	€ 24 627,19	€ 1 477,63	€ 1 231,36	€ 24 873,46	26/12/2018
8	Normal	€ 55 421,88	€ 3 325,31	€ 2 771,09	€ 55 976,10	28/12/2018
9	Normal	€ 47 264,82	€ 2 835,89	€ 2 363,24	€ 47 737,47	15/02/2019
1	Adic. Pr. Acord.	€ 11 322,84	€ 679,37	€ 1 132,28	€ 10 869,93	06/03/2019
1	Adic. Pr. Contrat.	€ 4 994,88	€ 299,69	€ 499,49	€ 4 795,08	06/03/2019
10	Normal	€ 31 279,72	€ 1 876,78	€ 1 563,99	€ 31 592,51	13/03/2019
11	Normal	€ 29 538,40	€ 1 772,30	€ 1 476,92	€ 29 833,78	15/04/2019
1	MOC - Pr. Contrat.	€ 5 435,42	€ 326,13	€ 271,77	€ 5 489,78	16/04/2019
1	MOC - Pr. Acord.	€ 3 435,03	€ 206,10	€ 171,75	€ 3 469,38	16/04/2019
12	Normal	€ 51 553,06	€ 3 093,18	€ 2 577,65	€ 52 068,59	17/05/2019
2	MOC - Pr. Contrat.	€ 2 964,30	€ 177,86	€ 148,21	€ 2 993,95	03/07/2019
2	MOC - Pr. Acord.	€ 2 211,18	€ 132,67	€ 110,56	€ 2 233,29	03/07/2019
13	Normal	€ 22 497,48	€ 1 349,85	€ 1 124,87	€ 22 722,46	03/07/2019
14	Normal	€ 30 964,16	€ 1 857,85	€ 1 548,21	€ 31 273,80	12/07/2019
3	MOC - Pr. Contrat.	€ 5 146,32	€ 308,78	€ 257,32	€ 5 197,78	12/07/2019
3	MOC - Pr. Acord.	€ 3 304,92	€ 198,30	€ 165,25	€ 3 337,97	12/07/2019
4	MOC - Pr. Contrat.	€ 16 447,20	€ 986,83	€ 822,36	€ 16 611,67	12/08/2019
15	Normal	€ 77 009,45	€ 4 620,57	€ 3 850,47	€ 77 779,55	12/08/2019
4	MOC - Pr. Acord.	€ 39 344,20	€ 2 360,65	€ 1 967,21	€ 39 737,64	12/08/2019
16	Normal	€ 57 086,30	€ 3 425,18	€ 2 854,32	€ 57 657,16	23/09/2019
5	MOC - Pr. Acord.	€ 66 144,38	€ 3 968,66	€ 3 307,22	€ 66 805,82	23/09/2019
5	MOC - Pr. Contrat.	€ 3 979,96	€ 238,80	€ 199,00	€ 4 019,76	23/09/2019
17	Normal	€ 27 464,88	€ 1 647,89	€ 1 373,24	€ 27 739,53	15/10/2019
6	MOC - Pr. Acord.	€ 32 960,99	€ 1 977,66	€ 1 648,05	€ 33 290,60	15/10/2019
6	MOC - Pr. Contrat.	€ 3 404,90	€ 204,29	€ 170,25	€ 3 438,94	15/10/2019
18	Normal	€ 49 572,72	€ 2 974,36	€ 2 478,64	€ 50 068,44	30/10/2019
7	MOC - Pr. Acord.	€ 21 553,78	€ 1 293,23	€ 1 077,69	€ 21 769,32	30/10/2019
7	MOC - Pr. Contrat.	€ 3 696,57	€ 221,79	€ 184,83	€ 3 733,53	30/10/2019

*A empreitada teve o seu termo em 31.10.2019, encontrando-se a receção provisória da obra condicionada à correção das situações relatadas em relatório de vistoria, a verificar em nova vistoria.»*

**– DE DIREITO:**

**A) Do conteúdo da decisão recorrida:**

8. Comece-se por recuperar o essencial da fundamentação da decisão recorrida, para melhor enquadrar a essencial questão suscitada no recurso em apreço. Recorde-se que o objeto do presente processo é um denominado «Contrato de Financiamento Reembolsável», celebrado entre o Município de Oliveira do Bairro e o Estado Português,



através da Agência para o Desenvolvimento e Coesão (AD&C), no âmbito da Linha BEI PT 2020-Autarquias, para financiamento parcial da contrapartida nacional de um projeto de investimento com fundos comunitários em obra de reabilitação de um edifício. E tenha-se presente que este Tribunal entendeu, em decisão de 1.<sup>a</sup> instância, ora objeto de recurso, que se impunha uma *decisão de recusa de concessão de visto*, por se considerar verificada *violação direta de normas financeiras* (concretamente as dos n.ºs 1 e 2 do artigo 51.º do RFALEI), que constitui *fundamento de recusa de visto* previsto na alínea *b*) do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC.

9. Assim, e com base na *factualidade provada* supratranscrita, assinalou-se a circunstância de o presente contrato ter sido submetido a fiscalização prévia quando «o investimento a financiar já se encontrava concluído e pago com outras verbas que não as que resultariam do empréstimo» sob apreciação (cfr. § 12 da decisão recorrida) – ainda que o mesmo tenha sido «outorgado antes de totalmente concluído e pago o investimento que se destinava a financiar» (cfr. § 11 da decisão recorrida). Por sua vez, do ponto de vista legal, e com referência aos denominados empréstimos de «*médio e longo prazos*» (ou seja, os que se apresentam «*com maturidade superior a um ano*» e até ao limite de 20 anos, em conformidade com o disposto nos artigos 49.º, n.º 2, e 51.º, n.º 7, do RFALEI, na versão vigente à data da celebração do contrato em causa), designadamente os «*contraídos para aplicação em investimentos*» (enquanto finalidade permitida para tais empréstimos, segundo o elenco taxativo legalmente estabelecido no artigo 51.º, n.º 1, do RFALEI) – como sucede com o empréstimo ora em análise (com prazo de 15 anos e destinado a financiar obra de reabilitação de edifício) –, inferiu-se do RFALEI estar neste consagrada a *regra* de que «o produto dos empréstimos de médio e longo prazo contraídos pelas autarquias não pode ser aplicado noutras despesas que não aquelas que resultem dos concretos investimentos a que se destinam» (cfr. § 8 da decisão recorrida). Da subsunção daquela situação fáctica a este regime legal extraiu-se a conclusão de que o produto do presente empréstimo viria a ser aplicado em despesa diversa daquela a que se dirigia tal empréstimo, assim afrontando aquela regra de *vinculação* dos empréstimos aos concernentes investimentos e violando o disposto no citado artigo 51.º, n.º 1, do RFALEI.



10. Deu-se ainda nota da jurisprudência constante e reiterada deste Tribunal desde há muito produzida em idêntico sentido, salientando em particular o que se afirmou no Acórdão n.º 15/2014, de 27/5, desta 1.ª Secção, em Subsecção, que se aplicava plenamente ao caso presente: «*A finalidade de aplicação em investimento tem como pressuposto necessário que a autarquia não utilizou fundos próprios no pagamento desse investimento, pois de outra forma a verba do empréstimo destina-se a outro fim e o investimento constitui apenas um pretexto para obter financiamento para fim não previsto na enumeração taxativa legal*». E de tudo se deduziu, a final, a formulação da decisão de *recusa de visto* ora sob impugnação.

**B) Da conformidade legal do contrato em apreço ao RFALEI (anterior versão):**

11. Como se deixou referenciado, alega o recorrente que a interpretação sustentada pela instância *a quo* não se justificaria, pelo menos, quando o contrato de empréstimo tivesse sido outorgado em momento em que ainda não se encontrava concluído e pago o investimento que aquele empréstimo se destinava a financiar (e independentemente de, entretanto, e antes da obtenção do visto deste Tribunal, a operação em que se consubstanciava esse investimento vir a ser terminada quanto à sua execução material e financeira). A aferição da atualidade do empréstimo tomaria como referência o momento da celebração do contrato e tudo se passaria como se tivesse havido um adiantamento da verba necessária à execução financeira da operação por parte do próprio município recorrente – e que depois seria reposta pela receção efetiva da quantia obtida por via do empréstimo. O recorrente chega a afirmar que constituiria *ficção* a tese do Tribunal de que a entidade fiscalizada pediu um empréstimo para um determinado fim e que vai aplicá-lo noutro fim diverso.

12. Sem curar de qualificação apropriada à descrição da entidade recorrente sobre um suposto adiantamento a si própria de uma quantia que depois será reposta por outra entidade, afigura-se-nos que seguramente estará muito mais próxima da realidade a constatação de que aquela entidade utilizou recursos financeiros próprios para aplicar em obra para que solicitou financiamento de que aparentemente não necessitava e que terá

outro destino quando for recebido. E, perante essa evidência, não se vislumbra como, tendo em conta o mesmo regime legal que foi considerado pela instância *a quo*, se poderia deixar de acolher a orientação jurisprudencial traçada de há muito por este Tribunal na interpretação do RFALEI, nomeadamente no sentido de dele extrair os princípios da tipicidade, da atualidade e da necessidade dos contratos de empréstimo – e os quais, no caso presente, imporiam o entendimento de que é vedada a utilização do produto dos empréstimos em despesa com diversa finalidade (circunstância esta que inelutavelmente resultaria de já nada haver a pagar por conta da operação a que se destinaria a quantia objeto do contrato de empréstimo e posteriormente recebida).

**13.** Porém, haverá que atentar na mais recente alteração ao RFALEI, concretizada pela Lei n.º 2/2020, de 31/3 (Orçamento de Estado para 2020), já posterior à prolação da decisão recorrida, e que veio a inscrever naquele regime norma de relevante alcance, suscetível de colocar em *crise a solução* alcançada pela instância *a quo*. Com efeito, o legislador entendeu editar disposição legal que claramente derroga uma plena aplicação dos referenciados princípios gerais do regime financeiro autárquico na específica matéria das «linhas de financiamento disponibilizadas pelo BEI e instituições similares» – ou seja, precisamente com incidência em casos como o que ora nos ocupa (e que têm igualmente sido objeto da mais recente da aludida jurisprudência deste Tribunal<sup>3</sup>).

#### **C) Da incidência da última alteração legislativa do RFALEI no contrato em apreço:**

**14.** Dispõe o novo n.º 13 do artigo 51.º do RFALEI, aditado a este diploma pela Lei n.º 2/2020, o seguinte: «*Os empréstimos previstos na alínea a) do n.º 5 do artigo 52.º, quando contratualizados ao abrigo das linhas de financiamento disponibilizadas pelo BEI e instituições similares, podem ser utilizados para financiar despesas pagas ou por pagar, desde que as operações não se encontrem física e financeiramente concluídas à data da submissão do pedido de financiamento*». Refira-se que os empréstimos previstos na citada alínea *a)* do n.º 5 do artigo 52.º do RFALEI são, segundo tal disposição legal, os «*destinados*

---

<sup>3</sup> Concretamente, e para além do próprio aresto sob recurso, os Acórdãos n.ºs 20/2019, de 2/7, 26/2019, de 15/7, 32/2019, de 26/8, e 46/2019, de 19/11, desta 1.ª Secção, em Subsecção, e todos apreciando empréstimos relacionados com a «Linha BEI».





*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».* Por sua vez, o artigo 430.º da Lei n.º 2/2020 estabeleceu que a sua entrada em vigor ocorreria «*no dia seguinte ao da sua publicação*» (ou seja, 1/4/2020), sem que se encontre fundamento bastante para não considerar a alteração empreendida por esse diploma no RFALEI, em particular esse n.º 13 do seu artigo 51.º, como sendo de aplicação imediata aos contratos vigentes, enquanto dirigida à substância das relações contratuais já constituídas, como estabelece o n.º 2 do artigo 12.º do Código Civil.

**15.** Desta incidência no contrato em apreço dessa nova disposição introduzida no RFALEI resulta, sem margem para reserva, ser intenção do legislador que os empréstimos respeitantes ao *financiamento da contrapartida nacional de projetos participados por fundos europeus e disponibilizados pelo BEI*, passem a poder ter lugar desde que «*as operações não se encontrem física e financeiramente concluídas à data da submissão do pedido de financiamento*». Ou seja, e segundo este novo regime, não será a circunstância de o investimento a financiar com o empréstimo já estar *concluído e pago* – *i.e.*, executado física e financeiramente – no momento da submissão do respetivo contrato a fiscalização prévia que obstará à *legalidade* do contrato de empréstimo para esse efeito, desde que se verifique a *condição* prevista naquela norma: que à *data da submissão do pedido de financiamento* a correspondente *operação* ainda esteja em curso, *i.e.*, que nessa ocasião ainda não esteja consumada a sua execução material e financeira.

**16.** Olhando ao contrato de empréstimo sob apreciação (outorgado em 16/7/2019), não oferecerá dúvida que o mesmo se enquadra na caracterização decorrente da conjugação dos citados artigos 51.º, n.º 13, e 52.º, n.º 5, alínea *a)*, do RFALEI (cfr. *pontos de facto* sob as alíneas *a)* a *g)* da *factualidade provada*, supra enunciada). Por outro lado, verifica-se o seguinte: a conclusão física e financeira da respetiva operação ocorreu em 31/10/2019 e o contrato só foi submetido a fiscalização prévia *após* essa data, em 21/11/2019 (cfr. *pontos de facto* sob as alíneas *f)* e *l)* da *factualidade provada*); mas à data da conclusão da operação (31/10/2019) já há muito sucedera a submissão ao pedido de

financiamento e sua subsequente aprovação pela AD&C (esta com data de 5/4/2019: cfr. *ponto de facto* sob a alínea i) da *factualidade provada*). Confirma-se, pois, a afirmação constante do § 11 da decisão recorrida: que aquele «*contrato de empréstimo foi autorizado e outorgado antes de totalmente concluído e pago o investimento que se destinava a financiar*». Ora, sendo assim, está preenchida a *condição* prevista no novel n.º 13 do artigo 51.º do RFALEI, de que se extrai uma superveniente *conformidade legal* do presente contrato de empréstimo para efeitos de concessão de visto.

**17.** Posto isto, impõe-se admitir que o *juízo* formulado na decisão recorrida no sentido da ocorrência de *violação de normas financeiras* integradas no regime financeiro autárquico, e sustentado na anterior versão desse regime, deixou de ter suporte bastante. E, em conformidade, deve concluir-se que contrato em presença deixou de incorrer na *ilegalidade* inerente a tal *violação de normas financeiras* – pelo que o mesmo passará a dever ter-se por plenamente *operante* para efeitos de fiscalização prévia deste Tribunal, sem que nenhum outro *fundamento* determinante de *recusa de visto* se afigure ocorrer.

**18.** De todo o exposto se retira, pois, a conclusão de que a aplicação do RFALEI na versão conferida pela Lei n.º 2/2020 se traduz, para o caso concreto, numa *insubsistência* do *fundamento de recusa de visto* considerado como existente pela decisão recorrida com base na aplicação da precedente versão desse regime. E, desse modo, passa a dever sustentar-se a procedência do recurso sob apreciação.

#### **D) Conclusão:**

**19.** Em suma: o presente recurso procederá, em virtude de uma superveniência legislativa que tornou insubsistente o *fundamento de recusa* previsto na alínea b) do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC, assim impedindo a *confirmação*, com esse *fundamento*, da decisão recorrida e determinando a sua *revogação* e subsequente *concessão de visto*.

\*



**III – DECISÃO:**

Pelo exposto, decide-se conceder provimento ao presente recurso e revogar a decisão recorrida, determinando a *concessão de visto* ao contrato *supra* identificado.

Emolumentos legais, nos termos do artigo 17.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 66/96, de 31/5 (Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas)<sup>4</sup>.

Lisboa, 20 de outubro de 2020

Os Juízes Conselheiros,

---

(Mário Mendes Serrano - Relator)

[votou favoravelmente o acórdão,  
participando na sessão por videoconferência]

---

(Maria dos Anjos Capote)

[votou favoravelmente o acórdão,  
participando na sessão por videoconferência]

---

(José Mouraz Lopes)

---

<sup>4</sup> Alterado pelas Leis n.ºs 139/99, de 28/8, e 3-B/2000, de 4/4.