



SOCIEDADE DE ADVOGADOS, SP,RL  
ROGÉRIO FERNANDES FERREIRA  
& ASSOCIADOS



# NEWSLETTER

SÚMULA DE JURISPRUDÊNCIA DO  
TRIBUNAL DE CONTAS  
(1.º TRIMESTRE DE 2019)

This Information is intended for general distribution to clients and colleagues and the information contained herein is provided as a general and abstract overview. It should not be used as a basis on which to make decisions and professional legal advice should be sought for specific cases. The contents of this Information may not be reproduced, in whole or in part, without the express consent of the author. If you should require further information on this topic, please contact [contact@rfflawyers.com](mailto:contact@rfflawyers.com).

\*

This Information is sent in compliance with articles 22 and 23 of Decree-Law no. 7/2004, of 7 January, regarding unsolicited e-mails. If you wish to be removed from our mailing list and avoid similar future communications, please send an email with "Remove" to the email address [newsletter@rffadvogados.com](mailto:newsletter@rffadvogados.com).

\*\*\*

Legal 500 – Band 1 Tax "Portuguese Law Firm" and Band 1 Tax "RFF Leading Individual" 2013/2014/2015/2016  
Chambers & Partners – Band 1 "RFF Leading Individual" 2013/2014/2015/2016  
International Tax Review – "Best European Newcomer" (shortlisted) 2013 / "Tax Firm of the Year" (shortlisted) 2014 / "Tax Controversy Leaders" 2014/2015 / "Indirect Tax Leaders 2015" / "Women in Tax Leaders Guide 2015" / "European Best Newcomer" 2016 / "Portugal Tax Firm of the Year" (shortlisted) 2017 / "European tax Disputes of the Year" (shortlisted) 2017 / "European Indirect Tax Firm of the Year" (shortlisted) 2017  
Best Lawyers – "RFF Tax Lawyer of the Year" 2014 / "Recommended Lawyers" 2015/2016  
Who's Who Legal – "RFF Corporate Tax Adviser of the Year" 2013/2015 / "Corporate Tax – Controversy" 2016 / "Corporate Tax section of WWL - Thought Leaders" 2017  
IBFD – Tax Correspondent Angola, Mozambique and East-Timor 2013/2014/2015/2016

## SUMÁRIO

Pretende-se, com a presente informação, apresentar uma síntese dos principais Acórdãos proferidos pelo Tribunal de Contas – à semelhança do que fazemos em relação às decisões do Centro de Arbitragem Administrativa e, também, do Tribunal de Justiça da União Europeia -, descrevendo os factos, a apreciação do Tribunal, a respectiva decisão e analisando, ainda, qual o impacto que as mesmas podem ter na determinação das condutas a adoptar pela Administração Pública.

Mantêm-se, assim, as nossas Informações, periódicas, também em matéria de Finanças Públicas, Direito Financeiro e Orçamental e de Contabilidade Pública.



[www.rfflawyers.com](http://www.rfflawyers.com)  
Praça Marquês de Pombal, 16 – 5<sup>th</sup> (Reception)/6<sup>th</sup>  
1250-163 Lisboa • Portugal  
T: +351 215 915 220 • F: +351 215 915 244  
[contact@rfflawyers.com](mailto:contact@rfflawyers.com)



1.

**NÚMERO DO PROCESSO:** 3484/2018

**RELATOR:** Conselheiro Mário Mendes Serrano

**DATA:** 29 de Janeiro de 2019

**ASSUNTO:** Autorização de realização de despesa; controlo da dívida das entidades públicas; contracção de empréstimo para pagamento de dívida; Lei do Orçamento de Estado para 2018

**FACTOS**

Em causa no presente processo está a obtenção de visto de um contrato de empréstimo celebrado entre o Município de Espinho e o Banco BPI, S.A., pelo montante de € 7.043.653,79, e com o prazo de 20 anos.

O referido contrato tem como fim o cumprimento de um denominado “Acordo Relativo à Regularização da Dívida do Município de Espinho à EDP Distribuição – Energia, S.A.”

No aludido acordo de pagamento, celebrado entre o Município e a EDP, em 10 de Outubro de 2018, fez-se constar o seguinte: “*O Município de Espinho pretende (...) proceder à regularização da dívida no menor espaço de tempo possível, com um desconto por antecipação do respectivo pagamento, através do pagamento de cerca de 60% do valor remanescente, numa única vez, correspondente a € 7.043.629,53*”.

Ficou ainda acordado que tal pagamento ocorreria até 31 de Dezembro de 2018 ou posteriormente, mediante prorrogação do prazo de pagamento, com fundamento na pendência de procedimento de concessão de visto.

O aludido contrato de concessão, celebrado entre o Município e a EDP, é datado de 1997 e tinha duração inicial de 20 anos tendo sido, posteriormente, renovado, em 25 de Julho de 2001, por mais 20 anos.

No que se refere ao cabimento orçamental do Município, esta entidade, apresentava, em Setembro de 2018, uma margem utilizável de € 1.722.312,00 para contratação de novos empréstimos.

De onde resulta que não detinha, à data, margem de endividamento para o empréstimo a realizar junto da aludida instituição bancária.

Contudo, a dívida total do Município, é inferior a 2,25 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores.

Em resposta aos esclarecimentos solicitados quanto à admissibilidade legal das deliberações municipais que aprovaram o empréstimo, o Município alegou que o contrato em apreço encontra base legal em disposições da Lei do Orçamento de Estado para 2018 (LOE 2018) que estabelecem que “os municípios cuja dívida total (...) seja inferior a 2,25 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores, podem, no ano de 2018, contrair empréstimos a médio e longo prazos para exclusiva aplicação na liquidação antecipada de outros empréstimos, acordos de pagamento ou contrato em vigor a 31 de dezembro de 2017 (...)”.

No entendimento do Município, o acordo de pagamento inicialmente estabelecido em 1997 mantinha-se em vigor em 31 de dezembro de 2017, atendendo à sua renovação pelo prazo de 20 anos operada pelo contrato celebrado em Julho de 2001.

## **APRECIÇÃO DO TRIBUNAL**

Em face da factualidade subjacente e, bem assim, da argumentação apresentada pelo Município, o Tribunal estabelece como questão essencial a de saber se o Município podia substituir, na prática, a última prestação da sua dívida para com a EDP pela contratação de um empréstimo que faz estender por um período de 20 anos, o pagamento (com acréscimo de juros) do valor correspondente à prestação final do plano de pagamentos.

Para apreciar a legalidade do procedimento de substituição de dívida há que equacionar o preceito da Lei do Orçamento de Estado para 2018 invocado pelo Município como suporte legal para a realização do empréstimo em apreço e, bem assim, o enquadramento à luz do Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais (“RFALEI”).

De acordo com o estabelecido no RFALEI os municípios não podem celebrar contratos com entidades financeiras, com a finalidade de consolidar dívida de curto prazo, sempre que a duração de tal acordo de financiamento ultrapasse o exercício orçamental.

Por seu turno a Lei do Orçamento de Estado para 2018 veio estabelecer um regime parcialmente derogatório do resultante do RFALEI, de acordo com o qual *“os municípios cuja dívida total (...) seja inferior a 2,25 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores, podem, no ano de 2018, contrair empréstimos a médio e longo prazos para exclusiva aplicação na liquidação antecipada de outros empréstimos, acordos de pagamento ou contrato em vigor a 31 de dezembro de 2017(...)”*.

No que se refere ao preenchimento dos requisitos previstos no regime derogatório do RFALEI estabelecido pela Lei do Orçamento de Estado para 2018, entende o Tribunal que é seguro que o Município preenche o requisito do preceito respeitante ao nível de endividamento (estando a sua dívida total aquém do parâmetro definido na lei).

No entanto, no que respeita à possibilidade de tal contrato de financiamento se coadunar com o outro requisito do mesmo preceito legal referente à exigência de constituir empréstimo destinado à *“liquidação antecipada de outros empréstimos, acordos de pagamento ou contratos em vigor a 31 de dezembro de 2017”*, o Tribunal mostra-se reticente.

Com efeito, o contrato de mútuo em causa, ainda que seja sucedâneo de um acordo de pagamento anterior, não constitui uma verdadeira liquidação antecipada desse acordo de pagamento, porque a dívida remanescente já se mostra vencida (desde 2017), pelo que, no entendimento do Tribunal, já nada há a antecipar.

Para além disso, enquanto dívida vencida, a mesma pode ser liquidada a todo o tempo, sendo nessa medida equiparável a uma dívida de curto prazo.

Assim, o contrato de financiamento pretendido pelo Município, na verdade, não antecipa a liquidação do montante em dívida à EDP, mas difere o seu pagamento para momento (muito) posterior ao do efectivo pagamento do valor dessa dívida.

Ou seja, estamos perante uma operação financeira que tem o efeito de obter a consolidação de uma dívida de curto prazo, o que significa uma evidente desconsideração do princípio da equidade intergeracional que vincula a actividade das autarquias.

Acresce ainda que a Lei do Orçamento do Estado para 2018 apenas permite a substituição de dívida emergente de acordo de pagamento em vigor a 31 de Dezembro de 2017.

Ora, neste caso, como foi referido, o acordo de regularização da dívida entre o Município e a EDP, apenas foi celebrado em Outubro de 2018.

O Tribunal não deixa de reconhecer que o acordo de pagamento celebrado em 1997 foi mantido em vigor pelo contrato de renovação celebrado em 2001. Todavia, aquele acordo de pagamento foi incumprido pelo Município, deixando este vencer a última prestação sem a pagar.

Não se pode assim afirmar que o contrato de renovação celebrado em 2001 permitiu diferir o vencimento da última prestação para o termo de tal renovação. Desde logo, por, no contrato de renovação, terem sido salvaguardadas as condições de regularização da dívida previstas no contrato de 1997, abrangendo necessariamente a indicação da data de vencimento da última prestação.

Portanto, o empréstimo em apreço destina-se à liquidação de um acordo de pagamento, mas nem essa liquidação é antecipada, nem o acordo de pagamento a cumprir se encontrava em vigor a 31 de dezembro de 2017.

Em face do exposto, não estão, pois, verificados os pressupostos de aplicação do preceito da Lei do Orçamento do Estado para 2018 invocado pelo Município, pelo que existe uma impossibilidade de celebração do contrato de mútuo com fundamento nessa disposição legal.

A ilegalidade da celebração do contrato gera, assim, a nulidade das deliberações dos órgãos autárquicos que autorizaram a sua celebração e, conseqüentemente, a nulidade do próprio contrato.

## **DECISÃO**

Em face da argumentação exposta o Tribunal decide pela recusa de visto.

## IMPLICAÇÕES PRÁTICAS

Com esta decisão o Tribunal clarifica o âmbito de aplicação da norma constante do Orçamento do Estado para 2018 que permite derrogar, parcialmente, alguns dos limites previstos para a realização de despesa por entidades públicas.

2.

**NÚMERO DO PROCESSO:** 163/2019

**RELATOR:** Conselheiro Mário Mendes Serrano

**DATA:** 28 de Março de 2019

**ASSUNTO:** Autorização de realização de despesa; controlo da dívida das entidades públicas; contracção de empréstimo para pagamento de dívida; Lei do Orçamento de Estado para 2018

## FACTOS

Em causa no presente processo está atribuição de visto ao contrato de empréstimo celebrado, em 20 de dezembro de 2018, entre o Município de Vila Viçosa e a Caixa Geral de Depósitos, S.A. (CGD), por valor até ao montante de € 62.500,00, e com o prazo de 20 anos, para financiamento da aquisição de imóvel.

O contrato em apreço foi precedido de consulta a quatro instituições de crédito, tendo todas apresentado as suas propostas.

No âmbito do procedimento o Presidente da Câmara Municipal designou uma “*Comissão de Abertura de Propostas*”, que se limitou à abertura, recolha e enunciação das propostas, elaborando um documento que continha um quadro-resumo das propostas apresentadas, sem formular qualquer proposta de ordenação ou classificação das mesmas.

Subsequentemente, o executivo municipal aprovou por unanimidade a proposta de “intenção de adjudicar a contracção do empréstimo de médio/longo prazo para aquisição do Olival denominado “Madre de Água” (...), pelo montante de €62.500,00 à Caixa Geral de Depósitos, de acordo com o relatório da comissão de abertura de propostas, dado ser a proposta mais vantajosa para o Município”.

Posteriormente, em sessão da Assembleia Municipal, foi submetida a apreciação a proposta objecto de deliberação do executivo municipal, que foi também aprovada por unanimidade, sendo ainda deliberado aprovar a adjudicação da contracção do empréstimo à CGD, pelo prazo de 20 anos.

Calculado o encargo total para o Município resultante da proposta adjudicada (CGD), esta revela-se mais onerosa do que a proposta da “Caixa de Crédito Agrícola” em valor correspondente a €839, 77.

Acresce que no contrato celebrado entre o Município e a CGD consta uma cláusula que determina que a CGD poderá considerar antecipadamente vencida toda a dívida e exigir o seu pagamento no caso de incumprimento, pelo município, de quaisquer outras obrigações decorrentes de outros contratos celebrados ou a celebrar com a CGD.

### **APRECIAÇÃO DO TRIBUNAL**

Atenta a factualidade descrita, o Tribunal determina que deve ser apreciada a validade da celebração do contrato em apreço mediante a adopção de um procedimento em que se omitiu o cumprimento de um conjunto de trâmites legais que inquinaram o seu resultado final, para além do resultado concreto não corresponder ao melhor resultado financeiro, do ponto de vista do princípio da concorrência.

O Tribunal nota ainda que, mesmo a ter sido respeitada a tramitação legal devida, sempre seria de censurar a cláusula constante do contrato (descrita nos factos), pelo facto de a mesma extravasar o âmbito do incumprimento contratual inerente ao próprio contrato (regendo sobre o incumprimento de outros contratos existentes entre as partes).

De facto, verifica-se que no âmbito do procedimento adoptado, foram desenvolvidas práticas manifestamente anómalas, quando apreciadas à luz dos princípios gerais da actividade administrativa e da contratação pública.

A “comissão de abertura de propostas” não procedeu a uma efectiva análise das propostas apresentadas, nem propôs a sua ordenação em função do critério de adjudicação, através de um relatório devidamente fundamentado, de modo a habilitar a entidade competente para efeitos de adjudicação com todos os elementos necessários

à devida ponderação e subsequente decisão. Não houve, a produção de um relatório que cumprisse a sua finalidade própria.

Essa atitude impediu o exercício de um efectivo direito de audiência prévia, por parte dos concorrentes, e levou a uma escolha arbitrária e infundamentada de uma das propostas, por parte das entidades autárquicas com competência em matéria de decisão de contratar e adjudicar, em flagrante contradição com a logica concorrencial que deveria pautar o procedimento.

Além disso, toda a tramitação se mostra confusa e pouco clara: não se identifica uma separação entre os momentos temporais da decisão de contratar, da decisão de escolha do procedimento, da análise das propostas, da adjudicação, bem como entre as entidades que deveriam legalmente dar cumprimento ou execução a cada um desses momentos.

Portanto, consubstanciou-se uma obvia ofensa a princípios que regem o endividamento autárquico, em particular por não se ter acautelado o rigor e eficiência, com objectivos de minimização de custos numa perspectiva de longo prazo.

Com efeito, veio a aprovar-se uma proposta economicamente mais onerosa para o Município, com a conseqüente celebração de contrato de que viria a decorrer a realização de despesa sem o devido suporte legal.

Como a despesa não é permitida por lei, as deliberações que a aprovaram consideram-se nulas. Conseqüentemente, também o próprio contrato é nulo.

## **DECISÃO**

Em face da argumentação exposta o Tribunal decide pela recusa de visto.

## **IMPLICAÇÕES PRÁTICAS**

Com esta decisão o Tribunal para reafirma o que tem vindo a ser a jurisprudência constante em matéria de respeito pelas normas de procedimento relativas a contratação pública e pelas normas de controlo da despesa por entidades públicas.



### 3.

**NÚMERO DO PROCESSO:** 2746/2018

**RELATOR:** Conselheiro Fernando Oliveira Silva

**DATA:** 12 de Fevereiro de 2019

**ASSUNTO:** recusa de visto, ausência de fiscalização prévia e controlo da despesa por entidades públicas.

#### FACTOS

Na origem dos presentes autos de recurso está o acordo celebrado entre o Município de Lamego (“Município”) e a TRANSDEV Interior, S.A, (“TRANSDEV”) no valor de €509.998,44 (acrescido de IVA) decorrente da celebração de um contrato atípico transitório, com duração de um ano para assegurar carreiras no Município.

Ficou estabelecido que tal acordo e, bem assim, o pagamento acordado no seu âmbito, seria precedido de autorização a ser concedida por Despacho do Presidente da Câmara Municipal de Lamego.

Em sede de fiscalização prévia, e após pedido de esclarecimento ao Município constatou-se que o contrato celebrado não respeitava os procedimentos legalmente exigidos, designadamente, no que se referia à adjudicação do serviço à TRANSDEV sem ter existido concurso público para o efeito.

Em defesa do procedimento adoptado, o Município assegurou que o procedimento iria ser instaurado, em momento posterior.

A este propósito, o Município refere que sendo a TRANSDEV o único operador de transportes públicos na zona, a adjudicação era necessária para assegurar carreiras.

Sendo que foi devido a este facto –ser o único operador de transportes públicos na zona - que foi decidido celebrar o contrato atípico transitório, com duração de um ano, até ser efectuado o lançamento do concurso público.

Este acordo atípico estabelecia, os valores monetários que o Município iria pagar à TRANSDEV referentes aos serviços de transporte prestados e os deveres do operador de transporte.

Ainda, no âmbito dos esclarecimentos que lhe foram solicitados, o Município acrescentou que o montante de compensação foi calculado com base nos diversos critérios constantes das disposições legais aplicáveis a este tipo de contratação e em cumprimento de todas as exigências legalmente estabelecidas.

### APRECIÇÃO DO TRIBUNAL:

Em face da argumentação apresentada pelo Município, o Tribunal estabelece como questão a decidir o problema de legalidade do procedimento de formação do contrato que sustenta a compensação financeira a ser paga à TRANSDEV e, bem assim, a aferição da legalidade da própria compensação em causa.

Neste contexto, o Tribunal invoca o Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros (“RJSPTP”) <sup>1</sup>, nos termos do qual é estabelecido que o meio principal de contratação deste tipo de serviços deverá ser o concurso público, podendo, em alguns casos, ser utilizado o procedimento de ajuste directo de adjudicação.

Contudo, atendendo às razões invocadas pelo Município, particularmente o facto de a TRANSDEV ser a única operadora de serviço público de transporte colectivo de passageiros naquela zona, o Tribunal considerou existir base legal mínima para a manutenção do contrato até ao dia 3 de Dezembro de 2019, a título de exploração provisória.

Já no que toca à questão de legalidade da própria compensação em causa, o Tribunal entende que, o RJSPTP apenas admite tal atribuição de compensação ao operador de transporte no âmbito de “*obrigações de serviço público*”, sublinhando que todas as outras compensações serão, assim, ilegais.

A este propósito, entende assim o Tribunal que as obrigações decorrentes de acordo em apreciação não são coincidentes com o conceito de obrigações de serviço público, tal como já havia entendido no Acórdão n.º 12/2018 – 20 de Junho, 1.ª S/PL.

A este propósito, importa referir que o aludido Acórdão analisou a mesma questão relativamente a um outro acordo celebrado entre as mesmas partes (Município e

---

<sup>1</sup> Aprovado em anexo à Lei n.º 52/2015, de 9 de Junho

TRANSDEV), tendo o Tribunal concluído, nesse âmbito, pela falta de suporte legal para atribuição de uma compensação.

Em linha com o anteriormente decidido e, ainda, com fundamento na falta do preenchimento de requisitos que caracterizam o cumprimento de obrigações de serviço público de transporte, como sejam (i) o cálculo de desconto a conceder aos portadores do cartão sénior e a (ii) entrega mensal de demonstrações das vendas de forma a “medir” o número dos passageiros transportados, o Tribunal, também neste âmbito, decide pela ilegalidade da compensação acordada ao abrigo do contrato atípico transitório

## DECISÃO

Em face da argumentação exposta o Tribunal decide pela ilegalidade da compensação financeira em causa por ausência de suporte legal, em linha com o que havia sido, já, a sua decisão anterior, relativamente a uma situação idêntica e que envolvia as mesmas partes <sup>2</sup>.

## IMPLICAÇÕES PRÁTICAS

Com esta decisão o Tribunal para além de reafirmar o que tem vindo a ser a jurisprudência constante em matéria de controlo da despesa por entidades públicas e esclarece em que termos a compensação por “obrigações de serviço público”, relativamente ao transporte de passageiros, pode ter lugar.

Lisboa, 31 de Maio de 2019

Rogério M. Fernandes Ferreira  
Olívio Mota Amador  
Soraia João Silva

---

<sup>2</sup> O *supra* referido Acórdão n.º 12/2018 – 20 de Junho, 1.ª S/PL