



## ACÓRDÃO N.º 14 /2014 – 22.MAI – 1.ª S/SS

Processos n.ºs 1319 a 1324/2013

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

### I – RELATÓRIO

1. A Câmara Municipal de Portimão (doravante designada por Câmara Municipal ou por CMP) remeteu a este Tribunal, para efeitos de fiscalização prévia, os seguintes contratos, com o valor total de até € 133.307.926,78:
  - a) Contrato de empréstimo celebrado no âmbito do Programa de Apoio à Economia Local (PAEL - Programa I), celebrado em 27 de agosto de 2013, entre o Município de Portimão e o Estado Português, destinado ao pagamento de dívidas vencidas há mais de 90 dias, à data de 31 de março de 2012, registadas no Sistema Integrado de Informação da Administração Local, constantes do anexo ao contrato, por um prazo de 20 anos, no montante global de até € 93.865.393,11 (Processo n.º 1322/2013);
  - b) Contrato de empréstimo celebrado com a Caixa Geral de Depósitos, S.A., em 30 de julho de 2013, destinado ao reequilíbrio financeiro do município, no montante global de até € 10.644.893,82 (Processo n.º 1319/13);
  - c) Contrato de empréstimo celebrado com o Banco Santander Totta, também em 30 de julho de 2013, igualmente no âmbito do reequilíbrio financeiro do município, no montante global de € 6.202.856,37 (Processo n.º 1320/13);
  - d) Contrato de empréstimo celebrado com Banco BPI, S.A., também em 30 de julho de 2013, e também destinado ao reequilíbrio financeiro do município, no montante global de até € 10.459.813,34 (Processo n.º 1321/2013);
  - e) Contrato de empréstimo celebrado com Banco Millennium BCP, igualmente em 30 de julho de 2013, também no âmbito do plano de reequilíbrio financeiro do município, no montante global de € 3.961.825,42 (Processo n.º 1323/13);
  - f) Contrato de empréstimo celebrado com o Banco Espírito Santo, igualmente em 30 de julho de 2013, destinado a ser utilizado no âmbito do referido reequilíbrio financeiro do município, no montante global de € 8.173.144,72 (Processo n.º 1324/13).



2. Os contratos referidos foram devolvidos por este Tribunal para que fossem ponderadas pela CMP algumas das suas disposições e prestada informação complementar visando uma melhor instrução do processo. Na sequência de tais devoluções, deve assinalar-se que foram celebrados aditamentos, adendas e mesmo novos contratos, no valor total de € 128.739.595,18. Essas alterações traduziram-se no seguinte:
- a) Ao contrato de empréstimo celebrado no âmbito do PAEL (referido na alínea a) do número anterior) foram acrescentados dois aditamentos, celebrados em 5 de março e 12 de maio de 2014, de que resultou a redução do valor do contrato de empréstimo para até € 89.297.061,51;
  - b) O contrato de empréstimo celebrado com a Caixa Geral de Depósitos, S.A., (referido na alínea b) do número anterior) foi substituído por outro celebrado em abril de 2014, com alteração da redação de cláusulas contratuais;
  - c) O contrato de empréstimo celebrado com o Banco Santander Totta (referido na alínea c) do número anterior) foi objeto de um aditamento celebrado em 13 de março de 2014, igualmente com alteração da redação de cláusulas contratuais;
  - d) O contrato de empréstimo celebrado com Banco BPI (referido na alínea d) do número anterior) foi substituído por outro celebrado em 11 de abril de 2014, também com alteração da redação de cláusulas contratuais;
  - e) O contrato de empréstimo celebrado com Banco Millennium BCP (referido na alínea e) do número anterior) foi objeto de um aditamento celebrado em 15 de janeiro de 2014, igualmente com alteração da redação de cláusulas contratuais;
  - f) O contrato de empréstimo celebrado com o Banco Espírito Santo (referido na alínea f) do número anterior) foi substituído por outro celebrado em 10 de fevereiro de 2014, também com alteração da redação de cláusulas contratuais.
3. Apesar de tais alterações e porque outras não foram introduzidas, face ao regime jurídico aplicável não pode este Tribunal tomar uma decisão favorável, em sede de fiscalização prévia, com base nos fundamentos de facto e de direito que a seguir se exporão.

## II – FUNDAMENTAÇÃO

### a. Os factos



4. Além do referido nos n.ºs 1 e 2, relevam para a decisão os factos indicados nos números seguintes, evidenciados por documentos constantes dos presentes processos e em outras decisões deste Tribunal a seguir também identificadas.
5. Em 31 de dezembro de 2011, o Município de Portimão encontrava-se em situação de desequilíbrio financeiro estrutural, preenchendo cinco dos pressupostos definidos no Decreto-Lei n.º 38/2008, de 7 de março, para declarar a situação de desequilíbrio estrutural:
  - a) Endividamento líquido superior a 175% das receitas do art.º 37.º da Lei das Finanças Locais - art.º 8.º, n.º 1, al. b);
  - b) Dívidas a fornecedores superiores a 50% das receitas do ano anterior - art.º 8.º, n.º 1, al. c);
  - c) Passivos financeiros incluindo passivos excecionados para efeitos de cálculo do endividamento líquido, superiores a 300% da receita total - art.º 8.º, n.º 1, al. d);
  - d) Prazo médio de pagamentos a fornecedores superior a 6 meses - art.º 8.º, n.º 1, al. e);
  - e) Violação das obrigações de redução do excesso de endividamento - art.º 8.º, n.º 1, al. f).
6. No dia 27 de setembro de 2012 (vide fls 5 e ss. do processo), a CMP deliberou propôr à Assembleia Municipal, a declaração de que o Município se encontrava em situação de desequilíbrio financeiro estrutural e um *“Plano de Reequilíbrio Financeiro numa perspetiva estruturante, através de dois instrumentos que se complementam e que permitem garantir a sustentabilidade financeira do Município”*: a *“[a]desão ao PAEL e elaboração de um plano de ajustamento financeiro”* e um contrato de empréstimo de reequilíbrio financeiro.
7. Nos dias 3 e 22 de outubro de 2012 (vide fls 26 e ss. do processo), a Assembleia Municipal de Portimão, sobre a referida proposta da CMP, deliberou:
  - a) Declarar que o Município se encontrava em situação de desequilíbrio financeiro estrutural, com referência à data de 31 de dezembro de 2011;
  - b) Autorizar a contração de um empréstimo no montante de € 100.598.268,00, no âmbito do PAEL;
  - c) Autorizar a celebração de um contrato de empréstimo para reequilíbrio financeiro, com qualquer instituição de crédito, até ao montante de € 39.442.536,00.
8. Em 4 de outubro de 2012, o Município da Portimão apresentou à Comissão de Análise do PAEL, o pedido de adesão a este programa, instruído com um plano de ajustamento financeiro que incorporou o plano de reequilíbrio financeiro.
9. Em 28 de março de 2013, na sequência do parecer favorável da Comissão de Análise,



foi publicado o Despacho Conjunto n.º 4502/2013, de 7 de março, subscrito pelos membros do Governo competentes nas áreas das finanças e das autarquias locais, no qual, designadamente:

- a) Foi *“aprovado o pedido de adesão ao Programa I do PAEL e aceite o Plano de Ajustamento Financeiro apresentado pelo Município da Portimão que pressupõe um reequilíbrio financeiro no valor de 39.442.536,67€”*;
- b) *“É autorizada a concessão de um empréstimo pelo Estado até ao valor de € 93.865.393,11” – empréstimo no âmbito do PAEL – “pela maturidade de 20 anos (...), condicionado à celebração prévia do contrato de reequilíbrio financeiro”*, a seguir referido;
- c) *“É aprovado o plano de reequilíbrio financeiro elaborado em articulação com o Plano de Ajustamento Financeiro (...), ficando o Município autorizado a celebrar um contrato de reequilíbrio financeiro, até ao valor de € 39.442.536,67 com qualquer instituição autorizada a conceder crédito”*;
- d) Foi estabelecido que o contrato de reequilíbrio financeiro *“determinará a afetação prévia das verbas do empréstimo de reequilíbrio financeiro à regularização de situações de incumprimento perante instituições bancárias”*;
- e) *“Fica o Município de Portimão vinculado à adoção das medidas constantes do plano de ajustamento e reequilíbrio financeiro apresentado, bem como ao cumprimento dos objetivos e medidas legalmente previstas”*.

**10.** Em 30 de julho de 2013, como se referiu, foram celebrados os contratos com várias instituições de crédito, para reequilíbrio financeiro.

**11.** Em 27 de agosto de 2013, também como já se referiu, foi celebrado o contrato com o Estado, no âmbito do PAEL.

**12.** O Tribunal devolveu os contratos à CMP para que ponderasse, entre outros aspetos, enviar o quadro que contempla o montante das dívidas registadas a 31 de março de 2012 e que contribuem para o apuramento do valor elegível do financiamento ao abrigo do PAEL, devidamente expurgado das situações consideradas não elegíveis, designadamente as faturas objeto de *factorings* sem recurso.

**13.** Em 12 de março de 2014, a tal devolução e sobre aquela matéria, respondeu a CMP, pelo ofício n.º 4820/14 que aqui se dá por integralmente reproduzido, dizendo designadamente o seguinte:

- a) *“No que se refere à existência de faturas em dívida constantes no Quadro VI - Lista de Pagamentos em Atraso (PA) a Financiar com o Empréstimo a Contratar, que estão suportadas por operações de factoring sem recurso, [elas] ascendem a 78.900.952 €”*;
- b) *“[C]onsiderou o Tribunal de Contas que as dívidas decorrentes de operações de factoring sem*



*recurso não seriam elegíveis para financiamento ao abrigo do PAEL, porquanto constituem dívida financeira. Contudo, por várias ordens de razão, tal entendimento não pode colher, sob pena de se desvirtuar a ratio do próprio PAEL e colocar em causa a unidade do sistema, tendo em conta, nomeadamente, a LEI DOS COMPROMISSOS E DOS PAGAMENTOS EM ATRASO (LCPA), aprovada pela Lei 8/2012 de 21 de Fevereiro. (...);*

- c) *“O PAEL, enquanto instrumento de recuperação financeira municipal, visa permitir a regularização das dívidas em atraso dos municípios, bem como a implementação de um plano de ajustamento financeiro municipal”;*
- d) *“Isso mesmo resulta claro da exposição de motivos da Proposta de Lei nº. 3/XII, que cria o Programa: (...) A presente proposta de lei cria o Programa de Apoio à Economia Local (PAEL), o qual, à semelhança do PAEF, visa cumprir objetivos de equilíbrio das finanças públicas, ao nível municipal, e revitalizar as economias locais e, desse modo, lançar as bases para uma recuperação financeira sustentada (...);*
- e) *“[F]oi sempre do conhecimento de todos que parte substancial dos pagamentos em atraso, estava associada a contratos de factoring, sendo que o próprio Tribunal de Contas [em auditoria] refere que “as empresas municipais titulares de créditos vencidos e/ou no termo do prazo de vencimento, sobre o MP, cedem, na modalidade de factoring sem recurso, os seus créditos a instituições financeiras”;*
- f) *“Adicionalmente, a adopção da LCPA obriga que, para além dos princípios gerais aplicáveis a todas as entidades na assunção de compromissos, cada entidade proceda à elaboração de um plano de regularização dos seus pagamentos em atraso. Este plano, totalmente da responsabilidade do município, obrigará à consideração explicitamente dos montantes a pagar em cada momento nos fundos disponíveis para assumir novos compromissos”;*
- g) *“É neste quadro de adopção da LCPA que vem aprovado o PROGRAMA DE APOIO À ECONOMIA LOCAL, com o objetivo de proceder à regularização do pagamento de dívidas dos municípios vencidas há mais de 90 dias, independentemente da sua natureza comercial ou administrativa. Ora, a íntima relação entre estes instrumentos - LCPA e PAEL - é materializada no denominado PLANO DE LIQUIDAÇÃO DOS PAGAMENTOS EM ATRASO (PLPA), sendo isso mesmo transmitido pela DGAL que, a propósito do PAEL, refere que para “Quem tenha elaborado o plano de liquidação de pagamentos em atraso, a adesão ao PAEL permite o cumprimento do plano, no que se refere aos pagamentos do PLPA nele incluídos (montantes a regularizar pelo recurso ao empréstimo do Programa)”;*
- h) *“Ou seja, o ajustamento financeiro dos Municípios, e em particular do Município de Portimão, jamais será possível sem a adopção de um Plano de Ajustamento que, forçosamente, integre o PAEL”;*
- i) *“Por outro lado, os contratos de factoring visam regularizar o pagamento de dívidas a fornecedores. Com efeito, as facturas cedidas aos bancos têm origem em contratos-programa celebrados entre o Município de Portimão e, na sua maioria, a PORTIMÃO URBIS (...). Ora, o espírito da lei e os objectivos que se pretendem prosseguir impõem que, para avaliar a elegibilidade ou não para efeitos de financiamento ao abrigo do PAEL, se tenha presente a origem da dívida e não a natureza do credor”;*
- j) *“É que, não fosse o contrato de factoring, e manter-se-iam as dívidas às credoras originais; sucede, contudo, que os credores descontaram a dívida junto do sistema financeiro de forma irrevogável, o que não obsta a que os montantes respectivos permaneçam considerados para cálculo da dívida, resultante da prestação de serviços e/ou fornecimento de bens (e, portanto, dívidas a fornecedores), em que apenas se altera a pessoa do credor. Ora, a cessão de créditos não altera a natureza dos créditos; não pode concluir-se que o contrato de factoring tem a virtualidade de alterar a natureza da dívida que está na sua origem. Neste sentido depõe o argumento de que entender-se o contrário constituiria sufragar que o mero eventual acordo de pagamento faseado, em si mesmo considerado, cujas condições são acordadas com o credor*



*primitivo, seria apto a alterar a natureza da dívida, e não a circunstância de, posteriormente, o crédito e respectivas condições de pagamento transferir-se para terceiro, neste caso, instituição financeira. Ora, uma coisa é a natureza da dívida/crédito e outra, absolutamente distinta, são as condições de pagamento do preço acordado, as quais, independentemente do momento em que sejam convencionadas, em nada interferem no facto que lhe deu origem - muito menos a circunstância de ser cedida a instituição financeira. Ou seja, o acordo quanto às condições de pagamento, através do qual, por exemplo, se converte dívida de curto prazo em dívida de médio/longo prazo (com as inerentes contrapartidas para o credor - sendo irrelevante o facto de tratar-se do credor primitivo ou do cessionário) em nada altera a origem da dívida e, conseqüentemente, a sua natureza”;*

- k) *“A negociação das condições de pagamento não pode apresentar-se como elemento determinante na alteração da natureza da dívida administrativa/comercial em financeira. No limite, mas sempre sem conceder, resultando da cessão a contracção de dívida acrescida, em virtude dos encargos que a negociação das condições de pagamento impusesse (sendo irrelevante a natureza do credor ou do negócio subjacente à transmissão do crédito e, conseqüentemente, do credor cedido), e apenas esse acréscimo poderia, porventura, considerar-se dívida financeira - nunca o valor do preço devido ao fornecedor (capital), em si mesmo considerado. De todo o modo, não pode deixar de entender-se, que mesmo os custos adicionais que o contrato de factoring implicasse para o Município, os mesmos, em última instância, visam regularizar o pagamento de dívidas a fornecedores, devendo, nesse sentido, ter-se por dívida administrativa/comercial”;*
- l) *“Além disso, não pode olvidar-se que a comissão de análise do PAEL aprovou a listagem de facturas constantes no Quadro VI dos formulários de candidatura, no qual se incluíam as facturas associadas a contratos de factoring”;*
- m) *“Assim,*
- 1. O Programa de Apoio à Economia Local (PAEL) foi desenhado e aprovado para cumprir o objectivo de redução dos pagamentos em atraso dos municípios - onde, forçosamente, se inclui o município de Portimão;*
  - 2. O Município de Portimão destaca-se na lista dos dez municípios com maior volume de pagamentos em atraso: 108 MC, 7,5% no total e, mais 60 MC que o segundo da lista.*
  - 3. Foi desde sempre conhecido o facto de o montante da dívida contemplar facturas cedidas por contratos de factoring e seus precisos termos;*
  - 4. O PAEL abrange todos os pagamentos dos municípios em atraso há mais de 90 dias, independentemente da sua natureza comercial ou administrativa (não obstante não se encontrar excluída a dívida financeira);*
  - 5. De todo o modo, a mera celebração de contratos de factoring não se apresenta apta a alterar a natureza da dívida, de comercial/administrativa para financeira;*
  - 6. A comissão de análise do PAEL, do qual faziam parte as entidades que assessoraram o Governo na concepção do Programa e que tinha perfeita consciência do espírito da lei, não considerou que a dívida documentada em factura cedidas através de contratos de factoring não fosse elegível;*
  - 7. No que respeita à dívida de curto prazo e aos pagamentos em atraso, o Município de Portimão é um caso singular, nomeadamente no que concerne ao volume de pagamentos em atraso associados a contratos de factoring, sempre para regularização de pagamento em atraso a fornecedores;*
  - 8. Tal singularidade permitiu ao Município contrair junto da banca comercial empréstimo para o reequilíbrio financeiro - dado que, deste modo, a banca reduziria a sua exposição em cerca de 50%, que, venha gorado o financiamento com recurso ao PAEL, frustrará as negociações relativas a este ou qualquer outro*



*empréstimo para reequilíbrio financeiro. Caso venha a ser recusado visto ao contrato de empréstimo celebrado ao abrigo do PAEL, o Município de Portimão ver-se-á perante o agravamento da situação financeira, já de si precária: resultará no aumento dos custos associados aos pagamentos em atraso, como sejam juros de mora; do incremento do risco de litigância jurídica contra entidades públicas, com custos acrescidos para o Estado, e observar-se-ão consequências económicas e sociais resultantes da não regularização dos pagamentos, com eventual risco de paralisação da atividade do Município”;*

- n) *“É de salientar que as instituições bancárias só se dispuseram a negociar contratos no âmbito do Reequilíbrio Financeiro depois da aprovação do PAEL, sendo seus pressupostos que:*
- (i) os montantes dos empréstimos no âmbito do reequilíbrio financeiro é função da exposição inicial de cada banco, ou seja se um banco detinha uma exposição inicial de 20% entraria na mesma proporção para o esforço do reequilíbrio financeiro,*
  - (ii) comparando os montantes globais da exposição inicial e o valor global dos empréstimos de reequilíbrio financeiro, verifica-se que cada instituição bancária participante no reequilíbrio financeiro reduz a sua exposição ao Município de Portimão em cerca de 50%”;*
- o) *“Ora, se a regra da proporção permitiu manter a equidade no esforço financeiro de cada instituição bancária no processo de reequilíbrio, é o segundo pressuposto que conduz efectivamente à participação dos bancos no plano de ajustamento e reequilíbrio financeiro do município, na justa medida em que assim vêm a sua exposição reduzida para cerca de metade. Por outras palavras, se o valor do empréstimo do PAEL fosse reduzido pela não elegibilidade dos montantes cedidos através de factoring, tal representaria o abandono da banca comercial neste processo de recuperação, o que determinaria a inviabilidade financeira do próprio município”.*

**14.** Na sequência de questões suscitadas por este Tribunal em 21 de março de 2014, sobre a inclusão de faturas resultantes de contratos de factoring sem recurso, veio a CMP, em 19 de maio de 2014, reiterar o já antes afirmado, dizendo que:

*“não pode deixar de reiterar a posição manifestada desde o início, reforçando os seus argumentos, no que se refere à elegibilidade das faturas suportadas por operações de factoring sem recurso”.*

**15.** No Relatório de Auditoria nº 19/2011, da 2ª Secção deste Tribunal, de 14 de julho de 2011 (Processo nº 18/2010 – AUDIT), refere-se designadamente o seguinte (negritos da nossa responsabilidade):

- a) *“Entre 01.01.2008 a 31.12.2009 encontravam-se em vigor vários contratos de cessão de créditos (factoring) celebrados pelas empresas municipais de Portimão, titulares de créditos sobre o Município, resultantes do sucessivo incumprimento das transferências financeiras previstas nos contratos-programa e de gestão celebrados com estas, ascendendo o montante dos créditos colocados ao abrigo dos referidos contratos de factoring, até ao final do ano de 2009, a M € 28,8”;*
- b) *“Nos termos destes contratos:*



- i. *As empresas municipais titulares de créditos vencidos e/ou no termo do prazo de vencimento, sobre o MP, cedem, na modalidade de factoring sem recurso, os seus créditos a instituições financeiras;*
  - ii. *Os créditos cedidos estão titulados por facturas confirmadas pela autarquia, acordos de pagamento e confissões de dívida subscritas por esta, que constituem, nos termos dos próprios contratos de factoring, parte integrante dos mesmos;*
  - iii. *Pela celebração dos contratos, as IF (Factor) colocam à disposição das empresas municipais (Credor), em adiantamento, o montante correspondente às dívidas do Município (Devedor), até ao limite máximo fixado nos contratos;*
  - iv. *As dívidas serão pagas pelo Município, em regra, no prazo de 1 ano (com o mínimo de 6 meses e máximo de 13, e com possibilidade de renovação) nas condições fixadas no contrato, ou nos acordos de pagamento;*
  - v. *Haverá lugar ao pagamento de juros moratórios, incidindo sobre o valor dos créditos cedidos pelas empresas municipais às IF;*
  - vi. *Os juros moratórios a pagar pela autarquia serão calculados à taxa Euribor (a 1 e a 3 meses) acrescida de uma taxa de spread (entre 0,17% até 2%)”;*
- c) *“Na sequência da celebração destes contratos, a autarquia ficou devedora às IF das quantias que estas adiantaram às empresas municipais, acrescidas dos juros moratórios e das taxas de spread fixadas nos acordos de pagamento e nos contratos de cessão de créditos outorgados pelos administradores das empresas municipais que, em regra, são também membros do executivo municipal de Portimão”;*
- d) *“Os pagamentos efectuados pelo MP nos anos de 2008 e 2009, respeitantes a amortizações e encargos, ascenderam a, aproximadamente, M€ 7,437, permanecendo em dívida cerca de €21,5 milhões. Aos valores de amortizações e encargos acrescem, ainda, juros e despesas bancárias devidas pela celebração e manutenção dos contratos de factoring que, em determinados casos, foram inicialmente suportados pelas empresas e posteriormente ressarcidos pela própria autarquia, que no período em causa ascenderam a € 208.187”;*
- e) *“A não amortização total das dívidas às IF nos prazos estabelecidos (em regra 12 meses) tem levado o MP a renegociar os respectivos prazos de pagamento e à assunção de encargos com juros moratórios”;*
- f) *“A matéria relacionada com a celebração de contratos factoring pelas empresas municipais por créditos detidos sobre os próprios municípios foi objeto de análise e pronuncia pelo Tribunal de Contas em sede de fiscalização prévia e sucessiva. Conforme o TC teve oportunidade de se pronunciar, em princípio o recurso por pessoas coletivas de direito público a instrumentos de direito privado é defensável desde que se revelem adequados à realização das suas atribuições e não colidam com “(...) os princípios a que inescapavelmente se encontram sujeitas as pessoas coletivas enquanto tais”. Mesmo no caso das empresas municipais que, por força do disposto no art. 6º do RJSEL, se regem, em regra, pelo direito privado, não poderá ignorar-se a circunstância de se tratar de empresas do sector público, que atuam como “(...) estruturas internas do município (...) o que conduz diretamente à perceção de uma relação de continuidade entre a empresa e o município”. Dito de outro modo, a aplicação do direito privado na atuação das empresas apresenta-se como princípio. Todavia, e em determinadas condições, existe uma vinculação jurídico-pública aos princípios e regras do direito administrativo, na medida em que a atividade destas se encontre sujeita ao respeito por regras de carácter imperativo, ou atue no âmbito de relações de regulação exclusiva pelo direito público”;*
- g) *“Ou seja, a questão que se coloca é a de saber se o recurso a este tipo de operações estará, ou não, em conformidade com o quadro legal a que se encontram sujeitos os municípios e as empresas municipais por este detidas”;*



- h) *“Vimos, atrás, pela descrição dos factos que conformaram os contratos de factoring em apreço, que, através destes instrumentos financeiros, o Município e as empresas municipais pretenderam obter, e obtiveram das instituições financeiras, a concessão de crédito destinado a amortizar dívidas da CMP resultantes do sucessivo incumprimento das transferências previstas nos contratos-programa e de gestão, mediante o pagamento de uma taxa de juro acrescida de spread previamente acordadas, como contrapartida pelo diferimento dos prazos de pagamento das dívidas. Com efeito, e **independentemente da denominação jurídica atribuída aos contratos em questão, é legítimo afirmar-se que os efeitos económico-financeiros comuns a todas as operações em causa são em tudo semelhantes aos de um contrato de mútuo bancário. Na realidade, do ponto de vista do Município, se este fosse diretamente à banca contrair um empréstimo para pagar os compromissos assumidos, em nada divergiria das operações em análise. Do exposto é inevitável concluir-se que o expediente utilizado para solucionar a incapacidade da autarquia para solver os compromissos assumidos configura uma forma de financiamento indireto desta, pela qual se procede à consolidação e reprogramação de dívidas do Município com origem em créditos cedidos pelas empresas municipais às IF**”;*
- i) *“Veja-se que esta caracterização é reforçada pela inclusão de cláusulas típicas de um contrato de abertura de crédito, tais como a obrigatoriedade do banco colocar à disposição do cliente uma certa quantia de dinheiro durante um determinado período de tempo, ou ainda, o facto dos contratos e dos acordos de pagamento preverem taxas de juro indexadas à taxa euribor (habitualmente praticada pelas instituições de crédito nos empréstimos) e de uma taxa de spread (que constitui a margem de lucro dos bancos neste tipo de operações), com fixação de prazos de reembolso do capital adiantado que diferem e fracionam o respetivo prazo de pagamento. Aliás, a circunstância de o Município suportar os custos referentes às comissões de celebração e de manutenção dos contratos de factoring outorgados entre as IF e as empresas municipais vem realçar, sobretudo, estas conclusões”;*
- j) *“Na realidade, e indo no mesmo sentido do Acórdão n.º 23/08, de 18.01, proferido em Subsecção da 1.ª Secção do Tribunal de Contas, se dirá que o que se pretendeu com este tipo de operações financeiras “(...) mais não foi do que converter dívida administrativa resultante da execução dos (...)” contratos celebrados com as empresas municipais “(...) em dívida de médio prazo (...) e, por essa via, alterar a relevância e leitura contabilística destas dívidas”. Portanto, tratando-se, em substância, de efetivos instrumentos de recurso ao crédito do MP, contraídos por intermédio das suas empresas municipais, há-de ser à luz dos normativos legais que regulam o regime de crédito público municipal vigente que deverão ser enquadradas as situações em apreço”;*
- k) *“Os municípios estão sujeitos a um regime legal de crédito municipal fortemente enformado pelos princípios do interesse público e da legalidade que determinam, entre outros aspetos, a fixação legal das condições a que os empréstimos devem obedecer. Neste sentido, o art. 38º, n.º 1, da Lei n.º 2/2007, de 15.01, refere que “os municípios podem contrair crédito e utilizar aberturas de crédito junto de quaisquer instituições autorizadas por lei a conceder crédito (...) nos termos da lei”, e os n.os 2 a 12 do mesmo artigo, definem as condições a que está sujeito o recurso ao crédito público, que devem ser entendidos como estabelecendo um numerus clausus imperativo no que concerne aos tipos e finalidades possíveis de endividamento por parte dos municípios. Por sua vez, o art. 39º da mesma lei, estabelece o limite geral dos empréstimos dos municípios, estabelecendo-se no seu n.º 1 que “o montante dos contratos de empréstimos a curto prazo e de aberturas de crédito não pode exceder, em qualquer momento do ano, 10% da soma do montante das receitas provenientes dos impostos municipais, das participações do município no FEF e da participação da derrama e da participação nos resultados das entidades do sector empresarial local, relativas ao ano*



anterior” e no n.º 2, que “o montante da dívida de cada município referente a empréstimos de médio e longo prazos não pode exceder, em 31 de Dezembro de cada ano, a soma do total das receitas (...)” referidas no n.º 1 do mesmo artigo”;

- l) “De harmonia com os citados preceitos legais conjugados resulta, assim, que, **no domínio do regime jurídico vigente, apenas se admite o recurso ao crédito público nas condições expressamente previstas na LFL. Sucede, porém, que caso o MP tivesse diretamente contraído junto de IF o montante de crédito disponibilizado por estas e considerando os valores anteriormente apurados para a capacidade de recurso a empréstimos de médio e longo prazo, a autarquia excederia a referida capacidade no exercício de 2008 em cerca de M € 11,2 e agravaria o excesso já verificado para o ano de 2009 em, aproximadamente, M € 24**”;
- m) “Face à análise de todos os elementos, não resta outra conclusão que não seja a de considerar que a situação em apreço configura, tal como se refere no citado Acórdão n.º 23/08, “(...) **uma forma informal de criar crédito financeiro que nunca foi prevista nem consentida por lei**”. Assim sendo, as operações de cessão de créditos sobre o MP decorrentes do incumprimento sistemático das transferências previstas nos contratos-programa e de gestão configuram formas de recurso a financiamento bancário efetuado através de empresas municipais a favor do Município, que contrariam o disposto no n.º 2 do art. 32º do RJSEL e os arts. 38º e seguintes da LFL”.

**16.** Em matéria de factualidade, relembre-se que parte substancial das dívidas que agora se pretende saldar com a celebração dos presentes contratos de empréstimo, já tinha antes sido enquadrada em operação de saneamento financeiro, em 2011, baseada em contratos também de empréstimo (vide processos nºs 1017, 1061 e 1062/2011) que, por deficiências de instrução processual não superadas pelo Município, conduziram à recusa de visto, operada em primeira instância deste Tribunal, pelo Acórdão nº 68 /2011 – 21.NOV-1.ª S/SS e depois confirmada, em instância de recurso, pelo Acórdão nº 21/12, de 13/11/12, proferido no recurso nº 40/11.

## **b. O enquadramento jurídico**

### **Quanto ao contrato celebrado no âmbito do PAEL**

**17.** Uma questão central se deve suscitar nos presentes processos e na avaliação dos contratos celebrados: o facto de no contrato celebrado entre o Município de Portimão e o Estado, no âmbito do PAEL, terem sido consideradas dívidas resultantes de contratos de factoring sem recurso celebrados com instituições de crédito.

**18.** Como se viu, os factos mais importantes relacionados com esta matéria são os seguintes:

- a) O contrato de empréstimo celebrado no âmbito do PAEL, destina-se ao pagamento de dividas do Município até ao montante de € 93.865.393,11;
- b) Naquele montante estão incluídas dívidas resultantes de operações de factoring sem recurso que ascendem a 78.900.952 €;



- c) Em regra, tais dívidas resultam de contratos de cessão de créditos (factoring) celebrados pelas empresas municipais de Portimão, titulares de créditos sobre o Município, resultantes do sucessivo incumprimento das transferências financeiras previstas nos contratos-programa e de gestão celebrados com estas. A própria CMP relembra auditoria realizada por este Tribunal onde se refere que *"as empresas municipais titulares de créditos vencidos e/ou no termo do prazo de vencimento, sobre o MP, cedem, na modalidade de factoring sem recurso, os seus créditos a instituições financeiras"*;
- d) Na sequência da celebração destes contratos, a autarquia ficou devedora a instituições de crédito das quantias que estas adiantaram às empresas municipais, acrescidas dos juros moratórios e das taxas de *spread* fixadas nos acordos de pagamento e nos contratos de cessão de créditos outorgados pelos administradores das empresas municipais que, em regra, foram também membros da CMP.

**19.** Durante a instrução do processo, a CMP alegou a conformidade legal da solução encontrada pelas seguintes razões:

- a) Tal solução é coerente com o espírito do PAEL e com o da LCPA;
- b) Os contratos de factoring visam regularizar o pagamento de dívidas que originariamente eram dívidas a fornecedores;
- c) Ora, o espírito da lei e os objetivos que se pretendem prosseguir impõem que, para avaliar a elegibilidade ou não para efeitos de financiamento ao abrigo do PAEL, se tenha presente a origem da dívida e não a natureza do credor. É que, não fosse o contrato de factoring, e manter-se-iam as dívidas às credoras originais. Sucede, contudo, que os credores descontaram as dívidas junto do sistema financeiro de forma irrevogável, o que não obsta a que os montantes respectivos permaneçam considerados para cálculo da dívida, resultante da prestação de serviços e/ou fornecimento de bens (e, portanto, dívidas a fornecedores), em que apenas se altera a pessoa do credor. Ora, a cessão de créditos não altera a natureza dos créditos. Não pode concluir-se que o contrato de factoring tem a virtualidade de alterar a natureza da dívida que está na sua origem;
- d) O facto de a celebração dos contratos de factoring alterar as condições de pagamento não pode apresentar-se como elemento determinante na alteração da natureza da dívida administrativa/comercial em financeira. No limite a CMP admite, mas sempre sem conceder, que resultando da cessão a contração de dívida acrescida, em virtude dos encargos que a negociação das condições de pagamento impôs, apenas esse acréscimo poderia, porventura, considerar-se dívida financeira - nunca o valor do preço devido ao fornecedor (capital), em si mesmo considerado. De todo o modo, entendem que mesmo os custos adicionais que os contratos de *factoring* tenham implicado para o Município, os mesmos, em última instância, visam



regularizar o pagamento de dívidas a fornecedores, devendo, nesse sentido, ter-se por dívida administrativa/comercial;

e) Em conclusão: tudo é dívida comercial e administrativa.

- 20.** Deve referir-se que sobre a matéria em discussão, tudo praticamente já foi dito: ou pela doutrina ou pela jurisprudência, designadamente deste Tribunal (vide designadamente os Acórdãos n.º 48/03 – 11.ABR.03 – 1.ªS/SS, n.º 29/03- Jul.1-1.ªS/PL e n.º 23/2008 - 18.Fev.2008 - 1.ª S/SS, deste Tribunal que abordam diretamente ou indiretamente estas questões ou conexas).
- 21.** Quanto à função e natureza do contrato de factoring (vide Menezes Leitão, “Cessão de Créditos”, 2005, Almedina, pp. 515 e 537), no modelo adotado em Portugal, predomina a sua função de financiamento ou aquisição de liquidez, privilegiando-se a sua qualificação como um negócio de crédito ou mútuo, “*em que a remuneração do fator*” (no caso, os Bancos) “*é estabelecida em função do tempo pelo qual ele se encontra privado do recebimento do crédito, o que leva a que essa contraprestação possa ser qualificada como juro, dado que é estabelecida em função do tempo de privação de um capital*”.
- 22.** Como se disse em auditoria realizada por este Tribunal, no âmbito do controlo financeiro sucessivo, através destes contratos de factoring sem recurso, o Município e as empresas municipais obtiveram das instituições financeiras, a concessão de crédito destinado a amortizar dívidas resultantes do sucessivo incumprimento das transferências previstas nos contratos-programa e de gestão, mediante o pagamento de uma taxa de juro acrescida de *spread* previamente acordadas, como contrapartida pelo diferimento dos prazos de pagamento das dívidas.
- 23.** Como então se disse, independentemente da denominação jurídica atribuída aos contratos em questão, é legítimo afirmar-se que os efeitos económico-financeiros comuns a todas as operações em causa são em tudo semelhantes aos de contratos de mútuo bancário. Na realidade, do ponto de vista do Município, se este tivesse recorrido diretamente à banca para contrair empréstimos para pagar os compromissos assumidos, em nada divergiria das operações em análise. É inevitável concluir-se que o expediente utilizado para solucionar a incapacidade da autarquia para solver os compromissos assumidos configura uma forma de financiamento indireto desta, sem respeitar os limites legais de endividamento, pela qual se procede à consolidação e reprogramação de dívidas do Município com origem em créditos cedidos pelas empresas municipais às instituições de crédito.
- 24.** Como também então se disse, militam no sentido de estarmos claramente perante a contração de nova dívida financeira – alterando portanto a natureza da dívida anteriormente contraída, de natureza administrativa – a inclusão de cláusulas típicas



de um contrato de abertura de crédito, tais como a obrigatoriedade do banco colocar à disposição do cliente uma certa quantia de dinheiro durante um determinado período de tempo, e ainda o facto dos contratos e dos acordos de pagamento preverem taxas de juro indexadas à taxa *euribor* (habitualmente praticada pelas instituições de crédito nos empréstimos) e de uma taxa de *spread* (que constitui a margem de lucro dos bancos neste tipo de operações), com fixação de prazos de reembolso do capital adiantado que diferem e fracionam o respetivo prazo de pagamento. Aliás, a circunstância de o Município suportar os custos referentes às comissões de celebração e de manutenção dos contratos de factoring sem recurso outorgados entre as instituições de crédito e as empresas municipais vem tornar claro que os negócios celebrados efetivamente envolveram a CMP.

25. Como se afirmou no relatório de auditoria citado *“indo no mesmo sentido do Acórdão n.º 23/08, de 18.01, proferido em Subsecção da 1.ª Secção do Tribunal de Contas, se dirá que o que se pretendeu com este tipo de operações financeiras “(...) mais não foi do que converter dívida administrativa resultante da execução dos (...)” contratos celebrados com as empresas municipais “(...) em dívida de médio prazo (...) e, por essa via, alterar a relevância e leitura contabilística destas dívidas”*.
26. Houve pois alteração da natureza da dívida: não só do credor, mas dos prazos e das condições de pagamento. Houve a transformação de dívidas administrativas - valores em dívida, em cada exercício económico, a fornecedores de bens de investimento e de bens e serviços correntes, bem como a outras entidades que não sejam instituições financeiras - em dívidas financeiras - resultantes das operações de financiamento junto de instituições de crédito, a curto ou a médio e longo prazos, com específicas soluções em matéria de prazos, remuneração e condições de pagamento.
27. Note-se ainda que nos casos em apreço a modalidade de factoring estabelecida foi a de factoring sem recurso: ora, nesta modalidade, o fator - isto é, a entidade bancária - não poderá reivindicar quaisquer valores em dívida ao aderente - isto é, às empresas municipais que detinham os créditos - mas somente ao devedor - o Município - que, inelutavelmente, tem de responder por eles.
28. E lembre-se um pormenor que é da maior importância: como então se disse na auditoria, tal forma de acesso a crédito pelo Município de Portimão, configurou, como se refere no citado Acórdão n.º 23/08, *“(...) uma forma informal de criar crédito financeiro que nunca foi prevista nem consentida por lei”*. Assim sendo, as operações de cessão de créditos sobre o Município de Portimão decorrentes do incumprimento sistemático das transferências previstas nos contratos-programa e de gestão configuraram formas de recurso a financiamento bancário efetuado, através



# Tribunal de Contas

---

de empresas municipais a favor do Município, que violaram o disposto no n.º 2 do artigo 32º do Regime Jurídico do Setor Empresarial Local, e os artigos 38º e seguintes da Lei das Finanças Locais, então em vigor. Tais operações financeiras foram pois ilegais.

**29.** Disse-se então ainda que aqueles créditos foram obtidos com ultrapassagem dos limites permitidos pela Lei das Finanças Locais então vigente, no seu artigo 39º.

**30.** E, poderá afirmar-se agora que, mediante o regime do PAEL, se pretende torná-las “legalmente conformes”.

**31.** Acontece que o n.º 2 do artigo 1º da Lei n.º 43/2012, de 28 de agosto, que aprova o PAEL é muito claro ao dizer:

*“O PAEL abrange todos os pagamentos dos municípios em atraso há mais de 90 dias, independentemente da sua natureza comercial ou administrativa”*

**32.** Se o legislador tivesse querido incluir no PAEL as dívidas de natureza financeira, não teria feito esta afirmação tão clara, afastando-as.

**33.** E nada, nem na letra nem no espírito do PAEL e da LCPA – ao contrário do que é arguido pela CMP – permite concluir no sentido de o legislador pretender incluir no âmbito do PAEL dívidas de natureza financeira.

**34.** Se tal solução fosse admissível, qual o sentido de autorizar a contração de empréstimos para reequilíbrio financeiro a par do empréstimo no PAEL? Toda a dívida seria então analisada no âmbito deste programa. Aliás, note-se que no despacho dos membros do Governo, foi estabelecido que o contrato de reequilíbrio financeiro *“determinará a afetação prévia das verbas do empréstimo de reequilíbrio financeiro à regularização de situações de incumprimento perante instituições bancárias”*.

**35.** Em conclusão: o contrato e aditamentos acima identificados nas alíneas a) dos n.ºs 1 e 2 violam o disposto no n.º 2 do artigo 1º da Lei n.º 43/2012, de 28 de agosto.

**36.** Tal norma tem natureza financeira.

**37.** A violação direta de normas financeiras constitui fundamento de recusa de visto, nos termos da alínea b) do n.º 3 do artigo 44º da Lei da Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC: 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 e 2/2012, de 6 de janeiro).



- 38.** Como se viu também na matéria de facto, ao deliberarem a autorização para celebração do referido contrato, a CMP e a Assembleia Municipal de Portimão, autorizaram a contração de um empréstimo para uma finalidade não permitida pela lei: o pagamento de dívida financeira.
- 39.** Ora, dispunha o n.º 4 do artigo 3.º da Lei das Finanças Locais (LFL, então aplicável: Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro, alterada pelas Leis n.ºs 22-A/2007, de 29 de junho, 67-A/2007, de 31 de dezembro, 3-B/2010, de 28 de abril, 55-A/2010, de 31 de dezembro, 64-B/2011, de 30 de dezembro, e 22/2012, de 30 de maio):

*“São (...) nulas as deliberações de qualquer órgão dos municípios (...) que determinem ou autorizem a realização de despesas não permitidas por lei”.*

- 40.** As deliberações da CMP e da Assembleia Municipal estão pois feridas de nulidade e tal nulidade transmite-se ao contrato por força do disposto no artigo 283.º do CCP (Código dos Contratos Públicos aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, retificado pela Declaração de Retificação n.º 18-A/2008, de 28 de março e alterado pela Lei n.º 59/2008, de 11 de setembro, pelos Decretos-Lei n.ºs 223/2008, de 11 de setembro, 278/2009, de 2 de outubro, pela Lei n.º 3/2010, de 27 de abril, pelo Decreto-Lei n.º 131/2010, de 14 de dezembro, pela Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro, e pelo Decreto-Lei n.º 149/2012, de 12 de julho).
- 41.** A nulidade também constitui fundamento de recusa de visto, nos termos da alínea a) do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC.
- 42.** Finalmente, a inclusão – ilegal, como se disse - daqueles montantes em dívida no referido contrato e aditamentos, configura também a situação prevista na alínea c) do n.º 3 do referido artigo 44.º da LOPTC. Refira-se, a propósito, que, para efeitos desta norma, quando aí se diz “[i]legalidade que (...) possa alterar o respetivo resultado financeiro” pretende-se significar que basta o simples perigo ou risco de que da ilegalidade constatada possa resultar ou ter resultado uma alteração financeira no contrato. Ora, no presente caso não houve o risco ou perigo de alteração do resultado financeiro. Houve uma efetiva e significativa alteração.

## **Quanto aos contratos celebrados para reequilíbrio financeiro**

- 43.** Como se viu, a par da celebração do contrato com o Estado, no âmbito do PAEL, procedeu-se igualmente à celebração de mais cinco contratos de empréstimo com instituições bancárias, para reequilíbrio financeiro do Município de Portimão.



44. Estes cinco contratos não padecem da violação de lei que foi identificada na formação e celebração do contrato com o Estado.

45. Contudo, existe uma estreita relação entre aquele contrato celebrado com o Estado e os demais contratos, reconhecida por todos, como a seguir se verá, e exigida pela lei, que impõe que em sede de fiscalização prévia todos sejam objeto de análise conjunta e de uma só decisão.

46. Como estabelece o nº 2 do artigo 5º da Lei nº 43/2012, de 28 de agosto, que aprova o PAEL,

*“O pedido de adesão é acompanhado do Plano de Ajustamento Financeiro, (...) aprovado pela assembleia municipal, sob proposta da câmara municipal”*

47. E o nº 1 do artigo 6º da mesma lei determina que

*“O Plano tem uma duração equivalente à do empréstimo a conceder pelo Estado, devendo conter um conjunto de medidas específicas e quantificadas, que evidenciem o restabelecimento da situação financeira do município”.*

48. Isto é: a celebração do contrato de empréstimo com o Estado assenta num plano, aprovado pelas partes contratantes, que visa o restabelecimento da situação financeira do Município.

49. Por sua vez, a LFL dispunha no nºs 1 e 4 do seu artigo 41º:

*“Os municípios que se encontrem em situação de desequilíbrio financeiro estrutural ou de rutura financeira são sujeitos a um plano de reestruturação financeira.”*

*“Declarada a situação de desequilíbrio financeiro, o município submete à aprovação do Ministro das Finanças e do ministro que tutela as autarquias locais um plano de reequilíbrio financeiro, no qual se define:*

*a) As medidas específicas necessárias para atingir uma situação financeira equilibrada, nomeadamente no que respeita à libertação de fundos e à contenção de despesas;*

*b) As medidas de recuperação da situação financeira e de sustentabilidade do endividamento municipal, durante o período de vigência do referido contrato, designadamente o montante do empréstimo a contrair;*

*c) Os objetivos a atingir no período do reequilíbrio e seu impacte anual no primeiro quadriénio.*

50. Também a celebração de contratos de empréstimo para reequilíbrio financeiro assenta num plano, aprovado pelo Município e pelo Estado, e que igualmente visa o restabelecimento da situação financeira do Município.



51. Ora, os contratos celebrados entre o Município de Portimão, o Estado e os bancos, visam contribuir para se obter o restabelecimento de uma situação financeira equilibrada do Município, a prazo, com base no cumprimento de um plano que – usando a terminologia legalmente fixada – é de ajustamento financeiro, no caso do contrato do PAEL, e é de reequilíbrio financeiro, no caso dos contratos com os bancos. Mas, na realidade, nos presentes processos, é um único plano só!
52. É pois simultaneamente plano de ajustamento e plano de reequilíbrio financeiro. Nem podia deixar de ser. Pois se as categorias jurídicas podem ser diferentes – conforme se está no âmbito do PAEL ou se está numa situação de desequilíbrio financeiro estrutural/reequilíbrio financeiro – a realidade financeira do Município é uma só e um só é o objetivo que se pretende atingir: o restabelecimento da situação equilibrada das suas finanças.
53. Aliás, isso mesmo é assumido pelo Município: a CMP quando deliberou propôr à Assembleia Municipal a declaração de que o Município se encontrava em situação de desequilíbrio financeiro estrutural, apresentou um *“Plano de Reequilíbrio Financeiro numa perspetiva estruturante, através de dois instrumentos que se complementam e que permitem garantir a sustentabilidade financeira do Município”*: a *“[a]desão ao PAEL e elaboração [do respetivo] plano de ajustamento financeiro”* e um *“contrato de reequilíbrio financeiro”*.
54. Aliás para instrução dos processos, como suporte de todos os contratos celebrados, foi enviado um único plano: o *“Plano de Ajustamento: PAEL/Reequilíbrio Financeiro”*.
55. E isso foi também assumido pelo Estado, quando no despacho de aprovação do pedido de adesão ao PAEL, de aprovação do plano de ajustamento e do plano de reequilíbrio financeiro, disse:
- “O pedido de adesão ao PAEL apresentado pelo Município foi instruído com um plano de ajustamento financeiro que incorporou o plano de reequilíbrio financeiro, aprovado por deliberação da respetiva Assembleia Municipal, sob proposta da Câmara Municipal”.*
- “É aprovado o plano de reequilíbrio financeiro, elaborado em articulação com o Plano de Ajustamento Financeiro previsto no artigo 5º, n.º 2, da Lei n.º 43/2012, de 28 de agosto”.*
56. A adesão ao PAEL, com a conseqüente celebração do contrato de empréstimo com o Estado e o reequilíbrio financeiro, *proprio sensu*, com a também conseqüente contração de empréstimos junto da banca, assentam num único plano. E bem!
57. E o plano inclui o conjunto das medidas a tomar no campo das receitas e no campo das despesas e da gestão do Município que, segundo se diz, permitirão, se cumprido, atingir o equilíbrio financeiro da autarquia.



**58.** Ora, de entre as medidas que nele se incluem estão necessariamente consideradas as receitas que resultam da celebração destes contratos de empréstimo: com eles se visa fazer face a compromissos antes assumidos e deles vai resultar um conjunto de obrigações financeiras para futuro que o plano considera. Isto é: um dos pressupostos fundamentais do plano (de ajustamento e de reequilíbrio) é a obtenção da receita que resulta destes empréstimos. Sem tais receitas, falha um dos pressupostos. Sem tais receitas, não existe plano. Ou, pelo menos não poderia existir este plano. Ou dizendo de outro modo: sem estas receitas o plano teria de ser outro.

**59.** E a relação entre os contratos celebrados com o Estado e os contratos celebrados com a banca e a relação entre o ajustamento e o reequilíbrio financeiro foram reconhecidas, tanto pelo Estado como pelo Município.

**60.** Pelo Estado, quando disse:

*“É aprovado o pedido de adesão ao Programa I do PAEL e aceite o Plano de Ajustamento Financeiro apresentado pelo Município de Portimão que pressupõe um reequilíbrio financeiro no valor de € 39.442.536,67”.*

*“É autorizada a concessão de um empréstimo pelo Estado até ao valor de € 93.865.393,11 pela maturidade de 20 anos, nos termos da minuta do contrato apresentada pela Comissão de Análise do PAEL e condicionado à celebração prévia do contrato de reequilíbrio financeiro”.*

*“[Fica] o Município autorizado a celebrar um contrato de reequilíbrio financeiro, até ao valor de € 39.442.536,67, com qualquer instituição autorizada a conceder crédito, nos termos do n.º 5 do artigo 41.º da Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro, e do artigo 13.º do Decreto -Lei n.º 38/2008, de 7 de março”.*

**61.** Pelo Município, quando disse:

*“É de salientar que as instituições bancárias só se dispuseram a negociar contratos no âmbito do Reequilíbrio Financeiro depois da aprovação do PAEL, sendo seus pressupostos que:*

*(i) os montantes dos empréstimos no âmbito do reequilíbrio financeiro é função da exposição inicial de cada banco, ou seja se um banco detinha uma exposição inicial de 20% entraria na mesma proporção para o esforço do reequilíbrio financeiro,*

*(ii) comparando os montantes globais da exposição inicial e o valor global dos empréstimos de reequilíbrio financeiro, verifica-se que cada instituição bancária participante no reequilíbrio financeiro reduz a sua exposição ao Município de Portimão em cerca de 50%”;*

*“Ora, se a regra da proporção permitiu manter a equidade no esforço financeiro de cada instituição bancária no processo de reequilíbrio, é o segundo pressuposto que conduz efetivamente à participação dos bancos no plano de ajustamento e reequilíbrio financeiro do município, na justa medida em que assim veem a sua exposição reduzida para cerca de metade. Por outras palavras, se o valor do empréstimo do PAEL fosse reduzido pela não elegibilidade dos montantes cedidos através de factoring, tal representaria o abandono da banca comercial neste processo de recuperação (...)”.*



- 62.** Impõe-se concluir: considerando-se ilegal o contrato de empréstimo celebrado com o Estado, e ineficaz por recusa do visto por este Tribunal, com base nos fundamentos acima indicados, mantêm-se em apreciação os demais contratos celebrados com a banca. Contudo, a avaliação da conformidade legal destes contratos passa a ser feita, de entre outros aspetos, em função do plano de reequilíbrio financeiro que os suporta.
- 63.** Ora, se o plano apresentado pressupõe a contração de empréstimos no montante global de € 128.739.595,18 – o conjunto dos empréstimos a contrair junto do Estado e junto da banca – e se desse montante, o do contrato celebrado no âmbito do PAEL, não se pode concretizar – no valor de € 89.297.061,51 – é forçoso concluir-se que os contratos celebrados com a banca para reequilíbrio financeiro deixaram de ter plano que os suporte adequadamente.
- 64.** Deixa pois de se verificar, quanto aos contratos celebrados com a banca, o pressuposto exigido pela lei – nos acima referidos n.ºs 1 e 4 do artigo 41.º da LFL, e também no artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 38/2008, de 7 de março - de haver um plano de reequilíbrio financeiro relacionado com o contrato ou contratos de reequilíbrio financeiro.
- 65.** E inexistindo, *ipso facto*, tal plano, ocorre inobservância daquelas normas de natureza financeira.
- 66.** E, como se viu, a violação direta de normas financeiras constitui fundamento de recusa de visto, nos termos da alínea b) do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC.

### III - DECISÃO

- 67.** Assim, pelos fundamentos indicados, e por força do disposto nas alíneas a), b) e c) do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC, decide-se recusar o visto aos contratos, aditamentos e adendas acima identificados nos n.ºs 1 e 2.
- 68.** São devidos emolumentos nos termos do artigo 5.º, n.º 3, do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas (aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de maio, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 139/99, de 28 de agosto, e pela Lei n.º 3-B/2000, de 4 de abril).

Lisboa, 22 de maio de 2014

Os Juízes Conselheiros,

(João Figueiredo, relator)



# Tribunal de Contas

---

(José Mouraz Lopes)

(Alberto Fernandes Brás)

Fui presente

O Procurador-Geral Adjunto

(José Gomes de Almeida)