

Secção: 1.ª S/SS

Data: 15/07/2019

Processos: 1030 e 1031/2019

RELATOR: Conselheiro Fernando Oliveira Silva

NÃO TRANSITADO EM JULGADO

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

I – RELATÓRIO

1. O Município de Macedo de Cavaleiros (doravante MMC), submeteu a fiscalização prévia do Tribunal de Contas dois denominados “Acordos de Regularização de Dívida”, o primeiro (Proc.º 1030/2019), celebrado em 15.02.2019, com a Caixa de Crédito Agrícola Mútuo de Terra Quente, C.R.L., a Caixa de Crédito Agrícola Mútuo de Trás-Os-Montes e Alto Douro, C.R.L., e a Caixa de Crédito Agrícola Mútuo do Vale do Távora e Douro, C.R.L., pelo montante de €1.693.305,24, e o segundo (Proc.º 1031/2019), celebrado em 11.03.2019, com a Caixa de Crédito Agrícola Mútuo de Trás-Os-Montes e Alto Douro, C.R.L., pelo montante de €5.761.600,82, ambos pelo prazo de 25 anos.
2. Para melhor instrução do processo, foram ambos os contratos objeto de devolução ao MMC para prestação de esclarecimentos adicionais necessários à tomada de decisão por parte deste Tribunal.

II. FUNDAMENTAÇÃO

– DE FACTO

3. Com relevo para a presente decisão e para além do já mencionado no precedente relatório, consideram-se como assentes os seguintes factos, evidenciados pelos documentos constantes do processo:



- a) Ambos os acordos de regularização de dívida, mencionados no §1, foram aprovados por deliberações do executivo municipal datadas de 20.01.2019 e por deliberações da Assembleia Municipal de 28.02.2019;
- b) Os supracitados acordos de regularização de dívida foram outorgados nos termos do artigo 7.º (“Créditos cedidos”) do Decreto-Lei n.º 5/2019, de 14 de janeiro, obedecendo à minuta publicada em anexo a este diploma legal;
- c) E foram remetidos a fiscalização prévia deste Tribunal de Contas “*nos termos do disposto na alínea a) do n.º 2 do art.º 4.º conjugado com o artigo 7.º, ambos do Decreto-Lei n.º 5/2019, de 14 de janeiro e artigos 44.º e seguintes da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto*”;
- d) O acordo de regularização de dívida relativo ao Proc.º 1030/2019 foi feito na sequência de um acordo de transação, celebrado em 18.12.2013 (alterado por adenda, em 04.08.2014), entre o MMC e a empresa “Águas de Trás-os-Montes e Alto Douro, SA”, a que se seguiu um contrato de cessão de créditos, outorgado em 14.08.2014, entre a referida empresa credora e a Caixa de Crédito Agrícola Mútuo de Terra Quente, C.R.L., a Caixa de Crédito Agrícola Mútuo do Douro, Corgo e Tâmega, C.R.L., e a Caixa de Crédito Agrícola Mútuo do Vale do Távora e Douro, C.R.L.;
- e) Por sua vez, o acordo de regularização de dívida relativo ao Proc.º 1031/2019 foi feito na sequência de um acordo de transação, celebrado em 23.12.2016, entre o MMC e a empresa “Águas do Norte, SA”, a que se seguiu um contrato de cessão de créditos, outorgado em 30.12.2016, entre a referida empresa credora e a Caixa de Crédito Agrícola Mútuo de Trás-Os-Montes e Alto Douro, C.R.L.;
- f) Os acordos de regularização de dívidas apresentam as seguintes condições:

ACORDOS DE REGULARIZAÇÃO DE DÍVIDA			
CAIXA DE CRÉDITO AGRÍCOLA MÚTUO DE TERRA QUENTE, C.R.L. ; CAIXA DE CRÉDITO AGRÍCOLA MÚTUO DE TRÁS-OS-MONTES E ALTO DOURO, C.R.L. ;CAIXA DE CRÉDITO AGRÍCOLA MÚTUO DO VALE DO TÁVORA E DOURO, C.R.L. (Processo nº 1030/2019)		CAIXA DE CRÉDITO AGRÍCOLA MÚTUO DE TRÁS-OS-MONTES E ALTO DOURO, C.R.L. (Processo nº 1031/2019)	
Valor:	€ 1.693.305,24	Valor:	€ 5.761.600,82
Prazo	25 anos (300 meses)	Prazo	25 anos (300 meses)



Taxa de Juro	Euribor a 3 meses + spread de 3,8 %	Taxa de Juro	Euribor a 12 meses + spread de 2%
Periodicidade	Trimestral	Periodicidade	Trimestral

g) Os “Acordos de Regularização de Dívida” em apreciação foram devolvidos pela UAT II, em 15.04.2019, ao MMC, para prestação de esclarecimentos adicionais, relativamente às seguintes questões:

- 1. “Tendo por referência a Lei n.º 98/97, de 26 de agosto e a Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, nas suas versões atuais, esclareça qual o fundamento legal para a sujeição do presente Acordo de Regularização de Dívida de créditos cedidos a fiscalização prévia.*
- 2. Esclareça como é que esse Município registou contabilisticamente os Acordos de Transação e os Contrato de Cessão de Créditos, remetendo documentação comprovativa (tendo por referência a brochura n.º 4 do POCAL, relativa à contabilização das operações que decorrem de um contrato de factoring).*
- 3. Elabore quadro comparativo das condições constantes de cada um dos Acordos de Transação, outorgados com a Águas do Norte, SA (discriminando relativamente ao acordo outorgado a 18.12.2013 as alterações que decorreram da adenda outorgada a 04.08.2014), dos Contratos de Cessão de Créditos e dos Acordos de Regularização de Dívida de créditos cedidos, ora em apreço, que inclua todos os custos, devidamente discriminados, ainda que eventuais (ou em caso de incumprimento), para o Município.*
- 4. Na sequência da questão anterior, demonstre, documentadamente, que as condições dos Acordos de Regularização de Dívida de créditos cedidos, ora em apreço, são mais vantajosas para o Município do que as precedentes.*
- 5. Tendo como ponto de partida a resposta dada à questão anterior, compare ainda as (des)vantagens para o Município que decorrem das garantias adicionais ora acrescentadas, demonstrando que, ainda assim, os “novos acordos” são mais vantajosos para o Município.*
- 6. Compare as condições que constam dos acordos em apreço com o disposto nos pontos 2.5 e 4.4 do Anexo ao DL 5/2019, demonstrando as vantagens dos presentes acordos e o cumprimento do limite estabelecido no n.º 9 do artigo 4.º desse diploma.*
- 7. Esclareça ainda se o Município ponderou o recurso ao mecanismo da substituição de dívidas, previsto no artigo 51.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, comparando as várias alternativas legalmente possíveis de “renegociação das*



*dívidas”, e em caso de resposta negativa, justifique como se pode considerar que as deliberações dos órgãos autárquicos estão devida e legalmente fundamentadas.
8. Clarifique a que respeita o montante dos capitais em dívida.”*

- h) O MMC reenviou os “Acordos” em apreciação, em 21.06.2019, respondendo apenas à primeira das questões colocadas, nos seguintes termos:

«Na sequência da V/ notificação somos a responder, apenas, ao ponto 1 do pedido de esclarecimentos, entendendo que as demais questões ficam prejudicadas com a resposta agora apresentada.

Assim sendo questionada esta Autarquia quanto ao fundamento legal para a sujeição dos “Acordos de Regularização de Dívida” à fiscalização prévia do Tribunal de Contas, somos a esclarecer que tal decisão foi baseada no disposto do artigo 4.º, n.º 2, alínea b) do Decreto-Lei n.º 5/2019, de 14 de janeiro, que estabelece que os “Acordos de Regularização de Dívida apenas produzem 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.*

No entanto, sabe, agora, esta entidade que o Tribunal de Contas considera não poder, 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 o artigo 90.º, n.º 1 da LOE 2019 (situação em apreço nos documentos apresentados pela Autarquia) — conforme Acórdão n.º 11/2019 do TdC e para os qual se remete os fundamentos nele constantes.

Aliás, tendo esta Autarquia apresentado um outro pedido de fiscalização prévia que tomou o n.º 1035/2019, referente a Acordo de Regularização de Dívida celebrado igualmente ao abrigo do citado Decreto-Lei n.º 5/2019, de 14 de janeiro, viu o processo ser devolvido e indeferido liminarmente o mencionado pedido, por manifesta improcedência, tendo por base os fundamentos constantes do já citado Acórdão 11/2019, 1ª S/PL, de 09-04-2019.



Desta forma e porque este pedido de esclarecimentos foi formulado em data anterior à notificação no Processo suprarreferido e porque esta entidade tem plena convicção que o entendimento do Tribunal de Contas será idêntico no processo sub judice, julga o Município de Macedo de Cavaleiros, à presente data e à luz do conhecimento adquirido, entretanto, não existe fundamento legal para a sujeição dos "Acordos de Regularização de Dívida" à fiscalização prévia do Tribunal de Contas."

– DE DIREITO

No plano da análise jurídico-legal cumpre dar resposta às seguintes questões:

- a) Os denominados “acordos de regularização de dívida” *sub judice* enquadram-se no regime jurídico estabelecido pelo Decreto-Lei n.º 5/2019, de 14 de janeiro?
- b) Os denominados “acordos de regularização de dívida” estão sujeitos à fiscalização prévia do Tribunal de Contas?
- c) Os supracitados acordos cumprem o disposto na Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro (que aprova o RFALEI – Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais)?

Vejam, pois, cada uma das questões:

- a) Os acordos de regularização de dívida *sub judice* enquadram-se no regime jurídico estabelecido pelo Decreto-Lei n.º 5/2019, de 14 de janeiro?
4. Alega o MMC que os acordos de regularização de dívida foram celebrados ao abrigo do regime estabelecido no Decreto-Lei n.º 5/2019, de 14 de janeiro.
5. Da análise do referido diploma legal, verificamos que o mesmo (cfr. artigo 1.º) «estabelece os procedimentos necessários à regularização das dívidas das autarquias locais, serviços municipalizados e empresas municipais e intermunicipais no âmbito do setor da água e do saneamento de águas residuais».



6. Tendo por âmbito de aplicação subjetivo (cfr. Artigo 2.º):
 - a) “Entidades Gestoras” – de sistemas multimunicipais ou de outros sistemas de titularidade estatal de abastecimento de água e de saneamento de águas residuais e de parcerias entre o Estado e autarquias locais;
 - b) “Entidades Utilizadoras” – autarquias locais, serviços municipalizados, serviços intermunicipalizados e empresas municipais e intermunicipais que tenham por objeto o exercício de atividades de distribuição de água e saneamento de águas residuais.
7. E quanto ao âmbito objetivo, o artigo 3.º do citado Decreto-Lei concretiza que os acordos de regularização de dívida abrangidos são os relativos a *«dívidas pela prestação de serviços de abastecimento de água e de saneamento de águas residuais das Entidades Utilizadoras, que não tenham qualquer dívida que se tenha vencido e não tenha sido paga às Entidades Gestoras após 31 de dezembro de 2018»*, ao que o artigo 4.º, n.º 1, acrescenta que os citados acordos de regularização de dívida apenas podem ser celebrados entre as mencionadas “Entidades Gestoras” e “Entidades Utilizadoras”.
8. Ora, no caso concreto, os dois acordos de regularização de dívida submetidos a fiscalização prévia não foram celebrados entre as “Entidades Gestoras” (que seriam no caso as empresas “Águas de Trás-os-Montes e Alto Douro, SA” e “Águas do Norte, SA”) e a “Entidade Utilizadora” (Município), mas sim entre esta e entidades terceiras (Caixas de Crédito Agrícola Mútuo). Donde se conclui não estarem, por esta via, os referidos contratos abrangidos pelo âmbito de aplicação do citado Decreto-Lei n.º 5/2019.
9. Sobre o mesmo assunto já se pronunciou o Tribunal de Contas, no Acórdão n.º 15/2019 – 1.ª S/SS, de 04.06.2019, cujas conclusões e respetivos fundamentos têm total aplicação ao caso *sub judice*, designadamente quanto à não sujeição dos acordos de regularização de dívida ao mencionado Decreto-Lei n.º 5/2019.
10. A única possibilidade de intervenção de entidades terceiras, no caso concreto, será por via da cedência de créditos, por parte das citadas “Entidades Gestoras”, a



terceiros, figura jurídica que igualmente se integra no âmbito de aplicação objetivo do diploma, designadamente no seu artigo 5.º:

«1 – Os créditos das Entidades Gestoras sobre as Entidades Utilizadoras objeto de Acordo de Regularização de Dívida podem ser cedidos a terceiros.

2 – A cessão de créditos referida no número anterior é efetuada sem recurso e não depende da aceitação das Entidades Utilizadoras.

3 – A cessão de créditos tem de ser notificada pela Entidade Gestora à Entidade Utilizadora, só produzindo efeitos relativamente a esta a partir da data dessa notificação.

4 – Podem ainda ser cedidos:

- a) Os créditos que digam respeito a dívida reconhecida por sentença judicial transitada em julgado, após celebração de Acordo de Regularização de Dívida, substancialmente nos termos e condições definidos no anexo ao presente decreto-lei; e
- b) Os créditos que já tenham sido objeto de acordo de pagamento, independentemente da sua designação, celebrado até 31 de dezembro de 2018, nos termos do n.º 3 do artigo 3.º, e que ainda não tenham sido cedidos a terceiros.

5 – O disposto nos números anteriores abrange a cessão nos termos do Decreto-Lei n.º 453/99, de 5 de novembro, na sua redação atual.»

11. O artigo 7.º acrescenta ainda que *«o regime previsto no presente decreto-lei é aplicável, com as necessárias adaptações, aos créditos já cedidos, decorrentes de acordo de pagamento, independentemente da sua designação, celebrados até 31 de dezembro de 2018»*. Ora, terá sido este o normativo legal invocado pelo MMC para enquadrar legalmente os denominados acordos de regularização de dívida no âmbito do Decreto-Lei n.º 5/2019. Resta saber se o fez bem.

12. A cedência de créditos prevista no referido diploma legal constitui uma transferência da titularidade, para outrem (um terceiro), dos mesmos créditos e não de outros. Ou seja, o crédito cedido a terceiro tem forçosamente a mesma natureza, termos e condições do crédito original (de que era titular a “Entidade Gestora”), sob pena de se tratar de um novo e não do mesmo crédito. Sintetizando, o que muda é o titular do crédito e não o crédito em si.

13. Valem, pois, aqui, na íntegra, todos os fundamentos apresentados, para caso idêntico, no supracitado Acórdão n.º 15/2019:



«15. Essas cessões de créditos são admitidas pelos artigos 83.º, n.º 3, da LOE 2018 e 90.º, n.º 3, da LOE 2019 e reguladas, em particular, pelos artigos 5.º e 4.º, n.º 9, do Decreto-Lei n.º 5/2019. Porém, tais cessões de créditos não escapam ao regime geral de cessão de créditos regulado no Código Civil. Nesse domínio, é ainda de acolher a lição de Antunes Varela, quando afirmava que «[o] crédito em que o cessionário fica investido é o mesmo que pertencia ao cedente». Segundo esse autor, «a cessão visa, segundo a intenção das partes, transferir para o cessionário o (mesmo) direito de que era titular o cedente (e não constituir [...] ex novo um crédito de conteúdo igual ao anterior)». Daqui decorre, designadamente, que «juntamente com o direito à prestação debitória, transmitem-se para o adquirente, salvo convenção em contrário, as garantias e os outros acessórios do crédito» ou ainda que «se não transmitem para aquele [cessionário] apenas os acessórios e as garantias que robustecem a consistência prática do direito, mas também as vicissitudes da relação creditória, que podem enfraquecer ou destruir o crédito (as exceções oponíveis ao cedente)». Dito de outro modo, como o faz Menezes Cordeiro, «o crédito passa ao cessionário no estado em que estava no poder do credor», condição que é bem expressa no brocardo latino «nemo plus iuris transfert quam habet».

16. Perante esta caracterização dogmática, afigura-se evidente que as cessões de créditos abrangidas pelo regime do Decreto-Lei n.º 5/2019 têm de manter integralmente as condições de pagamento que resultaram para a dívida regularizada por efeito dos prévios «Acordos de Regularização de Dívida» celebrados entre «Entidades Utilizadoras» e «Entidades Gestoras». Apenas uma exceção a essa identidade dos créditos é contemplada pelo regime especial do Decreto-Lei n.º 5/2019, concretamente no n.º 9 do seu artigo 4.º, conforme já referido supra: a possibilidade de revisão da taxa de juro global, «em termos e condições a definir pelo cessionário», mas com a exigência de que dessa revisão «não resulte uma taxa de juro a pagar pela Entidade Utilizadora superior». Ora, isto significa que qualquer outra alteração (que não apenas a revisão da taxa de juro global, naquele condicionalismo) ao precedente «Acordo de Regularização de Dívida», quando acordada entre essa «Entidade Utilizadora» e o cessionário, se traduz numa novação do crédito pré-existente: ou seja, já não se está diante da mesma relação jurídica que se transferiu do cedente para o cessionário, por efeito do contrato de cessão de crédito, mas perante a celebração de um novo contrato, com outros termos e condições, e que se situa fora do âmbito de aplicação do Decreto-Lei n.º 5/2019.»

14. E, tal como se concluiu no supracitado Acórdão, também no caso presente se está perante uma novação dos créditos, uma vez que os denominados acordos de



regularização de dívida agora celebrados entre o MMC e as instituições bancárias (Caixas de Crédito Agrícola Mútuo) apresentam condições substancialmente diversas das outorgadas nos Acordos de Transação celebrados, respetivamente, em 18.12.2013 (Proc.º 1030/2019) e em 23.12.2016 (Proc.º 1031/2019), entre o Município e as credoras (Entidades Gestoras), designadamente quanto ao alargamento do prazo de pagamento, como a seguir se demonstra:

Processo n.º 1030/2019

Capital em dívida: €1.693.305,24

Prazo de pagamento do acordo de transação: terminava em 31.12.2018 (falta pagar 10 prestações mensais)

Prazo de pagamento do novo Acordo: 25 anos (100 prestações trimestrais, até 2044)

Processo n.º 1031/2019

Capital em dívida: €5.761.600,82

Prazo de pagamento do acordo de transação: termina em 31.12.2021 (falta pagar 60 prestações mensais, durante 5 anos)

Prazo de pagamento do novo Acordo: 25 anos (100 prestações trimestrais, até 2044)

15. Para além da relevante extensão do prazo de pagamento (que terminaria o mais tardar em 2021, agora reescalonado até 2044, conforme cláusula 4.1 e Anexo III), os novos acordos englobam cláusulas que implicam novas obrigações para o MMC, nomeadamente:
- Em caso de mora, a taxa de juros remuneratórios é de 3% (cláusula 2.6);
 - Possibilidade de capitalização de juros (cláusula 2.8);
 - Garantias de cumprimento: penhor de saldo de conta bancária, incluindo os direitos de crédito emergentes, a cada momento das mesmas (cláusula 6.ª);
 - Comissões de recuperação de valores em caso de incumprimento (cláusula 11.ª).
16. Estamos, assim, perante novos contratos (“*tertium genus*”) que não se enquadram em qualquer das tipologias abrangidas pelo supracitado Decreto-Lei n.º 5/2019, de



14 de janeiro: não se trata de “acordos de regularização de dívida” entre “Entidades Gestoras” e “Entidades Utilizadoras”, previstos nos artigos 3.º e 4.º, nem dos “contratos de cessão de créditos” regulados nos artigos 5.º e 7.º do mesmo diploma.

b) Os denominados “acordos de regularização de dívida” estão sujeitos à fiscalização prévia do Tribunal de Contas?

17. Concluindo-se, pois, que os denominados “acordos de regularização de dívida” não se enquadram no regime jurídico estabelecido no Decreto-Lei n.º 5/2019, não podem os mesmos beneficiar do entendimento deste Tribunal, quanto à sua eventual não sujeição a visto, expresso no Acórdão n.º 11/2019 – 1.ª S/PL, de 09.04.2019.
18. Tal como se referiu anteriormente, estamos no caso concreto, perante uma nova tipologia de contratos, celebrados diretamente entre o MMC e as instituições bancárias titulares de créditos que lhes foram cedidos pelas empresas credoras do Município: “Águas de Trás-os-Montes e Alto Douro, SA” e “Águas do Norte, SA”.
19. Como bem se concluiu no Acórdão n.º 15/2019, «§24 (...) ao negociar diretamente com instituição bancária, novas condições de pagamento da sua dívida de água e saneamento, introduzindo alterações às condições que havia antes acordado com “Entidade Gestora” do setor da água e do saneamento (em “Acordo de Regularização de Dívida” celebrado, enquanto “Entidade Utilizadora”, com essa “Entidade Gestora”), está afinal a proceder a uma **substituição de dívida**. Através do estabelecimento de um novo prazo de pagamento, que difere para momento futuro e com fracionamento diverso o prazo anteriormente fixado, a que acrescem, para além da referência a taxas de juro e de spread, novas condições relacionadas com comissões, garantias e juros remuneratórios, consegue assim a entidade municipal alcançar uma consolidação e reprogramação de dívida. Deste modo, e mediante um instrumento contratual em tudo idêntico a um mútuo bancário, contendo todos os elementos típicos de um contrato de empréstimo, mas sem revelar a sua verdadeira natureza, obtém a entidade municipal o mesmo efeito que se produziria se tivesse recorrido diretamente ao sistema bancário no sentido de



contrair um empréstimo para pagamento reescalonado de uma dívida. Ou seja: trata-se de obter, por forma indireta, um financiamento para a satisfação de compromissos – e, acrescenta-se desde já, sem dar cumprimento às regras próprias estabelecidas para a contração de tal empréstimo.» (destacado nosso)

20. Ora, se estamos perante um instrumento contratual que é, materialmente, um “contrato de empréstimo” (como a seguir melhor se explicitará), ainda que formalmente lhe tenha sido dada outra denominação, a conclusão só pode ser a de que se está perante um “instrumento gerador de dívida pública” e, como tal, enquadrável na previsão do artigo 46.º, n.º 1, alínea a) da LOPTC. Consequentemente, os contratos em questão estão sujeitos a fiscalização prévia do Tribunal de Contas, pelo que se procederá, de seguida, à apreciação da legalidade dos mesmos.

c) **Os supracitados acordos cumprem o disposto na Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro (que aprova o RFALEI – Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais)?**

21. A Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro (que aprova o RFALEI), na redação que lhe foi dada pela Lei n.º 51/2018, de 16 de agosto e pela Lei n.º 71/2018, de 31 de dezembro, estabelece no seu artigo 49.º, n.º 1 que *«os municípios podem contrair empréstimos, incluindo aberturas de crédito junto de quaisquer instituições autorizadas por lei a conceder crédito, bem como celebrar contratos de locação financeira, nos termos da lei»*.

Por sua vez, o n.º 2 deste artigo explicita que os empréstimos podem ser de dois tipos: ou de curto prazo (com maturidade até um ano) ou a médio e longo prazos (com maturidade superior a um ano e até um máximo de 20 anos – cfr. Artigo 51.º, n.º 7 do RFALEI).

22. Porém, não está no livre arbítrio dos municípios contrair tais empréstimos de forma indiferenciada ou indiscriminada, antes pelo contrário. O legislador foi taxativo ao prever que:



- a) Os empréstimos de curto prazo apenas podem ser contraídos para ocorrer a dificuldades de tesouraria, devendo ser amortizados no exercício económico em que foram contratados (artigo 50.º, n.º 1 do RFALEI);
 - b) Os empréstimos de médio e longo prazos apenas podem ser contraídos (artigo 51.º, n.º 1 do RFALEI):
 - i. para aplicação em investimentos;
 - ii. **para substituição de dívida;**
 - iii. ou para executar “mecanismos de recuperação financeira municipal”, os quais são, expressamente, o saneamento financeiro e a recuperação financeira, conforme previsto no artigo 57.º, n.º 1 do RFALEI.
- 23.** Analisando os contratos em apreço, quanto à sua natureza, verificamos que os mesmos se integrariam na tipologia de empréstimos de médio e longo prazos, com a finalidade de “substituição de dívida”, contemplados no n.º 1 do artigo 51.º do RFALEI.
- 24.** Porém, tais empréstimos, celebrados pelo prazo de 25 anos, excedem o máximo legal permitido, que é de 20 anos, conforme se extrai do disposto no n.º 7 do artigo 51.º do RFALEI, o que, *per si*, põe em crise a sua legalidade.
- 25.** A este incumprimento legal, outros acrescem, tais como o facto de não terem sido previamente consultadas, pelo menos, três instituições bancárias autorizadas por lei a conceder crédito, conforme determina o n.º 5 do artigo 49.º do RFALEI, optando-se, antes pela negociação direta com as instituições bancárias titulares dos supracitados créditos.
- 26.** Donde se conclui igualmente pelo incumprimento da lei em matéria de autorização da despesa, contante da mesma norma legal, que impõe que o pedido de autorização à Assembleia Municipal para a contração de empréstimos seja obrigatoriamente acompanhado da citada demonstração de consulta e informação sobre as condições prestadas por 3 instituições bancárias, mas também do mapa demonstrativo da capacidade de endividamento do município, à luz das disposições dos n.ºs 3 a 6 do artigo 51.º e do artigo 52.º do RFALEI.



- 27.** Daqui se extrai conclusão idêntica à do já mencionado Acórdão n.º 15/2019, que, por economia e integral aplicação ao caso concreto, se transcreve: «*29. Neste quadro, e uma vez que o «Acordo» em apreciação não foi tratado pela entidade fiscalizada como um verdadeiro e próprio contrato de mútuo bancário, assim incumprindo as reras respeitantes à celebração de um tal contrato em contexto municipal, afigura-se evidente que não teve lugar uma integral execução dos trâmites formais inerentes ao procedimento pré-contratual conducente a tal celebração – e a principiar, desde logo, pela aludida consulta, em plano concorrencial, de um mínimo de três instituições de crédito. É, assim, possível afirmar que ocorreu a «preterição total do procedimento legalmente exigido», com a conseqüente cominação de nulidade, conforme previsto no artigo 161.º, n.º 2, alínea l), do Código do Procedimento Administrativo (CPA), da qual deriva, conseqüentemente, a nulidade do próprio contrato em apreço».*
- 28.** Paralelamente, mostra-se preenchida a previsão do n.º 2 do artigo 4.º do RFALEI, sendo nulas as deliberações dos órgãos executivo e deliberativo municipais de Macedo de Cavaleiros que autorizaram a celebração dos denominados “Acordos de Regularização de Dívida”, por estar em causa a assunção de despesas sem enquadramento legal, o que gera, igualmente a nulidade do próprio contrato. Nulidade que se obtém, ainda, por força do disposto no artigo 59.º, n.º 2, al. c), conjugado com o artigo 24.º, n.º 1, al. f), e n.º 4, todos do Regime Jurídico das Autarquias Locais (RJAL), aprovado pela Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro.
- 29.** As operações de crédito em causa não têm, pois, sustentação legal, por violação do disposto nos artigos 49.º, n.ºs 5 e 6 e 51.º, n.º 7 do RFALEI, normas que têm inquestionável natureza financeira.
- 30.** Para além do que antecede, a enunciada omissão total de procedimento concorrencial - de consulta a, pelo menos, 3 instituições aptas a conceder crédito - e a opção por uma negociação direta com determinada instituição, evidencia uma forte probabilidade de alteração do resultado financeiro do contrato face ao que poderia resultar de consulta mais ampla ao mercado.
- 31.** Ora, nos termos das alíneas a), b) e c) do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC, tanto a nulidade, como a violação direta de normas financeiras, bem como a alteração



potencial do resultado financeiro do contrato, constituem fundamentos de recusa de visto.

III – DECISÃO

Pelos fundamentos supra indicados, acordam os juízes do Tribunal de Contas, em subsecção da 1.ª Secção, em decidir recusar o visto aos dois contratos denominados “acordos de regularização de dívida”, identificados no §1. deste acórdão.

São devidos emolumentos nos termos do artigo 5.º, n.º 3, do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas (Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de maio, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 139/99, de 28 de agosto, e pela Lei n.º 3-B/2000, de 4 de abril).

Lisboa, 15 de julho de 2019

Os Juízes Conselheiros,

(Fernando Oliveira Silva, Relator)

(Mário Mendes Serrano)

(Alziro Antunes Cardoso)

Fui presente

A Procuradora-Geral Adjunta,



(Nélia Moura)