



Transitado em julgado em 17-10-2016

Acórdão n.º 15/2016-27.SET-1ª.S/PL

Recurso Ordinário n.º 5/2016

Processos n.ºs 2009, 2147, 2148 e 2149/2015

Relator: Conselheiro João Figueiredo

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

I – RELATÓRIO

1. O Município de Aveiro (doravante abreviadamente designado por o Município) interpôs recurso ordinário, para o Plenário da 1ª Secção, do Acórdão nº 2/2016 – 27.JAN-1.ªS/SS, que recusou o visto aos seguintes contratos destinados à recuperação financeira municipal:

- a) Contrato de Assistência Financeira celebrado em 17 de setembro de 2015 entre aquela entidade e o Fundo de Apoio Municipal (adiante, FAM), no montante de € 72.660.151,92, pelo prazo máximo de 20 anos, cuja finalidade é a obtenção de financiamento da assistência financeira e que decorre da aprovação do Programa de Ajustamento Municipal (doravante, PAM) respetivo (Proc. 2009/2015);
- b) Terceira adenda a Contrato de Empréstimo contraído para saneamento financeiro, outorgada em 17 de setembro de 2015 entre o Município de Aveiro e a Caixa Geral de Depósitos, SA, no âmbito da implementação do PAM, que altera o respetivo prazo de vigência para 20 anos e a taxa de juro aplicável a partir de 17 de novembro de 2020 (Proc. 2147/2015);
- c) Acordo de alteração a Contrato de Locação Financeira Imobiliária, celebrado entre o Município de Aveiro e o Banco BPI, SA, estabelecendo-se a duração



de 17,5 anos e período de carência de dois anos a contar de 25 de novembro de 2015, e com revisão da respetiva taxa de juro (Proc. 2148/2015);

- d) Acordo de alteração ao Contrato de Locação Financeira Imobiliária celebrado entre o Município de Aveiro e o Banco BPI, SA, estabelecendo-se a duração de 17,5 anos e período de carência de dois anos a contar de 25 de novembro de 2015, e com revisão da respetiva taxa de juro (Proc. 2149/2015).

2. A recusa do visto foi proferida ao abrigo do disposto nas alíneas a) e b) do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC, por se considerar ter havido as seguintes violações de lei:

- a) Do disposto no artigo 36º n.º 1 alínea b) do regime jurídico da recuperação financeira municipal (Lei n.º 53/2014, de 25 de agosto, alterada pela Lei n.º 69/2015, de 16 de julho, doravante RJRFM), dado que as alterações contratuais acima referidas não implicam qualquer redução de dívida e, ao contrário, comportam um acréscimo de encargos financeiros de mais de 5 milhões de euros para o município;
- b) Do disposto no n.º 8 do art.º 23.º também do RJRFM, porque a reestruturação financeira não observa a intensificação do ajustamento municipal nos primeiros anos de vigência do PAM, não tendo também em conta os princípios da legalidade e da equidade intergeracional a que se referem os artigos 4.º e 9.º do regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais (Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, alterada pela Lei n.º 68/2015, de 16 de julho, doravante RFALEI);
- c) Do disposto nos artigos 43º e 44º n.º 2 do RJRFM, por se entender que a assistência financeira a concretizar por meio de empréstimos remunerados ou prestação de garantias assume uma natureza subsidiária em relação às medidas de reequilíbrio orçamental e de reestruturação financeira, quando estas existam e sejam insuficientes para a recuperação financeira do município, sendo tal subsidiariedade inequívoca, quando se proíbe que aqueles empréstimos e garantias vão além das dívidas que estejam incluídas no PAM. Ora na decisão



recorrida foi determinado um montante global de dívida no valor de € 66 868 766,29, sendo que o valor do contrato de empréstimo no âmbito da assistência financeira comporta um valor de € 72 660 151,92, ou seja um valor não justificado, nos termos do RJRFM, que atinge os € 5 791 385,63,00.

3. Inconformado com a decisão, o Município veio dela interpor recurso, pedindo a revogação da decisão recorrida e a concessão do visto ao contrato, com petição em que se conclui nos seguintes termos:

1.ª) *O Município de Aveiro encontra-se em situação de rutura financeira, impossibilitado de solver os seus compromissos pretéritos e assegurar a prestação dos serviços públicos essenciais a seu cargo, pelo que a adoção de um Plano de Ajustamento Municipal (PAM), não só lhe está legalmente imposta, como constitui a única solução possível para ultrapassar a situação em que se encontra e continuar a assegurar as atribuições que constitucional e legalmente lhe estão cometidas.*

2.ª) *E chegou a tal situação mesmo depois de, em 2007, ter adotado um Plano de Saneamento Financeiro (PSF) que o Douto Tribunal de Contas "sancionou" (concedendo "visto" ao atinente contrato de financiamento de 58 M€), mas que desde logo se adivinhava insuficiente para atingir os objetivos prosseguidos, tanto pela caracterização da situação-base a ultrapassar (que era já de evidente desequilíbrio estrutural, demandando recuperação, não de mero desequilíbrio conjuntural, que se bastasse com saneamento), como também pela insuficiência do financiamento contratado (fosse pelo montante de apenas 58 M€, fosse pelo respetivo prazo de amortização de apenas 12 anos), como ainda pelo carácter manifestamente fantasioso de algumas medidas a adotar, designadamente pelo lado da receita (do que, por certo, constitui elucidativo exemplo o propósito de concessionar o Estádio Municipal de Aveiro por 8 anos e, com isso, obter uma receita extraordinária de 65 M€, o mesmo que custou a edificação de tal equipamento).*

3.ª) *Pretende-se com isto significar que a abordagem avaliativa do PAM não pode perder de vista o enquadramento jurídico-financeiro em que a sua adoção é imposta ao Município, nem muito menos os objetivos a alcançar e os efeitos e consequências que advirão da sua prossecução, na globalidade, sob pena de uma "leitura" mais restrita (ou até redutora) daqueles parâmetros (sobretudo quando desagregados e individualmente considerados) poder conduzir à viabilização de um PAM até formalmente muito adequado, mas do ponto de vista substancial e substantivo completamente inadequado a cumprir os seus objetivos de efetiva e cabal recuperação financeira do Município (como lamentável, mas previsivelmente, sucedeu com o PSF de 2007).*

4.ª) *Ora, salvo sempre todo o muito devido respeito, o douto Acórdão recorrido parece ter recusado "visto" aos quatro contratos em causa analisando-os pela sua individualidade, isoladamente e não em função da "bondade" do PAM e do enquadramento que tais contratos terão na sua execução e para a prossecução dos seus objetivos (o que, afinal, verdadeiramente importaria avaliar).*

5.ª) *Com efeito, e no que concerne à reestruturação de parte da dívida financeira do Município de Aveiro (Processos n.ºs. 2147 a 2149/2015), a/ o douto Acórdão recorrido apela, desde logo, à aplicação do Art.º 51.º/3 do RFALEI para, assim, concluir que os 3 contratos em causa desrespeitam este comando legal, por deles decorrerem maturidades superiores a 20 anos (quando contadas desde os primitivos contratos, note-se) e por, nas locações financeiras, ter sido introduzido um prazo de diferimento da amortização de 2 anos*



(intercalar, porque a adotar agora, quando os contratos vêm vigorando já desde 2003); por outro lado, b/ focando-se apenas no aumento dos "spreads" dos financiamentos contratados e agora reestruturados, o douto Acórdão recorrido conclui que a sua reestruturação não implica qualquer redução da dívida, antes determina um acréscimo de encargos financeiros, o que, nesse entendimento, acarretará violação do preceituado no Artº 36º/1/b) do RJRFM; por último, c/ focando-se apenas nos programas de amortização atinentes àquelas operações, o douto Acórdão recorrido "acusa" a inexistência de um esforço de amortização maior na fase inicial daqueles programas, para assim concluir que se não verifica a intensificação do ajustamento municipal nos primeiros anos de vigência do PAM, ao contrário do disposto no Artº 23º/8 do RJRFM.

6.ª) *Pelas razões já atrás aduzidas (na motivação), o Artº 51º/3 do RFALEI não deverá conhecer aqui qualquer aplicação, pois que se está no âmbito de uma operação (global) de recuperação financeira municipal, conformada e regulada pelo RJRFM, que prevê mecanismos de reajustamento próprios e específicos e que, assim, se apresenta como "lei especial" na sua relação com o RFALEI (a esta devendo, portanto, sobrepor-se em sede de interpretação jurídica): mas, mesmo que porventura entenda chamar-se à colação o Artº 51º/3 do RFALEI, então sempre a sua interpretação e aplicação deverá conformar-se com as disposições próprias e específicas do RJRFM, sob pena de, por aquela via da aplicação do RFALEI, se poder frustrar irremediavelmente a aplicação dos mecanismos de ajustamento do RJRFM (o que, decerto, o Legislador não pretendeu e nem sequer realizou como possível). A reestruturação de passivos financeiros pode, portanto, ser feita através do alargamento de maturidades para prazos superiores a 20 anos (na sua globalidade, ou seja, contados desde o início das operações reestruturadas), desde que o período da reestruturação não exceda o período de vigência do PAM!*

7.ª) *No que concerne, por sua vez, ao acréscimo de custos financeiros, decorrente do aumento dos "spreads", e à (suposta) ausência de intensificação do ajustamento municipal nos primeiros anos de vigência do PAM, tais conclusões só terão sido possíveis porque os Venerandos Conselheiros "a quo" apenas atentaram nas concretas operações em causa, isoladamente consideradas, desprezando os impactos que a esse nível advirão da adoção do PAM, na sua globalidade, e, se é certo que os ditos parâmetros não se verificam naquelas operações (isoladamente consideradas, repete-se), é também certo que tais operações se integram no PAM, que as outras medidas em que este se consubstancia só serão passíveis de execução cabal se também aquelas o forem (pois, se o Município tivesse de solver estas dívidas financeiras de acordo com a sua primitiva programação, não poderia afetar a mesma proporção de recursos a outras finalidades) e que, por isso, o sucesso do PAM de todas elas depende. A redução da dívida e a intensificação do ajustamento nos primeiros anos têm, portanto, que ser aquilatadas pelo conjunto do PAM, na sua globalidade, nunca por nunca medida a medida (com consideração redutoramente individualizada)!*

8.ª) *Ora, já se tinha evidenciado em sede dos esclarecimentos prestados, e foi agora reforçado na motivação precedente que: a) o PAM reduz a dívida (globalmente entendida) para os limites de endividamento legalmente previstos e; b) o PAM intensifica o ajustamento nos primeiros anos de vigência do Programa;*

9.ª) *De resto, qualquer solução, seja quais forem as normas em que a decisão se faça acolher, a verdade é que não há decisões neutras, já que todas elas têm consequências práticas e, neste caso, dada a subsidiariedade da assistência financeira do FAM, o valor a que o Município possa ser admitido a reestruturar junto dos seus credores financeiros, acabará por ter que ser sempre suprido pela assistência financeira do FAM, o que se traduzirá num aumento em mais de 41M € quanto ao valor da assistência financeira numa sobrecarga para o FAM, numa sobrecarga para o Município de Aveiro (aumento dos encargos e custos da operação comparativamente com o recurso aos credores) e numa sobrecarga para os demais Municípios, via contribuições para o Fundo. E tudo isto para*



quê? ... em benefício exclusivo da Banca, que receberá imediatamente e sem qualquer esforço de partilha de risco adicional.

10.^a) Por último, o douto Acórdão recorrido recusou "visto" ao contrato de assistência financeira com o FAM por entender que no capital mutuado deste se compreende o valor de 5,7 M € "não justificado", porque (supostamente) excede o " ... montante global de dívida identificada pelo Município no valor de € 66 868 766.29" e, de acordo com o Art.º 44º/2 do RJRFM, a assistência financeira do FAM não será possível " ... para as dívidas que não estejam incluídas no PAM".

11.^a) Ora, como atrás de cuidou de evidenciar, na motivação, não só a dívida global do Município de Aveiro é (infelizmente) bastante superior à referida importância de 66,8 M€ e está (toda ela) incluída no PAM, como o citado Art.º 44º/2 do RJRFM, ao limitar-se a estabelecer aquela proibição (comando negativo), não especifica em que é que concretamente a assistência financeira pode e deve ser utilizada (comando positivo), o que confere ao FAM e ao Município discricionariedade bastante para acordarem em qualquer utilização, desde que norteada pelos objetivos do ajustamento (e desde que, obviamente, também o comando negativo seja respeitado, não havendo utilização da assistência para dívidas não incluídas no FAM).

12.^a) Seja como for, os próprios Venerandos Conselheiros a quo admitiram, sob os pontos 67 e 68 do Douto Acórdão recorrido, que para aquele efeito podem e devem ser consideradas as "dívidas que o Município venha a assumir no âmbito de processos de dissolução de empresas locais ou internalização das mesmas" e que, por conseguinte, relevam para tanto os 2.984.179, 00 €, que se tinha exercitado apenas para o ano de 2016. Sucede que, fazendo-se o mesmo exercício para os três primeiros anos de vigência do PAM (2016 a 2018), e nele abrangendo equipamentos como o Estádio Municipal de Aveiro e o Teatro Aveirense, a despesa estimada ascende a mais de 11 M €, sendo, por conseguinte, bastante superior à diferença dos 5,7M € atrás referida e nessa medida, mais do que suficiente para lhe emprestar específica justificação (quando porventura assim se entenda necessário);

13.^a) Mesmo quando, porventura, ainda se entenda persistir numa aplicação meramente literal e redutora dos artigos 36º, n.º 1 e 44.º n.º 2, da Lei n.º 53/2014, o que apenas por mera hipótese se admite, o certo é que as medidas aprovadas no PAM são as necessárias, idóneas e proporcionalmente adequadas a alcançar poupanças para o Município de Aveiro, de forma a atingir a redução da dívida e, conseqüentemente, a recuperação financeira municipal, sem, todavia, colocar em causa os serviços públicos essenciais previstos no art.º 3º da Lei FAM, e a própria subsistência do Município com as atribuições que lhe estão constitucional e legalmente cometidas. E, assim sendo, nada impedirá que este Douto Tribunal pondere o verdadeiro estado de necessidade em que o Município se encontra, confira prevalência ao princípio da prossecução do interesse público e salvguarde os direitos constitucionalmente garantidos das populações locais. Com efeito, repete-se que: "só é obrigatório o que seja possível, mas o que é possível torna-se obrigatório. -. Jorge Miranda "O Regime dos Direitos Sociais". Revista de Informação Legislativa, out. dez/2010, ano 47, n.º 188, p. 28 a 34.

14.^a) Nesta conformidade, e salvo sempre todo o muito devido respeito, ao recusar "visto" aos contratos em causa, com os fundamentos que para tanto convocaram, os Venerandos Conselheiros "a quo" terão incorrido em violação ou, ao menos, insuficiente interpretação e aplicação dos comandos legais do RJRFM e do RFALEI que citaram (Art.ºs. 23º, 26º, 36º, 42º, 43º e 44º do RJRFM e Art.º 51º do RFALEI/), pelo que, nestes termos, deverá o presente Recurso ser admitido e julgado procedente e, em consequência, revogado o douto Acórdão recorrido, sendo substituído por outro que conceda visto prévio aos contratos em causa ou, quando, porventura assim não seja entendido, que conceda visto prévio com as recomendações que forem consideradas necessárias."



4. À petição de recurso foram juntos cinco documentos (três relatórios de execução do saneamento financeiro, um relatório de auditoria interna e o relatório de gestão da Câmara Municipal de Aveiro de 2013) e um parecer do ilustre jurisconsulto Mário Esteves de Oliveira, que aqui serão integralmente considerados.
5. O Ministério Público emitiu parecer no sentido da improcedência de recurso. Nele se diz nomeadamente:

“No que diz respeito à aplicabilidade do artigo 51º n.º 1 do RFALEI a norma remissiva constante do n.º 5 do artigo 42º do RJRFM é clara e inequívoca no sentido da aplicação daquela disposição legal. Ou seja, como se diz no douto acórdão recorrido “o legislador remeteu para o regime geral do endividamento municipal”

“Quanto à interpretação do artigo 51º citado, não se vislumbra qualquer divergência quanto ao limite dos prazos contratuais. A referência ao alargamento dos prazos dos contratos feita no n.º 52 do acórdão insere-se numa caracterização das adendas contratuais e do contrato de saneamento, sendo uma variável que influiu no aumento de encargos financeiros. Por isso no n.º 53 do acórdão, se consigna que “[...] as referidas alterações não implicam qualquer redução de dívida, colidindo de forma clara com o disposto no artigo 36º n.º 1 alínea b) do RJRFM e, ao contrário, comportem um acréscimo de encargos financeiros de mais de 5 milhões de euros para o município”.

“A redução da dívida municipal constitui uma condição sine qua non para a existência do Programa de Ajustamento Municipal. Admitindo-se, como alega o recorrente nos pontos 108 e 109, que as alterações aos contratos submetidos a fiscalização prévia (...) constituem novos acordos (que não modificações contratuais) com os credores que aderiram e aceitaram voluntariamente negociações, então, ter-se-ia obrigatoriamente de quantificar a redução da dívida respetiva atento o disposto no artigo 41º n.º 1 do RJRFM. Não basta alegar uma redução virtual hipotética da dívida globalmente considerada, torna-se necessária uma quantificação da redução da dívida de cada credor alcançada no processo negocial (vide artigos 39º e 41º do RJRFM). Ora os factos apontam em sentido contrário, ou seja, os acordos conduzem a um aumento da dívida e dos encargos. Os credores em causa seriam duplamente beneficiados, pois, para além de assegurarem melhores condições contratuais, usufruíram do privilégio de pagamento preferencial previsto no n.º 3 do artigo 41º do RJRFM. Esta situação contraria o princípio geral de repartição do esforço entre o Município e os seus credores, consagrado no n.º 3 do artigo 4º do RJRFM.”

“O recorrente, invocando uma suposta discricionariedade (aliás contrária à própria natureza do PAM) na utilização das verbas do contrato de assistência financeira, dentro dos objetivos de ajustamento e da inclusão das dívidas no FAM, considera que o valor contratual da assistência financeira pode abranger outras despesas, tais como a despesa estimada com o Estádio Municipal de Aveiro e o Teatro Aveirense. Tal entendimento colide



frontalmente com o disposto no artigo 37º n.º 3 do RJRFM (...), pois apenas podem ser incluídas no Plano de Reestruturação da Dívida (PRD) dívidas futuras decorrentes dos processos de dissolução obrigatória de empresas locais. Este princípio da tipicidade das dívidas futuras exclui qualquer grau de discricionariedade por parte do FAM e do Município. O empréstimo contraído no âmbito da assistência financeira prestada pelo FAM deve ser considerado num empréstimo consignado, porquanto é contraído com a exclusiva finalidade de complementar as medidas de reequilíbrio orçamental e de reestruturação financeira dos municípios (artigo 43º n.º 1 do RJRFM).”

“Temos para nós, salvo o devido respeito, que não se reúnem os pressupostos do estado de necessidade. Este instituto tem consagração legal, no âmbito da atividade administrativa, e justifica tão-somente a preterição das formalidades legais exigíveis para a prática dos atos administrativos necessários para prosseguir o interesse público. E a validade dos atos praticados com invocação do estado de necessidade está dependente da demonstração de que os resultados da concreta atividade administrativa não pudessem ter sido alcançados de outro modo (artigo 3º n.º 2 do CPA). A nosso ver a questão deve ser formulada de outro modo, a saber, como é que se concilia, na prática, a prestação dos serviços públicos essenciais e o cumprimento do serviço da dívida municipal? A redação do n.º 6 do artigo 23º do RJRFM — que se afasta da formulação adotada nos n.ºs. 8º a 10º do mesmo artigo — parece inculcar a ideia da prevalência da prestação dos serviços públicos essenciais sobre o cumprimento do serviço da dívida municipal. Em última instância, porém, a contradição antagónica, levaria à negação do programa de ajustamento municipal, e não teria em devida consideração que tal programa é o patamar imediatamente inferior à insolvência municipal, que porém, o nosso ordenamento jurídico não consagra. A sustentabilidade financeira é o limite absoluto para aferir do grau de satisfação dos serviços públicos essenciais. A prestação dos serviços públicos essenciais tem de ser articulada com o nível de sustentabilidade financeira do Município, sob pena de frustração das medidas de reequilíbrio orçamental e de reestruturação financeira contempladas no PAM.

6. Corridos os demais vistos legais, cumpre apreciar e decidir.

II – FUNDAMENTAÇÃO

7. No recurso interposto não foi impugnada a matéria de facto referida na decisão recorrida e que diretamente a suportou. Dá-se pois por assente tal matéria.
8. Contudo, face ao que está em causa no presente recurso, acrescenta-se àquela matéria alguns dos dados que constam no artigo 147.º da petição de recurso. Os seguintes:



“Impacto orçamental global das medidas: 2015: 5.564.155,47 €; 2016: 4.408.359,02 €; 2017: 1.035.381,89 €; 2018: 623.423,28 €; 2019: 203.320,86 €; 2020: 215.109,93 € (...).”

9. Pese embora a complexidade do processo de recuperação em causa, as questões que devem ser decididas são essencialmente de direito, e relativamente simples porque bem identificadas tanto na decisão recorrida como na petição de recurso. São basicamente as seguintes:
- a) As alterações contratuais introduzidas nos contratos de natureza financeira preexistentes – os contratos de empréstimo para saneamento financeiro e os de locação financeira, acima referidos nas alíneas b) a d) do n.º 2 - implicando um acréscimo de encargos financeiros de mais de 5 milhões de euros para o município, traduzem, ou não, uma violação do disposto no artigo 36º n.º 1 alínea b) do RJRFM?
 - b) A reestruturação financeira operada no processo de recuperação observa, ou não, a intensificação do ajustamento municipal nos primeiros anos de vigência do Programa de Ajustamento Municipal, assim se tendo observado ou violado o disposto no n.º 8 do artigo 23.º também do RJRFM, e igualmente os princípios da legalidade e da equidade intergeracional a que se referem os artigos 4.º e 9.º do RFALEI?
 - c) Dado que o valor do contrato de empréstimo celebrado entre o Município e o FAM tem um valor superior ao das dívidas incluídas no PAM, tal situação configura, ou não, uma violação do disposto nos artigos 43.º e 44.º n.º 2 do RJRFM?
10. Antes de responder a tais questões, importa explicitar previamente alguns aspectos.
11. O processo de recuperação financeira municipal, consagrado no RJFRM, traduz-se na adoção de medidas jurídicas e financeiras que permitam aos municípios que se encontram na situação de rutura financeira atingir e respeitar o limite da dívida total previsto no artigo 52.º do RFALEI. Tais medidas são de reequilíbrio orçamental, de



Tribunal de Contas

reestruturação da dívida e de assistência financeira através do Fundo de Apoio Municipal. Estas medidas integram o Plano de Ajustamento Municipal (PAM) celebrado entre os municípios em causa e o FAM. Sobre isto veja-se, em especial, o n.º 2 do artigo 1.º, o n.º 1 do artigo 4.º, o n.º 1 e o n.º 5 do artigo 23.º, e os capítulos II a IV do Título III do RJRFM.

12. Existe uma relação de subsidiariedade entre as medidas de reestruturação financeira e as medidas de reequilíbrio orçamental, e entre as medidas de assistência financeira e as anteriormente referidas. Tal relação de subsidiariedade que marca um “ritmo” específico na conceção do processo de recuperação financeira – primeiro as medidas de reequilíbrio orçamental, depois as de reestruturação financeira e finalmente as de assistência financeira – sem prejuízo do seu carácter cumulativo e naturalmente possível execução simultânea, resulta do disposto no n.º 2 do artigo 4.º, no n.º 1 do artigo 36.º, e nos n.ºs 1 e 2 do artigo 43.º do RJRFM.
13. Uma correta avaliação do processo de recuperação exige pois uma visão do conjunto de todas as medidas e dos resultados que por via de todas elas se pretende obter. Mas o aplicador da lei não pode esquecer que esta, em inúmeras disposições, estabelece comandos imperativos que devem ser observados nos domínios específicos das medidas. Relembre-se que em termos de sistematização, o diploma legal estabelece capítulos diferentes com a disciplina de cada um daqueles tipos de medidas: os capítulos II, III e IV do Título III do RJRFM, com a disciplina das medidas de reequilíbrio orçamental, de reestruturação e de assistência financeira, respetivamente. Tal relação de subsidiariedade, como se disse, marca um “ritmo” específico na conceção do processo de recuperação financeira. Por isso, não se pode acolher o argumento muito esgrimido pelo recorrente, e já aliás produzido na primeira instância, de que deve atender-se ao PAM no seu conjunto, desprezando-se as concretas soluções que foram adotadas em cada tipo de medidas.



Tribunal de Contas

14. Os fundamentos de recusa de visto, e que são contestados na petição de recurso, relacionam-se somente com as medidas de reestruturação e de assistência financeira. Abordemo-las pois, respondendo às questões acima enunciadas no n.º 9.
15. Quanto às alterações introduzidas nos contratos de empréstimo para saneamento financeiro e nos de locação financeira, é incontestável que envolveram um acréscimo de encargos financeiros. A própria petição de recurso o reconhece, embora reconduza a argumentação de defesa para o conjunto do PAM e de todas as medidas nele adotadas. Mas a lei é clara ao dispor no n.º 1 do artigo 36.º do RJRFM que “[as] medidas de reestruturação financeira (...) visam (...) [a]lterar a distribuição temporal do serviço da dívida **e (...) [r]educir a dívida e ou os seus encargos**” (negrito e sublinhado nossos).
16. Se é verdade que as modificações negociadas nos contratos alteraram a distribuição temporal do serviço da dívida o que é legalmente admitido – naquela disposição legal, no n.º 4 do artigo 42.º, e por via do n.º 5 do mesmo artigo 42.º, nos termos do artigo 51.º do RFALEI - a lei, na alínea b) do n.º 1 do artigo 36.º, aponta claramente para que as medidas de reestruturação financeira devem conduzir à redução da dívida ou dos seus encargos. E tal não aconteceu. Foi pois violada aquela disposição legal – a alínea b) do n.º 1 do artigo 36.º do RJRFM - como foi afirmado pela decisão recorrida.
17. Afirmou ainda a decisão recorrida que a reestruturação financeira operada no processo de recuperação não observa o disposto no n.º 8 do art.º 23.º do RJRFM por ter considerado que os primeiros anos de vigência do Programa de Ajustamento Municipal não correspondiam a uma fase de maior intensidade desse ajustamento municipal.
18. A referida disposição legal insere-se no capítulo inicial do título sobre recuperação financeira: o das disposições gerais sobre o Programa de Ajustamento Municipal.



Tribunal de Contas

Tal disposição e a sua inserção apelam – aqui, sim! – a uma avaliação global do PAM.

19. A decisão recorrida, ao atender especialmente ao facto de se prever um aumento dos encargos com os contratos de saneamento e de locação financeira, não terá procedido a uma avaliação global das medidas adotadas no PAM, o que neste caso, como antes se disse, se justificava. Feita tal avaliação, resulta dos dados juntos ao processo e sublinhados na petição de recurso – e que acima se reproduziram no n.º 8 – que o esforço de contenção orçamental se concentra efectivamente nos primeiros anos de execução do PAM: de 2015 a 2020.
20. Considera-se assim que no PAM foi observado o disposto no n.º 8 do art.º 23.º do RJRFM.
21. Finalmente, é incontestável que o valor do contrato de empréstimo celebrado entre o Município e o FAM tem um valor superior ao das dívidas incluídas no PAM. E tal valor continua a ser superior se se tiver em conta, como se fez na decisão recorrida, outros encargos legalmente previstos: os relativos ao Apoio Transitório de Urgência, por força do n.º 9 do artigo 55.º do RJRFM, e aos processos de dissolução de empresas locais e de internalização de atividades, ao abrigo do n.º 7 do artigo 23.º do mesmo regime.
22. E também é incontestável que o n.º 2 do artigo 44.º do RJRFM proíbe expressamente “*a possibilidade de assistência financeira (...) para as dívidas que não estejam incluídas no PAM*”. Esta determinação, associada às outras disposições legais que antes se invocaram, é tão clara que não pode ser aceite qualquer argumentação que a pretenda afastar.
23. É pois incontestável que o acórdão *a quo* teve razão ao sublinhar a inobservância daquela disposição normativa.



Tribunal de Contas

24. Dois argumentos são inúmeras vezes produzidos pelo recorrente para suportar as soluções propostas:
- a) A de que não se deve olvidar a realização de serviços essenciais pelo Município: tem certamente razão face ao que se dispõe no artigo 3.º, no n.º 6 do artigo 23.º, e o no n.º 3 do artigo 55.º. Contudo, na senda do parecer do Ministério Público, deve afirmar-se que a obediência àqueles comandos normativos não pode ser justificação para não se observarem outros. O PAM e todos os instrumentos ou mecanismos a eles associados terão de consagrar soluções que permitam a observância harmonizada de todo o regime legal. E não de certos aspetos dele, em detrimento de outros. E há de partir-se do princípio que o legislador soube encontrar corretamente as soluções legais adequadas aos objetivos que se propôs e exprimiu-as corretamente;
 - b) A de que o Município se encontra em estado de necessidade: reconhece-se que não é fácil a situação do Município de Aveiro, na sequência de inúmeros exercícios orçamentais profundamente deficitários e de não aproveitamento adequado dos regimes que periodicamente o Estado fez aprovar para solucionar problemas graves de endividamento municipal. Também aqui deve atender-se ao parecer do Ministério Público, acima transcrito, para afastar tal argumentação.
25. A violação das disposições legais acima referidas - a alínea b) do n.º 1 do artigo 36.º e n.º 2 do artigo 44.º do RJRFM – foi cometida nas deliberações dos órgãos autárquicos que procederam à aprovação do PAM e dos contratos que a ele estão associados. Tais deliberações envolvem a autorização de despesas não permitidas por lei. E como se afirmou na decisão recorrida, nos termos do artigo 4.º n.º 2 da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, e do artigo 59.º n.º 2, alínea c) da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, são nulas as deliberações dos órgãos autárquicos que autorizem despesas não permitidas por lei.



Tribunal de Contas

26. Aquelas normas têm também natureza financeira e foram assim diretamente violadas.
27. Ora, nos termos das alíneas a) e b) do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC, constitui fundamento da recusa do visto a desconformidade dos atos, contratos e demais instrumentos com as leis em vigor que implique a nulidade ou a violação direta de normas financeiras.

III. DECISÃO

Assim, pelos fundamentos expostos e os constantes na decisão recorrida, ao abrigo das alíneas a) e b) do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC, acorda-se em Plenário da 1ª Secção em negar provimento ao recurso, mantendo a decisão recorrida de recusa de visto aos instrumentos contratuais acima identificados. São devidos emolumentos nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 16.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de Maio.

Lisboa, 27 de setembro de 2016

Os Juízes Conselheiros,

(João Figueiredo - Relator)

(José Pinto Almeida)

(António Santos Carvalho)



Tribunal de Contas

Estive presente

O Procurador-Geral-Adjunto,

(José Vicente de Almeida)