



2023

1.ª Secção – SS
Data: 31/10/2023
Processo: 481/2023

RELATORA: Sofia David

Descritores: cessão da posição contratual em empréstimos; município; empresa local; encargos plurianuais; autorização da assembleia municipal; procedimento para a contração de empréstimos; orçamento municipal; empréstimos a curto, médio e longo prazo; consolidação de dívida de curto prazo.

Sumário

1. No âmbito de um acordo de cessão da posição contratual em 5 empréstimos, contraídos por uma empresa local e que se pretendem assumidos por um município, exige-se que a deliberação da Assembleia Municipal que autoriza a assunção dos correspondentes encargos plurianuais se funde na indicação precisa e atualizada da dívida que se pretende assumir e respetivas condições contratuais, *v.g.*, taxa de juro e *spread*, prazo, indicação dos empréstimos a assumir, respetiva finalidade, a situação de capital e juros em dívida e prazo de vencimento. Igualmente, devem ser indicadas as características essenciais de cada um dos contratos de empréstimo, *v.g.*, a finalidade, o valor inicial, o valor em dívida à data da aprovação da cessão da posição contratual, o prazo de vencimento inicial e o prazo ainda por decorrer, a taxa de juro fixada, o capital em dívida à data da cessão e os movimentos financeiros a realizar durante o respetivo período de vigência;

2. A indefinição e a desatualização destes elementos implica, necessariamente, uma ausência de definição dos encargos financeiros que resultam para o Município e advenientes da cessão da posição contratual e conduz à violação dos princípios da legalidade, da transparência, da plurianualidade, do rigor e da eficiência, consagrados nos art.ºs 3.º, n.º 2, als. a), d), g), 3, 4.º, 7.º, 9.º-A e 48.º do RFALEI, assim como, dos art.ºs 52.º, n.º3, da LOE, 22.º do Decreto-Lei 197/99, de 08/06 e 6.º, n.º 1, al. a), da LCPA.

3. Verificando-se a preterição de um procedimento pré-contratual válido e eficaz e a falta de registo e contabilização da despesa no correspondente orçamento municipal, ficam violados os princípios do rigor e da eficiência, consagrados no art.º 48.º do RFALEI, os art.ºs 22.º, n.º 1, 49.º, 51.º, n.º 1, do RLAFEI e 52.º, n.º 3, da LEO, assim como, os 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 e 19.º da LEO.

4. Um empréstimo de tesouraria deve ser amortizado no próprio ano da contratação, conforme art.º 50.º, n.º 1, do RFALEI;

5. Os empréstimos a médio e longo prazo devem indicar o investimento que pretendem financiar, conforme o art.º 51.º, n.º 1, do RFALEI;

6. Nos termos do art.º 49.º, n.º 7, al. c), do RFALEI, é vedado aos municípios, salvo nos casos expressamente permitidos por lei, celebrar contratos com entidades financeiras ou diretamente com os credores, com a finalidade de consolidar dívida de curto prazo, sempre que a duração do acordo ultrapasse o exercício orçamental, bem como a cedência de créditos não vencidos;

7. Os limites de vencimento dos empréstimos de médio e longo prazo estão fixados no art.º 51.º, n.º 7, do RFALEI, apontando a alínea a) daquele preceito para um prazo máximo de 20 anos.



2023

1.ª Secção – SS
Data: 31/10/2023
Processo: 481/2023

RELATORA: Sofia David

MANTIDO PELO ACÓRDÃO N.º 8/2024, DE 12/03/2024, PROFERIDO NO RECURSO N.º 16/2023

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

I. RELATÓRIO

1 - Em 30/03/2023 foi submetido a fiscalização prévia pelo Município de Vila Real de Santo António (MVRSA) o contrato denominado "*Acordo de Cessão de Posição Contratual*", celebrado em 23/07/2021 por aquele Município e a sociedade VRSA – Sociedade de Gestão Urbana, EM, S.A. – Em Liquidação e o Banco Comercial Português, S.A (BCP), nos termos do qual o MVRSA passa a assumir a posição contratual da referida empresa municipal em 5 contratos de empréstimo ali identificados, contraídos junto da mencionada instituição bancária.

2 - Em 13/04/2023 o MVRSA foi interpelado pelo Departamento de Fiscalização Prévia (DFP), através do ofício n.º 12311/2023, para vir prestar esclarecimentos e juntar documentação em falta, tendo o MVRSA apresentado resposta através do requerimento n.º 912/2023, de 12/05/2023.

3 - Em 22/05/2023, em Sessão Diária de Visto, foi determinada nova devolução ao MVRSA para junção de documentação e abertura de contraditório.

4 - Em 14/10/2023, na sequência dessa devolução judicial, foi apresentada resposta pelo MVRSA através do requerimento n.º 2648/2023.

II FUNDAMENTAÇÃO

II.1 DE FACTO

5 - Com relevo para a decisão final de fiscalização prévia consideram-se assentes, por provados, os seguintes factos:

a) Em 11/05/2016 o MVRSA celebrou 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€, destinado ao *“financiamento da assistência financeira decorrente da aprovação do Programa de Ajustamento Municipal”* do MVRSA, sendo o capital disponibilizado em 6 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 (TdC).

b) 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.

c) Em 18/12/2020, em sessão extraordinária, a Assembleia Municipal (AM) de VRSA deliberou, por maioria, com os votos contra dos deputados municipais do PS, aprovar a proposta de deliberação aprovada pela Câmara Municipal (CM) em 15/12/2020, sobre a *“Celebração do Acordo de Cessão de Posição Contratual entre o Município de Vila Real de Santo António, a VRSA Sociedade De Gestão Urbana EM SA Em Liquidação e o Banco Comercial Português S.A”*.

d) Em 27/10/2022 o MVRSA submeteu 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€, produzindo tal adenda efeitos após obtenção de visto do TdC.

e) Tal adenda foi objeto do processo que correu 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 expreso 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 consequente 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.”

f) Em 30/03/2023 o MVRSA submeteu a fiscalização o instrumento contratual em apreço denominado "*Acordo de Cessão de Posição Contratual*", celebrado em 23/07/2021 entre aquele Município, a sociedade VRSA e o BCP.

g) De acordo com a indicação feita pelo MVRSA na plataforma *eContas* o valor do contrato em apreço é de €22.464.714,21.

h) De acordo com a indicação feita pelo MVRSA na plataforma *eContas* o contrato em apreço destina-se a vigorar durante um prazo de 35 anos.

i) Na alínea e) dos considerandos, refere tal contrato o seguinte: “e) *O Banco Comercial Português S.A. é credor da VRSA - Sociedade de Gestão Urbana EM SA, em Liquidação, em consequência da celebração dos seguintes contratos:*

- Contrato de empréstimo CLS n.º 134661231 datado de 14 de agosto 2007, aditado em 14 de agosto de 2009, 14 de fevereiro de 2011, 31 de dezembro de 2012, 21 de junho de 2013, 14 de abril de 2016 e 01 de novembro de 2019;

- Contrato de empréstimo CLS n.º 137696361 datado de 12 de setembro de 2007, aditado em 12 de abril de 2016, 21 de novembro de 2018 e 01 de novembro de 2019;

- Contrato de empréstimo CLS n. 138814771 datado de 15 de janeiro de 2008, aditado em 21 de julho de 2009, 21 de janeiro de 2011, 31 de dezembro de 2012, 21 de junho de 2013, 21 de abril de 2016 e 01 de novembro de 2019;

- Contrato de empréstimo CLS n.º 149843671 datado de 19 de maio de 2008, aditado em 19 de maio de 2008, 19 de maio de 2009, 28 de fevereiro de 2011, 31 de dezembro de 2012, 20 de junho de 2013, 19 de abril de 2016 e 01 de novembro de 2019;

- Contrato de empréstimo CLS n. 160115971 datado de 05 de janeiro de 2009, aditado em 04 de janeiro de 2011, 31 de dezembro de 2012, 20 de junho de 2013, 27 de maio de 2016, 01 de outubro de 2016 e 01 de novembro de 2019.”

j) As duas primeiras cláusulas do contrato em apreço têm o seguinte teor: “CLÁUSULA PRIMEIRA

1. Pelo presente acordo o Banco Comercial Português, S.A. declara que aceita a transferência do património, ativo e passivo da VRSA para o Município, com a inerente transmissão do seu crédito sobre VRSA, expressamente consentindo na transmissão da posição contratual da VRSA a favor do Município, nos contratos de financiamento em vigor, nos termos e condições de pagamento já apresentadas e que constituem o anexo I do presente contrato e que dela faz parte integrante, desde que verificadas as seguintes condições cumulativas

i) Ter sido obtido o consentimento, ou não oposição, dos credores da VRSA-Sociedade de Gestão Urbana EM SA ao processo de dissolução e liquidação desta sociedade;

ii) Entrega, pelo Município, de prova documental comprovativa da obtenção do visto ou declaração de conformidade do Tribunal de Contas relativamente ao presente Acordo;

iii) Transferência para a esfera jurídica do Município dos imóveis hipotecados ao Banco pela VRSA em garantia dos financiamentos cedidos, com subsistência e plena eficácia dos ónus constituídos e inscritos a favor do Banco até à sua expressa libertação pelo Banco;

iv) Manutenção de todas as garantias pessoais e reais constituídas pela VRSA a favor do Banco para garantia dos financiamentos cedidos, as quais se mantêm plenamente válidas e em vigor mesmo após a efetivação da cessão da posição contratual para o Município, até à sua expressa libertação pelo Banco;

v) Emissão e entrega de garantia autónoma pelo FAM para os empréstimos CLS n.º 160115971, CLS n.º 149843671 e CLS n.º 134661231.

2. Pelo presente acordo, a VRSA-Sociedade de Gestão Urbana EM SA, em Liquidação cede ao Município, que aceita, a posição assumida nos contratos de Empréstimo, bem como, respetivos aditamentos e adendas celebrados com o Banco Comercial Português S.A., e devidamente enunciados nos Considerandos supra, constituído pelos anexos I e que fazem parte integrante do presente acordo, com todos os direitos e obrigações vencidas e vincendas daí decorrentes.

3. O Município declara assumir todos os direitos e obrigações detidos pela VRSA-Sociedade de Gestão Urbana EM SA, Em Liquidação, nesses mesmos contratos e no estado em que atualmente se encontram, o qual é do seu perfeito conhecimento, bem como, o clausulado daqueles contratos e seus aditamentos, que se dão por inteiramente reproduzidos.

CLÁUSULA SEGUNDA

1. É condição prévia de eficácia do presente acordo a concessão de visto prévio do Tribunal de Contas relativamente à proposta de revisão do plano de ajustamento municipal do Município.

2. Os efeitos do presente acordo estão ainda condicionados à concessão de visto ou declaração de conformidade do Tribunal de Contas relativamente ao mesmo, entrando em vigor no primeiro dia do mês seguinte após confirmação de que se encontra em conformidade com as leis em vigor e que os respetivos encargos têm cabimento em verba orçamental própria.”

k) De acordo com os documentos Mapa V – Endividamento – Mapa Síntese juntos pelo MVRSA ao processo de fiscalização prévia, a situação do município em 31/12/2021 e 31/12/2022 era a seguinte:



MAPA V
ENDIVIDAMENTO - MAPA SÍNTESE

APURAMENTO DA CAPACIDADE DE ENDIVIDAMENTO PARA 2022

Situação a 31/12/2021

MUNICÍPIO DE Vila Real de Santo António

APURAMENTO DO LIMITE DA "DÍVIDA TOTAL" PARA 2021	
1. Total da receita cobrada nos últimos 3 anos	
1.1. Receita corrente cobrada em 2021	25.109.389,68
1.2. Receita corrente cobrada em 2020	23.363.266,35
1.3. Receita corrente cobrada em 2019	25.155.279,16
2. Média da receita	24.542.645,06
3. 1,5 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos últimos 3 anos	36.813.967,59
APURAMENTO DA DÍVIDA TOTAL	
4. Dívida total das operações orçamentais do Município (desagregar por contas patrimoniais)	
4.1. 204. Credores por empréstimos bonificados e subsídios reembolsáveis	13.416.025,99
4.2. 22. Fornecedores	4.245.475,07
4.3. 24. Estado e Outros entes públicos	374.028,30
4.4. 25. Financiamentos obtidos	43.848.414,45
4.5. 271.+275.+278. Fornecedores Investimentos e Outros Credores Outros	22.725.461,84
4.6.	
5. Dívidas das entidades relevantes para efeitos de apuramento da Dívida Total (Especificar entidades)	
5.1. VRSA SGU EM SA	64.137.555,26
5.2. AMAL	4.356,75
5.3. Odiana	2.324,56
5.4. Caixa de Crédito Agrícola Mútuo Sotavento Algarvio, CRL	109.615,79
5.5.	
5.6.	
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	

⁽¹⁾ Al. b) do n.º 3 do art.º 52.º da Lei n.º 73/2013, de 3/09, republicada pela Lei n.º 51/2018, de 16/08



MAPA V
ENDIVIDAMENTO - MAPA SÍNTESE

APURAMENTO DA CAPACIDADE DE ENDIVIDAMENTO PARA 2023

Situação a 31/12/2022

MUNICÍPIO DE Vila Real de Santo António

APURAMENTO DO LIMITE DA "DÍVIDA TOTAL" PARA 2023

1. Total da receita cobrada nos últimos 3 anos	
1.1. Receita corrente cobrada em 2020	23.363.266,35
1.2. Receita corrente cobrada em 2021	25.109.389,68
1.3. Receita corrente cobrada em 2022	30.570.289,15
2. Média da receita	26.347.648,39
3. 1,5 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos últimos 3 anos	39.521.472,59
APURAMENTO DA DÍVIDA TOTAL	
4. Dívida total das operações orçamentais do Município (desagregar por contas patrimoniais)	
4.1. 204. Credores por empréstimos bonificados e subsídios reembolsáveis	12.047.361,68
4.2. 22. Fornecedores	8.924.869,06
4.3. 24. Estado e Outros entes públicos	260.224,57
4.4. 25. Financiamentos obtidos	74.009.099,72
4.5. 271.+275.+278. Fornecedores Investimentos e Outros Credores Outros	19.025.674,64
4.6.	
5. Dívidas das entidades relevantes para efeitos de apuramento da Dívida Total (Especificar entidades)	
5.1. AMAL	15.365,01
5.2. Odiana	3.698,57
5.3.	
5.4.	
5.5.	
5.6.	
6. Dívida total a 31/12/2022 excluindo operações extraorçamentais	114.286.293,25
APURAMENTO DA CAPACIDADE DE ENDIVIDAMENTO	
7. Limite da dívida total da Autarquia calculado a 31/12/2022	39.521.472,59
8. Montante da dívida total em 31/12/2022 (excluindo operações extraorçamentais)	114.286.293,25
9. Margem absoluta	-74.764.820,66
10. Margem utilizável (20% ⁽¹⁾)	
11. Montante de empréstimos já contratualizados e não refletidos na dívida	
12. Margem efetivamente disponível para endividamento	

⁽¹⁾ Al. b) do n.º 3 do art.º 52.º da Lei n.º 73/2013. de 3/09. republicada pela Lei n.º 51/2018. de 16/08

I) Em 13/04/2023, através do ofício n.º 12311/2023, no âmbito do processo em apreço, foi comunicado ao DFP ao MVRSA o seguinte:” 1. *Relativamente ao instrumento contratual submetido a visto esclareça e justifique legalmente como entende que o mesmo se mostra apto a consubstanciar uma cessão da posição contratual, prevista nos artigos 424.º e seguintes do Código Civil, na medida em que, aparentemente, se trata de um novo contrato de empréstimo, com condições essenciais diferentes das dos contratos a que pretende suceder e o seu clausulado é omissivo no que concerne:*

a) *Ao seu prazo de maturidade;*

b) Ao respetivo capital;

c) À taxa de juro aplicável e spread;

d) Às características essenciais de cada um dos cinco contratos de empréstimo anteriormente assinados entre a VRSA - Sociedade de Gestão Urbana, EM, SA, e o Banco Comercial Português, por exemplo: finalidade, valor inicial, valor em dívida à data da aprovação da cessão da posição contratual, prazo de maturidade inicial e prazo de maturidade ainda por decorrer e, ainda, a taxa de juro fixada.

2. Na sequência da questão anterior e considerando que o instrumento contratual submetido a visto aparenta configurar um novo e distinto contrato de financiamento bancário e não uma cessão de posição contratual, esclareça e justifique legalmente a preterição do competente procedimento pré-contratual, nomeadamente o previsto no n.º 5 do artigo 49.º e no e no art.º 51º, nº1, ambos da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, para a sua celebração e ainda como considera legal a deliberação que o aprovou.

3. Ainda no seguimento das duas questões anteriores e tendo presente as dúvidas de legalidade apontadas esclareça se e como pretende prosseguir com o pedido de fiscalização prévia apresentado.

4. Sem prejuízo da resposta às questões anteriores, relativamente a cada um dos cinco contratos de empréstimo alegadamente substituídos pelo presente instrumento contratual informe:

a) A finalidade específica;

b) A data de celebração;

c) O prazo inicial e o prazo remanescente à data da outorga do instrumento contratual submetido a visto;

d) O valor inicial e o valor em dívida à data da outorga do instrumento contratual submetido a visto, desagregado por capital, juros remuneratórios, juros moratórios, comissões e outras despesas se aplicável;

e) O valor de SPREAD e do indexante à data da sua celebração e à data da outorga do instrumento contratual submetido a visto.

5. Informe ainda qual o montante da despesa titulada pelo instrumento contratual agora submetido a visto, desagregado por capital, juros e outros encargos e indicando os correspondentes números de cabimento, compromisso registo dos compromissos para efeitos de fundos disponíveis e registo de compromissos plurianuais."

m) Em 12/05/2023, através do requerimento n.º 912/2023, o MVRSA respondeu o seguinte: "1. O Contrato de cessão de posição contratual (contrato de cessão) submetido a visto é constituído pelo seu corpo principal e por um Anexo I que integra os cinco contratos de empréstimo

que são objeto da cessão e todas as respetivas adendas conforme expressamente mencionado nos n.ºs 1, 2 e 3 da Cláusula Primeira do Contrato de Cessão. Este Anexo faz parte integrante do Contrato de Cessão como ali mencionado e foi submetido com o Requerimento de Fiscalização Prévia, com o seguinte nome “ANEXO 1 - Acordo Cessao Posicao Contratual_BCP.pdf - Acordo Cessao Posicao Contratual - Contratos de instrucaol)” – cf. o referido requerimento.

1A. O propósito, objeto e efeito do Contrato de cessão (sujeito a visto), conforme ali mencionado expressamente é a transmissão da posição contratual da VRSA SGU nos citados contratos para o Município, nos precisos termos ajustados entre as partes de acordo com os clausulados que constituem o Anexo 1 ao Contrato de Cessão e que contêm todos os elementos referidos nas alíneas a) a d) do v/ofício. Nessa medida, e salvo lapso na identificação/envio do referido Anexo I no requerimento inicial de fiscalização, não nos parece, salvo o devido respeito, que se possa concluir pela omissão apontada por V. Exas..

2. Em face do referido em 1 e 1A, reitera-se que o Contrato de Cessão submetido a visto tem como objeto a cessão da posição contratual da VRSA SGU nos contratos de empréstimo para o Município e não a celebração de um novo e distinto contrato de financiamento, pelo que, nessa medida, não estava sujeito a um procedimento pré-contratual.

3. Em face do referido nos Pontos 1 a 2 supra, afigura-se que as dúvidas de legalidade apontadas se encontram esclarecidas e não impedem o prosseguimento do pedido de fiscalização (sem prejuízo de outros esclarecimentos adicionais que sejam entendidos necessários).

4. Como acima exposto, o Contrato de Cessão não visa substituir os contratos de empréstimos, visa sim operar a alteração subjetiva de uma das partes (mutuário) que deixará de ser a VRSA SGU para passar a ser o Município.

4A. e 5. Enviamos, em anexo, Quadro Excel com as informações solicitadas por cada contrato de empréstimo.”

n) O quadro Excel junto pelo MVRSA com tal resposta é o seguinte:”

Designação	Finalidade da Empréstimo	Condições previstas no contrato à data da sua celebração							Condições vigentes a partir dos Aditamentos de 1 e 12 de novembro de 2019 (sujeito a condição resolutiva em caso de não aprovação do resumo do PAAR no mesmo dia vital)							Rubrica	Compromisso	Cabeamento	Valor contratado e comprometido, por Município
		Início	Fim	Spread	Indicador	Prazo contratualizado (anos)	Cefixidade capital (percent)	Valor Contratado	Data	Montante (logarit)	Spread	Indicador	Cefixidade em	Prazo vital					
CL3 13798362	Financiar a aquisição de bens de consumo no âmbito da VRSA sob o n.º F 02270 da Freixo de VRSA (Bifícios) sito na Praça Marquês de Pombal 26, atual fração de englobamento do Grupo Pombal, obras de renovação do referido prédio e a aquisição de equipamentos necessários ao funcionamento dos serviços que aí vão ser realizados.	12/09/2007	12/09/2027	0,140%	Euribor a 180 dias	20	12	1 500 000,00 €	01-11-2019	804 635,18 €	1,75%	Euribor a 180 dias	01-06-2020	01-10-2019	Capital	PROJ. 002/2019	DOC-INT. 388/2019	750 000,00	
CL3 138814771	Apoio ao investimento	15/01/2008	21/01/2013	0,140%	Euribor a 180 dias	15	Sem condições	2 718 500,00 €	01-11-2019	332 967,10 €	1,75%	Euribor a 180 dias	01-06-2020	01-10-2019	Capital	PROJ. 112/2019	DOC-INT. 406/2019	318 300,00	
CL3 149849671	Sem descrição no Contrato (No ato de 500 comitê: Obras em rede de Abastecimento de Águas e Saneamento Básico).	19/01/2008	19/01/2018	0,500%	Euribor a 180 dias	20	24	10 262 358,27 €	01-11-2019	7 405 233,30 €	1,75%	Euribor a 180 dias	01-06-2020	01-10-2019	Capital	PROJ. 112/2019	DOC-INT. 406/2019	7 107 763,00	
CL3 134862231	Financiamento de necessidades pontuais de tesouraria	14/08/2007	14/08/2017	0,140%	Euribor a 180 dias	20	24	4 000 000,00 €	01-11-2019	2 687 793,81 €	1,75%	Euribor a 180 dias	01-06-2020	01-10-2019	Capital	PROJ. 110/2019	DOC-INT. 414/2019	2 389 412,00	
CL3 180110971	Necessidades pontuais de tesouraria	05/01/2009	05/01/2019	2,300%	Euribor a 180 dias	10	12	13 500 000,00 €	12-11-2019	12 187 813,18 €	1,75%	Euribor a 180 dias	01-06-2020	01-10-2019	Capital	PROJ. 006/2019	DOC-INT. 415/2019	11 679 633,00	
TOTAL								31 968 000,00 €		23 468 088,71 €								23 995 845,00	

“

o) Em 22/05/2023, em Sessão Diária de Visto, foi determinada nova devolução ao MVRSA nos seguintes termos: *“Vem submetido a fiscalização prévia o “Acordo de Cessão de Posição Contratual” celebrado entre o Município de Vila Real de Santo António (MVRSA), cessionário, a VRSA, Sociedade de Gestão Urbana, EM, SA - Em Liquidação (VRSA), cedente e co-fiscalizada e o Banco Comercial Português, S.A (BCP), entidade financeira.*

1.1 - No requerimento de submissão a fiscalização prévia apresentado na plataforma eContas indica-se, apenas, que se submete a fiscalização o “Acordo de Cessão de Posição Contratual”. Nesse requerimento não é expressamente referido que o citado Acordo seja composto por qualquer anexo.

Porém, na resposta às questões que foram colocadas na devolução da Unidade de Apoio Técnico (UAT), o MVRSA veio informar que “O Contrato de cessão de posição contratual (contrato de cessão) submetido a visto é constituído pelo seu corpo principal e por um Anexo I que integra os cinco contratos de empréstimo que são objeto da cessão e todas as respetivas adendas conforme expressamente mencionado nos n.ºs 1, 2 e 3 da Cláusula Primeira do Contrato de Cessão. Este Anexo faz parte integrante do Contrato de Cessão como ali mencionado e foi submetido com o Requerimento de Fiscalização Prévia, com o seguinte nome “ANEXO 1 - Acordo Cessao Posicao Contratual_BCP.pdf - Acordo Cessao Posicao Contratual - Contratos de instrucaoI)” – cf. o referido requerimento.”

Apreciado o referido “ANEXO 1 - Acordo Cessao Posicao Contratual_BCP”, verifica-se, que é composto por 310 páginas, sendo que as primeiras 5 páginas reproduzem o instrumento contratual submetido a visto, e as subsequentes 305 páginas contém diversa documentação dispersa relativa a cinco contratos de financiamento assinados pela VRSA.

Igualmente, apreciados os documentos entregues, verifica-se, que há vários documentos que tem o nome de “anexo”, v.g. - “ANEXO_2_-_Despacho_11762021_Ministro_das_Financas”; - “ANEXO 3 - Adenda Contrato 134661231” (...) - “ANEXO 6 - Deliberacao_CM_Cessao_Posicao_Contratual_MVRSA_SGU_BCP”.

Nestes termos, há uma incongruência relevante entre o documento que se apresentou e indicou naquela plataforma eContas como sendo o que se submete a fiscalização e o que se diz querer que seja o objeto fiscalizado.

Esta incongruência é tanto mais relevante, quando se verifica que elementos essenciais ao contrato que se quer fiscalizado não constam nem do apelidado “Acordo de Cessão de Posição Contratual”, nem do “ANEXO 1 - Acordo Cessao Posicao Contratual_BCP”.

1.2. -Nestes termos, mostram-se incumpridos os ónus da Entidade fiscalizada de boa instrução do processo de fiscalização prévia, o que inviabiliza a sua apreciação por este TdC.

Sem embargo, o MVRSA poderá corrigir a anterior informação, suprimindo as suas insuficiências. Para o efeito, deverá vir indicar de forma expressa e clara qual é o concreto documento que sujeitou a fiscalização prévia e quais são os anexos que o integram.

1.3.- Caso o MVRSA verifique que fez uma errada submissão e procedeu a um errado preenchimento do requerimento de submissão a fiscalização prévia, deve substituir o seu pedido por outro, apresentado novamente e no âmbito de um novo processo, no âmbito do qual cumpra as regras e formalidades previstas na Resolução n.º 3/2022-PG.

Neste caso, a Entidade fiscalizada deve atentar no determinado nos art.ºs 82.º, n.º 2 e 85.º, n.º 1, da LOPTC.

2.1 – Apreciado o “Acordo de Cessão de Posição Contratual” e o “ANEXO 1 - Acordo Cessão Posicao Contratual_BCP” verifica-se que daqueles documentos não consta com um mínimo de evidência a indicação do valor de dívida financeira que o Município deliberou assumir, as respetivas condições contratuais (taxa de juro e spread), o prazo e a indicação dos empréstimos a assumir, a respetiva finalidade, a situação de capital e juros em dívida, ou o prazo de maturidade. Igualmente, daqueles documentos não constam as características essenciais de cada um dos cinco contratos de empréstimo anteriormente assinados entre a VRSA e o BCP, por exemplo: a finalidade, o valor inicial, o valor em dívida à data da aprovação da cessão da posição contratual, o prazo de maturidade inicial e o prazo de maturidade ainda por decorrer e, ainda, a taxa de juro fixada. Também não consta um plano de amortização de capital e de pagamentos de juros individualizado por cada um dos cinco contratos de financiamento onde se preveja qual o capital em dívida à data da cessão e os movimentos financeiros a realizar durante o respetivo período de vigência.

A indefinição destes elementos implica, necessariamente, uma ausência de definição dos encargos financeiros que resultam para o MVRSA e advenientes da cessão da posição contratual.

No sentido da indefinição dos elementos essenciais relativos aos encargos financeiros que se assumem, aponta-se a circunstância da Entidade fiscalizada ter indicado no requerimento de criação de processo para fiscalização prévia que assumia uma obrigação no valor de €22.464.714,21 e no mapa remetido na sequência da solicitação da UAT (ficheiro 33) já indicar o valor de €25.165.485,78, sem que tenha dado qualquer justificação para esta discrepância.

Cumpra à Entidade fiscalizada o ónus de instrução, alegação e prova do preenchimento dos requisitos legais para a obtenção do visto. O manifesto incumprimento desse ónus conduz ao indeferimento liminar do pedido, por inviabilidade de apreciação.

2.2. - No caso em análise, pelas razões acima aduzidas, ocorre um manifesto incumprimento dos deveres da Entidade fiscalizada, pelo que a manter-se o processo tal como foi apresentado será determinado o seu indeferimento liminar por inviabilidade de apreciação e por não estarem minimamente preenchidos os requisitos legais para a obtenção do visto face às manifestas incongruências e insuficiências do pedido.

2.3 - Sem embargo, poderá a Entidade Fiscalizada vir a aperfeiçoar o seu pedido e para o efeito deve vir juntar ao processo:

I) um quadro sinótico que sintetize com relação a cada um dos cinco contratos de financiamento que são objeto da cessão da posição contratual:

(i) o respetivo capital em dívida;

(ii) o prazo de maturidade inicial e remanescente;

(iii) a taxa de juro aplicável;

(iv) e como foi concretizado o seu cálculo;

(v) as características essenciais de cada um dos contratos, a saber:

a. a finalidade específica;

b. a data da celebração;

c. o valor inicial;

d. o valor em dívida à data da aprovação da cessão da posição contratual, desagregado por capital, juros remuneratórios, juros moratórios, comissões e outras despesas se aplicável;

e. o valor de SPREAD e do indexante à data da sua celebração e à data da outorga do instrumento contratual submetido a visto.

II) Deve a Entidade fiscalizada vir também indicar de forma clara:

(vi) qual é o montante da despesa titulada pelo instrumento contratual submetido a visto, desagregado por capital, juros e outros encargos e

(vii) quais são os correspondentes números de cabimento de registo dos compromissos para efeitos de fundos disponíveis e de registo de compromissos plurianuais.

III) Por relação a cada um destes elementos deve ser indicado o concreto documento que se junta e o comprova.

3.1 – Para a completude do processo, devem, igualmente, ser juntos pela Entidade fiscalizada, os seguintes documentos ou informações:

(viii) a proposta de dissolução da empresa local;

(ix) o plano de internalização da atividade da empresa local no Município;

(x) as deliberações dos competentes órgãos Municipais que aprovam a dissolução e a internalização da atividade da empresa local no Município;

(xi) a declaração com a indicação dos membros da assembleia municipal presentes na deliberação AM que autorizou da proposta de transferência da titularidade do contrato de empréstimo para o Município e que comprove o cumprimento do art.º 49.º, n.º 6, do da Lei n.º 73/2013, de 03/09 (RFALEI);

(xii) os Mapas I, II e IV da Res. 3/2022;

(xiii) o Mapa III da Res. 2/2022-PG (juros e amortizações);

(xiv) o Mapa FD DGAL;

(xv) o comprovativo do registo do compromisso – fundos disponíveis;

(xvi) a autorização prévia dos encargos plurianuais – AM;

(xvii) e o registo dos compromissos plurianuais.

4.1- O presente contrato de cessão foi aprovado por deliberação da assembleia municipal de 18/12/2020, tendo por base a proposta do seu órgão executivo de 15/12/2020 e foi depois assinado em 23/07/2021. Este contrato corresponde ao que foi submetido a fiscalização prévia em 30/03/2023, ora em apreciação.

Porém, apreciada a deliberação da assembleia municipal de 18/12/2020, não resulta aí fixada e determinada a dívida financeira a que o Município se vincula através do instrumento contratual que ora se submete a apreciação. Essa mesma deliberação não espelha os concretos termos em que se autoriza a assunção da despesa plurianual que resulta do instrumento contratual que ora se submete a apreciação. Para além disso, atendendo ao desfasamento de datas entre a deliberação da assembleia municipal de 18/12/2020 e a data em que o instrumento contratual foi submetido a fiscalização – em 30/03/2023 – ocorrerá, ainda, necessariamente, uma desatualização relevante entre os valores que se autorizaram ou que se quiseram autorizar e os que resultaram agora do instrumento que se aprecia neste processo de fiscalização prévia.

Tais circunstâncias implicam a violação dos art.ºs. 22º do Decreto-Lei 197/99, de 08/06 e 6.º, n.º 1, al. a) da Lei n.º 8/2012, de 21/02.

Tais circunstâncias apontam, ainda, para a preterição de um procedimento pré-contratual válido e eficaz, para a falta de registo e contabilização da despesa no correspondente orçamento municipal e para a violação do art.º 22.º do RLAFEI, o que implica a nulidade do acordo submetido a fiscalização, conforme art.º 4.º, n.º 2, do RFALEI.

5.1 – Em resposta a anterior devolução da UAT a Entidade fiscalizada veio apresentar o documento “ANEXO I BCP” (ficheiro n.º 33), a partir do qual se verifica que dois dos contratos que aí constam referem expressamente que foram celebrados para satisfazer “necessidades pontuais de tesouraria” (contratos com a referência CLS 134661231 e CLS 160115971) e que num deles se indica relativamente ao seu objeto o seguinte: “Sem descrição no Contrato (Na ata da SGU consta: “Obras em redes de Abastecimento de Águas e Saneamento Básico)” (contrato com a referência CLS 149843671).

Estes contratos têm também prazos de maturidade que não compatíveis com empréstimos de tesouraria (que devem ser amortizados no próprio ano da contratação, conforme art.º 50.º, n.º 1, do RFALEI).

Por seu turno, no seu clausulado também não se indica o investimento que pretendia financiar.

Estas circunstâncias invalidam a demonstração da correspondente natureza de empréstimo de médio e longo prazo destinado ao financiamento de um investimento.

Consequentemente, com relação a estes contratos que se pretendem ceder fica desrespeitado o princípio da tipicidade dos empréstimos, exigido nos termos do art.º 51.º, n.º 1 do RFALEI, a proibição de consolidação de dívida de curto prazo constante no disposto no art.º 49.º, n.º 7, al. c), do RFALEI e o art.º 50.º, n.º 1, do RFALEI, que exige que os empréstimos a curto prazo sejam contraídos apenas para ocorrer a dificuldades de tesouraria e que devem ser amortizados até ao final do exercício económico em que foram contratados. Em consequência destas violações o acordo fiscalizado será nulo.

6.1 - Nos termos do art.º 49.º, n.º 7, al. c) do RFALEI, é vedado aos municípios, salvo nos casos expressamente permitidos por lei, a celebração de contratos com entidades financeiras ou diretamente com os credores, com a finalidade de consolidar dívida de curto prazo, sempre que a duração do acordo ultrapasse o exercício orçamental, bem como a cedência de créditos não vencidos.

Os contratos de empréstimo com a referência CLS 134661231, CLS 160115971 e CLS 149843671 visam titular dívida de curto prazo, porquanto visa satisfazer necessidades de tesouraria ou financiar despesa que não configura um investimento de médio e longo prazo.

Nesta consonância, a atual cessão da posição contratual corresponde a uma a “conversão” dessa dívida de curto prazo em dívida fundada do Município, isto é, em dívida que não se destina a ser paga até 31 de dezembro do ano em que foi assumida e, nessa precisa medida também viola o preceituado no citado art.º 49.º, n.º 7, al. c) do RFALEI, o que implica a nulidade do acordo fiscalizado.

7.1. – Os limites de maturidade dos empréstimos de médio e longo prazo estão fixados no art.º 51.º, n.º 7 do RFALEI.

A Entidade fiscalizada indica no requerimento de criação de processo que por via do Acordo de Cessão de Posição Contratual pretende assumir empréstimos por um prazo de 35 anos.

Assim, atendendo à natureza das operações que se visam financiar, designadamente quando através do presente acordo de cessão se se assumem empréstimos a curto prazo, viola-se o preceituado no indicado art.º 51.º, n.º 7 do RFALEI, o que conduz à nulidade do acordo fiscalizado.

8.1 – O TdC em SDV de 13/01/2023, no âmbito do processo n.º 1667/2022, apreciando uma “Adenda ao contrato de empréstimo de assistência financeira celebrado em 11 de maio de 2016”, assinada em 07/10/2020 entre o MVRSA e o Fundo de Apoio Municipal até ao montante de € 58.820.870,13 e o prazo de 35 anos (já anteriormente objeto do processo de fiscalização prévia n.º 3511/2020) 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 FAM.

Apreciado o acordo de cessão apresentado a fiscalização prévia verifica-se que o presente acordo de cessão assume dívida titulada por diversos atos e contratos que não foram previamente submetidos a visto deste TdC, quando essa apresentação era obrigatória -cf- art.º 46.º, n.º 1, al a), da LOPTC. 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.

Assim, porque não tem por base atos e contratos devidamente sujeitos a fiscalização prévia deste TdC, o presente acordo acaba por corresponder à assunção de dívida pública fundada nova, desrespeitando a advertência que foi feita em SDV de 13/01/2023, no âmbito do processo n.º 1667/2022 e o art.º 46.º, n.º1, al a), da LOPTC.

Esta circunstância, a verificar-se efetivamente, pode dar origem a responsabilidade financeira.

Nestes termos, em Sessão Diária de Visto, decide-se determinar a devolução à entidade fiscalizada para, querendo:

A) vir suprir as insuficiências do seu pedido de fiscalização prévia, devendo vir indicar de forma expressa e clara qual é o concreto documento que sujeitou a fiscalização prévia e quais são os anexos que o integram;

B) caso o MVRSA verifique que fez uma errada submissão e procedeu a um errado preenchimento do requerimento de submissão a fiscalização prévia, deve substituir o seu pedido por outro, apresentado novamente e no âmbito de um novo processo, no âmbito do qual cumpra as regras

e formalidades previstas na Resolução n.º 3/2022-PG. Neste caso, a Entidade fiscalizada deve atentar no determinado nos art.ºs 82.º, n.º 2 e 85.º, n.º 1, da LOPTC;

C) estando o presente processo manifestamente mal instruído ou deficientemente instruído, essa situação conduz ao indeferimento liminar do pedido, por inviabilidade de apreciação e por não estarem mínima e manifestamente preenchidos os requisitos legais para a obtenção do visto;

D) sem prejuízo da possibilidade de substituição do processo de fiscalização prévia, com a apresentação de um novo, onde se indique devidamente o instrumento que se quer fiscalizar e se faça a instrução devida, como indicado em 2) e sem embargo do referido em 3), poderá também a Entidade Fiscalizada vir a aperfeiçoar o seu pedido e para o efeito deve vir juntar ao processo:

I) um quadro sinótico que sintetize com relação a cada um dos cinco contratos de financiamento que são objeto da cessão da posição contratual:

(xviii) o respetivo capital em dívida;

(xix) o prazo de maturidade inicial e remanescente;

(xx) a taxa de juro aplicável;

(xxi) e como foi concretizado o seu cálculo;

(xxii) as características essenciais de cada um dos contratos, a saber:

a. a finalidade específica;

b. a data da celebração;

c. o valor inicial;

d. o valor em dívida à data da aprovação da cessão da posição contratual, desagregado por capital, juros remuneratórios, juros moratórios, comissões e outras despesas se aplicável;

e. o valor de SPREAD e do indexante à data da sua celebração e à data da outorga do instrumento contratual submetido a visto.

II) Deve a Entidade fiscalizada vir também indicar de forma clara:

(xxiii) qual é o montante da despesa titulada pelo instrumento contratual submetido a visto, desagregado por capital, juros e outros encargos e

(xxiv) quais são os correspondentes números de cabimento de registo dos compromissos para efeitos de fundos disponíveis e de registo de compromissos plurianuais.

III) Por relação a cada um destes elementos deve ser indicado o concreto documento que se junta e o comprova.

E) Para a completude do processo, devem, igualmente, ser juntos pela Entidade fiscalizada, os seguintes documentos ou informações:

(xxv) a proposta de dissolução da empresa local;

(xxvi) o plano de internalização da atividade da empresa local no Município;

(xxvii) as deliberações dos competentes órgãos Municipais que aprovam a dissolução e a internalização da atividade da empresa local no Município;

(xxviii) a declaração com a indicação dos membros da assembleia municipal presentes na deliberação AM que autorizou a proposta de transferência da titularidade do contrato de empréstimo para o Município e que comprove o cumprimento do art.º 49.º, n.º 6, do da Lei n.º 73/2013, de 03/09 (RFALEI);

(xxix) os Mapas I, II e IV da Res. 3/2022;

(xxx) o Mapa III da Res. 2/2022-PG (juros e amortizações);

(xxxi) o Mapa FD DGAL;

(xxxii) o comprovativo do registo do compromisso – fundos disponíveis;

(xxxiii) a autorização prévia dos encargos plurianuais – AM;

(xxxiv) o registo dos compromissos plurianuais;

F) conforme indicado em 4.1, dos elementos e circunstâncias apuradas resulta, igualmente, que ocorrerá aqui uma violação dos art.ºs. 22.º do Decreto-Lei 197/99, de 08/06 e 6.º, n.º 1, al. a) da Lei n.º 8/2012, de 21/02, a preterição de um procedimento pré-contratual válido e eficaz, a falta de registo e de contabilização da despesa no correspondente orçamento municipal e a violação do art.º 22.º do RLAFEI, o que implica a nulidade do acordo submetido a fiscalização, conforme art.º 4.º, n.º 2, do RFALEI;

G) conforme decorre do exposto em 5.1, com relação a estes contratos que se pretendem ceder fica desrespeitado o princípio da tipicidade dos empréstimos, exigido nos termos do art.º 51.º, n.º 1 do RFALEI, a proibição de consolidação de dívida de curto prazo constante no disposto no art.º 49.º, n.º 7, al. c), do RFALEI e o art.º 50.º, n.º 1, do RFALEI, que exige que os empréstimos a curto prazo sejam contraídos apenas para ocorrer a dificuldades de tesouraria e que devem ser amortizados até ao final do exercício económico em que foram contratados, o que também origina a nulidade do contrato fiscalizado;

H) conforme decorre do exposto em 6.1, a atual cessão da posição contratual corresponde a uma a “conversão” dessa dívida de curto prazo em dívida fundada do Município, isto é, em dívida que não se destina a ser paga até 31 de dezembro do ano em que foi assumida e, nessa precisa medida também viola o preceituado no citado art.º 49.º, n.º 7, al. c) do RFALEI;

l) conforme decorre do exposto em 7.1, ocorre aqui também uma violação do art.º 51.º, n.º 7 do RFALEI, que também acarreta a nulidade do contrato fiscalizado;

J) conforme decorre do exposto em 8.1, o presente acordo acaba por corresponder à assunção de dívida pública fundada nova, que desrespeita a advertência que foi feita em SDV de 13/01/2023, no âmbito do processo n.º 1667/2022 e o art.º 46.º, n.º1, al a), da LOPTC e que pode dar origem a responsabilidade financeira.

L) por tudo o exposto, convida-se a Entidade fiscalizada a vir aperfeiçoar o seu pedido, querendo, para o que deve proceder às explicações, clarificações e entrega dos documentos em falta, ou, se assim achar mais adequado, para vir substituir o seu pedido formulando um novo que cumpra todas as obrigações de boa instrução e no âmbito do qual apresente todos os elementos em falta e explicações relevantes, assim como para, querendo, vir exercer o seu direito de contraditório, apresentando pronúncia sobre as questões supra indicadas – cf. art.º 13.º da LOPTC. “

p) Entretanto, no âmbito do processo que correu termos neste TdC sob o n.º 1667/2022, em Sessão Diária de Visto de 15/09/2023 foi proferida decisão de indeferimento daquele processo, 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 conseqüente 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 conseqüente não apreciação do presente ato (adenda ao contrato FAM) submetido a visto prévio”.

q) Em 14/10/2023 o MVRSA veio responder através do requerimento n.º 2648/2023 à devolução feita no âmbito do processo em apreço, determinada em Sessão Diária de Visto de 22/05/2023, dizendo o seguinte: “1. No que concerne à solicitada junção dos contratos de financiamento que a Adenda visa modificar, bem como anteriores adendas aos mesmo, informa-se esse Douto Tribunal que os mesmos já integram o processo, a folhas 15 e seguintes do “Anexo 8 – Delib_AM_Cessão_posição_contratual_MVRSA_SGU_BCP_1de3”, 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. O processo de fiscalização prévia encontra-se instruído com todos os documentos que, in illo tempore, suportaram a decisão de internalização e conseqüente cessão de posição contratual no âmbito do contrato aqui em apreço.

3. 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.

4. 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 conseqüente 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.

5. Neste contexto, e como será manifestamente compreensível, o atual Executivo que, sublinhe-se, não participou em nenhuma qualidade nas decisões ora escrutinadas, recusa terminantemente participar na instrução extemporânea de decisões eivadas de tamanhos indícios de ilicitude.

6. 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.

7. 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.”

7. Não há factos relevantes e não provados.

II.2 MOTIVAÇÃO DA MATÉRIA DE FACTO

8. A factualidade provada tem por base a prova documental apresentada pelo requerente e constante do processo de fiscalização prévia e os factos invocados e expressamente aceites pelo mesmo.

9. Mais se refere, que as Entidades fiscalizadas estão sujeitas ao ónus de alegarem e provarem o preenchimento dos requisitos legais para obtenção do visto, conforme o disposto no art.º 81.º, n.º 1, da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC), aprovada pela Lei n.º 98/97, de 26/08, as instruções constantes da Resolução n.º 3/2022 da 1.ª Secção do TdC, aprovada ao abrigo do art.º 77.º, n.º 1, al. 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.

II. 2 DE DIREITO

10. As questões a decidir neste processo são:

- aferir da (ir)regularidade e da (i)legalidade do “*Acordo de Cessão de Posição Contratual*” celebrado entre o MVRSA, cessionário, a VRSA, cedente e co-fiscalizada e o BCP, entidade financeira, relativamente a 5 contratos de empréstimo, considerando as seguintes circunstâncias:

a) a indefinição e desatualização dos encargos financeiros advenientes da cessão da posição contratual e a deficiente autorização da assunção da despesa plurianual;

b) a preterição de um procedimento pré-contratual válido e eficaz e a falta de registo e contabilização da despesa no correspondente orçamento municipal;

c) a existência de deficiências e incongruências quanto à finalidade dos contratos com a referências CLS 134661231, CLS 160115971 e CLS 149843671;

d) a violação da proibição de consolidação de dívida de curto prazo;

e) o incumprimento dos limites de vencimento dos empréstimos de médio e longo prazo.

11. 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 ao “*Acordo de Cessão de Posição Contratual*”.

12. 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 Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais, (RFALEI), aprovado pela Lei n.º 73/2013, de 03/09, dos art.ºs 22.º do Decreto-Lei 197/99, de 08/06 e 6.º, n.º 1, al. a), da Lei n.º 8/2012, de 21/02, que aprovou a Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso (LCPA), dos 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 e 19.º da LEO da Lei n.º 151/2015, de 11/09 – Lei de Enquadramento Orçamental –(LEO) e dos art.ºs 52.º, n.º 3, da LEO.

13. Na devolução determinada na Sessão Diária de Visto, de 22/05/2023, indicava-se a existência de uma incongruência relevante entre o documento que se apresentou e indicou na plataforma eContas como sendo o que se submete a fiscalização e o que se dizia querer que fosse o objeto fiscalizado, porquanto decorria da plataforma que aquele ato era o *“Acordo de Cessão de Posição Contratual”* e não tinha anexos e na resposta à devolução administrativa o MVRSA indicava o ato fiscalizado como sendo o constante do *“ANEXO 1 - Acordo Cessao Posicao Contratual_BCP.pdf - Acordo Cessao Posicao Contratual - Contratos de instrucao!”*.

14. Entretanto, na sequência da última devolução o MVRSA vem indicar que o ato que sujeitou a fiscalização prévia é relativo ao *“Acordo de Cessão de Posição Contratual”*, celebrado entre o MVRSA, cessionário, a VRSA, cedente e co-fiscalizada e o BCP, entidade financeira e integra o *“Anexo 8 – Delib_AM_Cessão_posição_contratual_MVRSA_SGU_BCP_1de3”*, junto com a instrução inicial.

15. O MVRSA aduz, ainda, que *“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.”*.

16. Apreciado o ora indicado *“Anexo 8 – Delib_AM_Cessão_posição_contratual_MVRSA_SGU_BCP_1de3”*, verifica-se, que esse documento é relativo a um aditamento ao contrato de empréstimo CLS n.º 149843671 e a um outro aditamento ao contrato de empréstimo CLS n.º 138814771.

17. Em suma, o MVRSA continuou a não cumprir os seus deveres de boa instrução do processo e a indicar, em concreto e especificamente, o ato que submete a fiscalização, reportando-se ao seu teor completo e procedendo a uma junção escoreita do mesmo ao processo.

18. Sem embargo, atendendo à sua última resposta também se compreende que o MVRSA, por razões internas e de sucessão de responsabilidades, desconhece parte dos elementos que lhe foram pedidos pelas várias devoluções.

19. Neste confuso enquadramento vamos considerar que o ato que se submeteu a fiscalização é o indicado no correspondente requerimento e o que consta do *“ANEXO 1 - Acordo Cessao Posicao Contratual_BCP”* e dos anexos correspondentes para os quais remete o referido Acordo. Pretende o MVRSA que seja fiscalizado o *“Acordo de Cessão de Posição Contratual”* celebrado entre o MVRSA, cessionário, a VRSA, cedente e co-fiscalizada e o BCP, entidade financeira, relativamente a 5 contratos de empréstimo, a saber, os seguintes: - Contrato de empréstimo CLS n.º 134661231 datado de 14/08/2007, aditado em 14/08/2009, 14/02/2011, 31/12/2012, 21/06/2013, 14/04/2016 e

01/01/2019; - Contrato de empréstimo CLS n.º 137696361 datado de 12/09/2007, aditado em 12/04/2016, 21/11/2018 e 01/11/2019; - Contrato de empréstimo CLS n.º 138814771 datado de 5/01/2008, aditado em 21/07/2009, 21/01/2011, 31/12/2012, 21/07/2013, 21/04/2016 e 01/11/2019; - Contrato de empréstimo CLS n.º 160115971 datado de 05/01/2009, aditado em 04/01/2011, 31/12/2012, 20/06/2013, 27/05/2016, 01/10/2016 e 12/11/2019; - Contrato de empréstimo CLS n.º 160115971 datado de 05/01/2009, aditado em 04/01/2011, 31/12/2012, 20/06/2013, 27/05/2016 e 12/11/2019.

20. Na anterior devolução foi requerido ao MVRSA para que viesse aperfeiçoar o seu requerimento, informando e juntando ao processo o seguinte:

I) um quadro sinótico que sintetize com relação a cada um dos cinco contratos de financiamento que são objeto da cessão da posição contratual:

- (i) o respetivo capital em dívida;
- (ii) o prazo de maturidade inicial e remanescente;
- (iii) a taxa de juro aplicável;
- (iv) e como foi concretizado o seu cálculo;
- (v) as características essenciais de cada um dos contratos, a saber:
 - a. a finalidade específica;
 - b. a data da celebração;
 - c. o valor inicial;
 - d. o valor em dívida à data da aprovação da cessão da posição contratual, desagregado por capital, juros remuneratórios, juros moratórios, comissões e outras despesas se aplicável;
 - e. o valor de SPREAD e do indexante à data da sua celebração e à data da outorga do instrumento contratual submetido a visto.

II) para indicar de forma clara:

- (vi) qual é o montante da despesa titulada pelo instrumento contratual submetido a visto, desagregado por capital, juros e outros encargos e;
- (vii) quais são os correspondentes números de cabimento de registo dos compromissos para efeitos de fundos disponíveis e de registo de compromissos plurianuais.

III) Por relação a cada um destes elementos para indicar o concreto documento que se junta e o comprova.

Foi igualmente pedida a junção dos seguintes documentos ou informações:

- (viii) a proposta de dissolução da empresa local;

- (ix) o plano de internalização da atividade da empresa local no Município;
- (x) as deliberações dos competentes órgãos Municipais que aprovam a dissolução e a internalização da atividade da empresa local no Município;
- (xi) a declaração com a indicação dos membros da assembleia municipal presentes na deliberação AM que autorizou da proposta de transferência da titularidade do contrato de empréstimo para o Município e que comprove o cumprimento do art.º 49.º, n.º 6, do da Lei n.º 73/2013, de 03/09 (RFALEI);
- (xii) os Mapas I, II e IV da Res. 3/2022;
- (xiii) o Mapa III da Res. 2/2022-PG (juros e amortizações);
- (xiv) o Mapa FD DGAL;
- (xv) o comprovativo do registo do compromisso – fundos disponíveis;
- (xvi) a autorização prévia dos encargos plurianuais – AM;
- (xvii) e o registo dos compromissos plurianuais.

21. Estas informações e documentos continuaram a não ser apresentados pelo MVRSA, que na sua resposta afirma que já juntou todos os documentos necessários à apreciação do presente processo e que não detém nenhuns outros.

Da indefinição e desatualização dos encargos financeiros advenientes da cessão da posição contratual e da deficiente autorização para a assunção da despesa plurianual

22. Como já foi assinalado em sede de contraditório, do acordo em apreço não consta com um mínimo de evidência a indicação do valor de dívida financeira que o Município deliberou assumir, as respetivas condições contratuais, *v.g.*, taxa de juro e *spread*, o prazo e a indicação dos empréstimos a assumir, a respetiva finalidade, a situação de capital e juros em dívida, ou o prazo de vencimento (ou de maturidade, na terminologia da RFALEI). Igualmente, daqueles documentos não constam as características essenciais de cada um dos 5 contratos de empréstimo anteriormente assinados entre a VRSA e o BCP, por exemplo: a finalidade, o valor inicial, o valor em dívida à data da aprovação da cessão da posição contratual, o prazo de vencimento inicial e o prazo ainda por decorrer e, ainda, a taxa de juro fixada. Também não consta um plano de amortização de capital e de pagamentos de juros individualizado por cada um dos cinco contratos de financiamento, onde se preveja qual o capital em dívida à data da cessão e os movimentos financeiros a realizar durante o respetivo período de vigência.

23. A indefinição destes elementos implica, necessariamente, uma ausência de definição dos encargos financeiros que resultam para o MVRSA e advenientes da cessão da posição contratual.

24. No sentido da indefinição dos elementos essenciais relativos aos encargos financeiros que se assumem, aponta-se a circunstância da Entidade fiscalizada ter indicado no requerimento de criação de processo para fiscalização prévia que assumia uma obrigação no valor de €22.464.714,21 e no mapa remetido na sequência da solicitação da UAT (ficheiro 33) já indicar o valor de €25.165.485,78, sem que tenha dado qualquer justificação para esta discrepância.

25. Para além disso, o presente contrato de cessão foi aprovado por deliberação da assembleia municipal de 18/12/2020, tendo por base a proposta do seu órgão executivo de 15/12/2020 e foi depois assinado em 23/07/2021. Este contrato corresponde ao que foi submetido a fiscalização prévia em 30/03/2023, ora em apreciação.

26. Porém, apreciada a deliberação da assembleia municipal de 18/12/2020, não resulta aí fixada e determinada a dívida financeira a que o Município se vincula através do instrumento contratual que ora se submete a apreciação. Essa mesma deliberação não espelha os concretos termos em que se autoriza a assunção da despesa plurianual, que resulta do instrumento contratual que ora se submete a apreciação.

27. Acresce, que atendendo ao desfasamento de datas entre a deliberação da assembleia municipal de 18/12/2020 e a data em que o instrumento contratual foi submetido a fiscalização – em 30/03/2023 – ocorrerá, ainda, necessariamente, uma desatualização relevante entre os valores que se autorizaram, ou que se quiseram autorizar, e os que resultaram agora do instrumento que se aprecia neste processo de fiscalização prévia.

28. Neste enquadramento, tem de considerar-se violados o art.º 52.º, n.º 3, da LEO e os princípios da legalidade, da transparência, da plurianualidade, do rigor e da eficiência, consagrados nos art.ºs 3.º, n.º 2, als. a), d), g), 3, 4.º, 7.º, 9.º-A e 48.º do RFALEI.

29. Da mesma forma, ficaram violados os art.ºs 22.º do Decreto-Lei 197/99, de 08/06 e 6.º, n.º 1, al. a), da LCPA.

Da preterição de um procedimento pré-contratual válido e eficaz e da falta de registo e contabilização da despesa no correspondente orçamento municipal

30. As circunstâncias acima indicadas apontam, identicamente, para a preterição de um procedimento pré-contratual válido e eficaz e para a falta de registo e contabilização da despesa no correspondente orçamento municipal.

31. De assinalar, que âmbito deste processo o MVRSA também não enviou a este TdC a proposta de dissolução da empresa local, nem plano de internalização da atividade da empresa local no Município, nem as deliberações que aprovaram a dissolução e a internalização.

32. Igualmente, desconhece-se se a deliberação AM para autorização da proposta de transferência da titularidade do contrato de empréstimo para o Município foi tomada com a maioria absoluta membros em efetividades de funções, como determina o art.º 49.º, n.º 6, do RFALEI.

33. Como decorre do processo, apenas foi enviada a este TdC a minuta da deliberação AM para autorização da proposta de transferência da titularidade do contrato de empréstimo para o MVRSA, com declarações de voto que não foram transcritas. No que se refere à prova dos membros que estavam presentes e em efetividades de funções, nenhuma prova foi enviada.

34. Consequentemente, não estado provado o respeito pelo art.º 49.º, n.º 6, do RFALEI, teremos de considerar que o mesmo foi violado.

35. Para além disso, tal como resulta dos factos apurados, a cessão em apreço não terá sido autorizada pela AM mediante apresentação, entre outras evidências e com atualidade, da *“demonstração da consulta , e informação sobre as condições praticadas (...) em, pelo menos, três instituições”*, ou do *“mapa demonstrativo da capacidade de endividamento do município”*, conforme exigido pelo art.º 49.º, n.º 5, parte final, do RFALEI.

36. Igualmente, do procedimento pré-contratual não resulta demonstrado, em todos os casos, o fim dos empréstimos ou a aplicação dos empréstimos em investimento, conforme imposto pelo art.º 51.º, n.º 1, do RFALEI.

37. Assim, a cessão da posição contratual, sob fiscalização, não terá respeitado os princípios do rigor e da eficiência, consagrados no art.º 48.º do RFALEI, nem terá respeitado os procedimentos indicados nos art.ºs 49.º e 51.º, n.º 1, do RFALEI e poderá ter implicado a violação do art.º 22.º, n.º 1, do RFALEI. Identicamente, a referida cessão da posição contratual acarretará a violação dos 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 e 19.º da LEO. Fica, identicamente, violado o e 52.º, n.º 3, da LEO.

Das deficiências e incongruências quanto à finalidade dos contratos com a referência CLS 134661231, CLS 160115971 e CLS 149843671

38. Em resposta a anterior devolução do DFF, a Entidade fiscalizada veio apresentar o documento “ANEXO I BCP” (ficheiro n.º 33), a partir do qual se verifica que dois dos contratos que aí constam referem expressamente que foram celebrados para satisfazer “*necessidades pontuais de tesouraria*” (contratos com a referência CLS 134661231 e CLS 160115971) e que num deles indica-se relativamente ao seu objeto o seguinte: “*Sem descrição no Contrato (Na ata da SGU consta: “Obras em redes de Abastecimento de Águas e Saneamento Básico”*)” (contrato com a referência CLS 149843671).

39. Os contratos com a referência CLS 134661231 e CLS 160115971 apresentam prazos de vencimento que não são compatíveis com empréstimos de tesouraria, porquanto, não se determina a sua amortização no próprio ano da contratação, conforme art.º 50.º, n.º 1, do RFALEI.

40. Por seu turno, no clausulado do contrato com a referência CLS 149843671 também não se indica o investimento que pretenderia financiar, em violação do art.º 51.º, n.º 1, do RFALEI.

41. Estas circunstâncias invalidam, identicamente, a demonstração da correspondente natureza de empréstimos de médio e longo prazo, destinados ao financiamento de um investimento.

42. Consequentemente, com relação a estes contratos que se pretendem ceder fica desrespeitado o princípio da tipicidade dos empréstimos, exigido nos termos do art.º 51.º, n.º 1, do RFALEI.

43. Fica desrespeitado, identicamente, o art.º 50.º, n.º 1, do RFALEI, que exige que os empréstimos a curto prazo sejam contraídos apenas para ocorrer a dificuldades de tesouraria e que devem ser amortizados até ao final do exercício económico em que foram contratados.

Da proibição de consolidação de dívida de curto prazo

44. Nos termos do art.º 49.º, n.º 7, al. c), do RFALEI, é vedado aos municípios, salvo nos casos expressamente permitidos por lei, celebrar contratos com entidades financeiras ou diretamente com os credores, com a finalidade de consolidar dívida de curto prazo, sempre que a duração do acordo ultrapasse o exercício orçamental, bem como a cedência de créditos não vencidos.

45. Os contratos de empréstimo com a referência CLS 134661231 e CLS 160115971 visam titular dívida de curto prazo, porquanto, visam satisfazer necessidades de tesouraria ou financiar despesa que não configura um investimento de médio e longo prazo.

46. Nesta consonância, a atual cessão da posição contratual corresponde a uma a “conversão” dessa dívida de curto prazo em dívida fundada do Município, isto é, em dívida que não se destina a ser paga até 31 de dezembro do ano em que foi assumida e, nessa precisa medida também viola o preceituado no citado art.º 49.º, n.º 7, al. c), do RFALEI.

Do incumprimento dos limites de vencimento dos empréstimos de médio e longo prazo

47. No requerimento de criação de processo a Entidade fiscalizada indica que por via do Acordo de Cessão de Posição Contratual pretende assumir empréstimos por um prazo de 35 anos.

48. Os limites de vencimento, ou maturidade na terminologia da RFALEI, dos empréstimos de médio e longo prazo estão fixados no art.º 51.º, n.º 7, do RFALEI, apontando a alínea a), daquele preceito para um prazo máximo de 20 anos.

49. Assim, quer atendendo à natureza das operações, quer ainda considerando que através do contrato de cessão se assumem empréstimos a curto prazo, no caso, verificar-se-á, igualmente, uma violação do referido art.º 51.º, n.º 7, do RFALEI.

Dos efeitos no processo de fiscalização prévia: recusa de visto

50. 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.

51. Nos termos do art.º 4.º, n.º 2, do RFALEI, *“são nulas as deliberações de qualquer órgão das autarquias locais que (...) determinem ou autorizem a realização de despesas não permitidas por lei”*.

52. Igualmente, conforme o art.º 5.º, n.º 3, da LCPA, a falta de compromisso válido implica a nulidade do contrato ou da obrigação subjacente em causa.

53. O incumprimento do art.º 7.º, n.º 3, da LCPA, relativo à assunção do compromisso, também gera a respetiva nulidade do compromisso e do ato que lhe deu causa.

54. Em suma, o acordo de cessão, pelas razões acima indicadas é um acordo nulo.

55. Tal nulidade é fundamento absoluto de recusa de visto, atento o disposto no art.º 44.º, n.º 3, als. a) e b), da LOPTC.

III – DECISÃO

Pelo exposto, acorda-se, em Subsecção da 1.ª Secção,

- Recusar o visto ao "Acordo de Cessão de Posição Contratual", celebrado em 23/07/2021 pelo MVRSA e a sociedade VRSA e o BCP, nos termos do qual o MVRSA passa a assumir a posição contratual

da referida empresa municipal em 5 contratos de empréstimo ali identificados, contraídos junto da mencionada instituição bancária.

Não se fixam emolumentos ao abrigo do art.º 5.º, n.º 3, do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31/5, por ocorrer uma isenção objetiva - cf. art.º 8.º, al. a), do Decreto-Lei n.º 66/96, de 31/05.

Registe e notifique.

Lisboa, 31/10/2023.

Os Juízes Conselheiros

(Sofia David)

(Maria de Fátima Mata-Mouros)

(participou na sessão presencialmente e votou favoravelmente o Acórdão)

(Miguel Pestana Vasconcelos)

(participou na sessão por videoconferência e votou favoravelmente o Acórdão)