

Secção – 1.ª S/PL
Data: 09/04/2019
Processo: 692/2019

RELATOR: Conselheiro Paulo Dá Mesquita

Sumário

1. Os designados *acordos de regularização de dívidas das autarquias locais* a entidades gestoras de abastecimento de água, de saneamento de águas residuais ou gestão de resíduos urbanos têm como enquadramento legal recente duas normas temporárias: o artigo 83.º da lei do orçamento do Estado para 2018 (LOE 2018), aprovada pela Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro, e o artigo 90.º da lei do orçamento do Estado para 2019 (LOE 2019), aprovada pela Lei n.º 71/2018, de 31 de dezembro, ambas com a epígrafe *Acordos de regularização de dívidas das autarquias locais* (embora a segunda se reporte também a dívidas de outras entidades).
2. A fonte da obrigação pecuniária de autarquia local outorgante de um *acordo de regularização de dívida* é um contrato pré-existente entre os sujeitos do acordo e constitui requisito do *acordo* a mora do devedor, reportando-se o acordo apenas a reescalonamento dos pagamentos de «dívida vencida»
3. A fiscalização prévia do Tribunal de Contas (TdC) constitui uma competência própria deste órgão cuja intervenção nessa sede é provocada (dependente de impulso exógeno) e tipificada, por referência a uma tabela legal que compreende um âmbito subjetivo (entidades) e objetivo (atos e contratos) delimitador do que está sujeito a fiscalização prévia — enquadramento estabelecido, nomeadamente, pelas disposições conjugadas dos artigos 5.º, n.º 1, alínea c), 46.º, 47.º e 48.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC).
4. A Fiscalização prévia do TdC de atos constituídos por instrumentos geradores de dívida pública incide numa pequena parcela de factos com implicações na dívida pública fundada, na medida em que está excluído o controlo dos atos praticados pela pessoa coletiva pública

Estado, por força das disposições conjugadas dos artigos 2.º, n.º 1, alínea *a*), e 46.º, n.º 1, alínea *a*), da LOPTC.

5. A norma da alínea *a*) do n.º 1 do artigo 46.º da LOPTC reporta-se no caso de autarquias locais a três tipologias distintas de atos suscetíveis de decomposição analítica:
 - a. Atos de assunção de empréstimos ou de locações financeiras de que resulte o aumento da *dívida pública fundada* (isto é, dívida que não se destina a ser paga até 31 de dezembro do ano em que foi assumida);
 - b. Atos de alteração das condições estabelecidas em instrumentos financeiros anteriormente assumidos que alterando a qualificação da respetiva dívida determinam que a mesma passe a constituir *dívida pública fundada* (no caso de empréstimos, ainda que a respetiva contratação não estivesse sujeita a fiscalização prévia, por não ter dado origem a *dívida pública fundada* mas apenas *dívida pública flutuante*, o ato que determina a modificação da qualificação da dívida gerada pelo empréstimo é sujeito a fiscalização prévia enquanto ato de aumento da *dívida pública fundada*);
 - c. Atos que modifiquem as condições gerais de empréstimos visados independentemente do impacto que essas alterações tenham na *dívida pública fundada*.
6. O controlo de legalidade financeira previsto na norma do artigo 46.º, n.º 1, alínea *a*), da LOPTC quanto a municípios isoladamente considerados tem como objeto apenas duas tipologias de *instrumentos geradores de dívida pública*: empréstimos e locações financeiras.
7. Os *acordos de regularização de dívidas das autarquias locais* previstos no artigo 83.º, n.º 1, da LOE 2018 e no artigo 90.º, n.º 1, da LOE 2019 são atos de reescalonamento de dívidas na sequência de mora no cumprimento de obrigações pecuniárias cuja fonte são contratos de prestação de serviços que não podem ser enquadrados no artigo 46.º, n.º 1, alínea *a*), da LOPTC
8. Os *acordos de regularização de dívidas das autarquias locais* previstos no artigo 83.º, n.º 1, da LOE 2018 e no artigo 90.º, n.º 1, da LOE 2019 não têm enquadramento no artigo 46.º, n.º 1, alínea *b*), da LOPTC, faltando, para o efeito todos os requisitos cumulativos estabelecidos na norma: não são contratos, não constituem fonte da obrigação pecuniária da autarquia (e inerente despesa pública), nem compreendem para a autarquia qualquer aquisição de bens e serviços ou outras aquisições patrimoniais.

9. Interpretando o n.º 2 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 5/2019, de 14 de janeiro, de acordo com o *contexto significativo da lei* conclui-se:
- a. A estatuição da alínea *b)* apenas determina que as autarquias devem sujeitar à apreciação do órgão constitucional com reserva de competência quanto a fiscalização prévia (artigo 214.º, n.º 1, alínea *d)*, da Constituição e artigos 1.º, n.º 1, 2.º, n.ºs 1 e 2, e 5.º, n.º 1, alínea *c)*, da LOPTC) o *acordo de regularização de dívidas* celebrado;
 - b. A alínea *c)* não compreende qualquer estatuição dirigida ao TdC e determina apenas que o *acordo de regularização de dívidas* celebrado ao abrigo do Decreto-Lei n.º 5/2019 não pode produzir qualquer efeito antes de decisão do TdC sobre concessão de visto, a qual pode ser no sentido de o concreto ato não se encontrar sujeito a fiscalização prévia.
10. Se um requerimento inicial invoca como causa de pedir um instrumento contratual relativo a ato ou contrato insuscetível de ser enquadrado em tipologia sujeita a fiscalização prévia não pode haver apreciação de mérito sobre a respetiva legalidade.

Secção – 1.ª S/PL
Data: 09/04/2019
Processo: 692/2019

RELATOR: Conselheiro Paulo Dá Mesquita

TRANSITADO EM JULGADO EM 02-05-2019

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

I. RELATÓRIO

- 1 O Município de Tarouca (MT) formulou requerimento ao Tribunal de Contas (TdC) «para efeitos de visto» indicando «como original do contrato a submeter a visto» um instrumento intitulado «Acordo de Regularização de Dívida» celebrado com Águas do Norte, SA em 4-2-2019.
- 2 Em sessão diária de visto de 28-3-2019, o processo foi apresentado pelo Departamento de Controlo Prévio (DECOP) da Direção-Geral do TdC ao coletivo dos juízes competentes, nos termos do artigo 84.º, n.º 1, da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC) aprovada pela Lei 98/97, de 26-8.
- 3 O tribunal coletivo competente em sessão diária de visto impulsionou, ao abrigo do artigo 86.º, n.º 2, da LOPTC, o alargamento da discussão aos restantes juízes da 1.ª Secção do TdC, a fim de assegurar a unidade de aplicação do direito sobre a questão da sujeição a fiscalização prévia do TdC dos designados *acordos de regularização de dívidas das autarquias locais* previstos no artigo 83.º da lei do orçamento do Estado para 2018 (LOE 2018), aprovada pela Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro, e no artigo 90.º da lei do orçamento do Estado para 2019 (LOE 2019), aprovada pela Lei n.º 71/2018, de 31 de dezembro, destacando os seguintes motivos:
 - 3.1 A importância da análise conceptual da problemática dos acordos de pagamento ou reescalonamento de dívidas vencidas em face do elenco taxativo de instrumentos (atos e contratos) estabelecido no artigo 46.º, n.º 1, da LOPTC que delimitam o âmbito objetivo da fiscalização prévia (conjugado com aspetos particulares reportados ao âmbito subjetivo, o qual estando indicado em termos genéricos no artigo 5.º, n.º 1, alínea c), da LOPTC pode sofrer recortes reportados a alguns atos e contratos, como sucede com os *instrumentos geradores de dívida pública*).

- 3.2 Constituir uma matéria que não tem sido objeto de análise jurisprudencial recente em Subsecção ou Plenário da 1.^a Secção.
- 3.3 Decisões em sessões diárias de visto sobre a sujeição a fiscalização prévia de atos integrados em tipologias subsumíveis ao elemento nuclear de acordos de pagamento de dívidas vencidas terem subjacentes soluções hermenêuticas distintas — *v.g.* na decisão final proferida no processo n.º 1407/2012 (relativo a acordo de pagamentos celebrado entre o Município de Silves e a Águas do Algarve, SA, respeitante a faturas vencidas), de 22.11.2012, considerou-se o acordo de pagamento sujeito a fiscalização, tendo o mesmo sido visado; nas decisões finais do processo n.º 1747/2014 (relativo a acordo de pagamento celebrado entre o Município de Leiria, os Serviços Municipalizados de Leiria SMAS de Leiria e SIMLIS – Saneamento Integrado dos Municípios do LIS, SA), de 10.09.2014, e do processo n.º 401/2013 (relativo a minuta de acordo de pagamento celebrado entre o Município de Lisboa e a SIMTEJO – Saneamento Integrado dos Municípios do Tejo e Trancão, SA), de 16.05.2013, considerou-se que os acordos de pagamento não estavam sujeitos a fiscalização prévia.
- 3.4 Pela «novidade» da questão na parte em que se relaciona com duas normas temporárias recentes, o artigo 83.º da LOE 2018 e o artigo 90.º da LOE 2019, tendo ainda sido invocado no instrumento submetido o Decreto-Lei n.º 5/2019 (que compreende normas específicas referentes à fiscalização prévia do TdC).
- 3.5 Pela importância jurídico-prática imediata em face dos processos relativos a *acordos de regularização de dívidas das autarquias locais* já instaurados, o problema de dívidas existente e o programa subjacente às normas dos artigos 83.º da LOE 2018 e 90.º da LOE 2019.
- 4 Na sequência daquele impulso, o Presidente do TdC decidiu:
- «Vista a importância jurídica da questão, determino o alargamento da discussão ao Plenário da 1.^a Secção do TdC como previsto no n.º 2 do artigo 86.º da LOPTC».

Cumprе apreciar e decidir.

II. FUNDAMENTAÇÃO

II.1 Questão jurídica suscitada: sujeição a fiscalização prévia dos designados *acordos de regularização de dívidas das autarquias locais*

- 5 O instrumento submetido apresenta-se suportado normativamente, segundo o requerente, no Decreto-Lei n.º 5/2019, de 14 de janeiro, diploma que, de acordo com o respetivo preâmbulo, foi aprovado «ao abrigo do disposto no n.º 4 do artigo 83.º da Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro, e nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 198.º da Constituição».
- 6 Deve começar por ser avaliado o preenchimento dos pressupostos processuais relativos ao princípio do pedido, legitimidade e interesse em agir do requerente, atento, nomeadamente, o disposto no artigo 2.º, n.º 1, alínea c), 5.º, n.º 1, alínea c), e 81.º, n.ºs 1 e 4, da LOPTC (cf. §§ 8 a 12 do Acórdão n.º 29/2018-26.JUN-1.ªS/SS¹).
- 7 No plano processual, as entidades abrangidas pelo âmbito subjetivo da fiscalização prévia do TdC têm *interesse em agir* relativamente a ações que visam a pronúncia do Tribunal sobre a sujeição de atos ou contratos outorgados ao visto prévio, pois os regimes sobre potenciais responsabilidades financeiras por falta de submissão ao TdC de atos e contratos sujeitos (legalmente) a fiscalização prévia (artigo 65.º, n.º 1, alínea h), da LOPTC) e a eficácia de contratos (estabelecido nos n.ºs 1 e 4 do artigo 45.º da LOPTC) implicam que uma entidade subjetivamente abrangida pela fiscalização prévia tem *interesse em agir* ao pretender que o órgão constitucional com reserva de competência na matéria (artigo 214.º, n.º 1, alínea d), da Constituição e artigos 1.º, n.º 1, 2.º, n.ºs 1 e 2, e 5.º, n.º 1, alínea c), da LOPTC) se pronuncie sobre se determinado ato ou contrato está sujeito ao sistema de fiscalização prévia, na medida em que constitui a única via procedimentalmente fundada para superar a incerteza jurídica sobre a questão (cf. Acórdão n.º 3/2019-1.FEV-1.ªS/SS, §§ 15 a 18).
- 8 Acresce que o específico instrumento foi outorgado com invocação do disposto no Decreto-Lei n.º 5/2019, cujo artigo 4.º, n.º 2, dispõe que os acordos de regularização de dívida celebrados ao abrigo desse regime apenas produzem efeitos quando se verificarem, cumulativamente, três requisitos, sendo o segundo dos enunciados a submissão de versão assinada do acordo à fiscalização prévia do TdC até 31 de março de 2019 (cf. *infra* §§ 54 a 64).
- 9 A primeira questão jurídica que deve ser apreciada reporta-se ao enquadramento dos designados *acordos de regularização de dívidas das autarquias locais* previstos no artigo 83.º da LOE 2018 e no artigo 90.º da LOE 2019 e respetiva sujeição a fiscalização prévia (no caso concreto, apenas

¹ O qual pode ser consultado em <https://www.tcontas.pt/pt/actos/acordaos.shtm>, tal como os outros acórdãos e decisões do TdC citados no texto.

foi submetido um instrumento que corporiza um acordo com o referido suporte normativo, não sendo acompanhado por qualquer outra declaração, nomeadamente, de cariz negocial).

10 Sendo negativa a resposta à questão prejudicial da sujeição a fiscalização prévia, não pode haver lugar a decisão de mérito sobre a eventual concessão de visto, devendo ser determinado o arquivamento do processo.

II.2 Enquadramento dos designados *acordos de regularização de dívidas das autarquias locais* a entidades gestoras de abastecimento de água, de saneamento de águas residuais ou gestão de resíduos urbanos

11 Os designados *acordos de regularização de dívidas das autarquias locais* a entidades gestoras de abastecimento de água, de saneamento de águas residuais ou gestão de resíduos urbanos têm como enquadramento legal recente duas normas temporárias: o artigo 83.º da LOE 2018 e o artigo 90.º da LOE 2019, ambas com a epígrafe *Acordos de regularização de dívidas das autarquias locais* (embora a segunda se reporte também a dívidas de outras entidades, cf. *infra* §§ 15 e 19.2.b)).

12 O n.º 1 do artigo 83.º da LOE 2018, estabeleceu que «durante o ano de 2018, as autarquias locais que tenham dívidas vencidas e reconhecidas às entidades gestoras de sistemas multimunicipais de abastecimento de água, saneamento de águas residuais ou gestão de resíduos urbanos, ou entidades gestoras de parcerias entre o Estado e as autarquias locais nos termos previstos no Decreto-Lei n.º 90/2009, de 9 de abril, podem celebrar acordos de regularização dessas dívidas com estas entidades, cujo período de pagamento não seja superior a 25 anos».

13 Por seu turno, o n.º 4 do referido artigo 83.º prescreve que a *celebração* dos referidos *acordos de regularização de dívida* deve obedecer a *termos e condições fixados por decreto-lei*, tendo o Decreto-Lei n.º 5/2019 invocado o disposto no n.º 4 do artigo 83.º da LOE 2018 (como se referiu *supra* no § 5).

14 Antes da entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 5/2019 que, nos termos do respetivo artigo 8.º, se verificou em 15 de janeiro de 2019, o artigo 90.º da LOE 2019 já tinha iniciado vigência, em 1 de janeiro de 2019, sem depender de regulamentação por diploma do Governo.

15 O n.º 1 do artigo 90.º da LOE 2019 também sublinha, de forma inequívoca, o carácter temporário do respetivo regime: «durante o ano de 2019, as autarquias locais, os serviços municipalizados ou intermunicipalizados e as empresas municipais ou intermunicipais que tenham dívidas vencidas e reconhecidas às entidades gestoras de sistemas intermunicipais e multimunicipais

de abastecimento de água, de saneamento de águas residuais e de gestão de resíduos urbanos, às entidades gestoras de parcerias entre o Estado e as autarquias locais nos termos previstos no Decreto-Lei n.º 90/2009, de 9 de abril, e às entidades gestoras referidas no Decreto-Lei n.º 230/91, de 21 de junho, na sua redação atual, e no Decreto-Lei n.º 171/2001, de 25 de maio, podem celebrar acordos de regularização dessas dívidas com estas entidades, cujo período de pagamento não seja superior a 25 anos».

- 16 Sem embargo de algumas diferenças entre as previsões e estatuições dos regimes temporários sobre *acordos de regularização de dívidas das autarquias locais* a entidades gestoras de abastecimento de água estabelecidos no artigo 83.º da LOE 2018 e no artigo 90.º da LOE 2019 (nomeadamente sobre os respetivos âmbitos subjetivo e expressa dependência de regulamentação superveniente por diploma governamental, que não consta do artigo 90.º da LOE 2019), as normas centrais reportam-se a uma mesma tipologia jurídica que se apresenta essencial para efeitos da apreciação do problema da respetiva sujeição a fiscalização prévia.
- 17 A qualificação dos *acordos de regularização de dívidas das autarquias locais* para efeitos de enquadramento no âmbito objetivo da fiscalização prévia deve atender aos elementos essenciais normativos da figura como via de identificação da fonte das obrigações de pagamento — empregando-se o conceito de obrigação por referência ao respetivo sentido no quadro do Direito Civil, «vínculo jurídico por virtude do qual uma pessoa fica adstrita para com outra à realização de uma prestação» (nos termos do artigo 397.º do Código Civil).
- 18 Os elementos essenciais dos *acordos de regularização de dívidas das autarquias locais* na previsão da norma do n.º 1 do artigo 83.º da LOE 2018 são os seguintes:
- 18.1 Fonte da obrigação: prévio contrato de prestação de serviços relativo a abastecimento de água, saneamento de águas residuais e/ou gestão de resíduos urbanos;
- 18.2 Partes do acordo são os sujeitos do contrato pré-existente em que:
- a) Assume a posição de prestador do serviço:
- (i) Entidade gestora de sistema multimunicipal de abastecimento de água, saneamento de águas residuais ou gestão de resíduos urbanos; ou
- (ii) Entidade gestora de parceria entre o Estado e autarquias locais nos termos previstos no Decreto-Lei n.º 90/2009, de 9 de abril.
- b) Assume a posição de contratante do serviço: autarquia local.
- 18.3 Requisitos:

a) Não cumprimento de obrigação pecuniária de quantidade por parte do contratante do serviço;

b) A mora do devedor e o montante das «dívidas vencidas» estarem reconhecidos pelos sujeitos da obrigação.

18.4 Objeto do acordo: reescalonamento do pagamento da dívida reconhecida por período não superior a 25 anos.

19 Os elementos essenciais dos *acordos de regularização de dívidas das autarquias locais* da previsão da norma do n.º 1 do artigo 90.º da LOE 2019 são os seguintes:

19.1 Fonte da obrigação: prévio contrato de prestação de serviços relativo a abastecimento de água, saneamento de águas residuais e/ou gestão de resíduos urbanos;

19.2 Partes do acordo são os sujeitos do contrato pré-existente, em que:

a) Assume a posição de prestador do serviço:

(i) Entidade gestora de sistema multimunicipal de abastecimento de água, saneamento de águas residuais ou gestão de resíduos urbanos;

(ii) Entidade gestora de parceria entre o Estado e autarquias locais nos termos previstos no Decreto-Lei n.º 90/2009, de 9 de abril;

(iii) Entidade gestora referida no Decreto-Lei n.º 230/91, de 21 de junho (EPAL - Empresa Pública das Águas Livres); ou

(iv) Entidade gestora referida no Decreto-Lei n.º 171/2001, de 25 de maio (Águas de Santo André, S. A.).

b) Assume a posição de contratante do serviço:

(i) Autarquia local;

(ii) Serviço municipalizado;

(iii) Serviço intermunicipalizado;

(iv) Empresa municipal; ou

(v) Empresa intermunicipal.

19.3 Requisitos:

a) Não cumprimento de obrigação pecuniária de quantidade por parte do contratante do serviço;

b) A mora do devedor e o montante das «dívidas vencidas» estarem reconhecidos pelos sujeitos da obrigação.

19.4 Objeto do acordo: reescalonamento do pagamento da dívida reconhecida por período não superior a 25 anos.

20 As normas dos vários números do artigo 83.º da LOE 2018 e do artigo 90.º da LOE 2019 compreendem regras específicas sobre esses *acordos* e a derrogação de algumas disposições legais, que, contudo, se afiguram irrelevantes para a qualificação da figura em causa para efeitos de enquadramento nas tipologias de atos e contratos sujeitos a fiscalização prévia.

21 Um aspeto se afigura claro: a fonte da obrigação pecuniária de autarquia local (ou outra entidade abrangida, cf. *supra* §§ 11, 15 e 19.2.b)) outorgante de um *acordo de regularização de dívida* é um contrato pré-existente entre os sujeitos do acordo e constitui requisito do *acordo* a mora debitória da autarquia, reportando-se o acordo apenas a reescalonamento dos pagamentos de «dívida vencida».

II.3 Os acordos de regularização de dívidas das autarquias locais às entidades gestoras de abastecimento de água e a fiscalização prévia de atos das autarquias locais relativos a instrumentos geradores de dívida pública

22 A fiscalização prévia do TdC constitui uma competência própria deste órgão cuja intervenção nessa sede é provocada (dependente de impulso exógeno) e tipificada, por referência a uma tabela legal que compreende um âmbito subjetivo (entidades) e objetivo (atos e contratos) delimitador do que está sujeito a fiscalização prévia — enquadramento estabelecido, nomeadamente, pelas disposições conjugadas dos artigos 5.º, n.º 1, alínea c), 46.º, 47.º e 48.º da LOPTC.

23 Sendo inequívoco que os municípios são entidades abrangidas no plano subjetivo pela fiscalização prévia do TdC, atentas as normas conjugadas dos artigos 2.º, n.º 1, alínea c) e 5.º, n.º 1, alínea c), da LOPTC, a reunião dos pressupostos materiais para apreciação dos designados *acordos de regularização de dívidas das autarquias locais* em sede de fiscalização prévia exige o enquadramento nos artigos 46.º, n.º 1, em particular as alíneas a) e b), da LOPTC — apenas se preenchida a alínea b) será necessário avaliar a subsunção nas normas sobre isenção ou dispensa de visto, nos artigos 47.º, n.º 1, e 48.º, n.º 1, da LOPTC.

24 No plano sistemático-teleológico, o elenco de atos e contratos sujeitos a fiscalização prévia centra-se numa divisão entre:

- 24.1 Atos relativos a *instrumentos geradores de dívida pública* (artigo 46.º, n.º 1, alínea *a*), da LOPTC);
- 24.2 Atos e contratos relativos a *instrumentos geradores de despesa pública* (artigo 46.º, n.º 1, alíneas *b*) a *e*), da LOPTC).
- 25 Subjacente a todas as alíneas do artigo 46.º, n.º 1, da LOPTC encontra-se o estabelecimento de um elenco taxativo de instrumentos (atos e contratos) que delimitam o âmbito objetivo da fiscalização prévia (cf. § 12 do Acórdão n.º 29/2018-26.JUN-1.ªS/SS) conjugado com aspetos particulares reportados ao âmbito subjetivo, o qual estando estabelecido em termos genéricos no artigo 5.º, n.º 1, alínea *c*), da LOPTC pode sofrer recortes reportados a alguns atos e contratos, como sucede com os *instrumentos geradores de dívida pública*.
- 26 A alínea *a*) do n.º 1 do artigo 46.º da LOPTC dispõe estarem sujeitos à fiscalização prévia do TdC: «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»².
- 27 A interpretação das tipologias de atos previstas na alínea *a*) do n.º 1 do artigo 46.º da LOPTC deve articular-se com a componente funcional específica do controlo dos atos em causa, estabelecida no artigo 44.º, n.º 2, da LOPTC, centrada na legalidade dos *instrumentos geradores de dívida pública* à verificação da *observância dos limites e sublimites de endividamento e das respetivas finalidades estabelecidas pela Assembleia da República* (sem prejuízo do controlo também nos planos relevantes enunciados na primeira parte do n.º 1 do artigo 44.º da LOPTC, cf., a título meramente ilustrativo, §§ 27 a 77 do Acórdão n.º 42/2018-20.DEZ-1.ªS/SS).
- 28 Fiscalização prévia do TdC de atos constituídos por *instrumentos geradores de dívida pública* incidente numa pequena parcela de factos com implicações na dívida pública fundada, na medida em que está excluído o controlo dos atos praticados pela pessoa coletiva pública Estado, por força das disposições conjugadas dos artigos 2.º, n.º 1, alínea *a*), e 46.º, n.º 1, alínea *a*), da LOPTC.

² A norma transcrita corresponde ao texto em vigor aprovado pelo artigo 76.º da Lei n.º 55-B/04, de 30 de dezembro. A versão originária era a seguinte: «todos os atos de que resulta aumento da dívida pública fundada dos serviços e fundos de Estado com autonomia administrativa e financeira e das demais entidades referidas nas alíneas *b*) a *e*) do n.º 1 do art.º 2.º, bem como os atos que modifiquem as condições gerais de empréstimos visados»

- 29 Desta forma, a competência de fiscalização prévia do TdC de *instrumentos geradores de dívida pública fundada* não abrange atos da pessoa coletiva pública Estado enquanto entidade que no seio da comunidade politicamente organizada e sob a direção do Governo desenvolve a atividade administrativa, isto é, a entidade também designada como *Estado-Administração*³.
- 30 No caso presente, apenas releva a amplitude da fiscalização prévia relativamente a *instrumentos geradores de dívida pública* das autarquias locais.
- 31 O núcleo do específico regime do endividamento das autarquias locais encontra-se estabelecido no regime jurídico das autarquias locais e das entidades intermunicipais (RJALEI) aprovado pela Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, e no regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais (RFALEI) aprovado pela Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro.
- 32 O artigo 49.º do RFALEI, com a epígrafe *Regime de crédito dos municípios*, estabelece no número um que os municípios podem contrair empréstimos e celebrar contratos de locação financeira.
- 33 Quanto à emissão de obrigações enquanto título de crédito que confere ao seu titular o direito de receber periodicamente juros, o n.º 4 do artigo 49.º do RFALEI prevê que os municípios se podem agrupar no recurso a esse instrumento financeiro que constitui um empréstimo contraído junto dos investidores pelo emitente, mas faz depender essa possibilidade de regulação em diploma próprio.
- 34 O regime do endividamento estabelecido no RFALEI compreende várias normas reportadas a despesa pública, como a proibição de concessão de empréstimos a entidades públicas ou privadas (cf. artigo 49.º, n.º 7, alínea *b*), do RFALEI), sobre efeitos de moras devedoras, por exemplo a conexão funcional de empréstimos contraídos com acordos de pagamento pré-existent (cf. artigos 49.º, n.º 9, e 51.º, n.ºs 3 e 5, do RFALEI), ou a contabilização da *dívida total de operações orçamentais do município* para diferentes efeitos, nomeadamente, contração de novos empréstimos (que engloba, além dos empréstimos e dos contratos de locação financeira,

³ V.g. Pareceres do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República n.º 21/90, de 10-5-1990 (pub. no *Diário da República*, II Série, n.º 236, de 14-10-1991) e n.º 51/96, de 10-04-97 (pub. no *Diário da República*, II Série, n.º 288, de 15-12-1997). Conceito de Estado-Administração, corrente na doutrina administrativista nacional, em que, como enfatiza Freitas do Amaral, a «pessoa coletiva pública autónoma» não é «confundível com os governantes que o dirigem, nem com os funcionários que o servem, nem com as outras entidades autónomas que integram a Administração, nem com os cidadãos que com ele entram em relação» (*Curso de Direito Administrativo*, vol. I, Coimbra, Almedina, 3.ª ed., 2006, p. 222). António Neves Ribeiro empreende uma distinção, controversa no quadro jurídico-constitucional, entre Estado-Administração e Estado-Coletividade (*O Estado nos tribunais*, Coimbra, Coimbra Editora, 2.ª ed., 1994, pp. 45-50) que não vai ser aqui abordada por despicência em face da estrita delimitação relevante para o presente acórdão.

«quaisquer outras formas de endividamento, por iniciativa dos municípios, junto de instituições financeiras, bem como todos os restantes débitos a terceiros decorrentes de operações orçamentais» nos termos do artigo 52.º, n.º 2, do RFALEI).

- 35 De qualquer modo, para a questão prejudicial objeto de análise, o RFALEI releva, exclusivamente, na identificação de instrumentos geradores de dívida pública ao dispor dos municípios e suscetíveis de enquadramento na alínea *a)* do n.º 1 do artigo 46.º da LOPTC.
- 36 Os *instrumentos geradores de dívida pública* a que, em termos abstratos, isoladamente municípios podem recorrer são os contratos de empréstimo e de locação financeira, em qualquer dos casos, instrumentos financeiros em que a posição de mutuante ou de locador financeiro apenas pode ser assumida por determinadas pessoas jurídicas do sistema financeiro — no n.º 1 do artigo 49.º do RFALEI estabelece-se expressamente que os municípios só podem contrair empréstimos junto de *instituições autorizadas por lei a conceder crédito* e quanto à locação financeira a norma também estabelece que tem de ser realizada *nos termos da lei* (sobre o enquadramento dos locadores financeiros, cf. artigos 4.º, n.º 1, alíneas *b)* e *p)*, 6.º, n.º 1, alínea *b)*, subalínea *iii)*, e 11.º do Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras⁴).
- 37 A norma do artigo 46.º, n.º 1, alínea *a)*, da LOPTC circunscreve-se a designados *instrumentos geradores* de uma categoria específica de *dívida*, a *dívida pública fundada*.
- 38 A dívida pública divide-se entre *dívida pública flutuante* e *dívida pública fundada* tendo por referência os anos civis de outorga do instrumento financeiro gerador daquela e do termo final do prazo de amortização:
- 38.1 O conceito de *dívida pública flutuante* consta do artigo 3.º, alínea *a)*, da Lei Quadro da Dívida Pública (LQDP) aprovada pela Lei n.º 7/98, de 3 de fevereiro: como «dívida pública contraída para ser totalmente amortizada até ao termo do exercício orçamental em que foi gerada»;
- 38.2 O conceito de *dívida pública fundada* consta do artigo 3.º, alínea *a)*, da LQDP, «dívida contraída para ser totalmente amortizada num exercício orçamental subsequente ao exercício no qual foi gerada».

⁴ O contrato de locação financeira é definido no artigo 1.º do regime jurídico do contrato de locação financeira como «o contrato pelo qual uma das partes se obriga, mediante retribuição, a ceder à outra o gozo temporário de uma coisa, móvel ou imóvel, adquirida ou construída por indicação desta, e que o locatário poderá comprar, decorrido o período acordado, por um preço nele determinado ou determinável mediante simples aplicação dos critérios nele fixados».

- 39 Reportando-se o exercício orçamental ao ano civil, a *dívida pública fundada* é, assim, a dívida contraída para ser totalmente amortizada num ano civil subsequente àquele em que foi gerada⁵.
- 40 A norma da alínea *a)* do n.º 1 do artigo 46.º da LOPTC reporta-se no caso de autarquias locais a três tipologias distintas de atos suscetíveis de decomposição analítica:
- 40.1 Atos de assunção de empréstimos ou de locações financeiras de que resulte o aumento da *dívida pública fundada* (isto é, dívida que não se destina a ser paga até 31 de dezembro do ano em que foi assumida);
- 40.2 Atos de alteração das condições estabelecidas em instrumentos financeiros anteriormente assumidos que alterando a qualificação da respetiva dívida determinam que a mesma passe a constituir *dívida pública fundada* (no caso de empréstimos, ainda que a respetiva contratação não estivesse sujeita a fiscalização prévia, por não ter dado origem a *dívida pública fundada* mas apenas *dívida pública flutuante*⁶, o ato que determina a modificação da qualificação da dívida gerada pelo empréstimo é sujeito a fiscalização prévia enquanto ato de aumento da *dívida pública fundada*)⁷;
- 40.3 Atos que modifiquem as condições gerais de empréstimos visados independentemente do impacto que essas alterações tenham na *dívida pública fundada*.
- 41 O controlo de legalidade financeira previsto na norma do artigo 46.º, n.º 1, alínea *a)*, da LOPTC quanto a municípios isoladamente considerados tem como objeto apenas duas tipologias de *instrumentos geradores de dívida pública*: empréstimos e locações financeiras.
- 42 Os *acordos de regularização de dívidas das autarquias locais* previstos no artigo 83.º, n.º 1, da LOE 2018 e no artigo 90.º, n.º 1, da LOE 2019 não são fontes de novas obrigações no plano do Direito Civil, mas reportam-se a acordos relativos à execução da obrigação pecuniária em mora,

⁵ Embora exista uma autonomia analítica entre os conceitos de *empréstimo de curto prazo* e de *dívida pública flutuante*, no quadro do atual RFALEI, ao invés do que sucedeu em regimes anteriores, os contratos de empréstimo de curto prazo só poderão legalmente ocasionar dívida flutuante pois devem «ser amortizados até ao final do exercício económico em que foram contratados», nos termos da parte final do n.º 1 do artigo 40.º do RFALEI. Sobre a situação no regime anterior, *v.g.* Acórdão n.º 8/2012-16.MAR-1.ª S/SS, Acórdão n.º 18/2012-1.JUN-1.ª S/SS, Acórdão n.º 26/2012-21.SET-1.ª S/SS.

⁶ Devendo ser paga até 31 de dezembro do ano da contratação do empréstimo, cf. *supra* § 38.

⁷ Nuclear nesta sede é sempre a fonte da obrigação originária, que tem de ser qualificada como instrumento gerador de dívida, sendo certo que no caso dos municípios os únicos a que podem recorrer são os empréstimos e as locações financeiras (*supra* §§ 32 e 36). No Acórdão n.º 13/2012-15.MAI-1.ª S/SS analisou-se um caso integrado na segunda tipologia, de alteração do prazo de um empréstimo que tinha gerado *dívida pública flutuante* determinando que o mesmo na medida em gerou aumento da *dívida pública fundada* estava sujeito a fiscalização prévia.

após o reconhecimento do não cumprimento tempestivo dos deveres estabelecidos na fonte contratual.

- 43 Os contratos cujo incumprimento está na base dos referidos *acordos de regularização de dívidas das autarquias locais* não são suscetíveis de qualificação como *instrumentos geradores de dívida pública fundada*, nomeadamente, não constituem contratos de empréstimo nem de locação financeira.
- 44 Os credores que celebram os *acordos de regularização de dívidas das autarquias locais* não são entidades do sistema financeiro.
- 45 Em conclusão: os *acordos de regularização de dívidas* de autarquias locais (e outras entidades abrangidas, cf. *supra* §§ 11, 15 e 19.2.b)) previstos no artigo 83.º, n.º 1, da LOE 2018 e no artigo 90.º, n.º 1, da LOE 2019 são atos de reescalonamento de dívidas na sequência de mora no cumprimento de obrigações pecuniárias cuja fonte são contratos de prestação de serviços, pelo que não podem ser enquadrados no artigo 46.º, n.º 1, alínea a), da LOPTC.

II.4 Os acordos de regularização de dívidas das autarquias locais e a fiscalização prévia de atos e contratos das autarquias locais relativos a *instrumentos geradores de despesa pública*

- 46 Impõe-se, de seguida, apreciar se os *acordos de regularização de dívidas das autarquias locais* previstos no artigo 83.º, n.º 1, da LOE 2018 e no artigo 90.º, n.º 1, da LOE 2019 podem ser enquadrados no artigo 46.º, n.º 1, alínea b), da LOPTC, norma relativa a *contratos de obras públicas, aquisição de bens e serviços, bem como outras aquisições patrimoniais que impliquem despesa* quando reduzidos a escrito por força da lei (sendo dispensada no caso de contratos que fiquem abaixo do limiar fixado pelas leis do orçamento do Estado, até à data sempre estabelecido em 350.000 €, cf. artigo 255.º, n.º 1, da LOE 2019).
- 47 Começando pelo primeiro requisito estabelecido na norma sobre os instrumentos subsumíveis à respetiva previsão, *contratos*, valem as considerações acima desenvolvidas no sentido de que os designados *acordos de regularização de dívidas das autarquias locais* não são a fonte da obrigação pecuniária da autarquia (e inerente despesa pública), já que a mesma é constituída pelo contrato de prestação de serviços pré-existente cujo não cumprimento determinou o acordo sobre pagamento da «dívida vencida» (*supra* §§ 18 a 21).
- 48 Acresce que os designados *acordos de regularização de dívidas das autarquias locais* não compreendem para a autarquia qualquer *aquisição de bens e serviços* ou *outras aquisições*

patrimoniais, nem envolvem qualquer outro tipo de obrigação sinalagmática para o credor (*supra* §§ 18 a 21).

- 49 Consequentemente, os designados *acordos de regularização de dívidas das autarquias locais* não têm enquadramento no artigo 46.º, n.º 1, alínea *b)*, da LOPTC.
- 50 Os *acordos de regularização de dívidas das autarquias locais* reportam-se a efeitos de mora de devedor e não formalizam qualquer modificação objetiva de contrato, sendo insuscetíveis de enquadramento na alínea *d)* do n.º 1 do artigo 46.º da LOPTC, norma relativa exclusivamente à *modificação objetiva de contrato* regulada no artigo 311.º do Código dos Contratos Públicos (CCP) e incidente no conteúdo obrigacional do contrato.
- 51 *Modificação objetiva de contrato* prevista no artigo 311.º do CCP reportada ao conteúdo obrigacional do contrato e autónoma de outras contingências relativas à execução de contratos administrativos como as relativas ao regime legal da *reposição do equilíbrio financeiro* do contrato estabelecido nos artigos 282.º ou 354.º do CCP (cf. Decisão n.º 101-A/2019, de 7-2-2019, da 1.ª Secção do TdC).

II.5 Os acordos de regularização de dívidas das autarquias locais e a eventual existência de norma especial sobre fiscalização prévia

- 52 Clarificado que o elenco taxativo de atos e contratos previstos no artigo 46.º, n.º 1, da LOPTC não abrange os *acordos de regularização de dívidas das autarquias locais*, impõe-se avaliar se existe alguma norma especial no ordenamento jurídico que sujeite esses atos a fiscalização prévia do TdC.
- 53 Os artigos 83.º da LOE 2018 e 90.º da LOE 2019 não compreendem qualquer norma ou referência sobre fiscalização prévia, pelo que quanto a esse domínio sujeitam os referidos atos ao regime geral estabelecido na LOPTC.
- 54 O artigo 4.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 5/2019 estabelece que «o acordo de regularização de dívida apenas produz efeitos quando se verificarem, cumulativamente, as seguintes circunstâncias: *a)* deliberação favorável dos órgãos autárquicos competentes no que respeita à celebração do Acordo; *b)* submissão de versão assinada do presente Acordo à fiscalização prévia do Tribunal de Contas até 31 de março de 2019; *c)* concessão de visto pelo Tribunal de Contas, nos termos legalmente previstos, até 31 de maio de 2019, exceto se forem suscitadas dúvidas de legalidade, nos termos e para os efeitos do artigo 84.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, na sua redação atual».

- 55 Tendo presente o escopo funcional da presente apreciação, sobre o âmbito da fiscalização prévia, a análise não vai, em primeira linha, incidir no problema da vigência do Decreto-Lei n.º 5/2019 (que, de acordo com o respetivo preâmbulo, pretende regular um regime que caducou), mas apenas decidir se esse regime compreende alguma norma especial relativamente ao disposto no artigo 46.º, n.º 1, da LOPTC (*supra* §§ 5, 11 a 16, sobre a natureza prejudicial da questão relativa à fiscalização prévia e que deve obstar à análise do regime substantivo aplicável, cf. *supra* §§ 9 e 10).
- 56 A norma do n.º 2 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 5/2019 enquadra-se num regime que visa regular dimensões procedimentais a adotar por autarquias locais na celebração dos designados *acordos de regularização de dívidas das autarquias locais* articulando as respetivas condições para *produção de efeitos* com os regimes relativos às reservas de competências de órgãos próprios das autarquias locais (alínea *a*) e do TdC (alíneas *b*) e *c*), neste segmento repercutidas num regime específico sobre eficácia estabelecido nos n.ºs 1 e 4 do artigo 45.º da LOPTC), planos em que existem reservas de competência da Assembleia da República.
- 57 Quanto à dimensão relativa à constitucionalidade de intervenção governamental na competência de fiscalização prévia deve destacar-se:
- 57.1 Integra a reserva relativa de competência da Assembleia da República legislar sobre «organização e competência dos tribunais e do Ministério Público e estatuto dos respetivos magistrados, bem como das entidades não jurisdicionais de composição de conflitos», atentas as disposições conjugadas da alínea *p*) do n.º 1 do artigo 165.º e alínea *a*) do n.º 1 do artigo 198.º da Constituição da República Portuguesa (a última das normas citadas sobre a delimitação negativa da competência legislativa do Governo por via das matérias reservadas à Assembleia da República); e
- 57.2 A independência do Tribunal de Contas no exercício das suas funções jurisdicionais obsta a que existam, fora do quadro de atos legislativos constitucionalmente válidos, interferências de outros órgãos do Estado no exercício das respetivas competências (artigos 203.º e 214.º, n.º 1, alínea *d*), da Constituição).
- 58 Não existindo autorização legislativa para o Governo legislar sobre competência de fiscalização prévia do TdC, atento nomeadamente o disposto no artigo 165.º, n.º 2, da Constituição, caso se interpretasse a norma do artigo 4.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 5/2019 no sentido de que ampliou essa competência a mesma teria de ser desaplicada por inconstitucional por violação do disposto nos artigos 165.º, n.º 1, alínea *p*), e 198.º, n.º 1, alínea *a*), da Constituição da República Portuguesa.

59 O elemento literal da norma jurídica é apenas um dos que deve ser atendido pelo intérprete na sua atividade heurística e a captação do sentido normativo deve ser determinada pelo contexto significativo da lei que é suscetível de infirmar leituras impressionistas centradas na letra da lei.

60 Neste ponto é pertinente recordar a síntese de Karl Larenz:

«Se, como frequentemente acontece, o sentido literal resultante do uso linguístico geral ou de um uso linguístico especial por parte da lei, assim como o contexto significativo da lei e a sistemática conceptual que lhe é subjacente deixam sempre em aberto diferentes possibilidades de interpretação, é natural que se pergunte sobre qual a interpretação que melhor corresponde à intenção reguladora do legislador ou à sua ideia normativa. Com isto chegamos ao elemento “histórico” da interpretação, o qual, como expusemos ao princípio, há-de ter em conta, também, ao averiguar do sentido da lei normativamente determinante. Sobretudo a intenção reguladora do legislador e as decisões valorativas por ele encontradas para alcançar manifestamente esse desiderato continuam a ser arrimo obrigatório para o juiz, mesmo quando acomoda a lei – por via da interpretação teleológica ou do desenvolvimento do Direito – a novas circunstâncias, não previstas pelo legislador, ou quando a complementa»⁸.

61 O Decreto-Lei n.º 5/2019 pretendeu apenas, ao abrigo do artigo 83.º, n.º 4, da LOE 2018, estabelecer «os procedimentos necessários» (artigo 1.º) na celebração dos designados *acordos de regularização de dívidas das autarquias locais*.

62 Interpretando o n.º 2 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 5/2019 de acordo com o *contexto significativo da lei* conclui-se:

62.1 A estatuição da alínea *b)* apenas determina que as autarquias devem sujeitar à apreciação do órgão constitucional com reserva de competência quanto a fiscalização prévia (artigo 214.º, n.º 1, alínea *d)*, da Constituição e artigos 1.º, n.º 1, 2.º, n.ºs 1 e 2, e 5.º, n.º 1, alínea *c)*, da LOPTC) o *acordo de regularização de dívidas* celebrado;

62.2 A alínea *c)* não compreende qualquer estatuição dirigida ao TdC e determina apenas que o *acordo de regularização de dívidas* celebrado ao abrigo do Decreto-Lei n.º 5/2019 não pode produzir qualquer efeito antes de decisão do TdC sobre concessão de visto, a qual pode ser no sentido de o concreto ato não se encontrar sujeito a fiscalização prévia.

⁸ *Methodenlehre der Rechtswissenschaft*, tradução portuguesa de José Lamego da 5.ª ed. alemã de 1983, com o título *Metodologia da Ciência do Direito*, F. C. Gulbenkian, Lisboa (2.ª ed.), 1989, p. 391.

63 Tendo presente a Constituição como *instrumento hermenêutico que impõe o recurso às normas constitucionais para determinar e apreciar o conteúdo intrínseco da lei*⁹, as pautas constitucionais reforçam a interpretação defendida no sentido de que o artigo 4.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 5/2019 não compreende qualquer diretriz dirigida ao Tribunal, a única compatível com os parâmetros do Estado de Direito democrático, em particular o princípio da separação e interdependência de poderes (artigo 2.º da Constituição).

II.6 Implicações da exceção dilatória no controlo dos *acordos de regularização de dívidas das autarquias locais*

64 Esclarecidos os parâmetros conformadores do pressuposto processual estabelecido no artigo 46.º, n.º 1, da LOPTC importa avaliar se em face da causa de pedir e pedido apresentados pela entidade requerente, pode haver lugar a uma decisão de mérito em sede de fiscalização prévia — questão distinta da relativa ao âmbito da jurisdição do TdC.

65 A coordenada metodológica central nesta sede é a seguinte: o juízo sobre a inadmissibilidade do pedido prejudica a decisão sobre admissão do pedido.

66 Se um requerimento inicial invoca como causa de pedir um instrumento relativo a ato ou contrato insuscetível de ser enquadrado em tipologia sujeita a fiscalização prévia não pode haver apreciação de mérito sobre a respetiva legalidade.

67 As normas dos artigos 46.º e 47.º da LOPTC constituem normas sobre competência material pelo que tendo por referência a causa de pedir identificada pelo requerente a decisão de indeferimento liminar impõe-se ao abrigo das disposições conjugadas dos artigos 5.º, n.º 1, alínea c), e 46.º, n.º 1, da LOPTC e dos artigos 3.º, 5.º, 96.º, alínea a), 97.º, n.º 1, 99.º, n.º 1, 278.º, n.º 1, alínea a), e 590.º, n.º 1, do Código de Processo Civil (CPC) *ex vi* artigo 80.º da LOPTC por via do conhecimento da exceção dilatória.

68 Sobre a natureza da exceção dilatória a mesma apresenta uma teleologia conformada por ponderação legislativa sobre interesses públicos, como a necessidade de salvaguardar a adequação técnica do tribunal para a apreciação e a especificidade do procedimento de fiscalização prévia (em particular, o respetivo prazo perentório e o sistema de repartição

⁹ Seguindo o entendimento prevalente na doutrina no sentido de que a Constituição «é um instrumento hermenêutico de interpretação de conhecimento das normas constitucionais que impõe o recurso a estas para determinar e apreciar o conteúdo intrínseco da lei», Gomes Canotilho, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, Almedina, Coimbra, 7.ª ed., 2003, p. 1310.

funcional entre as secções da sede do TdC, atento, nomeadamente o disposto no artigo 15.º da LOPTC).

- 69 A insusceptibilidade de apreciação no âmbito do processo de fiscalização prévia da legalidade do ato submetido não obsta à eventual relevância dessas matérias em outras sedes procedimentais, não impedindo eventuais auditorias no quadro da fiscalização concomitante e sucessiva suscetíveis de ser oficiosamente determinadas pelo TdC (artigo 46.º, n.º 4, da LOPTC) — isto é, a fiscalização prévia não obsta à realização de auditorias pelo Tribunal que abranjam atos ou contratos visados ou atos que não tenham dado origem a qualquer processo de fiscalização prévia ou a uma apreciação de mérito nessa sede.
- 70 Em sede de fiscalização concomitante e sucessiva as relações subjacentes aos atos de entidades públicas podem ser objeto de indagações significativamente mais abrangentes, através de iniciativas probatórias desenvolvidas com meios próprios do TdC, e que podem incidir em atividades sem estarem cingidas a um instrumento específico.
- 71 No caso concreto, o ato submetido reporta-se a uma figura relativa a execução de contrato que não é subsumível em nenhuma das indicadas como suscetíveis de fiscalização concomitante pela 1.ª Secção do TdC (artigos 47.º, n.º 1, alínea *d*), e 49.º, n.º 1, alínea *a*), da LOPTC) — para um exemplo de envio para fiscalização concomitante de dimensão de execução contratual integrada na fiscalização concomitante da 1.ª Secção na sequência de indeferimento de requerimento de concessão de visto, cf. Decisão n.º 177/2019, de 26-2-2019, da 1.ª Secção do TdC.
- 72 Consequentemente, a 1.ª Secção deve comunicar os factos à área competente da 2.ª Secção do TdC para os efeitos tidos por convenientes nessa sede.

III. DECISÃO

Em face do exposto, o Plenário da 1.ª Secção do Tribunal de Contas decide:

- 1- *Os acordos de regularização de dívidas das autarquias locais* previstos e regulados no artigo 83.º, n.º 1, da lei do orçamento do Estado para 2018 (LOE 2018) aprovada pela Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro, e no artigo 90.º, n.º 1, da lei do orçamento do Estado para 2019 (LOE 2019), aprovada pela Lei n.º 71/2018, de 31 de dezembro, não configuram:
 - a. *Instrumentos geradores de dívida pública* previstos no 46.º, n.º 1, alínea *a*), da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC);

- b.* Instrumentos geradores de despesa pública previstos no 46.º, n.º 1, alínea *b)*, da LOPTC; nem
 - c.* Outra figura jurídica que integre o elenco legal de atos e contratos sujeitos a fiscalização prévia estabelecido no 46.º, n.º 1, da LOPTC, ou em outra norma legal que indique instrumentos abrangidos por essa categoria de controlo de legalidade.
- 2- O Tribunal de Contas não pode em sede de fiscalização prévia formular um juízo de mérito sobre a legalidade de estritos *acordos de regularização de dívidas das autarquias locais* celebrados ao abrigo do artigo 83.º, n.º 1, da LOE 2018 ou do artigo 90.º, n.º 1, da LOE 2019.
- 3- Consequentemente:
- a. Indeferir liminarmente o pedido de fiscalização prévia formulado pelo requerente por manifesta improcedência, ao abrigo das disposições dos artigos 5.º, alínea *c)*, e 46.º, n.º 1, da LOPTC conjugadas com as normas dos artigos 3.º, 5.º, 278.º, n.º 1, alíneas *a)* e *e)*, 576.º, n.º 2, 578.º e 590.º, n.º 1, do Código de Processo Civil *ex vi* artigo 80.º da LOPTC.
 - b. Devolver ao requerente o instrumento submetido.
 - c. Remeter cópias da presente decisão e do instrumento submetido à Área IX da 2.ª Secção do Tribunal de Contas.

- Sem emolumentos.

- Registe e notifique.

- Deve cumprir-se, no prazo estabelecido no ponto 7 da Resolução n.º 1/2013-28MAI-1.ªS/PL, o disposto nos pontos 3, 5 e 6 dessa Resolução sobre publicação do texto integral do Acórdão no sítio eletrónico do Tribunal de Contas.

- Publique-se no *Diário da República*, 2.ª Série, extrato com a decisão e referência de que o texto integral do Acórdão está disponível no sítio eletrónico do Tribunal de Contas (ao abrigo do artigo 9.º, n.º 2, alínea *f)*, da LOPTC).

Lisboa, 9 de abril de 2019

Os Juízes Conselheiros,

(Paulo Dá Mesquita – Relator)



(Fernando Oliveira Silva)

(Mário Mendes Serrano)

(Alziri Antunes Cardoso)

Fui presente

A Procuradora-Geral Adjunta,
