

SUMÁRIO

1. A isenção introduzida pelo Art.º 48.º da Lei n.º 56/2023, de 06/10, ao Art.º 47.º, n.º 1, al. i), da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC), só pode ser compreendida como uma isenção relativa aos contratos interadministrativos que se celebrem no âmbito das políticas da habitação ou da “Nova Geração de Políticas de Habitação”, isto porque a busca de sentido e alcance daquela norma de isenção não pode deixar de ter uma preocupação sistemática, um enquadramento contextualizador e uma preocupação teleológica, para além do enunciado genérico que nos oferece a letra do mesmo preceito legal.
2. Cabe à entidade fiscalizada o cumprimento do ónus de alegação e prova dos requisitos legais para a obtenção do visto neste processo de fiscalização prévia que tem por finalidade, designadamente, verificar a conformidade legal de atos, contratos ou outros instrumentos geradores de despesa, e, em particular quanto aos instrumentos geradores de dívida pública, verificar a observância de limites de endividamento e suas finalidades, o que envolve necessariamente, e nessa medida, o controlo de dívida pública fundada (Art.º 44.º, n.ºs 1 e 2, da LOPTC), estando sujeitos à sua incidência todos os atos, contratos e instrumentos de que resulte aumento de dívida pública fundada, nomeadamente de autarquias locais (Art.º 46.º, n.º 1, alínea a), com referência aos Art.ºs 2.º, n.º 1, alínea c), e 5.º, n.º 1, alínea c), todos da LOPTC).
3. Os contratos de empréstimo que o Município fiscalizado pretende transferir para a esfera do Município, através das adendas contratuais em análise, representam para a mesma entidade encargos financeiros relevantes, sendo que a sua eficácia depende do cumprimento da exigência de submissão a fiscalização prévia, nos termos da alínea a) do n.º 1 do citado Art.º 46.º da LOPTC.
4. Na presente situação constata-se uma indefinição quanto a aspetos fulcrais do regime procedimental do endividamento municipal e ainda no que respeita ao próprio ciclo da despesas (se não se sabe quais os montantes do crédito e dos juros, como se procedeu ao cabimento, compromisso, calendarização anual dos encargos plurianuais e respetiva autorização), ficando-se sem saber, do mesmo modo, qual o impacto financeiro destas adendas contratuais nas contas do Município.
5. Tornando-se evidente que o Município fiscalizado não cumpriu de forma adequada os seus deveres de instrução processual e que esse incumprimento conduz, inevitavelmente, à recusa de concessão de visto a ambos os acordos de cessão de posição contratual.

6. Por seu turno, a situação da deliberação de internalização das obrigações financeiras decorrentes das cessões de posição contratual não ter sido precedida da verificação dos pressupostos a que a lei obriga (cfr. Art.ºs 48.º a 52.º do RFALEI, Art.º 52.º, nº3 da Lei de Enquadramento Orçamental, e Art.º 22.º, n.ºs 1 e 6 do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho), implica a respetiva nulidade, tanto pelo disposto nos Art.ºs 4.º, n.º 2, do RFALEI e 59.º, n.º 2, al c), da Lei 75/2013, de 12/09, como do Art.º 5º, nº3, da Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso das Entidades Públicas (LCPA - Lei n.º 8/2012, de 21/02), constatando-se, do mesmo modo, que não vieram a concretizar-se deliberações posteriores que pudessem ter sanado as ilegalidades detetadas.

7. Também assim, o mesmo Município não tem fundos disponíveis que lhe permitam suportar o compromisso assumido referente à despesa gerada pelos documentos submetidos a fiscalização prévia e não se encontra abrangido por nenhuma suspensão decorrente da utilização de financiamento destinado a reduzir os pagamentos em atraso no âmbito de um programa de assistência económica.

8. Assim, a falta de fundos disponíveis para suportar a despesa gera a nulidade do contrato e do compromisso, tudo nos termos do disposto nos Art.ºs 5.º, n.º 3, da LCPA e 7.º, n.º 3 e 8.º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21/06, em conjugação com o regime geral dos contratos públicos (cfr. Art.º 285.º, n.º 1, do Código dos Contratos Públicos e 161.º, n.º 1, do CPA).

9. Porque não têm por base atos e contratos devidamente sujeitos a fiscalização prévia deste TdC, os presentes acordos de cessão acabam, também por essa via, por corresponder à assunção de dívida pública fundada nova, desrespeitando a advertência jurisdicional que lhe foi reafirmada no âmbito de processo anterior e, do mesmo modo, o disposto no Art.º 46.º, n.º 1, al a), da LOPTC.

10. As nulidades contratuais verificadas são fundamento absoluto de recusa de visto, e não permitem a sua concessão ainda que acompanhada de eventuais recomendações, atento o disposto no Art.º 44.º, n.º 3, alíneas a) e b), e n.º 4 (este a contrario sensu), da LOPTC – assim, em situações análogas de fundamento de recusa de visto, os acórdãos deste TdC n.ºs 15/2020 – 1.ª S/SS, de 3/3/2020, 46/2020 - 1.ª S/PL, de 17/11/2020, e 28/2023, 1.ª Secção-SS, de 31/10/2023.

31 2023

1.ª Secção – SS

Data: 21/11/2023

Processos: 571 e 574/2023

RELATOR: Conselheiro Nuno Miguel P. R. Coelho

TRANSITADO EM JULGADO EM 11/12/2023

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

I. RELATÓRIO

1 Resulta fundamentalmente do processo o seguinte:

- 1.1 Pelo Município de Vila Real de Santo António foram em 12/04/2023 submetidos a fiscalização prévia dois instrumentos contratuais denominados "*1.ª Adenda ao Contrato de Financiamento Reembolsável à Operação POVT-12-0146-FCOES-000227 celebrado em 31/05/2012*" (processo n.º 571/2023) e "*1.ª Adenda ao Contrato de Financiamento Reembolsável à Operação POVT-12-0146-FCOES-000227 celebrado em 25/07/2017*" (processo n.º 574/2023).
- 1.2 Os instrumentos contratuais em análise pretendem concretizar a substituição do seu contraente mutuário originário, a *VRSA, Sociedade de Gestão Urbana, E.M, S.A. - Em Liquidação*, pelo Município de Vila Real de Santo António, acionista único da referida empresa local, entretanto objeto de dissolução.
- 1.3 A entidade fiscalizada foi interpelada, uma primeira vez, em 17/04/2023, pelo Departamento de Fiscalização Prévia (DFP), através dos ofícios n.º 12894/2023 e n.º 12902/2023, para vir prestar esclarecimentos e juntar documentação em falta, tendo sido apresentadas respostas através dos requerimentos n.º 1027/2023 e n.º 1028/2023, ambos de 23/05/2023.

- 1.4 Em Sessão Diária de Visto de 07/06/2023 foi determinada nova devolução ao Município de Vila Real de Santo António para abertura de contraditório quanto às questões de ilegalidade ali suscitadas.
- 1.5 Na sequência dessa devolução judicial, com alusão ao contraditório, foi apresentada resposta através dos requerimentos n.º 2840/2023 e 2841 de 30/10/2023, com a junção de dois anexos (que já constavam dos autos) devidamente ponderada no presente acórdão.

II. FUNDAMENTAÇÃO DE FACTO

II.1 FACTOS PROVADOS

- 2 Com relevo para a decisão final de fiscalização prévia consideram-se provados os seguintes factos:

Dos atos submetidos a fiscalização prévia

- 2.1 O Município de Vila Real de Santo António (doravante MVRSA) submeteu a fiscalização prévia dois instrumentos contratuais denominados "1.ª Adenda ao Contrato de Financiamento Reembolsável à Operação POVT-12-0146-FCOES-000227 celebrado em 31/05/2012" (processo n.º 571/2023) e "1.ª Adenda ao Contrato de Financiamento Reembolsável à Operação POVT-12-0146-FCOES-000227 celebrado em 25/07/2017" (processo n.º 574/2023).
- 2.2 Tais instrumentos contratuais foram celebrados em 01/07/2021 entre o MVRSA e o Estado Português através da *Agência para o Desenvolvimento e Coesão*, dos mesmos constando:

(processo n.º 571/2023)

“Considerando que o Município de Vila Real de Santo António, com o NIPC n. 506 833 224, sucede nos direitos e obrigações da VRSA – Sociedade de Gestão Urbana, EM, S.A., com o NIPC 508 160 570, por motivos de dissolução da mesma, entidade com a qual foi celebrado em 31/05/2012, no âmbito do empréstimo quadro QREN, um contrato de financiamento à contrapartida nacional da operação POVT-12-0146-FCOES-000227 (Rentabilização e eficiência das infraestruturas em alta no Município de Vila Real de Santo António – abastecimento);

É celebrada, de comum acordo e de boa fé, ao abrigo do disposto no n.º 12 do Despacho n.º 6572/2011, de 4 de abril, e nos termos do previsto na Cláusula 17.ª do Contrato mencionado, a presente adenda ao mesmo, através da qual se introduz a alteração da designação do segundo outorgante, mantendo-se válida a totalidade das cláusulas do contrato celebrado em 31/05/2012”

(processo n.º 574/2023)

“Considerando que o Município de Vila Real de Santo António, com o NIPC n. 506 833 224, sucede nos direitos e obrigações da VRSA – Sociedade de Gestão Urbana, EM, S.A., com o NIPC 508 160 570, por motivos de dissolução da mesma, entidade com a qual foi celebrado em 25/07/2017, no âmbito do empréstimo quadro QREN, um contrato de financiamento à contrapartida nacional da operação POVT-12-0146-FCOES-000227 (Rentabilização e eficiência das infraestruturas em alta no Município de Vila Real de Santo António – abastecimento);

É celebrada, de comum acordo e de boa fé, ao abrigo do disposto no n.º 12 do Despacho n.º 6572/2011, de 4 de abril, e nos termos do previsto na Cláusula 17.ª do Contrato mencionado, a presente adenda ao mesmo, através da qual se introduz a alteração da designação do segundo outorgante, mantendo-se válida a totalidade das cláusulas do contrato celebrado em 25/07/2017”

- 2.3 Em sessão extraordinária realizada em 31/05/2021, a Assembleia Municipal de Vila Real de Santo António deliberou por maioria, com os votos contra dos deputados municipais do PS e da CDU e com o voto de qualidade do Presidente da Assembleia Municipal, aprovar a proposta de deliberação aprovada pela Câmara Municipal em 25/05/2022, sobre a transferência para o MVRSA da titularidade dos acordos celebrados pela VRSA – Sociedade de Gestão Urbana, EM, S.A..

Da situação financeira do município de Vila Real de Santo António

- 2.4 De acordo com a documentação financeira constante dos autos, a situação financeira do município de Vila Real de Santo António é a seguinte:

D. Dívida total da autarquia (em euros)

Limite	Dívida Total						
	Total da dívida a terceiros	Contribuição SM/AM/SEL/Ent. Part	Dívida Total	Dívida Total Excluindo Não Orçamentais, capital excepcionado e FAM	Montante em Excesso	Margem Absoluta	Margem Utilizável
(1)	(2)	(3)	(4)=(2)+(3)	(5)	(6)=(5)-(1), se (5)>(1)	(7)=(1)-(5), se (5)<(1)	(8)=(7)*20%
30.702.464	01/01/2019						
	76.096.229	6.081	76.102.310	75.025.868	44.323.404		
	31/12/2019						
	71.436.184	65.704.050	137.140.234	136.334.725	105.632.261		
Variação da Dívida %							81,72%
Variação do Excesso da Dívida %							138,32%
Margem Disponível por Utilizar							
Dívida em excesso							

6.	Dívida total a 31/12/2021 excluindo operações extraorçamentais	148.863.258,01
APURAMENTO DA CAPACIDADE DE ENDIVIDAMENTO		
7.	Limite da dívida total da Autarquia calculado a 31/12/2021	36.813.967,59
8.	Montante da dívida total em 31/12/2021 (excluindo operações extraorçamentais)	148.863.258,01
9.	Margem absoluta	-112.049.290,42
10.	Margem utilizável (20% ⁽¹⁾)	
11.	Montante de empréstimos já contratualizados e não refletidos na dívida	
12.	Margem efetivamente disponível para endividamento	

2.5 Os Mapas IV da Resolução n.º 3/2022-PG remetidos evidenciam a existência de fundos disponíveis negativos, conforme excerto que se reproduz nos seguintes termos:

Relativamente ao processo n.º 571/2023:

Entidade: Município de Vila Real de Santo António		Mês(a): Março
REQ.: 514/2023 (Valor Inicial)		
Orçamento para o ano de 2023		
1	Fundos disponíveis (b)	-18 821 773,92
2	Compromissos assumidos (c)	1 550 211,81
3 = 1 - 2	Saldo de Fundos Disponíveis	-20 371 985,73
4	Compromisso n.º 46636 relativo à despesa em análise (d)	78 424,63
5 = 3 - 4	Saldo Residual	-20 450 410,36
Data do registo informático do compromisso referido em 4: 16/03/2023		

Entidade: Município de Vila Real de Santo António		Mês(a): Março
REQ.: 516/2023 (Valor Inicial)		
Orçamento para o ano de 2023		
1	Fundos disponíveis (b)	-18 821 773,92
2	Compromissos assumidos (c)	1 628 636,44
3 = 1 - 2	Saldo de Fundos Disponíveis	-20 450 410,36
4	Compromisso n.º 46637 relativo à despesa em análise (d)	15 629,17
5 = 3 - 4	Saldo Residual	-20 466 039,53
Data do registo informático do compromisso referido em 4: 16/03/2023		

Relativamente ao processo n.º 574/2023:

Entidade: Município de Vila Real de Santo António		Mês(a): Março
REQ.: 507/2023 (Valor Inicial)		
Orçamento para o ano de 2023		
1	Fundos disponíveis (b)	-18 821 773,92
2	Compromissos assumidos (c)	0,00
3 = 1 - 2	Saldo de Fundos Disponíveis	-18 821 773,92
4	Compromisso n.º 46628 relativo à despesa em análise (d)	283 906,77
5 = 3 - 4	Saldo Residual	-19 105 680,69
Data do registo informático do compromisso referido em 4: 16/03/2023		

Entidade: Município de Vila Real de Santo António		Mês(a): Março
REQ.: 508/2023 (Valor Inicial)		
Orçamento para o ano de 2023		
1	Fundos disponíveis (b)	-18 821 773,92
2	Compromissos assumidos (c)	283 906,77
3 = 1 - 2	Saldo de Fundos Disponíveis	-19 105 680,69
4	Compromisso n.º 46629 relativo à despesa em análise (d)	50 126,49
5 = 3 - 4	Saldo Residual	-19 155 807,18
Data do registo informático do compromisso referido em 4: 16/03/2023		

2.6 De outra documentação remetida pelo Município (ficheiros 47, 48 e 49 do processo n.º 574/2023) constata-se a existência de fundos disponíveis negativos nos seguintes termos:

- Mapa auxiliar ao preenchimento on-line dos montantes de Fundos Disponíveis referente ao mês de dezembro de 2022: - € 6.999.169,20;
- Mapa auxiliar ao preenchimento on-line dos montantes de Fundos Disponíveis referente ao mês de janeiro de 2023: - € 22.083.832,59;
- Mapa de Fundos Disponíveis referente ao mês de fevereiro de 2023: - €13.288.646,22

2.7 O MVRSA celebrou em 11/05/2016 com o Fundo de Apoio Municipal (FAM) um “Contrato de Empréstimo de Assistência Financeira”, nos termos do qual este último concedeu ao primeiro um empréstimo até ao montante de 19.619.907,20€ (dezanove milhões, seiscentos e dezanove mil, novecentos e sete euros e vinte cêntimos), destinado ao “*financiamento da assistência financeira decorrente da aprovação do Programa de Ajustamento Municipal*” do MVRSA, sendo o capital disponibilizado em seis tranches trimestrais, vencendo-se a primeira no prazo máximo de 15 dias úteis após a comunicação pelo MVRSA ao FAM da obtenção de visto do Tribunal de Contas.

- 2.8 O contrato anteriormente referido foi submetido a fiscalização prévia no processo que correu termos neste TdC sob o n.º 1203/2016, tendo em Sessão Diária de Visto de 11/10/2016 sido proferida decisão de concessão de visto.
- 2.9 O MVRSA submeteu em 27/10/2022 a fiscalização prévia deste TdC um contrato denominado “Adenda ao Contrato de Empréstimo de Assistência Financeira celebrado no dia 11 de Maio de 2016”, celebrado entre si e o FAM em 07/10/2020, nos termos do qual se alteram várias cláusulas do contrato de empréstimo visado no processo n.º 1203/2016, passando o FAM a emprestar ao MVRSA a quantia de 58.820.870,13€ (cinquenta e oito milhões, oitocentos e vinte mil, oitocentos e setenta euros e treze cêntimos), produzindo tal adenda efeitos após obtenção de visto do TdC.
- 2.10 Tal adenda é objeto do processo que corre termos neste TdC sob o n.º 1667/2022, tendo em Sessão Diária de Visto de 13/01/2023 sido determinada a devolução do contrato ao MVRSA nos seguintes termos:

“I. Questões de legalidade suscitadas

O Município de Vila Real de Santo António submeteu a fiscalização prévia este instrumento contratual denominado “Adenda ao contrato de empréstimo de assistência financeira celebrado no dia 11 de maio de 2016” assinado com o Fundo de Apoio Municipal em 07/10/2020.

Este instrumento contratual, agora submetido a visto, foi já anteriormente analisado no âmbito do processo de fiscalização prévia n.º 3511/2020, processo esse iniciado pelo Município através de requerimento datado de 21/12/2020, mas que não logrou obter resposta ao despacho do Tribunal proferido em sessão diária de visto de 16/02/2021, razão pelo qual, após insistência sem resposta, foi declarado extinto em 26/01/2022 por inércia processual da entidade fiscalizada.

Ora, constata-se que não se encontra nenhum instrumento contratual com a revisão ao Contrato PAM exigida nos termos do Art.º 33.º da Lei n.º 53/2014, na instrução processual realizada pela entidade apresentante.

Desta instrução processual consta, antes, um despacho proferido pelo Ministro das Finanças em 29/12/2021 que autoriza o Fundo de Apoio Municipal a:

“1. à manutenção da garantia prestada relativamente aos empréstimos concedidos ao Município de Vila Real de Santo António pelo consórcio de bancos formado pela CGD\ Novo Banco\ Santander, no montante total de 20.674.968 €;

2. à concessão de garantia aos empréstimos concedidos pelo BCP até ao montante de 22.300.878,28 €.”

Mais constam do processo três contratos para prestação de garantia autónoma assinados pelo Fundo de Apoio Municipal, Banco Comercial Português e Município de Vila Real de Santo António no âmbito do acordo de reprogramação de empréstimos concedidos pelo referido Banco à VRSA - Sociedade de Gestão Urbana, EM SA no valor € 12.197.857,16, € 7.405.237,30 e € 2.697.783,82, o que perfaz o valor global de € 22.300.878,28.

E constam igualmente dessa instrução processual diversas deliberações da Assembleia Municipal de Vila Real de Santo António datadas de 2021 que autorizam o Município a assumir, por cedência da posição contratual, a posição da VRSA - Sociedade de Gestão Urbana, EM SA em diversos contratos de financiamento bancário inicialmente contraídos pela referida empresa local, detida a 100% pelo Município e que alegadamente se encontra em processo de liquidação.

Sendo que os instrumentos que materializam as referidas cedências de posição contratual também se encontram juntas ao processo.

Todavia, tal como já foi apontado no anterior processo de fiscalização prévia n.º 3511/2020, constata-se que nenhum desses contratos de cessão de posição contratual financiamento bancário assumidos pelo Município de Vila Real de Santo António foram submetidos a visto.

Assim como não foram sujeitos a fiscalização prévia outros contratos celebrados em 2021 (contratos de prestação de garantias do FAM e cessões de posição contratual em empréstimos anteriormente da empresa local e nestes assumidos pelo Município) que não foram submetidos a visto, quando essa apresentação era obrigatória, o que lhes retira o requisito de eficácia para poderem ser considerados como fontes de dívidas do Município.

Por outra via, sabe-se que a Lei n.º 53/2014, de 25 de agosto, aprovou o Regime Jurídico da Recuperação Financeira Municipal (RJRFM) e regulamentou o Fundo de Apoio Municipal (FAM).

Nos termos do n.º 2 do Art.º 1.º, do n.º 1 do Art.º 4.º, dos n.ºs 1 e 5 do Art.º 23.º, e dos capítulos II a IV do Título III do referido diploma, o processo de recuperação financeira municipal, consagrado no RJRFM, traduz-se na adoção de medidas jurídicas e financeiras que permitam aos municípios que se encontram na situação de rutura financeira atingir e respeitar o limite da dívida total previsto no artigo 52.º da Lei n.º 73/2013, de 9 de março. Tais medidas são de reequilíbrio orçamental, de reestruturação da dívida e de assistência financeira através do Fundo de Apoio Municipal. Estas medidas integram o Plano de Ajustamento Municipal (PAM) celebrado entre os municípios em causa e o FAM.

Nesse enquadramento, a adenda contratual agora apresentada parte de pressupostos não passíveis de verificação uma vez que não é acompanhada da revisão do Plano de Ajustamento Municipal (PAM).

O próprio Município apresentante assume, na sua resposta, a desatualização da Adenda, mas pugna por esta apresentação a visto deixando para momento posterior a revisão do PAM, o que não se enquadra como admissível face aos pressupostos legais para a assistência financeira.

Nessa certeza, há que de novo deixar claro, tal como já tinha sido afirmado por este Tribunal de Contas no anterior processo, que a fiscalização prévia a seu cargo tem por fim, designadamente, verificar a conformidade legal de atos, contratos ou outros instrumentos geradores de despesa, e, em particular quanto aos instrumentos geradores de dívida pública, verificar a observância de limites de endividamento e suas finalidades, o que envolve necessariamente, e nessa medida, o controlo de dívida pública fundada (Art.º 44.º, n.ºs 1 e 2, da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas [LOPTC]), estando sujeitos à sua incidência todos os atos, contratos e instrumentos de que resulte aumento de dívida pública fundada, nomeadamente de autarquias locais (Art.º 46.º, n.º 1, alínea a), com referência aos artigos 2.º, n.º 1, alínea c), e 5.º, n.º 1, alínea c), da LOPTC); – é de entender, com esses pressupostos, o seguinte:

1) que se encontram sujeitos a fiscalização prévia, não apenas a adenda ao contrato FAM submetido pela entidade fiscalizada, mas todos os atos, contratos ou outros instrumentos de que resultam os novos passivos financeiros de que o Município passou a ser titular e com aquela conexos (decisões ou deliberações de órgãos municipais, instrumentos contratuais ou outros, etc., de que resultem assunções de encargos financeiros correlacionados com essa adenda, designadamente os que a entidade fiscalizada enviou a título meramente instrutório, mas não os submetendo a expresso pedido de fiscalização prévia, com base no erróneo entendimento, por aquela sustentado, de que os mesmos não estariam sujeitos a visto prévio e de que a sua inclusão num novo PAM supriria a omissão dessa submissão);

2) que a prévia verificação da legalidade e regularidade financeira de todos esses atos, contratos e outros instrumentos, autonomamente considerados, constitui pressuposto essencial da apreciação da presente adenda ao contrato FAM;

3) que apenas com a submissão de todos esses atos, contratos e outros instrumentos a fiscalização prévia, por iniciativa da entidade fiscalizada, se mostrarão cumpridos por esta os respetivos ónus de alegação e prova do preenchimento dos requisitos legais para obtenção do visto (tal como resultam do disposto no Art.º 81.º, n.º 1, da LOPTC e das instruções para que esta norma remete, bem como nos Art.ºs 5.º a 8.º, 414.º e 417.º, n.º 2, do Código de Processo Civil (CPC), ex vi do Art.º 80.º da LOPTC);

4) que o incumprimento desses ónus provocará a inviabilidade de apreciação do pedido de fiscalização prévia da presente adenda ao contrato FAM, configurando assim, em termos processuais, uma situação de manifesta improcedência do pedido, determinante de indeferimento liminar, a conhecer oficiosamente por este tribunal, ao

abrigo do disposto, com as devidas adaptações, nos Art.ºs 278.º, n.º 1, alínea e), 576.º, n.º 2, 578.º e 590.º, n.º 1, todos do CPC, ex vi do Art.º 80.º da LOPTC;

5) que essa situação de manifesta improcedência do pedido, ainda que conduza à prolação de decisão de indeferimento liminar, não obsta à formulação de novo pedido de fiscalização prévia do mesmo instrumento noutro processo, desde que sejam cumpridas as condições necessárias e suficientes à sua apreciação de mérito – ou seja, no presente caso, fazendo acompanhar esse outro pedido da formulação de idêntico pedido quanto aos atos, contratos ou outros instrumentos de que depende a apreciação da adenda ao contrato FAM;

6) que, em todo o caso, uma tal decisão não será proferida sem que seja ainda concedida, no próprio processo em que se verifique a inviabilidade do pedido, oportunidade de suprimento da sua insuficiência, em conformidade com o disposto nos n.ºs 3 e 4 do Art.º 590.º do CPC, ex vi do Art.º 80.º da LOPTC (o que corresponde, concomitantemente, ao cumprimento do contraditório, em momento prévio à eventual prolação de decisão de indeferimento liminar, ao abrigo do Art.º 13.º, n.º 3, da LOPTC e do artigo 3.º, n.º 3, do CPC, ex vi do Art.º 80.º da LOPTC) – ou seja, no presente caso, permitindo a reformulação do pedido de fiscalização prévia, mediante a submissão também a visto prévio dos atos, contratos ou outros instrumentos de que depende a apreciação da adenda ao contrato FAM;

7) que esse suprimento da insuficiência do pedido de fiscalização prévia terá necessária implicação na contagem dos prazos previstos nos Art.ºs 82.º, n.º 1, e 85.º, n.º 1 (em particular, do prazo perentório neste estabelecido), da LOPTC, os quais só poderão começar a correr, e desde o seu início, após a integral apresentação e submissão a visto prévio de todos os novos atos, contratos e outros instrumentos sujeitos a apreciação, por só então o pedido se encontrar completamente reformulado – ou seja, no presente caso, o termo inicial da contagem desses prazos será determinado pela data de receção do último ato, contrato ou outro instrumento de que dependa a apreciação da adenda ao contrato FAM.

II. Assim, em Sessão Diária de Visto, decide-se determinar a devolução da presente adenda contratual, a fim de conceder à entidade fiscalizada oportunidade de suprimento da insuficiência do seu pedido de fiscalização prévia, convidando-a à reformulação desse pedido, em conformidade com o supra exposto, e ao abrigo do Art.º 590.º, n.ºs 3 e 4, do CPC, ex vi do Art.º 80.º da LOPTC (e ainda para os efeitos dos Art.ºs 13.º, n.º 3, da LOPTC e 3.º, n.º 3, do CPC, também ex vi do Art.º 80.º da LOPTC), com as seguintes advertências:

(i) que, não procedendo a esse suprimento, será indeferido liminarmente o pedido de fiscalização prévia formulado no presente processo, pelos fundamentos supra indicados, com a conseqüente não apreciação do presente ato (adenda ao contrato FAM) submetido a visto prévio;

(ii) que, procedendo a esse suprimento, os prazos previstos nos Art.ºs 82.º, n.º 1, e 85.º, n.º 1, da LOPTC apenas iniciarão a respetiva contagem após a receção por este Tribunal do último ato, contrato ou outro instrumento de que dependa a apreciação do presente ato (adenda ao contrato FAM) submetido a visto prévio.”

- 2.11 No seguimento daquela devolução, o MVRSA procedeu à reabertura do mesmo processo, e, nessa sequência, foi proferida, em sessão diária de visto de 15/09/2023, decisão que determinou o indeferimento do respetivo processo de fiscalização prévia com a consequente não apreciação da Adenda submetida a visto prévio nos seguintes termos:

«DESPACHO

I. Questões de legalidade suscitadas

O Município de Vila Real de Santo António submeteu a fiscalização prévia este instrumento contratual denominado “Adenda ao contrato de empréstimo de assistência financeira celebrado no dia 11 de maio de 2016” assinado com o Fundo de Apoio Municipal em 07/10/2020.

Este instrumento contratual, agora submetido a visto, foi já anteriormente analisado no âmbito do processo de fiscalização prévia n.º 3511/2020, processo esse iniciado pelo Município através de requerimento datado de 21/12/2020, mas que não logrou obter resposta ao despacho do Tribunal proferido em sessão diária de visto de 16/02/2021, razão pelo qual, após insistência sem resposta, foi declarado extinto em 26/01/2022 por inércia processual da entidade fiscalizada.

Na decisão anterior foi determinada a devolução desta adenda contratual à entidade municipal em causa, a fim de conceder à entidade fiscalizada oportunidade de suprimento da insuficiência do seu pedido de fiscalização prévia, convidando-a à reformulação desse pedido, em conformidade com o supra exposto, e ao abrigo do Art.º 590.º, n.ºs 3 e 4, do CPC, ex vi do Art.º 80.º da LOPTC (e ainda para os efeitos dos Art.ºs 13.º, n.º 3, da LOPTC e 3.º, n.º 3, do CPC, também ex vi do Art.º 80.º da LOPTC), com a advertência que a não se proceder a esse suprimento se passaria a indeferir o pedido de fiscalização prévia formulado no presente processo, com a consequente não apreciação do presente ato (adenda ao contrato FAM) submetido a visto prévio.

E, na verdade, neste ofício agora apresentado para a reabertura do processo, subscrito pelo seu Presidente da Câmara, não se dá uma respostas às questões suscitadas, tanto no que respeita ausência de identificação ou apresentação de um verdadeiro instrumento contratual com a revisão ao Contrato PAM, como na apresentação a visto dos processos de fiscalização prévia relativos aos atos e contratos de que depende a apreciação da adenda contratual em análise no presente processo, pois os mesmos ainda que apresentados ainda não se encontram concluídos pois não foram objeto de decisão por parte deste Tribunal.

Por outro lado, sublinha-se a evidente desatualização dos pressupostos em que assentou a revisão do Programa de Ajustamento Municipal face ao lapso de tempo decorrido entre o memorando de enquadramento da revisão do PAM, elaborado pela Direção Executiva do FAM em 2019, e a presente data.

No que respeita à questão à falta de identificação ou apresentação do instrumento contratual com a revisão ao Contrato PAM.

Sabe-se que a Lei n.º 53/2014, de 25 de agosto, aprovou o Regime Jurídico da Recuperação Financeira Municipal (RJRFM) e regulamentou o Fundo de Apoio Municipal (FAM).

Nos termos do n.º 2 do Art.º 1.º, do n.º 1 do Art.º 4.º, dos n.ºs 1 e 5 do Art.º 23.º, e dos capítulos II a IV do Título III do referido diploma, o processo de recuperação financeira municipal, consagrado no RJRFM, traduz-se na adoção de medidas jurídicas e financeiras que permitam aos municípios que se encontram na situação de rutura financeira atingir e respeitar o limite da dívida total previsto no artigo 52.º da Lei n.º 73/2013, de 9 de março. Tais medidas são de reequilíbrio orçamental, de reestruturação da dívida e de assistência financeira através do Fundo de Apoio Municipal. Estas medidas integram o Plano de Ajustamento Municipal (PAM) celebrado entre os municípios em causa e o FAM.

Nesse enquadramento, a adenda contratual agora apresentada parte de pressupostos não verificados uma vez que não é acompanhada da revisão do Plano de Ajustamento Municipal (PAM).

Neste seu ofício de reabertura do processo o Município reitera aquilo que anteriormente informou, não logrando evidenciar o instrumento jurídico que titula a revisão do contrato PAM anteriormente assinado. Sublinhando-se que o Município propendeu anteriormente no sentido de considerar que “A Revisão do Programa de Ajustamento Municipal deste Município materializa-se no Contrato de Empréstimo de Assistência Financeira através da adenda acima descrita e já submetida”. não autonomizando dessa forma o instrumento jurídico que titula a revisão do contrato PAM anteriormente assinado.

Ora, reitera-se que não se encontra nenhum instrumento contratual com a revisão ao Contrato PAM exigida nos termos do Art.º 33.º da Lei n.º 53/2014, na instrução processual realizada pela entidade apresentante.

Desta instrução processual consta, antes, um despacho proferido pelo Ministro das Finanças em 29/12/2021 que autoriza o Fundo de Apoio Municipal a:

“1. à manutenção da garantia prestada relativamente aos empréstimos concedidos ao Município de Vila Real de Santo António pelo consórcio de bancos formado pela CGD\ Novo Banco\ Santander, no montante total de 20.674.968 €;

2. à concessão de garantia aos empréstimos concedidos pelo BCP até ao montante de 22.300.878,28 €.”

Mais constam do processo três contratos para prestação de garantia autónoma assinados pelo Fundo de Apoio Municipal, Banco Comercial Português e Município de Vila Real de Santo António no âmbito do acordo de reprogramação de empréstimos concedidos pelo referido Banco à VRSA - Sociedade de Gestão Urbana, EM SA no valor € 12.197.857,16, € 7.405.237,30 e € 2.697.783,82, o que perfaz o valor global de € 22.300.878,28.

E constam igualmente dessa instrução processual diversas deliberações da Assembleia Municipal de Vila Real de Santo António datadas de 2021 que autorizam o Município a assumir, por cedência da posição contratual, a posição da VRSA - Sociedade de Gestão Urbana, EM SA em diversos contratos de financiamento bancário inicialmente contraídos pela referida empresa local, detida a 100% pelo Município e que alegadamente se encontra em processo de liquidação.

Sendo que os instrumentos que materializam as referidas cedências de posição contratual também se encontram juntas ao processo.

No que concerne à apresentação a visto dos processos de fiscalização prévia relativos aos atos e contratos de que depende a apreciação da adenda contratual.

O cumprimento da advertência proferida por este Tribunal na decisão devolutiva anterior apenas se poderá ter por concretizada após a integração apresentação e submissão a visto prévio de todos os novos atos, contratos e outros instrumentos jurídicos sujeitos a apreciação, por só então o pedido se encontrar completamente formulado.

Ora, essa integral apresentação e submissão a visto não se encontra concluída na medida em que os processos de fiscalização prévia relativos aos atos e contratos de que depende a apreciação da Adenda em análise no presente processo não se encontram concluídos pois não foram objeto de decisão por parte do Tribunal.

Note-se que a apreciação da adenda contratual aqui apresentada se encontra dependente da prévia apreciação e decisão dos processos de fiscalização prévia relativos aos atos e contratos na medida em que condicionam a fixação do valor e extensão daquela primeira.

Com efeito, a situação dos processos relativos a esses atos e contratos é a seguinte:

Processo n.º 90/2023: Devolução pelo Tribunal na sequência de despacho proferido em sessão diária de visto de 05/04/2023;

Processo n.º 91/2023: Devolução pelo Tribunal na sequência de despacho proferido em sessão diária de visto de 05/04/2023;

Processo n.º 487/2023: Devolução pela Unidade de Apoio Técnico em 13/04/2023;

Processo n.º 481/2023: Devolução pelo Tribunal na sequência de despacho proferido em sessão diária de visto de 22/05/2023;

Processo n.º 571/2023: Devolução pelo Tribunal na sequência de despacho proferido em sessão diária de visto de 07/06/2023;

Processo n.º 574/2023: Devolução pelo Tribunal na sequência de despacho proferido em sessão diária de visto de 07/6/2023.

Não tendo o Município promovido até à presente data a satisfação do pedido de esclarecimentos e de junção de documentação constante dos despachos proferidos pelo Tribunal e da devolução da Unidade de Apoio Técnico, de forma a permitir a sua reabertura.

No que respeita à desatualização dos pressupostos em que assentou a revisão do Programa de Ajustamento Municipal.

O próprio Município apresentante assume, na sua resposta, a desatualização da adenda, mas pugna por esta apresentação a visto deixando para momento posterior a revisão do PAM, o que não se enquadra como admissível face aos pressupostos legais para a assistência financeira.

Pois decorridos que são mais de 2 anos sobre a outorga da adenda agora (de novo) submetida a visto, não se pode considerar a mesma apta para alcançar os objetivos de recuperação financeira municipal que a lei preconiza face ao disposto nos Art.ºs 23.º, n.º 5, 33.º, 43.º, n.º 1 e 44.º n.º 2 da citada Lei n.º 53/2014 (RJRFM).

Nessa certeza, há que de novo deixar claro, que a fiscalização prévia a seu cargo tem por fim, designadamente, verificar a conformidade legal de atos, contratos ou outros instrumentos geradores de despesa, e, em particular quanto aos instrumentos geradores de dívida pública, verificar a observância de limites de endividamento e suas finalidades, o que envolve necessariamente, e nessa medida, o controlo de dívida pública fundada (Art.º 44.º, n.ºs 1 e 2, da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas [LOPTC]), estando sujeitos à sua incidência todos os atos, contratos e instrumentos de que resulte aumento de dívida pública fundada, nomeadamente de autarquias locais (Art.º 46.º, n.º 1, alínea a), com referência aos artigos 2.º, n.º 1, alínea c), e 5.º, n.º 1, alínea c), da LOPTC).

Nesse pressuposto, entende-se que a entidade municipal aqui apresentante não cumpriu como ónus de alegação e prova do preenchimento dos requisitos legais para obtenção do visto (tal como resultam do disposto no Art.º 81.º, n.º 1, da LOPTC e das instruções para que esta norma remete, bem como nos Art.ºs 5.º a 8.º, 414.º e 417.º, n.º 2, do Código de Processo Civil (CPC), ex vi do Art.º 80.º da LOPTC).

E que o incumprimento desses ónus determina a inviabilidade de apreciação do pedido de fiscalização prévia da presente adenda ao contrato FAM, configurando assim, em termos processuais, uma situação de manifesta improcedência do pedido, fundamento

de indeferimento liminar, a conhecer oficiosamente por este tribunal, ao abrigo do disposto, com as devidas adaptações, nos Art.ºs 278.º, n.º 1, alínea e), 576.º, n.º 2, 578.º e 590.º, n.º 1, todos do CPC, ex vi do Art.º 80.º da LOPTC.

II. Assim, em Sessão Diária de Visto, decide-se determinar o indeferimento deste pedido de fiscalização prévia, nos moldes acima expostos e fundamentados, com a consequente não apreciação do presente ato (adenda ao contrato FAM) submetido a visto prévio.»

- 2.12 Sendo ainda de destacar, que foi recusado o visto, através do acórdão n.º 28/2023, 1.ª Secção-SS, de 31/10/2023, ao acordo de cessão de posição contratual celebrado com o Banco Comercial Português objeto do processo n.º 481/2023 em que o Município assumiria a posição contratual da VRSA - Sociedade de Gestão Urbana, EM S.A. em 5 contratos de empréstimo originariamente assinados pela sua empresa municipal.

Da tramitação destes autos

- 2.13 Em 17/04/2023, através dos ofícios n.º 12894/2023 e 12902/2023, foi comunicado ao MVRSA,elo Departamento de Fiscalização Prévia (DFP) nos seguintes termos:

- 1. Tendo em conta o disposto no artigo 61.º, n.os 1 e 12, da Lei n.º 50/2013, de 31 de agosto, informe em que data foi deliberada a dissolução da VRSA - Sociedade de Gestão Urbana EM SA, enviando a documentação comprovativa.*
- 2. Não sendo a internalização a única opção para a dissolução da VRSA - Sociedade de Gestão Urbana EM SA e tendo em consideração a situação de rutura financeira do Município (vd. artigo 61.º, n.º 2 da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro) informe com que pressupostos foi deliberada a internalização da totalidade do ativo e do passivo da referida empresa local no Município e como foram estimados os respetivos impactos financeiros, em particular na dívida total e na capacidade do Município em assegurar o seu serviço de dívida e, ainda, caso essa capacidade tenha sido ultrapassada de que forma foi observado o disposto na alínea a) do n.º 3 do artigo 52.º do RFALEI;*
- 3. Esclareça em que situação se encontra o processo de dissolução e liquidação da VRSA - Sociedade de Gestão Urbana EM SA, enviando o respetivo plano e as contas mais recentes.*
- 4. Por referência a este plano informe qual o montante de passivos financeiros a assumir pelo Município, discriminando-os.*
- 5. Relativamente à submissão do instrumento contratual em análise na Plataforma eContas esclareça de forma fundamentada:*

a) O prazo de 35 anos indicado considerando que a cláusula 5.º do contrato de financiamento reembolsável à Operação POVT-12-0146-FCOES-000227 assinado em 31/05/2012 que se pretende modificar prevê um prazo de execução de 15 anos;

b) O montante de € 536.084,68 indicado a título de respetivo valor;

(no processo n.º 574/2023:

a) O prazo de 35 anos indicado considerando que a cláusula 5.º do contrato de financiamento reembolsável à Operação POVT-12-0146-FCOES-000227 assinado em 25/07/2017 que se pretende modificar prevê um prazo de execução de 10 anos;

b) O montante de € 1.903.910,15 indicado a título de respetivo valor;)

c) A finalidade indicada “Empréstimo para Recuperação Financeira” considerando que o instrumento contratual em análise pretende materializar a substituição do mutuário originário em contrato de financiamento reembolsável.

6. *Sem prejuízo da resposta ao ponto anterior esclareça e justifique legalmente o facto de a 1.ª Adenda ao Contrato de Financiamento Reembolsável à Operação POVT-12-0146-FCOES-000227 celebrado em 31/05/2012 submetida a visto:*

a) Não se encontrar acompanhada pelo contrato que se pretende modificar e do respetivo plano de pagamento de juros e de amortização de capital atualizado à data de aprovação da cessão;

b) Ser omissa relativamente aos elementos essenciais da relação contratual, nomeadamente: prazo de maturidade, respetivo capital e taxa de juro aplicável e spread.

7. *Esclareça de que forma a 1.ª Adenda em análise fixa a dívida financeira a que o Município se vinculou.*

8. *Tendo presente o disposto no n.º 2 do artigo 4.º do RFALEI e na alínea c) do n.º 1 do artigo 59.º do RJAL informe se, previamente à deliberação municipal que aprovou o acordo de cessão da posição contratual, foram devidamente calculados os encargos anuais e plurianuais (amortizações, juros e outros encargos) que tal acordo implicou e a sua relevância para a dívida total e para o serviço de dívida do Município e demonstre que os respetivos encargos plurianuais foram devidamente autorizados pela Assembleia Municipal, nos termos dos n.os 1 e 6 do artigo 22.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho, remetendo cópia da ata da respetiva reunião de acordo com o disposto no artigo 8.º da Resolução n.º 3/2022-PG, acompanhada da documentação que lhe serviu de suporte.*

9. *Demonstre documentalmente que a deliberação da Assembleia Municipal que aprovou o Acordo de Cessão da Posição Contratual respeitou o disposto no artigo 49.º, n.os 5 e 6, do RFALEI.*

10. *Tendo presente que a atividade da Administração é uma atividade de natureza vinculada à Lei e aos poderes e competências legalmente cometidas aos seus órgãos, esclareça e justifique legalmente a ausência de consagração no clausulado da 1.ª Adenda submetida a visto das deliberações dos competentes órgãos municipais que aprovaram a cessão da posição contratual e a respetiva minuta.*
11. *Informe se o instrumento contratual em análise no presente processo tem alguma relação com a Adenda ao contrato de empréstimo FAM em apreciação no processo de fiscalização prévia n.º 1667/2022 e, em caso afirmativo, qual e por que montante global de despesa se encontra previsto na referida Adenda e nos seus Anexos.*
12. *Mais informe, em caso de incumprimento das obrigações decorrentes do contrato de financiamento reembolsável cujo mutuário se pretende substituir, se a entidade financiadora instaurou ação judicial para satisfação do seu crédito e, em caso afirmativo, por que valor, qual(is) a(s) entidade(s) demandada(s), em que situação se encontra o processo e se o Município registou tal valor em passivo contingente.*
13. *Remeta extrato de conta corrente dos movimentos financeiros (amortização de capital e pagamento de juros e de outra qualquer despesa contratualmente eventualmente prevista independentemente da sua natureza) do contrato de financiamento reembolsável objeto de cessão de posição contratual à data da respetiva autorização por parte do órgão deliberativo e atualizado à presente data.*
14. *Informe se, para o contrato de empréstimo cuja cessão da posição contratual se pretende concretizar, foram ou vão ser prestadas garantias, independentemente da sua natureza, e, em caso afirmativo, quais e por que entidade, enviando a documentação pertinente.*
15. *Remeta, observando o disposto no artigo 8.º da Resolução n.º 3/2022-PG e com a integração da respetiva documentação de suporte, nomeadamente propostas submetidas à aprovação dos competentes órgãos e transcrição de declarações de voto:*
 - a) *Cópia das atas onde constem as deliberações dos órgãos do Município e da VRSA - SGU, EM SA que aprovaram a dissolução da referida empresa local e os respetivos projetos de liquidação, internalização e de transmissão do seu património (ativo e passivo) para o Município;*
 - b) *Cópia das atas, e não minutas das atas, onde constem as deliberações dos competentes órgãos municipais que aprovaram a cessão da posição contratual.*
16. *Remeta, ainda:*
 - a) *Ficha do Município extraída da aplicação da DGAL reportada à prestação de contas de 2019, 2020, 2021 e, se já disponível à data da resposta à presente devolução, à prestação de contas de 2022;*

b) Fichas do Município extraídas da aplicação da DGAL relativas aos trimestres de 2022 disponíveis;

c) Mapas V e VII da Resolução n.º 3/2022-PG reportados a 01/01/2021, 30/06/2021 e a 31/12/2021, assinados e datados pela entidade responsável;

d) Mapa VIII da Resolução n.º 3/2022-PG, assinado e datado pela entidade responsável, que inclua todos os contratos de natureza financeira que o Município assumiu no contexto de liquidação da VRSA - SGU, EM SA;

e) Declaração com indicação do número de membros do órgão deliberativo que aprovou a cessão da posição contratual datada e assinada pela entidade responsável.

17. *Relativamente à cobertura orçamental da despesa decorrente da 1.ª Adenda em análise remeta:*

a) Comprovativo do cabimento e do compromisso da despesa com amortização de capital, pagamento de juros e outros encargos, à data da deliberação da Assembleia Municipal que aprovou a cessão da posição contratual;

b) Comprovativo do registo dos compromissos plurianuais (juros), de acordo com o disposto do artigo 13.º do DL n.º 127/2012, de 21 de junho;

(apenas no processo n.º 571/2023)

c) Mapa de fundos disponíveis referente ao mês da assunção dos compromissos (juros e amortização de capital) obtido a partir da aplicação de gestão orçamental do Município;

d) Mapa de fundos disponíveis referente ao mês da assunção dos compromissos (juros e amortização de capital) obtido a partir da aplicação informática disponibilizada pela DGAL.

2.14 O MVRSA respondeu através dos requerimentos n.º 1027/2023 e 1028/2023, ambos de 22/05/2023, com o seguinte teor:

- 1. A deliberação foi aprovada em sessão extraordinária realizada no dia 5 de julho de 2019, da Assembleia Municipal, conforme certidão em ANEXO 1.*
- 2. Os pressupostos da deliberação, são os que constam na proposta aprovada pelos órgãos municipais e que relevam para o anexo mencionado na resposta ao ponto 1.*
- 3. A liquidação da VRSA – Sociedade de Gestão Urbana EM SA, encontra-se atualmente em fase de registo da escritura de liquidação conforme anexos 2 a 6, que se juntam.*
- 4.*

Rubricas	Valor
Dívida comercial	1 315 848,23 €
	715 495,03 €
	1 604 266,07 €
Dívida empréstimos	26 146 425,62 €
	34 731 380,08 €
Passivos Contingentes	90 000,03 €
Provisões para riscos e encargos	4 808 395,82 €
TOTAL	69 411 810,88 €

5.

- a. *Pese embora o contrato objeto da cessão da posição contratual deter um prazo de 15 anos, dever-se-á considerar que o mesmo se encontra contemplado no âmbito do processo de revisão do PAM, também apresentado para fiscalização prévia e que que pressupõe um prazo de 35 anos;*
- b. *O valor apresentado, regista o valor atualizado em conta corrente a transitar para o Município, condicionado ao visto do Tribunal de Contas sobre o processo de revisão do PAM;*

(no processo n.º 574/2023:

- b. *O valor apresentado, regista o valor atualizado em conta corrente a transitar para o Município, condicionado ao visto do Tribunal de Contas sobre o processo de revisão do PAM, sendo que para o contrato celebrado a 31 de maio de 2012, o montante cifra-se em 1.903.910.15€ e o contrato celebrado a 25 de julho de 2017, releva para o montante de 536.084,68€;*
- c. *Releva para o teor das respostas anteriores dado que se encontra considerado no âmbito do processo de Revisão do PAM.*

6. a. *Na proposta do órgão deliberativo, “ANEXO 3 - Deliberacao AM_Aprovacao Adendas_ADC”, consta o contrato que se pretende modificar, bem como o plano de pagamentos e juros de amortização, que se encontram refletidos na proposta de Revisão do PAM;*

b. *Resposta, releva para a alínea anterior.*

7. *A 1.ª Adenda, altera a designação do segundo outorgante, mantendo válidas a totalidade das cláusulas do contrato celebrado em 31.05.2012. O valor poder-se-á considerar registado no âmbito do processo da Revisão do PAM.*

8. *As propostas remetidas para aprovação dos órgãos municipais da cessão da posição contratual no âmbito do presente contrato submetido, não foram suportadas pelos elementos solicitados, nem constam nelas outros documentos para além dos que neste processo a fiscalização prévia submetido. Deste modo não foram acautelados,*

o cálculo dos encargos anuais e plurianuais, nem cumpridos os n.ºs 1 e 6 do artigo 22.º do DL 197/99, de 8 de junho, entretanto ripristinado - Resol. n.º 86/2011, de 11 de Abril. Releva pois, que se poderá considerar que esta obrigação encontra-se considerada na documentação submetida no âmbito da Revisão do PAM aprovada pelos órgãos municipais e entretanto submetida para fiscalização prévia.

9. *Apenas foi cumprido o n.º 6, do artigo 49.º da RFALEI.*

10. *Importa detalhar o entendimento de consagração no clausulado do Adicional ao Contrato, que não cumpre a Lei.*

11. *Verifica-se a existência de relação com a Adenda ao contrato de empréstimo FAM em apreciação no processo de fiscalização prévia n.º 1667/2022, registando para o efeito o valor de 1 903 910,15 €.*

(no processo n.º 574/2023:

11. *Verifica-se a existência de relação com a Adenda ao contrato de empréstimo FAM em apreciação no processo de fiscalização prévia n.º 1667/2022, registando para o efeito o valor de 1 903 910,15 €, para o contrato celebrado a 31 de maio de 2012 e 536.084,68€, para o contrato celebrado em 25 de julho de 2017;)*

12. *A entidade financiadora ainda não instaurou qualquer ação judicial para satisfação do seu crédito.*

13.

EMPRÉSTIMOS	CAPITAL EM DÍVIDA 31/dez/22
BCP 160115971	11 679 633,65 €
BCP 138814771	318 365,00 €
BCP 149843671	7 107 763,86 €
BCP 134661231	2 589 412,05 €
BCP 137696361	769 539,65 €
BEI 227 (POVT)	1 903 910,15 €
BEI 227-2 (POVT)	536 084,68 €
BEI 228 (POVT)	7 423 412,82 €
MONTEPIO	2 403 258,22 €
TOTAL	34 731 380,08 €

14. *Para este empréstimo em particular não vão ser prestadas garantias, pese embora a sua consideração na alínea b), do n.º 1 da cláusula segunda da Adenda ao Contrato de Empréstimo de Assistência Financeira celebrado no dia 11 de maio de 2016 e que consta no processo de fiscalização prévia n.º 1667/2022.*

15.

a. ANEXOS 1 a 8

b. ANEXOS 9 a 13

16.

a. ANEXOS 14 a 16

b. ANEXOS 17 a 19

c. ANEXOS 20 a 21

d. ANEXOS 22

17. O contrato levado a cessão da posição contratual à data da deliberação da Assembleia Municipal não detém os elementos solicitados para resposta às alíneas a) a d).

2.15 Em Sessão Diária de Visto de 07/06/2023 foi determinada nova devolução ao MVRSA nos seguintes termos:

I. Questões de legalidade suscitadas por estes aditamentos contratuais

Tal como evidenciado nos autos, os contratos de empréstimo que se pretendem transferir para a esfera do Município através dos instrumentos contratuais em análise representam para a entidade fiscalizada dívida pública fundada nova, sendo que a sua eficácia depende do cumprimento da exigência de submissão a fiscalização prévia, nos termos da alínea a) do n.º 1 do Art.º 46.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC).

Como expressamente admite a entidade fiscalizada, existe uma relação entre os dois instrumentos contratuais em análise e a adenda submetida a visto no processo n.º 1667/2022, sendo que os respetivos valores a considerar para efeitos dessa adenda são de € 1.903.910,15 e de 536.084,68 respetivamente.

Importa, para mais, lembrar que este Tribunal de Contas (TdC) proferiu, em SDV de 13/01/2023, no âmbito do processo n.º 1667/2022, uma decisão devolutiva e na qual advertiu o Município que se encontram sujeitos a fiscalização prévia todos os atos, contratos ou outros instrumentos de que resultam os novos passivos financeiros de que o mesmo passou a ser titular e que a prévia verificação da legalidade e regularidade financeira de todos esses atos, contratos e outros instrumentos, autonomamente considerados, constitui pressuposto essencial da apreciação da adenda ao contrato de assistência financeira Fundo de Apoio Municipal (FAM).

Assim, demonstra-se que para além dos instrumentos contratuais em análise se mostrarem conexionsados com a descrita Adenda ao contrato FAM em apreciação no processo n.º 1667/2022, integram um conjunto de outros instrumentos contratuais submetidos a visto nos processos n.ºs 90, 91 e 481/2023 e que formalizam modificações subjetivas a contratos de financiamento originariamente celebrados pela sua empresa local VRSA, Sociedade de Gestão Urbana, E.M, S.A. - Em Liquidação sucedendo o Município na sua posição de mutuário.

Neste sentido, suscitam-se diversas questões que urge esclarecer ou documentar:

- O facto de os instrumentos contratuais em análise não se encontrarem acompanhados pelos contratos que se pretendem modificar e dos respetivos planos de pagamento de juros e de amortização de capital atualizados à data de aprovação da cessão com a consequente omissão relativamente aos elementos essenciais da relação contratual, nomeadamente: prazo de maturidade, respetivo capital e taxa de juro aplicável e spread.

- A inobservância da exigência legal de aprovação das cessões de posição contratual tituladas através dos instrumentos contratuais em análise por maioria absoluta conforme previsto no referido n.º 6 do Art.º 48.º do Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais (RFALEI).

- A ausência de ponderação da relevância da decisão de internalização na capacidade de endividamento do Município, em que termos foi essa capacidade ultrapassada e como foi dado cumprimento ao disposto na alínea a) do n.º 3 do Art.º 52.º do RFALEI.

- O facto de a deliberação que aprovou a internalização da VRSA, Sociedade de Gestão Urbana, E.M, S.A. - Em Liquidação não ter sido acompanhada de um efetivo cálculo dos respetivos impactos financeiros, em particular na dívida total e na capacidade do Município em assegurar o seu serviço de dívida.

- A assunção da despesa decorrente dos dois instrumentos contratuais em análise perante uma situação de existência de fundos disponíveis negativos. Na verdade, a documentação remetida, nomeadamente os Mapas IV da Resolução n.º 3/2022-PG e os mapas auxiliares ao preenchimento on-line dos montantes de fundos disponíveis, evidencia a existência de fundos disponíveis negativos e que, nos termos dos Art.ºs 5.º, n.º 3, da Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro, e 7.º, n.º 3 do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de julho, a falta de fundos disponíveis para suportar a despesa gera a nulidade do respetivo instrumento contratual e do compromisso assumido.

- A ausência de remessa de extratos de conta corrente de movimentos financeiros (amortização de capital e pagamento de juros e de outra qualquer despesa contratualmente prevista independentemente da sua natureza) dos contratos objeto de cessão de posição contratual.

Acrescente-se que são fundamento de recusa de visto a ilegalidade que implique nulidade, a violação direta de normas financeiras ou que altere ou possa alterar o respetivo resultado financeiro (cfr. Art.º 44.º, n.º 3, alíneas a), b) e c), da LOPTC).

II. Assim, em Sessão Diária de Visto, decide-se determinar a devolução à entidade requerente para, nos termos propostos no relatório que antecede do Departamento de Fiscalização Prévia (DFP), pontos 10.1 a 10.6 da Conclusão (V), vir esclarecer o processo e juntar documentação aí aludida tomada em falta, sobre todos os pontos em dúvida acima referidos e, bem assim, apresentar pronúncia (no exercício do direito ao contraditório – cfr. Art.º 13.º da LOPTC) sobre as questões de legalidade acima mencionadas e que podem vir a fundamentar uma recusa de visto dos descritos instrumentos contratuais.

2.16 O MVRSA respondeu através dos requerimentos n.ºs 2840/2023 e 2841, de 30/10/2023, nos seguintes termos:

“Em resposta ao ofício identificado em epígrafe, vem o Município de Vila Real de Santo António apresentar os esclarecimentos solicitados.

- 1. No que concerne à solicitada junção do contrato de financiamento que a Adenda visa modificar, informa-se esse Douto Tribunal que o mesmo já integra o processo, a folhas 10 e seguintes do “Anexo 3 – Deliberação AM_Aprovação Adendas_ADC”, junto com a instrução inicial. No que se refere ao plano de pagamento de juros e amortização de capital atualizado à data da cessão, informa-se que tal documento não integrou a proposta aprovada pela mencionada deliberação da Assembleia Municipal, nem tão pouco existe registo do mesmo nos arquivos do Município.*
- 2. Relativamente à decisão de internalização da atividade da VRSA, SGU, EM, SA, os respetivos fundamentos encontram-se exclusivamente na proposta que suportou a deliberação da Assembleia Municipal de 5 de julho de 2019, através da qual foi aprovada a dissolução com entrada em liquidação e internalização da VRSA SGU, SA e o plano de internalização das atividades no Município, bem como na proposta que suportou a deliberação da Assembleia Municipal de 1 de outubro de 2019, através da qual foi aprovada a alteração ao plano de dissolução com entrada em liquidação e internalização da VRSA, SGU, as quais se juntam à presente comunicação (Anexos I e II).*

3. *Do mesmo modo não se encontram registos no Município de quaisquer documentos adicionais que habilitem a responder ao pedido de esclarecimentos quanto à análise do impacto de tal decisão na capacidade de endividamento do Município, nem tão pouco no que respeita à previsão e definição da realização de despesa no momento da aprovação da cessão da posição contratual.*
4. *No que se refere à maioria com que foi aprovada a deliberação de aprovação da cessão de posição contratual, a ata da Assembleia Municipal junta ao processo como Anexo 4 indica que a proposta foi aprovada por maioria, com o voto de qualidade do Presidente da Assembleia Municipal.*
5. *Importa, assim, sublinhar que o processo de fiscalização prévia se encontra instruído com todos os documentos que, in illo tempore, suportaram a decisão de internalização e consequente cessão de posição contratual no âmbito do contrato aqui em apreço.*
6. *Nestes termos, não obstante o atual Executivo acompanhar o juízo formulado por esse douto Tribunal quanto à insuficiência e inconsistência do processo, não lhe cabe (nem seria juridicamente admissível) colmatar as falhas do processo ou vir, a posteriori, corrigir/aditar/substituir os documentos nos quais se sustentaram tais decisões.*
7. *Acresce que, no âmbito do Relato da Auditoria ao Processo de Reabertura das Contas de 2016 a 2018 da VRSA - Sociedade de Gestão Urbana, E.M., S.A., promovida por esse Tribunal (Proc. Processo N.º 24/2020 – AUDIT, 2ª Secção), notificada a este Município para exercício do contraditório, foram levantadas sérias dúvidas quanto à legalidade administrativa e até criminal dos atos que conduziram à decisão de liquidação da VRSA - Sociedade de Gestão Urbana, E.M., S.A., a qual subjaz à respetiva internalização e consequente assunção dos encargos financeiros do conjunto de contratos onde se inclui aquele em apreço no presente processo, cuja transferência para a esfera jurídica do Município determinou a necessidade de revisão ao Programa de Assistência Municipal.*
8. *No que se refere à existência de fundos disponíveis negativos importa clarificar o seguinte:*
 - i) *Não obstante a eficácia da cessão contratual em apreço no presente processo ter ficado expressamente dependente da prolação de visto prévio ou declaração de conformidade por parte desse Douto Tribunal, a respetiva dívida foi imediatamente reconhecida nas contas do Município, com reflexo inexorável nos respetivos Fundos Disponíveis;*
 - ii) *A par da submissão de 6 processos de fiscalização prévia atinentes à cessão de posição contratual no âmbito de contratos de financiamento, conjunto onde se insere o contrato ora escrutinado, foi igualmente sujeita à fiscalização prévia desse*

Tribunal a revisão do Programa de Assistência Municipal (PAM), no âmbito do Processo n.º 1667/2023;

- iii) O contrato celebrado com o Fundo de Assistência Municipal inclui idêntica condição suspensiva de eficácia (a emissão de visto prévio ou declaração de conformidade), pelo que o Município não reconheceu contabilisticamente a respetiva receita, uma vez mais, com impacto significativo nos respetivos Fundos Disponíveis;*
 - iv) Refira-se ainda que, como é do conhecimento do Tribunal, a revisão do PAM foi motivada exclusivamente pela necessidade de o Município fazer face à dívida resultante da liquidação e internalização da atividade da SGU, visando, precisamente, dotá-lo de meios financeiros para a assumir;*
 - v) Ora, no âmbito do processo de fiscalização n.º 1667/2023 (revisão do PAM) veio esse Douto Tribunal indeferir o pedido de fiscalização prévia, por considerar que "(...) a apreciação da adenda contratual aqui apresentada [adenda ao contrato de assistência municipal] se encontra dependente da prévia apreciação e decisão dos processos de fiscalização prévia relativos aos atos e contratos [cessão de posição contratual no âmbito dos 6 contratos de financiamento] na medida em que condicionam a fixação do valor e extensão daquela primeira."*
 - vi) Donde o Município se vê a braços com um enigma de resolução aparentemente impossível: no âmbito do processo de fiscalização prévia da revisão do PAM fica dependente da condição de emissão de visto nos processos atinentes à cessão de posição contratual no âmbito dos 6 contratos de financiamento, enquanto, por seu turno, no âmbito destes 6 processos é obrigado a demonstrar a existência de fundos disponíveis positivos, a qual expressa e assumidamente depende da eficácia da revisão do PAM e, assim, da emissão do respetivo visto.*
- 9. Com o devido respeito por esse Douto Tribunal, não é possível descortinar uma saída jurídica para esta situação absolutamente kafkiana, a qual está a paralisar a atividade do Município e a sua capacidade de cumprir com as suas atribuições junto da população que serve.*

Neste sentido, e estando o processo de fiscalização prévia instruído com todos os documentos que integraram o processo de aprovação das decisões em causa, não é possível ao Município juntar quaisquer elementos adicionais, mantendo a inteira disponibilidade para colaborar com esse Douto Tribunal em quaisquer outros aspetos que repute necessários, com vista à célere prolação de uma decisão no âmbito do presente processo que coloque um ponto final na incerteza jurídica que há demasiado tempo condiciona o normal funcionamento desta Autarquia."

II.2 FACTOS NÃO PROVADOS

3 Não deixaram de ser provados quaisquer factos alegados.

II.3 MOTIVAÇÃO DA MATÉRIA DE FACTO

4 No que respeita à matéria de facto considerada provada baseou-se o respetivo juízo probatório 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 reconhecida 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 Art.º 81.º, n.º 1, da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC), as instruções constantes da Resolução n.º 3/2022 da 1.ª Secção do Tribunal de Contas, aprovada ao abrigo do Art.º 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 Art.º 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 Art.ºs 5.º a 8.º, 414.º e 417.º, todos do Código de Processo Civil (CPC) *ex vi* Art.º 80.º da LOPTC.

7 Não se reconhecem factos não provados nas alegações e justificações apresentadas nestes autos.

III FUNDAMENTAÇÃO DE DIREITO

III.1 Estrutura da apreciação jurídica

8 A fiscalização prévia da 1.ª Secção do TdC constitui uma competência própria deste tribunal, cuja intervenção nessa sede é provocada (dependente de impulso exógeno) e tipificada, por referência a uma previsão normativo-legal que compreende um âmbito subjetivo (entidades) e outro âmbito objetivo (atos e contratos), ambos delimitadores, na sua integração, do que está sujeito a fiscalização prévia — enquadramento estabelecido, nomeadamente, pelas disposições conjugadas dos Art.ºs 5.º, n.º 1, alínea c), e 46.º a 48.º da LOPTC.

9 Os instrumentos contratuais em análise pretendem concretizar a substituição do seu contraente mutuário originário, a VRSA, *Sociedade de Gestão Urbana, E.M, S.A. - Em Liquidação*, pelo MVRSA, acionista único da referida empresa local, entretanto objeto de dissolução.

- 10 Da instrução processual constata-se a existência de conexão entre os dois contratos objeto de modificação através dos instrumentos contratuais em análise, na medida em que o valor do contrato de financiamento reembolsável à Operação POVT-12-0146-FCOES-000227 celebrado em 25/07/2017, no montante de € 774.039,22, corresponde a um reforço do valor do contrato de financiamento reembolsável à Operação POVT-12-0146-FCOES-000227 anteriormente celebrado em 31/05/2012, reforço esse que, por razões de ordem técnica específicas da gestão de fundos comunitários, apenas pode ser concretizado através da celebração de um novo contrato e não de uma adenda a contrato existente.
- 11 Em sede de instrução do processo de fiscalização prévia n.º 1667/2022, que tem por objeto a *“Adenda ao contrato de empréstimo de assistência financeira celebrado em 11 de maio de 2016”* assinada em 07/10/2020 entre o Município e o Fundo de Apoio Municipal, constatou-se que uma das causas determinantes para a celebração da referida Adenda é o *“aumento da dívida reconhecida, pela dissolução da VRSA- SGU, EM, em liquidação”*.
- 12 Dívida essa que é composta, nomeadamente, por um conjunto de contratos de financiamento bancário anteriormente assinados entre a VRSA - *Sociedade de Gestão Urbana, EM, SA* e diversas instituições bancárias, passivos financeiros esses que o Município assumiu por força da decisão de internalização da empresa local, e enquanto cessionário na respetiva posição contratual.
- 13 Na resposta à devolução deste tribunal, a entidade fiscalizada reconhece expressamente a existência de relação entre os dois instrumentos contratuais em análise e a Adenda submetida a visto no processo n.º 1667/2022 e informou que os respetivos valores a considerar para efeitos dessa Adenda são de €1.903.910,15 e de €536.084,68, respetivamente.
- 14 Os instrumentos contratuais sob fiscalização, do qual resultará o aumento da dívida pública fundada do MVRSA, encontram-se sujeitos a fiscalização prévia do TdC nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 46.º da LOPTC (*“... 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”*).
- 15 Por sua vez, os municípios são entidades abrangidas no plano subjetivo pela fiscalização prévia do TdC, atentas as normas conjugadas dos Art.ºs 2.º, n.º 1, alínea c) e 5.º, n.º 1, alínea c), da LOPTC.

- 16 Entretanto, na pendência da instrução dos presentes processos de fiscalização prévia, veio a ocorrer uma alteração legislativa concretizada pelo Art.º 48.º da Lei n.º 56/2023, de 6 de outubro, que alterou o Art.º 47.º da LOPTC no sentido de consagrar, na alínea i) do seu n.º 1, a isenção da sujeição a processo de fiscalização prévia relativamente a “contratos interadministrativos”.
- 17 Nesse conspecto, há que ponderar, agora, das seguintes questões jurídicas:
- 17.1 da questão prévia relativa à eventual não submissão a visto das adendas em análise, em face da aludida alteração legislativa consagradora de uma isenção;
 - 17.2 do não cumprimento do ónus de alegação e prova dos requisitos legais para a obtenção do visto neste processo de fiscalização prévia;
 - 17.3 da preterição de um procedimento prévio válido e eficaz, da ausência de contabilização da despesa no orçamento municipal e da falta de aprovação da celebração dos instrumentos contratuais por maioria absoluta dos membros da Assembleia Municipal em efetividade de funções;
 - 17.4 da falta de capacidade de endividamento do Município de Vila Real de Santo António;
 - 17.5 inexistência de fundos disponíveis por parte do Município de Vila Real de Santo António, para suportar o compromisso correspondente à despesa gerada pelos atos submetidos a fiscalização;
 - 17.6 da violação do Art.º 46.º, n.º 1, al a), da LOPTC e da ineficácia do acordo de cessão quando assume dívida titulada por diversos atos e contratos que não foram previamente submetidos a visto deste TdC; e
 - 17.7 dos efeitos das ilegalidades verificadas no processo de fiscalização prévia: recusa de visto.

III.2 Da questão prévia relativa à eventual não submissão a visto das adendas em análise, em face da aludida alteração legislativa consagradora de uma isenção à fiscalização prévia

- 18 Considerando a natureza das partes envolvidas nos presentes instrumentos contratuais e o respetivo objeto, coloca-se a questão de saber se se aplica a estas adendas contratuais, em apreciação, a isenção legal acima descrita.
- 19 Em ponto prévio teremos de assinalar que a busca de sentido e alcance daquela norma de isenção não pode deixar de ter uma preocupação sistemática, um enquadramento contextualizador e uma preocupação teleológica, para além do enunciado genérico que nos oferece a letra do mesmo preceito legal.

- 20 Porque assim é, entendemos, primeiramente, que esta nova categoria de isenções à fiscalização prévia nunca poderá valer enquanto definição jurídico doutrinal, mas antes como uma tipologia de contratos que na prática jurídico-administrativa e jurisprudencial se assume com um significado comum ou corrente. Assim, a mencionada previsão normativa não pode deixar de partir de uma definição prática ou corrente de contratos interadministrativos, que atenda à sua projeção doutrinal e jurisprudencial mais vincada, mas também à prática instituída no seio da administração pública e nomeadamente no universo das entidades que estão sujeitas, na sua atividade contratual, à fiscalização prévia deste Tribunal de Contas.
- 21 Depois, em segundo lugar, há que não esquecer que não obstante a sua previsão algo excêntrica (em termos legísticos) num pacote legislativo relativo à habitação, a verdade é que se trata de uma norma de isenção de fiscalização prévia que se insere no catálogo das várias alíneas do n.º 1 do Art.º 47.º da LOPTC, portanto, de vocação genérica e com um alcance que não obstante suscitar impressivos problemas de aplicação no seu próprio âmbito não deixa de ter, do mesmo modo, uma intenção legislativa a necessitar de uma maior delimitação e rigor.
- 22 Neste ponto, a isenção em apreço tem de ser equacionada no campo de incidência objetiva e subjetiva da fiscalização prévia, aí percebendo da adequação e clareza que deveriam assumir as alterações legislativas desta natureza até por causa das suas implicações sistémicas, nomeadamente no que respeita às obrigações internacionais assumidas pelo Estado português através do seu sistema de controlo financeiro e das contas públicas (v.g. de verbas incluídas nos fundos europeus), onde se integra o Tribunal de Contas. E, aqui, o intérprete tem de presumir o perfil de uma vontade legislativa adequada e de bom senso, no sentido que lhe dá a ordem jurídica constitucional e os cânones interpretativos (cfr. Art.º 9.º, n.º 3, do Código Civil).
- 23 Por último, em terceiro lugar, a interpretação desta norma de isenção não se pode divorciar, do mesmo modo, do seu campo contextual. Tal como já se afirmou em recente decisão deste TdC nos processos de fiscalização prévia n.ºs 90 e 91/2023, “a isenção introduzida pelo art.º 48.º da Lei n.º 56/2023, de 06/10, ao art.º 47.º, n.º 1, al. i), da LOPTC, só pode ser compreendida como uma isenção relativa aos contratos interadministrativos que se celebrem no âmbito das políticas da habitação ou da “Nova Geração de Políticas de Habitação”.
- 24 É clara a referência da citada Lei n.º 56/2023, a que se procedeu “ao alargamento do âmbito de isenções de fiscalização prévia do Tribunal de Contas”, com “com o objetivo de garantir mais habitação”, conforme se pode retirar do confronto dos seus Art.ºs 1.º, n.ºs 1, 2, al. j), e 3, al. q), e 48.º.

- 25 Ao lado da nova categoria destes contratos interadministrativos o legislador alargou o âmbito da isenção no campo dos arrendamentos às suas prestações complementares (Art.º 48.º desta Lei n.º 56/2013, em alteração à alínea c) do n.º 1 do Art.º 47.º da LOPTC).
- 26 Nesta mesma Lei, que pretende promover a habitação para arrendamento acessível e a uma “nova geração de cooperativismo” (para também promover a habitação acessível), faz-se apelo ao papel em parceria dos beneficiários que se integram no sector público, social ou cooperativo (Art.ºs 3.º e 12.º).
- 27 Depois, no mesmo âmbito da habitação, o Decreto Lei n.º 38/2023, de 29/05, consagrou no seu Art.º 7.º a possibilidade de recurso a contratos interadministrativos pelo IHRU e pela ESTAMO para a “partilha de responsabilidade na gestão e execução do presente decreto-lei, bem como os custos que lhe estão associados “ - cf. também o Art.º 6.º do referido Decreto-Lei.
- 28 Estes diplomas respondem à imposição decorrente da Lei n.º 83/2019, de 03/09 (Lei de Bases da Habitação) e designadamente ao vertido no Art.º 16.º, n.º 7, desta mesma lei, que estipula que a “política nacional da habitação” se desenvolve com a garantia do Estado da “existência de uma entidade pública promotora da política nacional de habitação, que a coordena, garante a articulação com as políticas regionais e locais de habitação e programas de apoio e financiamento e promove a gestão do património habitacional do Estado”.
- 29 Este alargamento do campo de isenção constantes do mencionado Art.º 48.º da Lei n.º 56/2023, de 06/10, enquadram-se, igualmente, nas determinações assumidas na Resolução do Conselho de Ministros n.º 50-A/2018, de 02/05/2018 (que aprovou “o sentido estratégico, objetivos e instrumentos de atuação para uma Nova Geração de Políticas de Habitação”), nos termos da qual se almeja consagrar uma “mudança na forma tradicional de conceber e implementar a política de habitação” que “implica uma reorientação da centralização da política de habitação no objeto - a «casa» - para o objetivo - o «acesso à habitação» -, a criação de instrumentos mais flexíveis e adaptáveis a diferentes necessidades, públicos-alvo e territórios, uma implementação com base numa forte cooperação horizontal (entre políticas e organismos setoriais), vertical (entre níveis de governo) e entre os setores público e privado, incluindo o cooperativo, bem como uma grande proximidade aos cidadãos.”
- 30 Nos termos da referida Resolução, o Governo pretende introduzir uma nova política habitacional que acarreta “uma forte cooperação horizontal (entre políticas e organismos setoriais), vertical (entre a administração central, regional e locais) e entre os setores público, privado e cooperativo, bem como uma grande proximidade aos cidadãos .”

- 31 Assim, podemos concluir, como decorre da aplicação conjugada dos indicados Art.ºs 1.º, n.ºs 1, 2, al. j), e 3, al. q), e 48.º, ambos da citada Lei n.º 56/2023, de 06/10, que a isenção introduzida por este último preceito tem por objetivo, unicamente, garantir este pacote legislativo “mais habitação”. Assegura-se, dessa forma, que a “cooperação horizontal (entre políticas e organismos setoriais), vertical (entre níveis de governo) e entre os setores público e privado” neste específico âmbito tem uma tramitação acelerada, pelo que se isenta os mesmos de visto prévio – cfr. os Art.ºs 7.º do Decreto Lei n.º 38/2023, de 29/05, 16.º, n.º 7, da Lei n.º 83/2019, de 03/09 e a Resolução do Conselho de Ministros n.º 50-A/2018, de 02/05/2018.
- 32 Portanto, a isenção adicionada, pelo citado Art.º 48.º da Lei n.º 56/2023, de 06/10, ao Art.º 47.º, n.º 1, al. i), da LOPTC, só pode ser compreendida como uma isenção relativa aos contratos interadministrativos que se celebrem no âmbito das políticas da habitação ou da “Nova Geração de Políticas de Habitação”.
- 33 Este é o entendimento expresso por este mesmo TdC na indicada decisão nos processos de fiscalização prévia n.ºs 90 e 91/2023, e, ainda, nas decisões nos processos 569/2023, e 1824, 1825 e 2023/2023.
- 34 Certo é que mesmo que não se definisse este âmbito circunscrito de aplicação da aludida isenção ao visto prévio, a verdade é que sempre escaparia a esta categoria de contratos interadministrativos, pelo seu próprio objeto e também por via daquele sentido unânime na prática institucional, jurisprudencial e doutrinal, o objeto das presentes adendas contratuais também não visam, de forma imediata, a contratualização de atribuições e competências das entidades contratantes.
- 35 Não se está a contratar o exercício de competências ou uma prestação por parte de um co-contratante em favor do outro. Está-se, tão somente, a acordar a assunção pelo MVRSA da dívida anteriormente titulada pela VRSA. Ou seja, o objeto do contrato configura, apenas, a assunção de uma posição contratual anteriormente pertencente à VRSA, relativa a uma dívida.
- 36 Portanto, este contrato não visa acordar o exercício de atribuições públicas ou a prossecução de tarefas públicas que estejam legalmente cometidas a qualquer um dos co-contratantes. Não é esse o fim do contrato, que como se disse, visa tão somente a substituição do MVRSA na posição contratual anteriormente assumida pela VRSA, numa dívida que esta tinha perante o EP. No caso, cada uma das entidades co-contratantes está a exercer uma competência que lhe está legalmente imposta.

- 37 E, tal como afirmou este TdC na aludida decisão nos processos de fiscalização prévia n.ºs 90 e 91/2023, “este contrato, em si mesmo e de forma imediata, não altera o leque de direitos e deveres que já resultavam do contrato inicial. No que concerne à alteração do co-contratante VRSA pelo MVRSA é uma decorrência direta do anterior “Acordo de Cessão da Posição Contratual”, que, por sua vez, decorreu da liquidação da VRSA e da sua internalização- cf. Art.ºs 61.º, 62.º, 65.º e 65-A da Lei n.º 50/2012, de 31/08.
- 38 Em suma, a contratualização em apreço tem por fundamento o regime legal imperativo e decorrente da Lei n.º 50/2012, de 31/08 e não uma verdadeira autonomia contratual das entidades envolvidas, no âmbito da qual acordam os termos como pretendem exercer as suas atribuições e competências.
- 39 Para além disso, o objeto do acordo não visa direta e imediatamente ou a título principal a contratualização de tais atribuições e competências. O fundamento da contratualização em questão também não é a cooperação ou a colaboração entre as entidades contratantes.
- 40 O MVRSA quando intervém no contrato prossegue, unicamente, interesses que são próprios – públicos, municipais, relacionados com a internalização do VRSA, mas que são próprios.
- 41 (...) Há um fundamento genérico e comum às partes outorgantes, relativo à prossecução por ambas do interesse público. Porém, para a aferição do fim pelo qual cada uma das partes celebra um contrato interadministrativo há que distinguir, dentro desse interesse mais vasto e comum a toda a Administração Pública, os interesses próprios e que são prosseguidos por cada uma das partes contratantes e que correspondem às atribuições e competências (legais) que lhes estão atribuídas”.
- 42 E, porque assim é, consideram-se que ambas estas adendas contratuais se encontram sujeitas a fiscalização prévia, pelo que passamos a apreciar das questões suscitadas de legalidade e dos fundamentos de recusa de visto.

III.3 Do não cumprimento do ónus de alegação e prova dos requisitos legais para a obtenção do visto neste processo de fiscalização prévia

- 43 A fiscalização prévia a cargo deste TdC tem por fim, designadamente, verificar a conformidade legal de atos, contratos ou outros instrumentos geradores de despesa, e, em particular quanto aos instrumentos geradores de dívida pública, verificar a observância de limites de endividamento e suas finalidades, o que envolve necessariamente, e nessa medida, o controlo de dívida pública fundada (Art.º 44.º, n.ºs 1 e 2, da LOPTC), estando sujeitos à sua incidência todos os atos, contratos

e instrumentos de que resulte aumento de dívida pública fundada, nomeadamente de autarquias locais (Art.º 46.º, n.º 1, alínea a), com referência aos Art.ºs 2.º, nº 1, alínea c), e 5.º, n.º 1, alínea c), todos da LOPTC).

- 44 Tal como evidenciado nos autos, os contratos de empréstimo que o MVRSA pretende transferir para a esfera do Município, através das adendas contratuais em análise, representam para a entidade fiscalizada encargos financeiros relevantes, sendo que a sua eficácia depende do cumprimento da exigência de submissão a fiscalização prévia, nos termos da alínea a) do n.º 1 do citado Art.º 46.º da LOPTC.
- 45 Como expressamente admite a entidade fiscalizada, existe uma relação entre os dois instrumentos contratuais em análise e a adenda submetida a visto no processo n.º 1667/2022, sendo que os respetivos valores a considerar para efeitos dessa adenda são de € 1.903.910,15 e de 536.084,68 respetivamente.
- 46 Importa, para mais, lembrar que este Tribunal de Contas (TdC) proferiu, uma decisão de indeferimento liminar no âmbito desse processo n.º 1667/2022, pelos fundamentos aí expostos.
- 47 Sendo ainda de destacar, no contexto da submissão a fiscalização prévia de atos ou contratos por parte do MVRSA dos quais dependia a apreciação da adenda ao contrato FAM objeto do referido processo n.º 1667/2022, que foi recusado o visto, através do acórdão n.º 28/2023, 1.ª Secção-SS, de 31/10/2023, ao acordo de cessão de posição contratual celebrado com o Banco Comercial Português objeto do processo n.º 481/2023 em que o Município assumiria a posição contratual da VRSA - Sociedade de Gestão Urbana, EM S.A. em 5 contratos de empréstimo originariamente assinados pela sua empresa municipal.
- 48 Assim, demonstra-se que para além dos instrumentos contratuais em análise se mostrarem conexionados com a descrita Adenda ao contrato FAM em apreciação no processo n.º 1667/2022, integram um conjunto de outros instrumentos contratuais submetidos a visto nos processos n.ºs 90, 91 e 481/2023 e que formalizam modificações subjetivas a contratos de financiamento originariamente celebrados pela sua empresa local VRSA, Sociedade de Gestão Urbana, E.M, S.A. - Em Liquidação sucedendo o Município na sua posição de mutuário.
- 49 Na devolução antecedente a este nosso acórdão, para além de abertura de contraditório para eventuais fundamentos de recusa de visto, foi advertida a entidade municipal fiscalizada que faltava esclarecer e documentar um conjunto relevante de matérias.
- 50 Desde logo, o facto das adendas contratuais em análise não se encontrarem acompanhados pelos contratos que se pretendiam modificar e dos respetivos planos de pagamento de juros e de

amortização de capital atualizados à data de aprovação da cessão com a consequente omissão relativamente aos elementos essenciais da relação contratual, nomeadamente: prazo de maturidade, respetivo capital e taxa de juro aplicável e spread.

- 51 Depois, a inobservância da maioria deliberativa para o endividamento, designadamente para a aprovação das cessões de posição contratual tituladas através dos instrumentos contratuais em análise por maioria absoluta (conforme previsto no referido n.º 6 do Art.º 49.º do Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais (RFALEI)).
- 52 Além da ausência de ponderação da relevância da decisão de internalização na capacidade de endividamento do Município, em que termos foi essa capacidade ultrapassada e como foi dado cumprimento ao disposto na alínea a) do n.º 3 do Art.º 52.º do RFALEI, não tendo a mesma internalização (da VRSA, Sociedade de Gestão Urbana, E.M, S.A. - Em Liquidação) sido acompanhada de um efetivo cálculo dos respetivos impactos financeiros, em particular na dívida total e na capacidade do Município em assegurar o seu serviço de dívida.
- 53 Sendo ainda necessário esclarecer o fundamento da assunção da despesa decorrente dos dois instrumentos contratuais em análise perante uma situação de existência de fundos disponíveis negativos. Na verdade, a documentação remetida, nomeadamente os Mapas IV da Resolução n.º 3/2022-PG e os mapas auxiliares ao preenchimento on-line dos montantes de fundos disponíveis, evidencia a existência de fundos disponíveis negativos e que, nos termos dos Art.ºs 5.º, n.º 3, da Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro, que aprovou a Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso (LCPA), e 7.º, n.º 3 do Decreto- Lei n.º 127/2012, de 21 de julho, a falta de fundos disponíveis para suportar a despesa gera a nulidade do respetivo instrumento contratual e do compromisso assumido.
- 54 Sendo ainda de registar a ausência de remessa de extratos de conta corrente de movimentos financeiros (amortização de capital e pagamento de juros e de outra qualquer despesa contratualmente prevista independentemente da sua natureza) dos contratos objeto de cessão de posição contratual.
- 55 Em resposta a esta devolução e à abertura de contraditório o MVRSA não esclarece estes pontos fundamentais, limitando-se a remeter para documentação que já tinha apresentado e a juntar de novo as adendas onde se incluem as deliberações da Assembleia Municipal (dois anexos).
- 56 O MVRSA não sabe (ou não está disponível para apurar) qual o montante do crédito assumido em cada um dos empréstimos, o respetivo prazo, as condições financeiras acordadas (taxa de juro,

TAE, etc.), se existem ou não juros moratórios por pagar e desde quando, qual o valor de juros remuneratórios até ao final do período do empréstimo, e por aí adiante.

- 57 Sendo que no que respeita à argumentação agora aduzida pelo MVRSA de que não participou nas decisões anteriormente proferidas em sede de liquidação e internalização da VRSA - Sociedade de Gestão Urbana, EM, S.A., importa considerar que os princípios da legalidade, da prossecução do interesse público e da continuidade do serviço público pressupõem que, qualquer que seja o titular em funções num órgão de uma autarquia (incluindo o Presidente), o mesmo deve legalmente assegurar as competências do órgão de que é titular.
- 58 No caso, existe uma indefinição quanto a aspetos fulcrais do regime procedimental do endividamento municipal e ainda no que respeita ao próprio ciclo da despesas (se não se sabe quais os montantes do crédito e dos juros, como se procedeu ao cabimento, compromisso, calendarização anual dos encargos plurianuais e respetiva autorização?), ficando-se sem saber, do mesmo modo, qual o impacto financeiro destas adendas contratuais nas contas do Município.
- 59 Atendendo aos factos acima indicados é relativamente evidente que o MVRSA não cumpriu de forma adequada os seus deveres de instrução processual. Esse incumprimento conduzirá, inevitavelmente, à recusa de concessão de visto a ambos os acordos de cessão de posição contratual.
- 60 Para além disso, ou nessa sequência, no caso, como a seguir melhor explicitaremos, atendendo aos elementos e documentos juntos ao processo de fiscalização prévia, verifica-se ter ocorrido uma violação dos princípios da legalidade, da transparência, da plurianualidade, do rigor e da eficiência, consagrados nos Art.ºs 3.º, n.º2, als. a), d), g), 3, 4.º, 7.º, 9.º-A, 22.º, n.º 1, 48.º, 49.º, 50.º, n.º 1, 51.º, n.º 1 e 7, do RFALEI, aos Art.ºs 22.º do Decreto-Lei 197/99, de 08/06, 6.º, n.º 1, al. a), da LCPA, aos princípios da unidade, da universalidade, da anualidade, da plurianualidade, da não compensação, da especificação e da transparência na elaboração do orçamento municipal, consagrados nos Art.ºs 9.º, 14.º, 15.º, 17.º, 19.º da Lei n.º 151/2015, de 11/09 – Lei de Enquadramento Orçamental – (LEO) e ao Art.º 46.º, n.º1, al a), da LOPTC.

III.4 Da preterição de um procedimento prévio válido e eficaz, da ausência de contabilização da despesa no orçamento municipal e da falta de aprovação por maioria absoluta dos membros da Assembleia Municipal em efetividade de funções

- 61 A cláusula 5.º do contrato de financiamento reembolsável à Operação POVT-12-0146-FCOES-000227, assinado em 31/05/2012, prevê um prazo de execução de 15 anos e, por sua vez, a

cláusula 5.º do contrato de financiamento reembolsável à Operação POVT-12-0146-FCOES-000227, assinado em 25/07/2017, prevê um prazo de execução de 10 anos.

62 Ora, tendo em consideração que a deliberação da Assembleia Municipal de Vila Real de Santo António que autorizou a transferência da titularidade dos contratos através dos instrumentos contratuais em análise foi proferida em 31/05/2021, podemos concluir que:

- o contrato em análise no processo 571/2023 (assinado em 31/05/2012, com o prazo de 15 anos) teria ainda 6 anos de vigência;
- o contrato em análise no processo 574/2023 (assinado em 25/07/2017 com o prazo de 10 anos), teria ainda 3 anos, 11 meses e 8 dias de vigência;

63 Face à indicação feita na plataforma *eContas* no momento da remessa dos instrumentos sob análise a este tribunal, segundo a qual o seu prazo de execução seria de 35 anos, foi a entidade requerente notificada para esclarecer essa questão, tendo informado em ambos os processos o seguinte:

“Pese embora o contrato objeto da cessão da posição contratual deter um prazo de 15 anos, dever-se-á considerar que o mesmo se encontra contemplado no âmbito do processo de revisão do PAM, também apresentado para fiscalização prévia e que que pressupõe um prazo de 35 anos;”

64 De tal resposta apresentada pelo Município ressalta o facto de o capital e respetivos juros de cada um dos contratos que o Município assume através da substituição do mutuário originário (a sua empresa local, entretanto objeto de internalização) serem financiados através da Adenda ao contrato FAM em análise no processo n.º 1667/2022.

65 Como já se referiu *supra*, uma das causas determinantes para a celebração da referida Adenda é o *“aumento da dívida reconhecida, pela dissolução da VRSA- SGU, EM, em liquidação”*, sendo que a mesma concretiza um aumento do capital do contrato FAM visado no processo n.º 1203/2016 de €19.619.907,20 para €58.820.870,13 e a respetiva alteração de prazo de execução de 20 para 35 anos.

66 Ou seja, o financiamento da pretendida cessão de posição contratual será concretizado através do capital previsto na Adenda ao contrato FAM visado em 11/10/2016 no âmbito do processo n.º 1203/2016, contrato esse *“cujos efeitos de celebração”* por 20 anos se pretendem alterar para 35 anos.

- 67 As circunstâncias indicadas apontam, assim, para a preterição de um procedimento pré-contratual válido e eficaz e para a falta de contabilização da despesa no correspondente orçamento municipal.
- 68 Por outro lado, o n.º 6 do artigo 49.º do RFALEI dispõe que *“os contratos de empréstimo de médio e longo prazos, incluindo os empréstimos contraídos no âmbito dos mecanismos de recuperação financeira municipal previstos na secção seguinte, cujos efeitos da celebração se mantenham ao longo de dois ou mais mandatos, são objeto de aprovação por maioria absoluta dos membros da assembleia municipal em efetividade de funções”*.
- 69 O MVRSA na resposta às devoluções efetuadas informou, relativamente ao cumprimento do previsto nos n.ºs 5 e 6 do artigo 49.º do RFALEI (e sem qualquer fundamentação) apenas que *“foi cumprido o n.º 6 do artigo 49.º da RFALEI”*. E, ainda, que o plano de pagamento de juros e de amortização de capital atualizado à data da cessão de posição contratual titulada por cada uma das adendas em análise não integraram a respetiva proposta aprovada pela Assembleia Municipal e que não existe sequer registo desse documento nos arquivos do Município.
- 70 Resulta dos autos, porém, que a aprovação da cessão de posição contratual titulada pelas duas adendas contratuais em análise foi concretizada por deliberação da Assembleia Municipal de Vila Real de Santo António datada de 31/05/2021, aprovada com votos contra das bancadas do Partido Socialista e da Coligação Democrática Unitária e o voto de qualidade do Presidente deste órgão.
- 71 Sendo que o dito preceito legal fala impressivamente de uma maioria absoluta dos membros da respetiva Assembleia Municipal (AM) que estejam em efetividade de funções e não apenas numa maioria absoluta dos membros presentes em sessão, como acontece noutras regras legais deliberativas.
- 72 Tal permite concluir pela inobservância da exigência legal de aprovação das cessões de posição contratual tituladas através dos instrumentos contratuais em análise por maioria absoluta.
- 73 A falta de cumprimento do disposto nesse n.º 6 do Art.º 49.º acarreta, do mesmo modo, a nulidade das deliberações, nos termos dos Art.ºs 4.º, n.º 2, do RFALEI, e 59.º, n.º 2, alínea c) do Regime Jurídico das Autarquias Locais (aprovado pela Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro).

III.5 Da falta de capacidade de endividamento do Município de Vila Real de Santo António

74 O Art.º 49.º, n.º 5 do RFALEI dispõe que *“o pedido de autorização à assembleia municipal para a contração de empréstimos é obrigatoriamente acompanhado de demonstração de consulta, e informação sobre as condições praticadas quando esta tiver sido prestada, em, pelo menos, três instituições autorizadas por lei a conceder crédito, bem como de mapa demonstrativo da capacidade de endividamento do município.”*.

75 Questionado no sentido de demonstrar documentalmente que as deliberações da sua assembleia municipal que aprovaram a celebração dos dois instrumentos contratuais em análise respeitaram o disposto em tal norma, o MVRSA declarou o seguinte:

“As propostas remetidas para aprovação dos órgãos municipais da cessão da posição contratual no âmbito do presente contrato submetido, não foram suportadas pelos elementos solicitados, nem constam nelas outros documentos para além dos que neste processo a fiscalização prévia submetido. Deste modo não foram acautelados, o cálculo dos encargos anuais e plurianuais, nem cumpridos os n.ºs 1 e 6 do artigo 22.º do DL 197/99, de 8 de junho, entretanto ripristinado - Resol. n.º 86/2011, de 11 de Abril. Releva pois, que se poderá considerar que esta obrigação encontra-se considerada na documentação submetida no âmbito da Revisão do PAM aprovada pelos órgãos municipais e entretanto submetida para fiscalização prévia.”

76 Desta resposta resulta claro que não foi observado o procedimento imposto por lei no que concerne à aferição e demonstração da capacidade de endividamento do Município para a concretização da cessão de posição contratual nos dois instrumentos contratuais em análise.

77 Ora, analisando a documentação apresentada pelo Município nestes autos, em sede de resposta à devolução efetuada, constata-se que não disporá aquele de capacidade de endividamento.

78 A ficha de prestação de contas de 2019 e a restante documentação relativa à demonstração de tal capacidade apontam para a existência de uma dívida total que supera em muito a média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores, o que indicará a violação do disposto nos n.ºs 1 e 3 do Art.º 5.º e no n.º 1 do Art.º 52.º, ambos do RFALEI.

79 É certo que para apreciação da capacidade de endividamento do Município dever-se-á ter presente o contexto da internalização da VRSA - Sociedade de Gestão Urbana, EM SA.

80 Dispõe o Art.º 65.º-A da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, diploma que aprovou o regime jurídico da atividade empresarial local e das participações locais que:

“1- O limite da dívida total previsto no n.º 1 do artigo 52.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, não prejudica a assunção da dívida da empresa local, no caso de integração ou internalização da respetiva atividade ao abrigo dos artigos anteriores.

2- Caso a integração ou internalização da atividade cause a ultrapassagem do limite de dívida referido no número anterior, o município fica obrigado ao cumprimento do disposto na alínea a) do n.º 3 do artigo 52.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro.

3 - Aos municípios que ultrapassem os fundos disponíveis e aumentem os seus pagamentos em atraso em resultado da assunção dos compromissos da empresa local cuja atividade tenha internalizado não é aplicável o disposto no artigo 11.º da Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro, alterada pelas Leis n.ºs 20/2012, de 14 de maio, 64/2012, de 20 de dezembro e 66-B/2012, de 31 de dezembro.”

- 81 No entanto, o próprio MVRSA assume que se desconhece a real implicação financeira (à data das deliberações de internalização e à data atual) das operações de cessão de posição contratual que este Município submete a visto neste processos e qual o seu impacto na capacidade de endividamento do Município, independentemente da natureza que tais empréstimos revestem nos termos da alínea a) do n.º 5 do artigo 52.º do RFALEI, e na gestão do seu serviço de dívida.
- 82 Sendo que esta situação da deliberação de internalização das obrigações financeiras decorrentes das cessões de posição contratual não ter sido precedida da verificação dos pressupostos a que a lei obriga (cfr. Art.ºs 48.º a 52.º do RFALEI, Art.º 52.º, n.º3 da Lei de Enquadramento Orçamental, e Art.º 22.º, n.ºs 1 e 6 do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho), implica a respetiva nulidade, tanto pelo disposto nos Art.ºs 4.º, n.º 2, do RFALEI e 59.º, n.º 2, al c), da Lei 75/2013, de 12/09, como do Art.º 5º, n.º3, da Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso das Entidades Públicas (LCPA - Lei n.º 8/2012, de 21/02), constatando-se, do mesmo modo, que não vieram a concretizar-se deliberações posteriores que pudessem ter sanado as ilegalidades detetadas.

III.6. Da inexistência de fundos disponíveis para suportar o compromisso

- 83 Como resulta claro da documentação financeira constante dos autos, o município de Vila Real de Santo António não dispõe de fundos disponíveis suficientes para suportar o compromisso assumido referente à despesa gerada pelos documentos submetidos a fiscalização prévia.
- 84 Para a análise aqui a efetuar, importa convocar o disposto na LCPA e no Regulamento da LCPA (Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21/06).
- 85 Os Art.ºs 5.º, n.º 1, da LCPA e 7.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21/06, proíbem a assunção de compromissos que ultrapassem os fundos disponíveis.

86 Entendem-se por “fundos disponíveis”, nos termos da alínea f) do Art.º 3.º da mesma LCPA, “as verbas disponíveis a muito curto prazo, que incluem, quando aplicável e desde que não tenham sido comprometidos ou gastos:

i) A dotação corrigida líquida de cativos, relativa aos três meses seguintes;

ii) As transferências ou subsídios com origem no Orçamento do Estado, relativos aos três meses seguintes;

iii) A receita efetiva própria que tenha sido cobrada, incluindo a receita de ativos e passivos financeiros, ou recebida como adiantamento;

iv) A previsão da receita efetiva própria cobrada nos três meses seguintes, incluindo a previsão de receita de ativos e passivos;

v) O produto de empréstimos contraídos nos termos da lei;

vi) As transferências ainda não efetuadas decorrentes de programas e projetos do Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN) cujas faturas se encontrem liquidadas, e devidamente certificadas ou validadas;

vii) Outros montantes autorizados nos termos do artigo 4.º”.

87 Afirmou-se a propósito destas normas no acórdão deste TdC n.º 18/2019 - 1.ª S/SS, de 18/06/2019:

“(…) subjaz a este regime, instituído com o propósito de controlo da despesa pública no quadro do programa de assistência financeira a Portugal executado entre 2011 e 2014, uma clara intenção de impedir que sejam assumidos novos compromissos sem garantia de disponibilidades de tesouraria – e daí que, para além da normal exigência de inscrição orçamental, se passasse a impor também que um compromisso de despesa fosse suportado pela demonstração da existência de efetivos fundos monetários disponíveis para o efeito. Tenha-se ainda presente que o conceito de fundos disponíveis para efeito da LCPA corresponde a «verbas disponíveis a muito curto prazo», em regra para os três meses seguintes, nos termos explicitados nos artigos 3.º, alínea f), da LCPA e 5.º do Decreto-Lei n.º 127/2012”

88 Nos termos dos Art.ºs 5.º, n.º 3, da LCPA e 7.º, n.º 3 e 8.º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21/06, em conjugação com o regime geral dos contratos públicos (cfr. Art.º 285.º, n.º 1, do Código dos Contratos Públicos [CCP] e 161.º, n.º 1, do Código do Procedimento Administrativo [CPA]), a falta de fundos disponíveis para suportar a despesa gera a nulidade do contrato e do compromisso.

89 Face à situação do requerente comprovada nos autos, estará este numa situação de rutura financeira, nos termos definidos pelo Art.º 61.º, n.º 2, do RFALEI – “a situação de rutura financeira municipal considera-se verificada sempre que a dívida total prevista no artigo 52.º seja superior, em 31 de dezembro de cada ano, a 3 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos últimos três exercícios”.

- 90 A ser assim, estaria isenta do cumprimento das normas legais em matéria de assunção de compromissos, conforme estatuído pelo n.º 1 do Art.º 22.º do aludido Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21/06, na redação dada pelo Decreto-Lei n.º 99/2015, de 02/06: *“a adesão a programa de assistência económica suspende, até à conclusão da utilização do financiamento destinado a reduzir os pagamentos em atraso, a aplicação à entidade beneficiária do disposto no artigo 8.º da LCPA”*.
- 91 Conforme consta do contrato submetido a fiscalização no processo que correu termos neste TdC sob o n.º 1203/2016, o MVRSA celebrou em 11/05/2016 com o Fundo de Apoio Municipal um “Contrato de Empréstimo de Assistência Financeira”, nos termos do qual este último lhe concedeu um empréstimo até ao montante de 19.619.907,20€ (dezanove milhões, seiscentos e dezanove mil, novecentos e sete euros e vinte cêntimos) ao abrigo do disposto nos arts. 45.º e 23.º da Lei n.º 69/2015, de 16 de julho, destinado ao *“financiamento da assistência financeira decorrente da aprovação do Programa de Ajustamento Municipal”* do MVRSA, sendo o capital disponibilizado em seis tranches trimestrais, vencendo-se a primeira no prazo máximo de 15 dias úteis após a comunicação pelo MVRSA ao FAM da obtenção de visto do Tribunal de Contas.
- 92 Ora, tendo o contrato sido visado em Sessão Diária de Visto de 11/10/2016, vencendo-se a primeira prestação no prazo máximo de 15 dias após esta data e sendo o financiamento utilizado durante 18 meses (seis tranches trimestrais), a suspensão prevista no citado Art.º 22.º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21/06 terá durado apenas até meados de 2018, já não estando em vigor na presente data nem na data de celebração do contrato submetido a fiscalização prévia nestes autos.
- 93 É certo que está neste momento pendente de fiscalização prévia no processo que corre termos neste TdC sob o n.º 1667/2022 uma adenda àquele contrato de empréstimo.
- 94 Nesse mesmo processo constatou-se que não se encontra nenhum instrumento contratual com a revisão ao Contrato PAM exigida nos termos do Art.º 33.º da Lei n.º 53/2014, na instrução processual realizada pela entidade apresentante.
- 95 Dessa instrução processual consta, antes, um despacho proferido pelo Ministro das Finanças em 29/12/2021 que autoriza o Fundo de Apoio Municipal, além de outra documentação contratual que se constatou não ter sido apresentada a visto prévio deste TdC, devendo tê-lo sido.
- 96 A Lei n.º 53/2014, de 25 de agosto, aprovou o Regime Jurídico da Recuperação Financeira Municipal (RJRFM) e regulamentou o Fundo de Apoio Municipal (FAM).

- 97 Nos termos do n.º 2 do Art.º 1.º, do n.º 1 do Art.º 4.º, dos n.ºs 1 e 5 do Art.º 23.º, e dos capítulos II a IV do Título III do referido diploma, o processo de recuperação financeira municipal, consagrado no RJRFM, traduz-se na adoção de medidas jurídicas e financeiras que permitam aos municípios que se encontram na situação de rutura financeira atingir e respeitar o limite da dívida total previsto no Art.º 52.º da Lei n.º 73/2013, de 9/3 (RFALEI).
- 98 Tais medidas são de reequilíbrio orçamental, de reestruturação da dívida e de assistência financeira através do Fundo de Apoio Municipal.
- 99 Estas medidas integram o Plano de Ajustamento Municipal (PAM) celebrado entre os municípios em causa e o FAM.
- 100 Nesse mesmo processo de fiscalização, foi em Sessão Diária de Visto de 13/01/2023 decidido devolver a adenda contratual ao MVRSA para reconformação do respetivo pedido de fiscalização e advertências, tudo sob pena de indeferimento liminar do mesmo processo, não tendo ainda aquele dado resposta cabal às questões suscitadas.
- 101 Assim, uma vez que a adenda apenas produzirá efeitos após obtenção de visto prévio (conforme expressamente previsto no seu clausulado) e tal visto ainda não foi concedido nem se antevê que o mesmo venha a ser concedido, não está neste momento em vigor qualquer suspensão nos termos do referido n.º 1 do Art.º 22.º do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21/06.
- 102 Em conclusão, o MVRSA não tem fundos disponíveis que lhe permitam suportar o compromisso assumido referente à despesa gerada pelos documentos submetidos a fiscalização prévia e não se encontra abrangido por nenhuma suspensão decorrente da utilização de financiamento destinado a reduzir os pagamentos em atraso no âmbito de um programa de assistência económica.
- 103 Assim, conforme se deixou já dito *supra*, a falta de fundos disponíveis para suportar a despesa gera a nulidade do contrato e do compromisso, tudo nos termos do disposto nos Art.ºs 5.º, n.º 3, da LCPA e 7.º, n.º 3 e 8.º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21/06, em conjugação com o regime geral dos contratos públicos (cfr. Art.º 285.º, n.º 1, do CCP e 161.º, n.º 1, do CPA).

III.7 Da violação do Art.º 46.º, n.º 1, al a), da LOPTC e da ineficácia do acordo de cessão quando assume dívida titulada por diversos atos e contratos que não foram previamente submetidos a visto deste TdC

- 104 Tal como se expôs anteriormente e se evidencia nos autos, os contratos de empréstimo que o MVRSA pretende transferir para a esfera do Município, através das adendas contratuais em

análise, representam para a própria entidade fiscalizada dívida pública fundada nova, sendo que a sua eficácia depende do cumprimento da exigência de submissão a fiscalização prévia, nos termos da alínea a) do n.º 1 do citado Art.º 46.º da LOPTC.

105 Como expressamente admite a entidade fiscalizada, existe uma relação entre os dois instrumentos contratuais em análise e a adenda submetida a visto no processo n.º 1667/2022, sendo que os respetivos valores a considerar para efeitos dessa adenda são de € 1.903.910,15 e de 536.084,68 respetivamente.

106 Importa, para mais, lembrar que este Tribunal de Contas (TdC) proferiu, uma decisão de indeferimento liminar no âmbito desse processo n.º 1667/2022, pelos fundamentos aí expostos.

107 Sendo ainda de destacar, no contexto da submissão a fiscalização prévia de atos ou contratos por parte do MVRSA dos quais dependia a apreciação da adenda ao contrato FAM objeto do referido processo n.º 1667/2022, que foi recusado o visto, através do acórdão n.º 28/2023, 1.ª Secção-SS, de 31/10/2023, ao acordo de cessão de posição contratual celebrado com o Banco Comercial Português objeto do processo n.º 481/2023 em que o Município assumiria a posição contratual da VRSA - Sociedade de Gestão Urbana, EM S.A. em 5 contratos de empréstimo originariamente assinados pela sua empresa municipal.

108 Assim, demonstra-se que para além dos instrumentos contratuais em análise se mostrarem conexas com a descrita Adenda ao contrato FAM em apreciação no processo n.º 1667/2022, integram um conjunto de outros instrumentos contratuais submetidos a visto nos processos n.ºs 90, 91 e 481/2023 e que formalizam modificações subjetivas a contratos de financiamento originariamente celebrados pela sua empresa local VRSA, Sociedade de Gestão Urbana, E.M, S.A. - Em Liquidação sucedendo o Município na sua posição de mutuário.

109 Pelo que se terá de concluir que os presentes acordos de cessão assumem dívida titulada por diversos atos e contratos que não foram previamente submetidos a visto deste TdC, quando essa apresentação era obrigatória – cfr. Art.º 46.º, n.º 1, al a), da LOPTC.

110 Por não terem sido submetidos a fiscalização prévia deste TdC, os correspondentes atos e contratos são ineficazes para efeitos de serem fonte de dívida do Município.

111 Assim, em decorrência, porque não têm por base atos e contratos devidamente sujeitos a fiscalização prévia deste TdC, os presentes acordos acabam, também por essa via, por corresponder à assunção de dívida pública fundada nova, desrespeitando a advertência jurisdicional que lhe foi reafirmada no âmbito do processo n.º 1667/2022 e, do mesmo modo, o disposto no Art.º 46.º, n.º 1, al a), da LOPTC.

III.8 Dos efeitos da verificação destas ilegalidades no processo de fiscalização prévia: recusa de visto

112 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 Art.º 44.º, n.º 3, da LOPTC.

113 As nulidades contratuais verificadas são fundamento absoluto de recusa de visto, e não permitem a sua concessão ainda que acompanhada de eventuais recomendações, atento o disposto no Art.º 44.º, n.º 3, alíneas a) e b), e n.º 4 (este a contrario sensu), da LOPTC – assim, em situações análogas de fundamento de recusa de visto, os acórdãos deste TdC n.ºs 15/2020 – 1.ª S/SS, de 3/3/2020, 46/2020 - 1.ª S/PL, de 17/11/2020, e, mais recentemente, o indicado n.º 28/2023, 1.ª Secção-SS, de 31/10/2023.

IV. DECISÃO

Em face do exposto, decide-se:

- **considerar como sujeitos a fiscalização prévia ambos os instrumentos contratuais denominados "1.ª Adenda ao Contrato de Financiamento Reembolsável à Operação POVT-12-0146-FCOES-000227 celebrado em 31/05/2012" (processo n.º 571/2023) e "1.ª Adenda ao Contrato de Financiamento Reembolsável à Operação POVT-12-0146-FCOES-000227 celebrado em 25/07/2017" (processo n.º 574/2023) aqui apreciados nos presentes autos; e**

- **recusar o visto aos mesmos instrumentos contratuais pelos fundamentos atrás expendidos.**

Não se fixam emolumentos por ocorrer uma isenção objetiva - cf. art.º 8.º, al. a), do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas.

Registe e notifique.

Lisboa, 21 de Novembro de 2023.

Os Juízes Conselheiros,

Nuno Miguel P. R. Coelho – Relator

Participou na sessão e assinou digitalmente o acórdão

Sofia David - Adjunta

Participou na sessão e votou favoravelmente o acórdão

Maria de Fátima Mata-Mouros - Adjunta

Participou na sessão por videoconferência e votou favoravelmente o acórdão

