



## ACÓRDÃO N.º 10/2016 – 26.ABRIL-1ªS/PL

### RECURSO ORDINÁRIO N.º 24/2014-R (Processo de fiscalização prévia n.º 1165/2014)

**Relatora: Helena Abreu Lopes**

### SUMÁRIO

1. A lei refere que os empréstimos municipais para saneamento financeiro têm em vista a reprogramação da dívida e a consolidação de passivos financeiros e que o seu resultado não pode conduzir ao aumento da dívida total do município. É, portanto, claríssimo que os empréstimos deste tipo não podem traduzir um financiamento de quaisquer novas despesas, incidindo apenas sobre a reprogramação e consolidação de dívidas existentes.
2. Um exercício orçamental municipal respeita os princípios do equilíbrio e da sustentabilidade quando produza receitas suficientes para financiar todas as despesas (incluindo todos os compromissos assumidos e ainda não pagos), com respeito pelas regras e pelos limites da dívida. Ou seja, uma situação de equilíbrio financeiro caracteriza-se legalmente por dois elementos: o equilíbrio orçamental e o respeito pelos limites de endividamento.
3. Num caso em que os limites de endividamento são respeitados, o objetivo de uma operação de saneamento financeiro municipal não pode ser a redução da dívida até ao limiar legal admitido, uma vez que ele é observado, mas antes o de fazer face a um desequilíbrio orçamental concreto que não permite assegurar a normal satisfação das dívidas existentes. Assim, em coerência, e neste caso, o montante do empréstimo não deverá ser função dos montantes totais de endividamento mas antes do valor do desequilíbrio orçamental.
4. Quando a lei confere a um município a faculdade de, verificado determinado pressuposto, poder optar por fazer um empréstimo para saneamento financeiro, não



## Tribunal de Contas

---

está a conferir-lhe um direito e um poder irrestrito. A lei contém também normas definindo as finalidades e a necessária fundamentação destas operações: visa-se recuperar a situação financeira do município com vista a atingir uma situação de equilíbrio, sendo os pedidos de empréstimo para saneamento financeiro municipal necessariamente instruídos com um estudo fundamentado da situação financeira da autarquia e com um plano de saneamento financeiro para o período a que respeita o empréstimo.

8. Nos casos em que, não sendo violado o limite da dívida, o que está em causa é a incapacidade de o município gerar ou afetar receitas suficientes para solver os compromissos exigíveis a curto prazo, o estudo terá de demonstrar essa incapacidade e a respetiva medida, assim se justificando a necessidade e o montante do empréstimo. O plano de saneamento financeiro, no caso, deverá sobretudo demonstrar a capacidade da autarquia para, com recurso ao empréstimo e às medidas de gestão orçamental e financeira a adotar no período do mesmo, retomar a capacidade de gerir os orçamentos subsequentes em situação de equilíbrio e continuar a respeitar as regras e limites da dívida.
9. No caso concreto, os elementos do estudo e do plano não indicavam insuficiência orçamental ou de disponibilidades para satisfazer os compromissos existentes. Assim, não foi demonstrada a necessidade do empréstimo. Também o seu montante e prazo não se apresentam justificados e fundamentados.
10. As faturas emitidas ou vencidas posteriormente ao momento legal de referência para apuramento da dívida total do município não podem ser objeto de inclusão no empréstimo, porque isso não assegura que a operação não aumenta essa dívida, requisito que a lei impõe.
11. As ilegalidades verificadas constituem fundamento para a recusa do visto, por nulidade, violação de norma financeira e alteração do resultado financeiro, pelo que se nega provimento ao recurso, embora com fundamentação parcialmente diversa da invocada em 1.<sup>a</sup> instância.

Lisboa, 26 de Abril de 2016



Transitado em julgado em 12-05-2016

## ACÓRDÃO N.º 10/2016 – 26.ABRIL-1ªS/PL

### RECURSO ORDINÁRIO N.º 24/2014-R (Processo de fiscalização prévia n.º 1165/2014)

**Relatora: Helena Abreu Lopes**

#### I. RELATÓRIO

1. Pelo Acórdão n.º 28/2014-16.SET-1.ªS/SS, o Tribunal de Contas recusou o visto ao **contrato de empréstimo** celebrado entre o **Município de Resende** e a **Caixa de Crédito Agrícola Mútuo Beira Douro, CRL**, celebrado em 9 de Junho de 2014.
2. O empréstimo, efetuado por um prazo de 10 anos, destinava-se ao saneamento financeiro do Município, para pagamento de um conjunto de faturas e outros documentos de dívida a terceiros constantes de lista anexa ao contrato, no montante global de € **1.927.540,32**.
3. A recusa do visto foi proferida ao abrigo do disposto nas alíneas a), b) e c) do n.º 3 do artigo 44.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC)<sup>1</sup>, tendo por fundamento a violação do disposto nos artigos 52.º, n.º 1, 56.º, n.º 1, 57.º, n.º 2, 58.º, n.ºs 1 e 2 e 59.º, n.º 2, alínea a), do Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais (RFALEI), aprovado pela Lei n.º 73/2013, de 12 de Setembro<sup>2</sup>. No essencial, considerou-se que, embora se verificasse o pressuposto para a contração de um empréstimo de saneamento financeiro, o

---

<sup>1</sup>Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 87-B/98, de 31 de Dezembro, 1/2001, de 4 de Janeiro, 55-B/2004, de 30 de Dezembro, 48/2006, de 29 de Agosto, 35/2007, de 13 de Agosto, 3-B/2010, de 28 de Abril, 61/2011, de 7 de Dezembro, 2/2012, de 6 de Janeiro, e 20/2015, de 9 de Março, e as Rectificações n.ºs 1/99, de 16 de Janeiro, 5/2005, de 14 de Fevereiro, e 72/2006, de 6 de Outubro.



# Tribunal de Contas

---

mesmo não poderia ter montante superior ao que permitiria reduzir a dívida total para um limiar imediatamente inferior ao da média da receita corrente dos três últimos exercícios. Considerou-se ainda que o triénio considerado pela autarquia para cálculo da média da receita corrente não foi corretamente determinado e que a inclusão de faturas com data posterior a 31 de Dezembro de 2013 foi ilegal.

4. Inconformado com o acórdão, o Município de Resende veio dele interpor recurso, pedindo a revogação do acórdão recorrido e a sua substituição por outro que conceda o visto.
5. Em defesa do pretendido apresentou as alegações processadas de fls. 2 a 7 dos autos, cujas conclusões referem o seguinte:

*“1.ª O conceito de “operação de saneamento financeiro” fixado pelo Acórdão 58/2008, deste tribunal, no âmbito da vigência da Lei 2/2007 e DL 38/2008 (Lei das Finanças Locais), não se alterou com a entrada em vigor da Lei 73/2013, de 3 de Setembro (Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades intermunicipais).*

*2.ª Na decorrência daquele conceito, o empréstimo cujo contrato se pretende seja visado está associado a um plano de saneamento financeiro, cuja verificação da sua execução é de controlo muito apertado, visando a consolidação e reprogramação das dívidas a fornecedores que, em conjunto com outras medidas, pretende atingir uma situação financeira equilibrada.*

*3.ª O Douto acórdão ao ter entendimento diverso, negando o visto, fez incorreta aplicação da lei e do direito, em especial das normas jurídicas previstas nos artigos 57.º, n.º 2, 58.º, n.º 2, e 59.º, n.º 1 e 2 do Regime Financeiro das Autarquias Locais e das entidades intermunicipais aprovado pela lei 73/2013.*

*4.ª Pois estas normas jurídicas, nem no seu espírito, nem na sua ratio, impõem que o montante máximo do empréstimo não possa ser superior ao montante que permita reduzir a dívida total para um limiar imediatamente inferior ao da média das receitas dos últimos três exercícios económicos.*

*5.ª Ao contrário do que vem defendido no acórdão recorrido, a lei não impede, e por isso o permite, que seja considerado o valor das faturas correspondentes a despesas realizadas fora do período em referência, desde que vencidas no momento em que é proposto e aprovado o saneamento financeiro concomitante ao empréstimo.*

*6.ª A contratação do empréstimo não reveste, assim, autorização para uma despesa em montante não permitido por lei e por conseguinte não é nula.*

*7.ª O acórdão recorrido ao perfilhar entendimento diverso fez incorreta aplicação da lei e do direito e ao negar o visto violou o artigo 44.º n.º 3 alínea a) da LOPTC.”*

---

<sup>2</sup> A Lei n.º 73/2013, de 12 de Setembro, foi alterada pela Retificação n.º 46-B/2013, de 1 de Novembro, e pelas Leis n.ºs 82-D/2014, de 31 de Dezembro, 69/2015, de 16 de Julho, 132/2015, de 4 de Setembro e 7-A/2016, de 30 de Março.



# Tribunal de Contas

---

6. O Procurador-Geral Adjunto junto do Tribunal de Contas pronunciou-se no sentido da improcedência do recurso. Embora tenha afirmado não partilhar o entendimento de que o montante do empréstimo esteja limitado ao valor que permita trazer o nível da dívida total para o limiar em que a dívida seja imediatamente inferior à média das receitas dos três últimos exercícios, considerou que não foram removidas as restantes ilegalidades fundamento da recusa do visto, designadamente as relativas à determinação do triénio relevante para o cálculo da média da receita corrente e à elegibilidade das faturas para inclusão no empréstimo.
7. Corridos os demais vistos legais, cumpre apreciar e decidir. As questões a decidir prendem-se com as seguintes matérias:
  - a) Justificação e montante do empréstimo;
  - b) Apuramento da média da receita corrente líquida relevante e do correspondente *ratio* da dívida total do município;
  - c) Dívidas a considerar para efeitos de determinação do montante do empréstimo e de afetação do seu produto.

## II. FUNDAMENTAÇÃO

### FACTOS

8. A factualidade fixada na parte II do acórdão recorrido não foi objecto de impugnação, pelo que se dá aqui por confirmada e reproduzida, nos termos previstos no artigo 663.º, n.º 6, do Código de Processo Civil. Os aspectos mais relevantes para a decisão retomam-se nos pontos seguintes.

### ENQUADRAMENTO JURÍDICO

#### **Da admissibilidade do empréstimo para saneamento financeiro**

9. Tal como decorre da lei e tem sido largamente afirmado por este Tribunal na sua jurisprudência, os municípios estão sujeitos, tanto na aprovação como na execução dos orçamentos, aos princípios orçamentais da estabilidade, do equilíbrio, da sustentabilidade e da equidade intergeracional. Estes princípios devem presidir à interpretação e aplicação das regras sobre aprovação e execução orçamental.



# Tribunal de Contas

---

10. A *estabilidade orçamental* consiste numa situação de equilíbrio ou excedente orçamental<sup>3</sup>.
11. O *equilíbrio orçamental* determina que as receitas de um orçamento cubram todas as despesas desse mesmo orçamento<sup>4</sup>. Em termos autárquicos, nas receitas orçamentais inclui-se o produto de empréstimos celebrados nos termos da lei<sup>5</sup>. As despesas incluem todos os compromissos assumidos e a assumir para o período orçamental em causa.
12. A *sustentabilidade* financeira traduz-se na capacidade de financiar todos os compromissos, assumidos ou a assumir, com respeito pelas regras do saldo orçamental e da dívida pública<sup>6</sup>. Para as entidades da administração central, a regra do saldo orçamental implica que os seus orçamentos devem apresentar um saldo global nulo ou positivo, sem considerar as receitas e despesas relativas a ativos e passivos financeiros<sup>7</sup>. Quanto às entidades do subsector da administração local, as regras do saldo orçamental e do limite à dívida constam da respetiva lei de financiamento<sup>8</sup>. Para além de, como já vimos, as receitas creditícias não estarem excluídas do cálculo do saldo orçamental, a regra da dívida pública estabelecida para os municípios é a de que a dívida total de operações orçamentais do município, incluindo a de outras entidades relevantes, não pode ultrapassar, em 31 de dezembro de cada ano, 1,5 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores<sup>9</sup>.
13. A *equidade intergeracional* implica que haja uma distribuição equilibrada de custos pelos vários orçamentos num quadro plurianual, a fim de não onerar excessivamente as gerações futuras com custos sem correspondência em benefícios que as abranjam<sup>10</sup>.
14. O artigo 92.º da anterior Lei de Enquadramento Orçamental, atualmente ainda aplicável, estabelece que o incumprimento das regras e procedimentos relativos à estabilidade orçamental constitui sempre uma circunstância agravante da inerente

---

<sup>3</sup> Vide artigo 10.º da Lei de Enquadramento Orçamental (LEO), aprovada pela Lei n.º 151/2015, de 11 de Setembro.

<sup>4</sup> Vide artigo 40.º do RFALEI.

<sup>5</sup> Vide artigos 14.º e 48.º e seguintes do RFALEI.

<sup>6</sup> Vide artigo 11.º da LEO.

<sup>7</sup> Vide artigo 27.º da atual LEO e artigos 23.º, 25.º e 28.º da LEO anterior (Lei n.º 91/2001 com as respectivas alterações).

<sup>8</sup> Vide artigo 28.º da LEO.

<sup>9</sup> Vide artigo 52.º, n.º 1, do RFALEI.

<sup>10</sup> Vide artigos 9.º do RFALEI e 13.º da LEO.



## Tribunal de Contas

---

responsabilidade financeira, para além de poder conduzir à suspensão ou redução de transferências financeiras do Estado.

15. O endividamento municipal está, assim, fortemente delimitado pelos princípios acima referidos e respetivos procedimentos legais, tendo carácter excecional, pelo que a sua admissibilidade deve ser aferida de forma rigorosa e estrita.
16. Neste enquadramento, os artigos 48.º e seguintes do RFALEI estabelecem os tipos possíveis de endividamento por parte dos municípios e o respetivo regime e limites.
17. O contrato em apreço destina-se à contração de um empréstimo pelo prazo de 10 anos. Nos termos do artigo 49.º, n.º 2, do RFALEI configura, assim, um empréstimo de médio e longo prazo. De acordo com o disposto no artigo 51.º, n.º 1, do mesmo diploma legal, os municípios apenas podem contrair empréstimos a médio e longo prazo para aplicação em investimentos ou ainda para proceder de acordo com os mecanismos de recuperação financeira municipal.
18. Antes de analisar os mecanismos de recuperação financeira municipal, importa salientar que o artigo 49.º, n.º 7, alínea c), do RFALEI contém uma cláusula proibitiva importante, coerente com os princípios atrás enunciados. Aí se refere que 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. Pretende-se com esta proibição afirmar a regra de que os compromissos anteriormente assumidos devem ser pagos por recurso a receitas orçamentais do próprio ano que, uma vez que não podem implicar o protelamento da sua satisfação para exercícios orçamentais futuros, não poderão ter natureza creditícia de médio ou longo prazo. Esta regra reafirma os princípios de estabilidade, equilíbrio, sustentabilidade e equidade intergeracional, pretendendo assegurar que as dívidas das gerências atuais não sejam transferidas para as gerências seguintes.
19. Esta proibição está também em linha com o regime legal dos compromissos e pagamentos em atraso<sup>11</sup>, de acordo com o qual nenhum compromisso deve ser assumido sem que existam fundos disponíveis para o satisfazer. Fundos esses que, em geral, devem existir no exercício em que os pagamentos sejam devidos, assim

---

<sup>11</sup> Lei n.º 8/2012, de 21 de Fevereiro, e Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de Junho, com as respectivas alterações.



## Tribunal de Contas

---

se salvaguardando que as dívidas a pagar numa determinada gerência não são transferidas para gerências seguintes.

20. Sendo certo que o presente empréstimo de médio ou longo prazo não se destina a financiar investimentos, vejamos então o regime dos empréstimos para aplicação de mecanismos de recuperação financeira municipal. O artigo 57.º do RFALEI define que esses mecanismos são o saneamento financeiro e a recuperação financeira.
21. No caso, pretendeu-se celebrar um empréstimo para *saneamento financeiro*. A modalidade está prevista e regulada nos artigos 58.º a 60.º do RFALEI.
22. Como bem se descreve no processo de 1.ª instância e no acórdão recorrido, a lei tipifica as situações em que um município *pode, deve* ou *é obrigado* a recorrer a empréstimos de saneamento financeiro, utilizando quase sempre para as tipificar o critério do *ratio* da dívida total municipal apurada em 31 de Dezembro de cada ano relativamente à média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores. Como aí se referiu:

- a) *Se a dívida total for igual ou superior a 1 e até 1,5 da média da receita dos três últimos exercícios, há lugar ao alerta previsto no n.º 1 do artigo 56º e o município **pode** contrair empréstimo para saneamento financeiro, por força do n.º 2 do artigo 58º;*
- b) *Se a dívida total for igual ou superior a 1,5 da média da receita dos três últimos exercícios, há lugar aos alertas previstos nos n.ºs 1 e 2 do artigo 56º e, se for superior a 1,5 até 2,25 da referida média, o município **deve** contrair empréstimo para saneamento financeiro, por força da alínea a) do n.º 1 do artigo 58º. Também o município **deve** contrair empréstimo para saneamento financeiro, no caso de o montante da dívida, excluindo empréstimos, for superior a 0,75 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores, por força da alínea b) do mesmo número e artigo;*
- c) *Se a dívida total for igual ou superior a 2,25 vezes a média da receita dos três últimos exercícios, há lugar aos alertas previstos nos n.ºs 1 e 2 do artigo 56º e, até 3 vezes a referida média, o município **é obrigado** a contrair empréstimo para saneamento financeiro **ou** a aderir ao procedimento de recuperação financeira, com recurso ao Fundo de Apoio Municipal, por força do n.º 3 do artigo 58º;*
- d) *Se a dívida total for superior a 3 vezes a média da receita dos três últimos exercícios, há lugar aos alertas previstos nos n.ºs 1 e 2 do artigo 56º e o município **é obrigado** a aderir ao procedimento de recuperação financeira, com recurso ao Fundo de Apoio Municipal, por força do n.º 2 do artigo 61º.”*



23. No caso, e para efeitos de verificação do pressuposto legal, o Município de Resende invocou que o *ratio* de dívida total existente em 31 de Dezembro de 2013, com referência às receitas do triénio 2010-2012, era de 1,18.
24. No acórdão recorrido ficou assente que, se esse *ratio* fosse calculado com referência às receitas de 2011-2013, como deveria ser, ele seria de 1,12<sup>12</sup>.
25. Em qualquer dos casos estar-se-ia perante uma situação prevista no artigo 58.º, n.º 2, do RFALEI e descrita na alínea a) do § 22 deste acórdão, o que significa que, no caso, a lei conferia ao município a faculdade de recorrer a um empréstimo para saneamento financeiro, faculdade que nunca foi questionada.

## **Do conteúdo de um empréstimo para saneamento financeiro**

26. O n.º 1 do artigo 58.º do RFALEI refere que os empréstimos para saneamento financeiro têm em vista a *reprogramação da dívida* e a *consolidação de passivos financeiros*, referindo o n.º 4 que o seu resultado não pode conduzir ao aumento da dívida total do município. Resulta, portanto, claríssimo do texto legal que os empréstimos deste tipo não podem traduzir um financiamento de quaisquer novas despesas, incidindo apenas sobre a reprogramação e consolidação de dívidas existentes.
27. *Reprogramar* dívida é alterar a forma de proceder ao seu pagamento, traduzindo-se frequentemente num diferente escalonamento desse pagamento no tempo, associado ou não à reconfiguração dos encargos. Não se trata, em princípio, de uma operação que implique a alteração do credor ou da natureza da dívida, mas antes de uma operação que revê os termos de pagamento dessa dívida.
28. Como já apontámos no § 18 acima, o estabelecido no artigo 49.º, n.º 7, alínea c), do RFALEI contém uma proibição genérica de celebração de acordos com os credores que ultrapassem o exercício orçamental. E ainda que o artigo 58.º, n.º 1, contenha uma exceção a esta regra, o seu texto é claro no sentido de que a reprogramação admitida é feita através de um *empréstimo*. Assim, está excluída do âmbito do saneamento financeiro a reprogramação junto de credores não bancários. Isto significa que, no contexto do mecanismo plurianual que agora nos ocupa, a dívida comercial e administrativa não pode ser objeto de uma operação de

---

<sup>12</sup> Vide §§ 11 e 12 do acórdão de 1.ª instância.



# Tribunal de Contas

---

reprogramação (acordo com os respetivos credores para modificar os termos do pagamento). O resultado final pretendido só poderá ser obtido procedendo à substituição do credor e da natureza da dívida, o que a lei também só admite através da consolidação.

- 29.** *Consolidar* dívida é agrupá-la. Consiste em fazer um empréstimo para saldar várias dívidas, agrupando-as todas numa só, passando a dever-se a um único credor, a um prazo mais alargado e beneficiando normalmente de um juro mais baixo, atendendo à agregação e à associação a garantias específicas. Permite eliminar os atrasos de pagamento e iniciar um novo ciclo financeiro.
- 30.** Considerando que a consolidação admitida neste preceito legal é necessariamente feita através de um empréstimo bancário, a única forma de reconfigurar a dívida comercial e administrativa e de a distribuir de forma diferente no tempo será, assim, a outorga de um empréstimo para a agrupar, pagar e, conseqüentemente, substituir.
- 31.** O n.º 1 do artigo 58.º do RFALEI especifica, no entanto, que os empréstimos de saneamento financeiro têm em vista consolidar *passivos financeiros*. Suscita-se no acórdão de 1.ª instância, bem como nas alegações de recurso, a questão de saber qual o sentido que deve ser atribuído nesta norma à expressão *passivos financeiros*. A expressão *passivos financeiros* é utilizada pelo referido artigo no sentido estrito definido no classificador económico das receitas e despesas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro (“*receitas provenientes da emissão de obrigações e de empréstimos contraídos a curto e a médio e longo prazos*”)<sup>13</sup> ou no sentido mais amplo “*previsto no SEC 95 e utilizado para delimitar o endividamento municipal desde 2007, que resulta da diferença entre activos e passivos financeiros, estes compreendendo a totalidade das dívidas comerciais, financeiras e administrativas*”<sup>14</sup>?
- 32.** A questão é de grande relevância já que, a adotar-se um sentido estrito, deveríamos concluir que a norma legal em causa apenas admite que uma operação de saneamento financeiro consolide dívida financeira (vários empréstimos bancários), não podendo de todo proceder à consolidação de dívida comercial e administrativa (celebração de um empréstimo bancário para pagamento a outros credores). Ora, verifica-se que, no presente empréstimo, apenas se consolida dívida comercial e administrativa e não qualquer dívida financeira (vide §2 do acórdão recorrido e lista

---

<sup>13</sup> Conceito proposto pelo acórdão de 1.ª instância

<sup>14</sup> Conceito proposto pelo recorrente



## Tribunal de Contas

---

de faturas e documentos anexa ao contrato). Nessa aceção, este empréstimo não seria legalmente possível.

33. Reconhecemos que adotar uma aceção estrita do conceito de passivo financeiro tem apoio legal na referida descrição do classificador económico das receitas e despesas, aplicado com adaptações às autarquias locais, por via do POCAL. Refira-se, no entanto, que se tomarmos a definição que este classificador atribui ao passivo financeiro enquanto rubrica de despesa (e não de receita), a mesma já não está tão claramente associada às operações bancárias: *“Este agrupamento económico compreende as operações financeiras, englobando as de tesouraria e as de médio e longo prazos, que envolvam pagamentos decorrentes quer da amortização de empréstimos, titulados ou não, quer da regularização de adiantamentos ou de subsídios reembolsáveis<sup>15</sup>, quer, ainda, da execução de avales ou garantias. As despesas com passivos financeiros deverão incluir os prémios ou descontos que possam ocorrer na amortização dos empréstimos”*.
34. E a verdade é que, para efeitos da norma em causa, um entendimento de passivo financeiro exclusivamente associado a empréstimos bancários poderia introduzir uma restrição excessiva no mecanismo de saneamento financeiro, tendo, nomeadamente, em conta os outros conceitos e normas aplicáveis.
35. De facto, o conceito de dívida total constante do artigo 52.º, n.º 2, do RFALEI utilizado como critério para o recurso aos mecanismos de recuperação financeira, inclui expressamente formas de dívida não financeira: *“A dívida total de operações orçamentais do município engloba os empréstimos, tal como definidos no n.º 1 do artigo 49.º, os contratos de locação financeira e 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”*.
36. Por outro lado, a lei determina que, mesmo que um município não seja titular de empréstimos, ele *deve* contrair um empréstimo para saneamento financeiro se o montante da sua restante dívida for superior a 0,75 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores (vide artigo 58.º, n.º 1, alínea b) do RFALEI). Ora, estabelecendo a lei que, existindo dívida não financeira de determinado montante, o município *deve* contrair um empréstimo para lhe fazer face, que outro objetivo pode ter este empréstimo senão consolidá-la?

---

<sup>15</sup> Identificamos em negrito operações não relacionadas com crédito bancário.



## Tribunal de Contas

---

37. Donde nos parece que a intenção da lei é a de que seja possível que um empréstimo de saneamento financeiro possa ser utilizado para consolidar dívida comercial ou administrativa. De facto, através de um empréstimo utilizado para o seu pagamento, ela será consolidada e transformada em dívida financeira a médio e longo prazo, sendo que a sua “reprogramação” só pode resultar dessa consolidação, não podendo realizar-se de qualquer outro modo.
38. Assim, parece-nos adequado utilizar um conceito mais amplo de *passivo financeiro*, como é efetivamente o caso do conceito utilizado no Sistema Europeu de Contas. Este sistema, aprovado por Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho contém uma metodologia composta por normas, definições, nomenclaturas e regras contabilísticas comuns utilizadas para elaborar contas, quadros e resultados comparáveis no âmbito da União Europeia, aplicáveis, designadamente, às operações das Administrações Públicas dos Estados Membros.
39. O Sistema Europeu de Contas atualmente em vigor é o SEC 2010<sup>16</sup> e já não o SEC 95. O seu capítulo 5 trata das operações financeiras, englobando os ativos financeiros e os passivos correspondentes.
40. Aí se refere que um ativo financeiro é uma reserva de valor e que um passivo financeiro se constitui quando um devedor é obrigado a efetuar um pagamento ou uma série de pagamentos a um credor. Quando se procede à tipologia dos ativos financeiros e correspondentes passivos percebe-se, no entanto, que não são todos os direitos ou deveres de pagamento que se enquadram na categoria.
41. Os ativos e correspondentes passivos financeiros classificam-se em oito categorias: “ouro monetário e direitos de saque especiais”, “numerário e depósitos”, “títulos de dívida”, “empréstimos”, “ações e outras participações”, “seguros, pensões e garantias”, “derivados financeiros” e “outros débitos e créditos”.
42. Na categoria “outros débitos e créditos” incluem-se “créditos comerciais e adiantamentos” e “outros débitos e créditos, exceto créditos comerciais e adiantamentos”. Nestas subcategorias incluem-se os créditos e correspondentes passivos que surgem:
- Quando o pagamento de bens e serviços não é efetuado no momento em que se verifica a mudança de propriedade de um bem ou a prestação de



um serviço, incluindo designadamente créditos financeiros relativos à entrega de bens e serviços em que o pagamento não se efetivou, créditos comerciais concedidos por sociedades de *factoring* e verbas em atraso relativas ao pagamento de bens e serviços;

- Na decorrência de desfasamentos temporais entre operações vencidas e dos pagamentos efetuados relativamente, por exemplo, a impostos e contribuições sociais.

**43.** Em suma, mesmo adotando o critério do SEC 2010, há que apurar do desfasamento temporal ou atraso do pagamento para poder caracterizar um passivo como financeiro e, conseqüentemente, como consolidável. Assim, por exemplo, faturas correspondentes a bens ainda não entregues não correspondem a ativos/passivos financeiros.

**44.** Refira-se que o próprio acórdão recorrido, apesar de contestar a leitura da expressão em sentido amplo, acaba por considerar que tem de se atender ao valor da dívida total, não retirando conseqüências quanto à impossibilidade de consolidação dessas dívidas.

**45.** Termos em que consideramos a questão ultrapassada, reconhecendo como possível que num empréstimo de saneamento financeiro se consolide dívida não financeira, desde que tenha as características atrás referidas.

## **Dos objetivos do empréstimo para saneamento financeiro**

**46.** O n.º 5 do artigo 58.º e o artigo 59.º do RFALEI estipulam que estes empréstimos são acompanhados de um plano de saneamento financeiro que visa “*a recuperação da situação financeira do município*” e o atingimento de uma “*situação financeira equilibrada*”.

**47.** A primeira conclusão a tirar é a de que se os empréstimos de saneamento financeiro se destinam a reequilibrar uma situação financeira só há lugar aos mesmos quando essa situação financeira esteja desequilibrada.

**48.** Ora, para este efeito, em que é que consiste o “*equilíbrio financeiro*”?

---

<sup>16</sup> Aprovado pelo Regulamento (UE) n.º 549/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de Maio de 2013, publicado no Jornal Oficial da União Europeia de 26 de Junho de 2013.



## Tribunal de Contas

---

**49.** Vimos acima que um exercício orçamental municipal *respeita os princípios do equilíbrio e da sustentabilidade* quando produza receitas suficientes para financiar todas as despesas (incluindo todos os compromissos assumidos e ainda não pagos), com respeito pelas regras e pelos limites da dívida. Ou seja, uma situação de equilíbrio financeiro caracteriza-se *legalmente* por dois elementos:

- O equilíbrio orçamental
- O respeito pelos limites da dívida.

**50.** Consistentemente, no artigo 59.º do RFALEI refere-se que um plano de saneamento financeiro deve conter medidas de contenção da despesa corrente, de racionalização da despesa de investimento, de maximização de receitas e de redução da dívida total até ser cumprido o seu limite legal. Ora, medidas que reduzam a despesa, aumentem a receita e reduzam a dívida até ao seu limite legal visam atingir uma situação em que:

- As receitas e despesas se equilibrem (equilíbrio orçamental)
- Os limites da dívida sejam cumpridos.

**51.** Por outro lado, nos termos do n.º 2 do mesmo artigo, o plano de saneamento financeiro deve conter previsões anuais relativamente a esses mesmos dois aspetos:

- Impacto *orçamental* das medidas; e
- Redução do *nível da dívida* total, até ser cumprido o respetivo *limite legal*.

**52.** Na Lei n.º 53/2014, de 25 de Agosto<sup>17</sup>, que contém o regime jurídico da recuperação financeira municipal, aplicável a municípios em situação de rutura financeira, tal como definida no artigo 61.º do RFALEI, afirma-se que essa recuperação se traduz na adoção de mecanismos de reequilíbrio orçamental, de reestruturação da dívida e de assistência financeira. Estas medidas visam assegurar que as receitas municipais são suficientes para fazer face às despesas, que a dívida é distribuída temporalmente em termos tais que o município consegue assegurar o cumprimento do serviço da mesma (com os seus recursos orçamentais) e que a dívida total é reduzida até ser cumprido o respetivo limite legal. Ou seja, também aí

---

<sup>17</sup> Alterada pela Lei n.º 69/2015, de 16 de Julho.



## Tribunal de Contas

---

se define a situação financeira de um município pelo equilíbrio do orçamento e pelo respeito pelos limites da dívida.

- 53.** Tendo presente que o equilíbrio financeiro se define assim, legalmente, por estas duas dimensões, vejamos agora como é que, no caso, as duas se equacionam.
- 54.** Ficou bem estabelecido nos §§ 11 e 12 do acórdão recorrido que o peso da dívida total do município representava, consoante os anos de referência, 1,12 ou 1,18 vezes a média da receita corrente dos três exercícios anteriores. A dívida municipal encontrava-se, pois, dentro do limite legal, tal como definido no artigo 52.º, n.º 1, do RFALEI (o limite é, recorde-se, 1,5 vezes a média da receita corrente dos três exercícios anteriores).
- 55.** O objetivo da operação em causa não poderia, pois, no caso, ser a redução da dívida até ao limiar legal admitido, uma vez que ele estava observado.
- 56.** Como também ficou assente na 1.ª instância, o único pressuposto que permitia ao Município de Resende recorrer ao empréstimo de saneamento financeiro era o previsto no n.º 2 do artigo 58.º do RFALEI: a circunstância de a dívida total do município *atingir* ou *ultrapassar* a média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores. Nesta circunstância, a lei não impõe nem aconselha o recurso a mecanismos de recuperação financeira. Apenas classifica essa situação como justificando um *alerta precoce de desvio* e *admite* que o município *possa* contrair um empréstimo para saneamento financeiro.
- 57.** Se não está em causa o cumprimento do limite da dívida, qual pode então ser o objetivo de uma operação deste tipo? Será, como defendeu o acórdão recorrido, trazer a dívida para a média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores e, conseqüentemente, admitir apenas o empréstimo pelo montante correspondente ao excesso relativamente a essa média?
- 58.** Não nos parece que assim seja.
- 59.** Em primeiro lugar, já esclarecemos que o cumprimento do limite legal da dívida municipal respeita os princípios do equilíbrio e da sustentabilidade orçamental, nos termos em que a lei os define. Não devemos, pois, considerar que uma dívida de montante inferior corresponda, por si, a uma situação financeiramente desequilibrada.



## Tribunal de Contas

---

- 60.** Neste mesmo sentido, refira-se que no âmbito do mecanismo mais gravoso de recuperação financeira municipal se define como objetivo tão só o respeito do limite da dívida total previsto no artigo 52.º do RFALEI (vide artigos 1.º, n.º 2, e 23.º, n.ºs 2 e 4, da Lei n.º 53/2014, de 25 de Agosto) e não limiares inferiores. Prevê-se mesmo que o plano de ajustamento municipal cesse quando esse limite esteja cumprido.
- 61.** Em segundo lugar, a lei admite que um município recorra a empréstimos de saneamento financeiro logo que *atinga* a média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores. Nesse caso, seria legalmente possível fazer um empréstimo, mas, no entendimento defendido pela 1.ª instância, o seu montante teria de ser de zero euros. Se a média fosse ultrapassada em 1 ou 2 euros, o empréstimo, apesar de possível, só poderia ser de 1 ou 2 euros. Não nos parece que esta solução faça sentido.
- 62.** Em terceiro lugar, é preciso clarificar que a realização do empréstimo não causa, por si só, a redução da dívida. O que se efetua é uma operação de substituição da dívida. Ou se procede a uma consolidação de passivos, designadamente pagando a credores e ficando a dever, a um prazo maior, a uma entidade bancária, ou se consolidam vários empréstimos num só, alterando o seu prazo, ou se reprograma a dívida bancária existente ou se opera uma combinação destas várias hipóteses. No essencial, o que a operação permite fazer é uma substituição e um adiamento do pagamento da dívida, que continua a existir no mesmo valor mas deixa de ser exigível a curto prazo. Não se pode, pois, dizer que o objetivo ou resultado do empréstimo seja trazer a dívida total para níveis mais baixos.
- 63.** A redução da dívida para níveis mais baixos resultará, não do montante do empréstimo, mas da capacidade orçamental gerada nos exercícios subsequentes para a amortizar, em resultado das adequadas medidas de aumento da receita e de redução da despesa. É certo que esse montante pode ter relevância, mas tal relevância tem de ser avaliada em cada caso concreto. Um empréstimo de montante mais elevado permitirá a uma autarquia consolidar e diferir o pagamento de um valor mais elevado de dívida, com a consequência de permitir distribuir temporalmente a redução da dívida (se necessária) de forma mais gradual. Um empréstimo de valor mais reduzido só irá admitir a consolidação e diferimento de um valor diminuto de dívida, o que implica que a restante terá de ser satisfeita no momento inicialmente previsto, ou seja, potencialmente a curto prazo. Uma situação destas poderá ter efeitos benéficos ou não: se a autarquia tiver



disponibilidades orçamentais para pagar a dívida restante, operar-se-á uma redução rápida dessa dívida, mas, se essas disponibilidades não existirem, a dívida vai manter-se e, nalguns casos, pode mesmo aumentar, em virtude de elevados juros moratórios e de criação de nova dívida em resultado de insuficiências orçamentais para novas despesas imprescindíveis.

- 64.** Consideramos ainda que, como alegam o recorrente e o Ministério Público, a possibilidade de contrair um empréstimo de saneamento financeiro a partir de um determinado limiar não ofende, por si, o princípio da igualdade. De facto, não se pode afirmar que, quando uma autarquia pode recorrer ao crédito para saneamento municipal porque atingiu ou ultrapassou o limiar da média da receita corrente cobrada nos três exercícios anteriores e outra não pode, porque não atingiu esse limiar, muito embora possa estar próxima dele, se assiste a um ilegítimo tratamento desigual. Inúmeras situações na lei definem limiares, distinguindo situações por intervalos mínimos. Trata-se da aplicação de critérios legais de distinção, com a sua justificação própria, que ao intérprete cabe descortinar. Por outro lado, é certo, como também refere o Ministério Público, que uma autarquia que se submete a um plano de saneamento financeiro fica sujeita a restrições e obrigações que não se aplicam àquela cuja gestão financeira não está condicionada por tal plano. Não há, pois, que invocar o princípio da igualdade, uma vez que as situações não são iguais, nem nos pressupostos nem nas consequências.
- 65.** Tendo concluído que, no caso, o objetivo do empréstimo não é a redução da dívida, não podemos, no entanto, escamotear que o facto de a dívida da autarquia corresponder à média da receita corrente cobrada nos três exercícios anteriores, apesar de corresponder a uma situação em que não há violação do limite legal, é considerado pela lei como um sintoma de *eventual* dificuldade financeira.
- 66.** Estamos perante um caso em que a autarquia deve tanto ou mais do que a receita que prevê receber. Ora, apesar dessa grandeza, o legislador admite que isso não é automaticamente um problema. Considera tão só que isso *possa* representar *ou não* um problema. Por isso, permite que o município avalie a gravidade da situação e *conclua pela necessidade, ou não, de consolidação ou reprogramação da dívida*. E escolha entre sujeitar-se a um programa de saneamento financeiro, com as inerentes restrições, ou tentar resolver a situação sem empréstimo e sem medidas restritivas imperativas.



## Tribunal de Contas

---

67. Ou seja, o que estará em causa nesta situação não será o montante da dívida, que, em regra é tido por sustentável, mas antes a possibilidade de a sua composição e características implicarem a sua exigibilidade próxima eventualmente coincidente com a incapacidade para lhe fazer face em termos que garantam o equilíbrio orçamental (produção de receitas suficientes para solver os compromissos de um dado exercício orçamental). Ou seja, a falta de condições *orçamentais* para fazer face ao serviço da dívida.
68. Assim, o objetivo de uma operação de saneamento financeiro nestes casos será, não a redução do montante da dívida total para um determinado nível, mas sim a garantia do equilíbrio imediato entre receitas e despesas e o ajustamento desse equilíbrio a médio prazo.
69. Somos, desta forma, levados a concluir que, nestes casos, para atingir o objetivo de “*recuperação da situação financeira do município*” e de obtenção de uma “*situação financeira equilibrada*”, o esforço que tem de ser feito não é o de reduzir a dívida total municipal para um determinado limiar mas antes o de fazer face a um desequilíbrio orçamental concreto que não permite assegurar o normal serviço da dívida.
70. Assim, em coerência, e neste caso, o montante do empréstimo não deverá ser função dos montantes totais de endividamento mas antes do valor desse desequilíbrio.
71. Há um outro caso em que, independentemente do *ratio* de dívida total existente, o legislador considera que deve ser feito um empréstimo de saneamento financeiro: quando a dívida, excluindo empréstimos, seja mais de 0,75 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores (artigo 58.º, n.º 1, alínea b)). Ainda que se possa considerar que estamos perante uma regra de dívida, dada a obrigação legal de recorrer ao saneamento financeiro, a verdade é que o aspeto preocupante desta situação não é o montante total da dívida mas antes a sua composição e condições de satisfação. Ou seja, o facto de essa dívida provavelmente não estar escalonada no tempo, ser tendencialmente exigível no curto prazo e ser difícil satisfazê-la num único exercício orçamental. Neste caso, o objetivo a atingir associa o limite da dívida não bancária ao necessário equilíbrio entre receitas e despesas.



## **Limites do empréstimo para saneamento financeiro: a sua necessidade**

72. O facto de divergirmos da posição tomada em 1.ª instância quanto ao objetivo do empréstimo não significa que acompanhemos o recorrente, quando defende que o empréstimo para saneamento financeiro e o seu montante não têm limitações.
73. Na nossa perspetiva, a primeira limitação destes empréstimos resulta do imperativo de fundamentar e demonstrar a sua necessidade.
74. Importa responder à questão de saber se, quando a lei confere ao município a faculdade de, verificado determinado pressuposto, poder optar por fazer um empréstimo para saneamento financeiro, está a conferir-lhe um direito e um poder inquestionável de o fazer.
75. Conforme explanado no Acórdão n.º 18/08-16.DEZ-1.ªS/PL, qualquer poder discricionário conferido pela lei a uma entidade pública está limitado pela necessidade de observar os princípios da atividade administrativa (*maxime* os da legalidade, imparcialidade e proporcionalidade) bem como as normas reguladoras da competência, pressupostos, finalidades, formalidades, forma, fundamentação e conteúdo dos atos.
76. Ora, no caso em apreço, para além de uma norma definindo o pressuposto do recurso a este tipo de empréstimo, a lei contém também normas definindo as suas finalidades e a sua necessária fundamentação.
77. Desde logo, qualquer empréstimo só é admissível, como já acima apontámos, quando seja compatível com os princípios de estabilidade, equilíbrio, sustentabilidade e equidade. Destes princípios faz parte, como vimos, a ideia de que só em circunstâncias excecionais nos devemos afastar da regra de equilíbrio orçamental e da proibição geral de consolidação e protelação da dívida de curto prazo. Ora, qualquer exceção deve ser sempre suficientemente justificada e fundamentada.
78. Mas esta obrigação de fundamentação faz também parte, em concreto, das vinculações legais aplicáveis aos empréstimos de saneamento financeiro. O artigo 58.º, n.º 5, do RFALEI afirma que os pedidos de empréstimo para saneamento financeiro municipal são necessariamente instruídos com um estudo fundamentado da sua situação financeira e com um plano de saneamento financeiro para o período a que respeita o empréstimo. E o artigo 59.º, para além de definir o conteúdo do



## Tribunal de Contas

---

plano de saneamento financeiro, define claramente qual é a sua finalidade: *recuperar a situação financeira do município com vista a atingir uma situação de equilíbrio.*

- 79.** Estes dois documentos pressupõem pois uma situação de início financeiramente desequilibrada, em desrespeito pelos princípios e normas financeiras aplicáveis, e uma situação de chegada em que o equilíbrio legal é repostos.
- 80.** Conforme resulta da lei e da doutrina do Acórdão n.º 18/08-16.DEZ-1.ªS/PL, já acima citado, o estudo fundamentado sobre a situação financeira deve lograr, com credibilidade, caracterizar a situação do município como de desequilíbrio financeiro. Se o não fizer deve ter-se por não fundamentado e insuficiente face ao seu objetivo vinculado.
- 81.** Como aí se disse, isto significa que, embora variando em função das circunstâncias do caso concreto, tem de permitir que um destinatário normal se possa aperceber do itinerário cognoscitivo e valorativo seguido para se concluir ou decidir de uma dada maneira. Se ele for obscuro, contraditório, ininteligível ou insuficiente para fundamentar a conclusão não pode ter-se por fundamentado. Como suporte da decisão em causa, um estudo fundamentado sobre a situação financeira de uma autarquia nunca poderá, designadamente, deixar de incluir a análise e diagnóstico da situação económico-financeira dos últimos anos, baseada nos indicadores financeiros próprios dos sistemas orçamentais e contabilísticos utilizados, a identificação das causas do desequilíbrio financeiro e os critérios e razões técnicas que levam a qualificar e quantificar esse desequilíbrio.
- 82.** Só essa análise poderá servir de suporte à decisão de contratar um empréstimo, à análise prospetiva, à decisão sobre as medidas necessárias e à fixação dos objetivos corretivos quantificados e controláveis que hão-de integrar o plano de saneamento financeiro. Consequentemente, só os elementos dele constantes poderão conduzir à definição do montante necessário a permitir o funcionamento dessas medidas e a realização da finalidade pretendida.
- 83.** Nos casos previstos no artigo 58.º, n.º 2, do RFALEI, em que, como já estabelecemos, o que poderá estar em causa é a incapacidade de o município gerar ou afetar receitas suficientes para solver os compromissos exigíveis a curto prazo, o estudo terá de demonstrar essa incapacidade e a respetiva medida. Ou seja, terá de explicitar a imprescindibilidade de consolidar ou reprogramar a dívida para garantir



## Tribunal de Contas

---

o equilíbrio entre as receitas e as despesas e a justificação do montante do empréstimo destinado a esse fim, o qual deve ser o estritamente necessário e suficiente a realizar esse equilíbrio.

- 84.** Esta obrigação de fundamentação é especialmente acrescida por estarmos perante uma faculdade de natureza discricionária. É a fundamentação e justificação da necessidade do empréstimo e do seu montante que demonstram o respeito pelos limites da discricionariedade e que permitem ao órgão jurisdicional aferir do seu cumprimento, como lhe compete.
- 85.** De resto, só este entendimento assegura coerência com a preocupação manifestada na Lei n.º 53/2014. Nesta lei apenas se admite a concessão de empréstimo para recuperação financeira municipal se e na medida em que for demonstrada a insuficiência das medidas de racionalização das receitas e despesas e de reestruturação da dívida. Não se compreenderia que, para situações financeiramente menos gravosas, a mesma lei admitisse a contração de um empréstimo de forma irrestrita, quando as receitas orçamentais podem ser suficientes ou quase suficientes para assegurar o serviço da dívida e o pagamento dos compromissos assumidos.
- 86.** Quando estivermos perante uma decisão vinculada, como sucede nas situações em que, por violação dos limites legais da dívida, os municípios estão legalmente obrigados a celebrar empréstimos de saneamento financeiro, este estudo deverá demonstrar a verificação dos pressupostos legais e justificar o montante necessário para, em conjunto com as medidas do plano de saneamento financeiro, se atingir o equilíbrio legal, desta vez nas duas vertentes acima referidas.
- 87.** No já citado Acórdão n.º 18/08-16.DEZ-1.ªS/PL referiu-se que um *plano de saneamento financeiro* deve demonstrar a recuperação do equilíbrio financeiro municipal e a manutenção dessa situação durante o período de vigência do empréstimo. Deve, então, ser apresentado de forma a que, com grande verosimilhança, fique demonstrado, no caso, que a autarquia recebe o empréstimo, paga as dívidas a fornecedores e/ou bancos e, no final do prazo contratual, amortizou o mesmo e se encontra numa situação de equilíbrio financeiro. Considerando as normas financeiras aplicáveis, isso significa, designadamente, que as receitas devem cobrir as despesas dos respetivos exercícios, que as obrigações da autarquia com terceiros são pontualmente cumpridas, inexistindo endividamento irregular ou atrasos de pagamento junto de fornecedores ou outros credores e que o endividamento é mantido dentro dos limites legais.



## Tribunal de Contas

---

- 88.** No caso, e porque não é violado o limite da dívida total, este plano deve sobretudo demonstrar a capacidade da autarquia para, com recurso ao empréstimo e às medidas de gestão orçamental e financeira a adotar no período do mesmo, retomar a capacidade de gerir os orçamentos subsequentes em situação de equilíbrio e continuar a respeitar as regras e limites da dívida.
- 89.** Por outro lado, da articulação do conjunto de factos e previsões constantes do estudo sobre a situação financeira da autarquia e do plano de saneamento financeiro com os objetivos de equilíbrio há-de resultar a justificação, não apenas da necessidade e do montante do empréstimo, mas igualmente do seu prazo.
- 90.** Ora, do complexo de factos assentes em 1.<sup>a</sup> instância e do estudo e plano juntos ao processo, consta que o município:
- Iniciou o processo de contração do empréstimo em Maio de 2014 e outorgou o contrato em Junho de 2014;
  - Para efeitos de verificação do pressuposto legal, invocou o *ratio* de dívida total existente em 31 de Dezembro de 2013, com referência às receitas do triénio 2010-2012 (1,18);
  - Calculou o montante do empréstimo (€ 1.927.540,32) em função de uma listagem de faturas e dívidas a terceiros cujas datas são, na sua maioria, de 2013 e de 2014, referindo que esse montante correspondia “*ao stock de contas a pagar e pagamentos em atraso à data da elaboração do Plano de Saneamento Financeiro*”;
  - Registava, em 31 de Dezembro de 2013, pagamentos em atraso no montante de €366.235,46.
  - Registava, em 31 de Março de 2014, pagamentos em atraso de €353.816,38.
  - Referiu que a razão para utilizar a possibilidade conferida pelo RFALEI de contratar um empréstimo para saneamento financeiro foi “*o cumprimento da lei dos compromissos e dos pagamentos em atraso*”. O esclarecimento mais detalhado prestado nesta matéria foi o seguinte:

“ *O cumprimento das normas constantes da Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso (LCPA) aprovada pela Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro, consubstancia uma preocupação constante do Município de*



# Tribunal de Contas

*Resende, a qual tem cumprido, não obstante as fortes limitações orçamentais decorrentes do volume de compromissos registados inerentes às contas a pagar, decorrentes de compromissos de exercícios anteriores e do exercício agravado pela redução das receitas municipais limita de sobremaneira os fundos disponíveis... ” (...).*

*“[A] reprogramação da dívida e consolidação de passivos financeiros, motivação presente para a contratação do empréstimo de saneamento financeiro, consolidando compromissos que “consomem” atualmente fundos disponíveis “substituindo-os” pelo serviço da dívida escalonado a 10 anos consubstancia um contributo fundamental para o equilíbrio orçamental e sustentabilidade financeira e, por consequência, a manutenção do cumprimento da LCPA”.*

*“Desta forma foi entendimento deste Município que a consolidação e equilíbrio orçamental e a redução do stock de pagamentos em atraso e de contas a pagar seria o objetivo da operação de saneamento financeiro operada através, entre outras medidas, da contratação de um empréstimo para reprogramação da dívida e a consolidação de passivos financeiros...”.*

- Registou um saldo de fundos disponíveis nos últimos meses de 2013 e no primeiro semestre de 2014 sempre positivo:

Unid. Euro

Fundos Disponíveis - Município de Resende		
2013	Novembro	542.663,71
	dezembro	125.911,27
2014	Janeiro	2.452.495,72
	fevereiro	1.958.872,13
	março	1.998.310,14
	Abril	1.405.426,13
	maio	1.533.009,34
	Junho	3.110.155,83

Fonte: Aplicação SIAL da DGAL

## 91. Face a estes factos conclui-se, com facilidade:

- Que o principal objetivo afirmado para a operação era o de libertar os fundos disponíveis do orçamento de 2014;



## Tribunal de Contas

---

- Que a contração do empréstimo não geraria, por si, o aumento dos fundos disponíveis do município. De facto, nos termos do artigo 43.º, n.º 2, alínea d), do RFALEI, o produto dos empréstimos para saneamento financeiro constitui receita consignada ao pagamento dos passivos neles identificados. Ora, como se referiu no Acórdão n.º 3/2015-27.JAN-1.ªS/PL, o aumento de fundos disponíveis proveniente de receitas consignadas só beneficia os compromissos a que essas receitas se destinam e não quaisquer outros possíveis compromissos de despesa, donde decorre que esse aumento não influencia o saldo dos fundos disponíveis comuns;
- Que, assim, o efeito da contração do empréstimo sobre os fundos disponíveis não seria o de aumentar os fundos disponíveis comuns, mas antes o de libertar estes da obrigação de pagamento das dívidas em causa. Deste modo, abrir-se-ia a possibilidade de assumir outras despesas por conta desses fundos;
- Que não se demonstrou que essas outras despesas que se pretendiam assumir eram imprescindíveis e que, por isso, o orçamento não era de todo suficiente para a satisfação dos compromissos de pagamento existentes;
- Que o stock de compromissos não satisfeitos transitados do final do exercício de 2013, correspondente ao desequilíbrio orçamental nessa data, era de apenas €366.235,46, valor muito inferior ao do empréstimo;
- Que os compromissos assumidos posteriormente terão certamente, de acordo com a lei aplicável, tido correspondência em fundos disponíveis, sendo que, mesmo assim, os saldos de fundos disponíveis verificados nos meses subsequentes comportavam o montante transitado de pagamentos em atraso;
- Que, conseqüentemente, nada indicava a insuficiência orçamental e de disponibilidades para os satisfazer;
- Que, deste modo, a operação de consolidação e reprogramação de pagamentos a terceiros no montante de € 1.927.540,32, muito superior ao desequilíbrio orçamental verificado na data de referência, se traduzia, na realidade, num empréstimo para financiamento da execução orçamental;
- Que, em suma, não foi demonstrada a necessidade do empréstimo para assegurar o equilíbrio orçamental do município.



92. Nestes termos, nem o recurso ao empréstimo de saneamento financeiro em causa nem o seu montante nem o seu prazo se podem considerar como justificados e fundamentados.

## **Limites do empréstimo para saneamento financeiro: neutralidade para efeitos da dívida total do município**

93. Um outro limite aplicável é o que resulta do disposto no artigo 58.º, n.º 4, do RFALEI, que estabelece que *as operações de saneamento financeiro não podem conduzir ao aumento da dívida total do município*. Por esta via não pode operar-se um financiamento de quaisquer novas despesas. Apenas se pode alterar as características da dívida existente.

94. Consequentemente, a determinação do valor concreto dessa dívida é necessariamente relevante para a determinação do valor do empréstimo. E este aspeto convoca a importância do momento de determinação do valor da dívida.

95. A dívida municipal varia ao longo do tempo, mas a lei é clara quanto ao momento em que ela deve ser aferida. Como bem se disse em 1.ª instância:

*“(...) ainda que durante o exercício se possa fazer a constatação da ultrapassagem dos limites fixados pela lei para a dívida total, a ativação dos mecanismos de recuperação financeira deve atender sempre à situação existente àquela data, sob pena de se inviabilizar a aplicação do artigo 52º, nºs 2, 3 alínea a), e 4. Mesmo o recurso ao saneamento financeiro, quando a dívida total se situa entre 1 e 1,5 da média da receita, só é possível por reporte à dívida em 31 de dezembro, por força do artigo 52.º, por remissão do artigo 56.º, e do final dos artigos 57º nº 2 e 58º, nº 1, onde se refere, respetivamente, a ”31 de dezembro de cada ano” e a “final do exercício”. Ora, desta constatação deve resultar uma outra conclusão da maior importância, nomeadamente neste processo: a de que a avaliação da dívida total se deve ater aos montantes dos empréstimos, contratos de locação financeira e 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 existentes naquela data: 31 de dezembro do ano de referência. E não posteriores a ela.”*

96. Efetivamente, só o respeito pelos montantes fixados nesse momento confere a certeza de que a operação não aumenta a dívida total do município. As flutuações da dívida ao longo do ano e a incerteza sobre a execução orçamental não permitem assegurar que a consolidação de dívidas eventualmente constituídas até ao



## Tribunal de Contas

---

momento da contratação do empréstimo é neutra relativamente a este requisito imperativo.

97. Consequentemente, no caso concreto, sendo o pressuposto para a celebração do contrato verificado em 31 de Dezembro de 2013, não podem faturas emitidas ou vencidas posteriormente ser objeto de inclusão no montante do empréstimo, ser consolidadas por ele e pagas com o seu produto.
98. De facto, mesmo que fosse neutro no momento da contratação, a dívida então assinalada era superior à registada no momento de referência, nada garantindo que fosse igual no final do novo ano e, uma vez que libertava fundos disponíveis para assunção de outros compromissos e outras despesas, poderia até produzir um aumento da dívida total no final do exercício em curso.
99. Acresce que, para além de a lista anexa ao contrato incluir inúmeras faturas de 2014 (vide § 2 do acórdão de 1.<sup>a</sup> instância e lista anexa ao contrato), constata-se dessa lista que a mesma só indica a data das faturas e não a data do seu vencimento. Nesses termos, não é claro que as próprias faturas de 2013 constituam dívida a computar.
100. O montante do empréstimo inclui, assim, valores que claramente extravasam o montante da dívida total do município na data relevante.
101. Podemos também acrescentar que os elementos constantes da referida lista não permitem concluir sobre se esses documentos titulam passivos financeiros ou não, já que não é especificado se correspondem a pagamentos diferidos, atrasados ou desfasados das entregas associadas.
102. Ainda em relação com o momento de aferição da dívida total e do seu *ratio*, acompanhamos o acórdão recorrido e o parecer do Ministério Público quando defendem que o triénio a considerar para aferição do *ratio* da dívida total é o imediatamente anterior ao fim do exercício em que essa aferição se faz.
103. No entanto, no caso concreto, e como refere o recorrente, a consideração do triénio 2011-2013, apesar de alterar o *ratio* da dívida total de 1,18 para 1,12, não alteraria a verificação do pressuposto relevante (aplicável entre 1,00 e 1,50). Também não seria relevante para a determinação do montante do empréstimo, já que divergimos da posição da 1.<sup>a</sup> instância quanto ao objetivo e limite quantitativo



# Tribunal de Contas

---

da operação. Nessa medida, esta questão não é para nós relevante para a decisão do recurso.

## **Das ilegalidades verificadas**

- 104.** Concluiu-se acima que o montante do empréstimo de saneamento financeiro contratado pelo Município de Resende não teria de limitar-se ao valor da diferença entre a média da receita corrente dos três exercícios orçamentais relevantes e o valor da dívida total do município verificada em 31 de Dezembro de 2013. Nessa parte diverge-se do afirmado e decidido no acórdão recorrido.
- 105.** Considerou-se, no entanto, que esse empréstimo e os correspondentes montante e prazo não estão justificados nem fundamentados nos termos legalmente exigidos, o que viola o estabelecido nos artigos 58.º, n.ºs 2 e 5, e 59.º do RFALEI.
- 106.** Confirma-se que o triénio considerado para cálculo da média da receita corrente líquida não foi o que resulta da lei (artigos 52º nº 1, e 56º nº 1, por remissão do artigo 58º nº 2 e da alínea a) do nº 2 do artigo 59º, do RFALEI), pelo que se mantém a decisão de 1.ª instância de que estas disposições foram violadas, embora se reconheça que essa violação não teve consequências nem tem relevância para a decisão do caso.
- 107.** Concorde-se com a conclusão formulada no acórdão recorrido de que para fixação do valor do contrato se procedeu à indevida inclusão de faturas e documentos correspondentes a despesas de data posterior à data de referência, o que constitui violação do disposto nos artigos 52.º, 56.º, n.º 1, 57.º, n.º 2, e 58.º, n.ºs 1 e 2, do RFALEI. A inclusão de documentos e valores cujo vencimento e atraso não está comprovado e que não tenham sido considerados no registo e cálculo da dívida total do município a 31 de Dezembro de 2013 viola ainda o estabelecido no artigo 58.º, n.ºs 1 e 4, do mesmo diploma, por consubstanciar a consolidação de passivos não financeiros e conduzir ao aumento da dívida municipal.
- 108.** A violação das normas identificadas constitui fundamento para a recusa do visto, nos termos das alíneas a), b) e c) do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC, porquanto:
- As deliberações municipais e o contrato nelas fundado autorizam a realização de despesas não permitidas por lei e são, consequentemente nulas, nos termos do disposto no artigo 4.º, n.º 2, do RFALEI;



# Tribunal de Contas

---

- As normas violadas são de natureza financeira;
- As ilegalidades em causa deram origem a um resultado financeiro substancialmente diferente do que estaria em causa se aquelas violações não tivessem ocorrido.

**109.** Apesar da parcial diferente fundamentação, subsistem, pois, razões para a recusa do visto determinada em 1.<sup>a</sup> instância.



## III. DECISÃO

**Assim, pelos fundamentos expostos, acorda-se em Plenário da 1ª Secção em negar provimento ao recurso, mantendo a recusa de visto ao contrato.**

**São devidos emolumentos nos termos da al. b) do n.º 1 do artigo 16.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, anexo ao Decreto-Lei nº 66/96, de 31 de Maio.**

Lisboa, 26 de Abril de 2016

Os Juízes Conselheiros,

(Helena Abreu Lopes - Relatora)

(Helena Ferreira Lopes)

(João Aveiro Pereira)

O Procurador-Geral Adjunto