



Mantido pelo Acórdão n.º 7/2016 - PL, de 29/03/2016, proferido no recurso n.º 2/2016

## ACÓRDÃO N.º 20/2015 – 17.DEZ-1ªS/SS

**Processo de fiscalização prévia n.º 1432/2013**

**Relatora: Helena Abreu Lopes**

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

### I. RELATÓRIO

1. O **Município de Montemor-o-Velho** remeteu, para efeitos de fiscalização prévia, o contrato de *empréstimo para reequilíbrio financeiro*, celebrado em 12 de Julho de 2013, entre aquela autarquia e a **Caixa Geral de Depósitos, SA**, pelo valor global de €24 500 000,00.
2. O contrato foi recebido neste Tribunal em 24 de Setembro de 2013 e foi objeto de devolução para que fosse prestada informação complementar visando uma melhor instrução do processo.
3. O contrato foi reenviado ao Tribunal em 23 de Setembro de 2015 (dois anos depois), após outorga de um aditamento em 15 de Junho de 2015, que, entre outros aspectos, reduziu o seu montante para €21 956 929,70.
4. Este Tribunal voltou a devolvê-lo, sugerindo a reponderação da sua contratação. O Município insiste na manutenção do contrato e do pedido de visto.



## II. FUNDAMENTAÇÃO

### FACTOS

5. O contrato foi precedido de um processo iniciado em 2012, que incluiu as deliberações da Assembleia Municipal, de 3 de Outubro de 2012, declarando a situação de desequilíbrio financeiro estrutural do município e aprovando o plano de reequilíbrio financeiro, e de 26 de Junho de 2013, aprovando a contracção do empréstimo.
6. A declaração da situação de desequilíbrio financeiro estrutural fundamentou-se nas circunstâncias de o município, a 31 de Dezembro de 2011:
  - Ultrapassar o limite de endividamento de médio e longo prazo;
  - Ter um endividamento líquido superior a 175% das suas receitas próprias;
  - Não ter reduzido o seu excesso de endividamento, nos termos legais.
7. O plano de reequilíbrio financeiro foi aprovado pelo Despacho n.º 4373/2013, de 7 de Março de 2013, dos Secretários de Estado da Administração Local e Reforma Administrativa, Orçamento e Tesouro, publicado no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 60, de 26 de Março de 2013.
8. Entre outros aspectos, este despacho aprovou o plano apresentado pelo município, autorizou a autarquia a celebrar um contrato de reequilíbrio financeiro até ao valor de €31 000 000,00, determinou que desse contrato constassem obrigatoriamente as cláusulas necessárias ao cumprimento do disposto no plano de reequilíbrio definido, nomeadamente a descrição detalhada das dívidas a que o empréstimo se destinava, e consignou que o município ficava vinculado à adopção das medidas



# Tribunal de Contas

---

constantes do plano apresentado, bem como ao cumprimento dos objectivos e medidas legalmente previstas.

9. A operação delineada incluiu quatro contratos de empréstimo, outorgados, respectivamente, com a Caixa Geral de Depósitos (€24 500 000,00), BPI (€1 849 783,49), Caixa de Crédito Agrícola Mútuo do Baixo Mondego (€350 000,00) e Direcção-Geral do Tesouro (€1 503 704,00).
10. Nos termos da sua cláusula 3, o contrato de reequilíbrio financeiro celebrado com a Caixa Geral de Depósitos destinou-se a liquidar 8 empréstimos em vigor na mesma instituição de crédito, *“sendo a verba remanescente aplicada na regularização de dívidas a terceiros constante da listagem em anexo ao contrato, incluídas no plano de reequilíbrio financeiro”*.
11. O contrato foi celebrado pelo prazo de 15 anos, a contar da data da perfeição do contrato, na modalidade de abertura de crédito, até ao montante de €24 500 000,00.
12. Após um pedido de esclarecimentos do Tribunal de Contas, efectuado em 9 de Outubro de 2013, para melhor análise dos quatro contratos de empréstimo remetidos para fiscalização prévia em 24 de Setembro desse ano, passaram-se dois anos sem que aos mesmos fosse dado qualquer seguimento ou execução. A autarquia informou este Tribunal, conforme ofícios constantes dos autos, que tal se deveu à mudança de executivo municipal e à efectivação de uma auditoria financeira.
13. Em 23 de Setembro de 2015, o município reenviou a este Tribunal os contratos celebrados com a Caixa Geral de Depósitos e com a Direcção-Geral do Tesouro e Finanças, desistindo dos outros dois empréstimos, por não os considerar necessários face à consolidação orçamental e aos pagamentos por maturidade entretanto efectuados.
14. O contrato de empréstimo celebrado com a Caixa Geral de Depósitos havia, entretanto, em 15 de Junho de 2015, sido objecto de um aditamento e de novo plano



## Tribunal de Contas

---

de amortização, que reduziram o seu montante para €21 956 929,70, alargaram o prazo do empréstimo de 15 para 20 anos e alteraram o *spread* contratual de 5,75% para 3,75% (vide fls 720 a 766 dos autos relativos ao processo n.º 1435/2013, ao qual este esteve apensado). A lista de facturas a satisfazer com o empréstimo foi também modificada.

**15.** A Câmara e a Assembleia Municipal aprovaram, em 19 e 26 de Junho de 2015, respectivamente, o ajustamento/actualização do plano de reequilíbrio financeiro, incorporando:

- A alteração do montante do empréstimo à Caixa Geral de Depósitos, ajustando-o ao “*valor actualmente elegível*”;
- A anulação da adjudicação de empréstimos ao BPI e à Caixa de Crédito Agrícola Mútuo;
- O ajustamento dos mapas do plano de reequilíbrio financeiro ao novo montante do empréstimo, à nova listagem de facturas, ao novo serviço da dívida e ao endividamento actual.

**16.** Conforme a informação prestada nos autos (vide fls 868 do referido processo), a situação financeira do município em 31 de Dezembro de 2014 era a seguinte:

- Média da receita corrente líquida dos últimos três anos: **€11 403 076,00**
- Limite da dívida total da autarquia: **€17 104 613,77**
- Dívida total em 31/12/2014: **€25 081 792,00**
- Excesso de endividamento em 31/12/2014: **€7 977 179,00**

**17.** De acordo com estes dados, o montante da dívida total do município representava, em 31 de Dezembro de 2014, **2,19** vezes o valor da receita corrente líquida dos últimos três anos.



## Tribunal de Contas

---

**18.** Conforme a informação prestada nos autos (vide fls 894 do processo n.º 1435/2013), a situação financeira do município em 30 de Setembro de 2015 era a seguinte:

- Média da receita corrente líquida dos últimos três anos: **€12 498 509,00**
- Limite da dívida total da autarquia: **€18 747 763,92**
- Dívida total em 30/09/2015: **€23 293 605,00**
- Excesso de endividamento em 30/09/2015: **€4 545 841,00**

**19.** De acordo com estes dados, o montante da dívida total do município representava, em 30 de Setembro de 2015, **1,86** vezes o valor da receita corrente líquida dos últimos três anos.

**20.** Em 7 de Outubro de 2015 e, novamente, em 19 de Novembro de 2015, este Tribunal devolveu o contrato à autarquia *“para que repondere a manutenção do contrato de reequilíbrio financeiro, uma vez que, atento o facto de não ter produzido efeitos e de ter sido objecto de alterações significativas, o mesmo dever ser analisado à luz da legislação em vigor, que, manifestamente, não o autoriza nem enquadra”*.

**21.** O município respondeu a ambos os despachos, argumentando, em síntese, que:

- As cláusulas alteradas não configuram um novo contrato, mas um mero reajustamento;
- O montante contratado se contém na autorização concedida pelos Secretários de Estado para a operação de reequilíbrio;
- O contrato se conforma com a legislação em vigor à data da sua contratação;
- O contrato existia à data da entrada em vigor da Lei n.º 73/2013, de 3 de Setembro, devendo ser-lhe aplicada a norma transitória constante do respectivo artigo 86.º;



# Tribunal de Contas

---

- O presente empréstimo se articula com o efectuado junto da Direcção Geral do Tesouro e Finanças, sendo dele complementar e indissociável;
- Os novos mecanismos de recuperação financeira não habilitam o município a efectuar uma operação semelhante, uma vez que os dispositivos legais agora vigentes, articulados com a jurisprudência constante do Acórdão n.º 28/2014 deste Tribunal, só consentiriam actualmente um empréstimo de saneamento financeiro no valor total de €4 545 841,00, *“valor este manifestamente insuficiente para recuperar a sustentabilidade orçamental reconduzindo-se para uma situação de rotura financeira e incumprimento dos pressupostos constantes do contrato PAEL”*.

**22.** O contrato de empréstimo celebrado pelo município com a Direcção-Geral do Tesouro e Finanças, no âmbito do Programa de Apoio à Economia Local (PAEL), para satisfação de dívidas a fornecedores, pelo montante de €745 633,93, registado neste Tribunal sob o n.º 1435/2013, foi visado em 29 de Outubro de 2015.

## ENQUADRAMENTO JURÍDICO

**23.** A questão que importa decidir prende-se com a possibilidade legal de celebração do presente contrato, face ao regime actual do endividamento autárquico.

**24.** A actividade financeira das autarquias locais está subordinada, enquadrada e limitada pela lei. A lei estabelece as condições em que os municípios podem e devem recorrer a empréstimos, dispondo designadamente sobre os tipos possíveis de endividamento, sobre os limites quantitativos aplicáveis, sobre os pressupostos e condições da autorização e contracção dos empréstimos, sobre as finalidades a que se podem destinar e como devem ser aplicados, sobre a sua duração, sobre as vinculações aplicáveis durante o período da sua vigência, sobre as formas de



# Tribunal de Contas

---

controlo a exercer durante esse período e sobre as consequências do incumprimento de planos que lhe estejam associados.

## **Dos contratos para reequilíbrio financeiro municipal na anterior Lei das Finanças Locais e legislação complementar**

- 25.** À data em que o processo que conduziu à contratação do empréstimo em apreciação se iniciou, a então Lei das Finanças Locais<sup>1</sup> (LFL) estipulava que os municípios podiam contrair empréstimos a médio e longo prazo para aplicação em investimentos ou para proceder ao saneamento ou ao reequilíbrio financeiro (vide artigo 38.º, n.º 4, da referida lei).
- 26.** O artigo 41.º da LFL e o Decreto-Lei n.º 38/2008, de 7 de Março (alterado pelo Decreto-Lei n.º 120/2012, de 19 de Junho), que densificou aquela lei, fixavam, então, algumas das vinculações legais aplicáveis à contracção de empréstimos para reequilíbrio financeiro municipal, entre as quais se destacam as seguintes.
- 27.** Para poder recorrer a estes empréstimos, um município teria de se encontrar em situação de desequilíbrio financeiro estrutural ou de ruptura financeira, a qual teria de ser declarada previamente pela Assembleia Municipal, sob proposta da Câmara, ou, subsidiariamente, pelos Ministros das Finanças e da tutela das autarquias locais.
- 28.** A situação de desequilíbrio financeiro estrutural ou de ruptura financeira só poderia ser declarada quando se verificassem pelo menos três situações de entre uma lista de situações legalmente discriminadas, entre as quais: ultrapassagem de limites de endividamento, diversos *ratios* de endividamento líquido, de dívidas a fornecedores ou de passivos financeiros relativamente a certo tipo de receitas, dimensão do prazo médio de pagamentos a fornecedores e violação de obrigações de redução dos limites de endividamento.



# Tribunal de Contas

---

**29.** Para além de deverem verificar-se três dos índices identificados, a situação de desequilíbrio financeiro estrutural ou de ruptura financeira só poderia ser declarada se, cumulativamente, se demonstrasse a impossibilidade de recurso a outros mecanismos, designadamente a adopção de um plano de saneamento financeiro.

**30.** A declaração de desequilíbrio financeiro estrutural ou de ruptura financeira incluía necessariamente:

- A análise detalhada da situação financeira do município;
- A demonstração do esgotamento de todos os mecanismos legais de saneamento das finanças, nos termos da LFL;
- O Plano de Reequilíbrio Financeiro elaborado nos termos previstos nos diplomas;
- Planos e orçamentos plurianuais perspectivando o impacte das medidas propostas no plano referido.

**31.** Os empréstimos para reequilíbrio financeiro enquadravam-se necessariamente num plano de reequilíbrio financeiro, que, para além de definir o montante do empréstimo, deveria definir também:

- As medidas específicas necessárias para atingir uma situação financeira equilibrada, nomeadamente no que respeita à libertação de fundos e à contenção de despesas;
- As medidas de recuperação da situação financeira e de sustentabilidade do endividamento municipal, durante o período de vigência do contrato;
- Os objectivos a atingir no período do reequilíbrio e o seu impacte anual no primeiro quadriénio.

---

<sup>1</sup> **Lei n.º 2/2007**, de 15 de Janeiro, rectificada pela Declaração de Rectificação n.º 14/2007, de 15 de Fevereiro, e 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.



## Tribunal de Contas

---

**32.** O referido plano de reequilíbrio financeiro carecia de aprovação pelos Ministros das Finanças e da tutela das autarquias locais.

**33.** Os mesmos diplomas impunham que o plano de reequilíbrio financeiro contivesse, entre outros elementos:

- Descrição detalhada da totalidade das dívidas existentes na esfera do município à data da apresentação do respectivo plano, bem como a delimitação respeitante às dívidas a satisfazer por conta do mesmo;
- Previsão do período temporal necessário à recuperação da situação financeira do município, mediante redução do endividamento até aos limites legais;
- Apresentação das medidas específicas necessárias para atingir uma situação financeira equilibrada, nomeadamente no que respeita à contenção da despesa com o pessoal, durante o período do contrato de reequilíbrio financeiro;
- Apresentação de medidas de contenção da despesa corrente;
- Fixação da despesa de investimento;
- Definição de derramas e taxas de acordo com regras fixadas;
- A previsão de impacte orçamental, por classificação económica, das medidas aprovadas, para o período de vigência do plano de reequilíbrio financeiro;
- A demonstração do impacte anual nos planos e orçamentos das medidas, no primeiro quadriénio e no período de um ano para além do prazo do diferimento do empréstimo.

**34.** O contrato de reequilíbrio financeiro era celebrado entre o município e uma instituição de crédito, após aprovação do respectivo plano de reequilíbrio financeiro.



# Tribunal de Contas

---

35. O contrato deveria conter obrigatoriamente, entre as suas cláusulas, a identificação das dívidas discriminadas no plano de reequilíbrio financeiro aprovado a que o empréstimo se destinava.
36. Os empréstimos para reequilíbrio financeiro não podiam ter um prazo superior a 20 anos, incluindo um período de diferimento máximo de 5 anos.
37. O período de utilização do montante do empréstimo era de 6 meses a contar da data do visto do Tribunal de Contas.
38. Na vigência do contrato de reequilíbrio financeiro os municípios estavam obrigados a cumprir o plano de reequilíbrio financeiro.
39. A execução do plano de reequilíbrio era acompanhada trimestralmente pelo membro do Governo responsável pela área das autarquias locais.
40. Os desvios relativamente aos objectivos definidos no plano de reequilíbrio estavam sujeitos a sanções.

## **Dos mecanismos de recuperação financeira municipal na actual legislação**

41. Em 1 de Janeiro de 2014 entrou em vigor a Lei n.º 73/2013, de 3 de Setembro<sup>2</sup>, estabelecendo o novo regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais (RFALEI) e revogando a Lei n.º 2/2007 e o Decreto-Lei n.º 38/2008.
42. Esta nova lei previu que os municípios possam contrair empréstimos de médio e longo prazo para aplicação em investimentos ou para proceder de acordo com os mecanismos de recuperação financeira municipal.
43. Os mecanismos de recuperação financeira municipal consagrados no RFALEI são o saneamento financeiro e a recuperação financeira. Consoante o nível de

---

<sup>2</sup> Entretanto rectificada pela Retificação n.º 46-B/2013, de 1 de Novembro, e alterada pelas Leis n.ºs 82-D/2014, de 31 de Dezembro, 69/2015, de 16 de Julho, e 132/2015, de 4 de Setembro.



## Tribunal de Contas

---

desequilíbrio financeiro verificado a 31 de Dezembro de cada ano, assim os municípios aderirão a esses mecanismos de forma facultativa ou obrigatória.

**44.** O método de cálculo da dívida dos municípios foi modificado e a aplicação dos mecanismos é feita da seguinte forma:

- Se a dívida total municipal atingir ou ultrapassar a média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores, a autarquia pode contrair empréstimo para saneamento financeiro;
- Se a dívida total municipal ultrapassar 1,5 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores, a autarquia deve contrair empréstimo para saneamento financeiro;
- Se a dívida municipal, excluindo empréstimos, for superior a 0,75 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores, a autarquia deve contrair empréstimo para saneamento financeiro;
- Se a dívida total municipal se situar entre 2,5 e 3 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores, a autarquia é obrigada a contrair empréstimo para saneamento financeiro ou, em alternativa, a aderir ao procedimento de recuperação financeira;
- Se a dívida total municipal for superior a 3 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores, a autarquia considera-se em ruptura financeira e é obrigada a aderir ao procedimento de recuperação financeira.

**45.** O processo de recuperação financeira efectua-se por recurso ao Fundo de Apoio Municipal (FAM), que, mediante a celebração de contrato, presta assistência financeira aos municípios.

**46.** O recurso ao Fundo de Apoio Municipal é feito nos termos do RFALEI e da Lei n.º 53/2014, de 25 de Agosto, alterada pela Lei n.º 69/2015, de 16 de Julho, e



# Tribunal de Contas

---

traduz-se na celebração de um contrato entre o FAM e o município, denominado por Programa de Ajustamento Municipal (PAM).

47. O PAM deve conter um conjunto de medidas específicas e quantificadas com vista à diminuição programada da dívida municipal até ao limite legalmente admissível, que pode passar pela adopção de mecanismos de reequilíbrio orçamental (redução e racionalização da despesa, maximização da receita própria, existência de instrumentos de controlo interno, etc.), de reestruturação da dívida e de assistência financeira.

## **Das alterações efectuadas ao contrato de empréstimo em análise**

48. Como referimos acima na matéria de facto, o contrato de empréstimo celebrado com a Caixa Geral de Depósitos foi objecto de alterações em 2015, as quais consistiram em:

- Redução do seu valor em cerca de €2 500 000,00;
- Alargamento do prazo do empréstimo de 15 para 20 anos;
- Alteração do *spread* contratual de 5,75% para 3,75%;
- Novo plano de amortização, a terminar em Junho de 2035 (em vez de Julho de 2028);
- Nova listagem das facturas a satisfazer com o empréstimo. O número de facturas foi significativamente reduzido mas inclui agora bastantes documentos com data posterior à outorga do contrato (a lista anterior continha facturas com data até 12 de Julho de 2013 e a actual contém uma significativa percentagem de facturas datadas da segunda metade de 2013).

## **Do Plano de Reequilíbrio Financeiro e do seu ajustamento**



# Tribunal de Contas

---

49. Por sua vez, do plano de reequilíbrio financeiro e do seu ajustamento/actualização importa salientar:

- A declaração de desequilíbrio financeiro estrutural que precede a aprovação dos planos de reequilíbrio financeiro deve conter a análise detalhada da situação financeira do município. Quando instada para demonstrar essa análise, a autarquia remeteu a acta da reunião camarária em que a situação financeira do município foi discutida. Ora, nem essa discussão corresponde a uma análise técnico-financeira nem se pode concluir que tenha precedido o plano de reequilíbrio, como deveria;
- No ajustamento do plano de reequilíbrio financeiro, efectuado em 2015, foram introduzidas novas projecções, relacionadas com a alteração do montante dos empréstimos;
- Nesse ajustamento foram também alteradas as listagens de facturas em dívida, sendo que o plano inicial não continha referência a quaisquer facturas de 2013, que, ao invés, foram incluídas no empréstimo outorgado em Julho de 2013 e expandidas na alteração de 2015;
- Não obstante a não execução dos empréstimos contraídos ao abrigo do plano de reequilíbrio financeiro aprovado em 2012, o horizonte das projecções da versão ajustada em 2015 não foi alterado. Os mapas incluídos no plano ajustado contêm previsões somente até 2032. Como vimos, o contrato alterado vigoraria até 2035, não contemplando o plano de reequilíbrio financeiro ajustado os três últimos anos de vigência do contrato de reequilíbrio;
- Desconhece-se se as medidas preconizadas no plano para os anos de 2013, 2014 e 2015 foram concretizadas. A título de exemplo, refira-se que se prevê no plano ajustado que o prazo médio de pagamento fosse em 2013 de 75 dias e em 2014 e anos seguintes de 30 dias. No entanto, a autarquia reportou



# Tribunal de Contas

---

ao Tribunal que em 31 de Dezembro de 2014 esse prazo era de 135 dias e que no 2.º trimestre de 2015 era de 92 dias. Nesta matéria não houve a devida actualização.

- Também não se detecta que a programação da diminuição da dívida municipal até ao limite legalmente admissível tenha sido revista para ter em conta a alteração entretanto introduzida dos critérios de cálculo da dívida municipal.

## **Do regime aplicável ao contrato em apreciação e da conformidade do mesmo com esse regime**

**50.** A análise comparada do regime contido na anterior LFL e do consagrado no actual RFALEI facilmente nos conduz à conclusão de que, a partir de 1 de Janeiro de 2014:

- Os critérios para aplicação de mecanismos de saneamento ou de recuperação financeira são agora diversos, aferindo-se por indicadores e conceitos completamente novos;
- Inexiste a figura do contrato de empréstimo para reequilíbrio financeiro celebrado com uma instituição de crédito;
- Os planos que devem enquadrar e acompanhar os mecanismos de recuperação financeira obedecem também a exigências diferentes, em termos de conteúdo.

**51.** Não sendo, assim, possível fazer qualquer recondução do antigo mecanismo de reequilíbrio financeiro aos novos institutos para recuperação financeira municipal, torna-se crucial determinar qual o regime jurídico a que deve obedecer o presente contrato, o qual deve também balizar a análise da sua legalidade.



## Tribunal de Contas

---

- 52.** A autarquia defende e solicita que seja tido em conta o estabelecido no artigo 86.º do RFALEI. Este artigo determina que para os contratos de saneamento e reequilíbrio existentes à data de entrada em vigor da lei (1 de Janeiro de 2014) se apliquem as disposições constantes da Lei n.º 2/2007 e do Decreto-Lei n.º 38/2008.
- 53.** O contrato de reequilíbrio financeiro em análise foi outorgado em 12 de Julho de 2013. Caso tivesse sido mantido e executado, não temos dúvidas de que se lhe deveria aplicar o regime daqueles diplomas legais.
- 54.** No entanto, sucede que o contrato em causa não só não foi executado como foi significativamente alterado.
- 55.** O que se pretende agora que este Tribunal aprecie não é a versão de Julho de 2013, mas sim a versão alterada em Junho de 2015, já na vigência do novo regime jurídico.
- 56.** A autarquia alega que as alterações introduzidas “*não alteram a finalidade ou substância do contrato e encontram-se contidas na autorização concedida através do Despacho n.º 4373/2013*”.
- 57.** É certo que a finalidade geral do contrato se mantém. No entanto, face à alteração significativa do seu valor, do seu prazo, da remuneração fixada, do plano de amortização e das dívidas que visa satisfazer, dificilmente se pode considerar que a sua substância não sofreu alteração. Todos estes elementos são elementos caracterizadores de um empréstimo e, tendo sido todos alterados, parece mais adequado concluir que não estamos perante o mesmo contrato, mas antes perante um outro contrato.
- 58.** O disposto no artigo 86.º do RFALEI terá pretendido salvaguardar uma adequada transição no tempo de regimes que poderiam conflitar, assegurando a execução sem perturbações de contratos completados ao abrigo do regime anterior. Não terá tido certamente em vista a salvaguarda de contratos feitos mas não executados e que, agora, decorrido um lapso considerável de tempo, num contexto legal



## Tribunal de Contas

---

completamente diferente, se alteram de forma tão significativa que se descaracterizam.

- 59.** Acresce que, mesmo que aceitássemos estar perante o mesmo contrato e reconhecêssemos que lhe deveríamos aplicar o regime da LFL e do Decreto-Lei n.º 38/2008, não poderíamos concluir que ele respeitasse as regras aplicáveis.
- 60.** Em primeiro lugar, e ao contrário do que a autarquia alega, ele não se conforma com a autorização constante do Despacho n.º 4373/2013. Esse despacho aprovou o plano de reequilíbrio financeiro então apresentado e o próprio despacho afirmou claramente que o contrato a celebrar deveria obrigatoriamente conformar-se com esse plano, nomeadamente quanto ao elenco de dívidas a satisfazer.
- 61.** Esta conformação decorria, aliás, da lei aplicável. Como acima referimos, nos termos da legislação então em vigor (artigos 11.º e 13.º do Decreto-Lei n.º 38/2008), o plano de reequilíbrio financeiro deveria conter a descrição detalhada da totalidade das dívidas existentes na esfera do município à data da sua apresentação, bem como a delimitação respeitante às dívidas a satisfazer por conta do mesmo, e o contrato de reequilíbrio deveria conter, obrigatoriamente, entre as suas cláusulas, a identificação das dívidas discriminadas no plano de reequilíbrio financeiro aprovado, a que o empréstimo de destinava.
- 62.** Assim, embora a autarquia dispusesse de alguma latitude para a contratação do empréstimo de reequilíbrio financeiro, essa latitude pressupunha uma adequação completa ao plano aprovado.
- 63.** Ora, o que, na prática, sucedeu foi, não a conformação do contrato com o plano aprovado ministerialmente mas, antes, a alteração do contrato e o consequente ajustamento do plano para com ele se conformar (sem nova aprovação ministerial). O inverso, pois, do que o despacho determinou. Esta prática envolveu, designadamente, a alteração do universo das dívidas a satisfazer, incluindo-se facturas relativas a todo o ano de 2013, que não constavam do plano aprovado (que



## Tribunal de Contas

---

apenas continha facturas com data até final de 2012). Admitiríamos, até, que pudesse haver ajustamentos da listagem, em face de eventuais erros detectados. Situação muito diferente é a de acrescentar um ano inteiro de dívidas, que não estava abrangido no plano aprovado. O que, claramente, a lei não consentia.

- 64.** Acresce que, mesmo que o contrato (quer na sua versão inicial quer na sua versão revista) se conformasse com o plano aprovado, ainda assim esse plano haveria de respeitar as normas aplicáveis da LFL e do Decreto-Lei n.º 38/2008.
- 65.** Estes diplomas estabeleciam que o plano de reequilíbrio financeiro deveria conter vários elementos, entre os quais a identificação e impacto das medidas de recuperação para todo o período de vigência do contrato de reequilíbrio. Ora, como vimos, não há uma correspondência entre o contrato de empréstimo agora alterado (com termo em 2035) e o plano de reequilíbrio (mesmo após ajustamento), que apenas contém projecções até 2032.
- 66.** O plano contém ainda outras insuficiências que já apontámos, ligadas à falta de análise da situação financeira do município, ao não ajustamento dos objectivos e projecções à evolução real da situação nos exercícios entretanto já decorridos e à desconsideração de novos condicionamentos legais (como é o caso de novos critérios para os limites de endividamento).
- 67.** Há, pois, desajustamentos entre o contrato submetido à apreciação deste Tribunal, o plano de reequilíbrio apresentado e a realidade, que obstarão à aceitação do mesmo face à legislação que se pretende aplicar.
- 68.** Consideramos, no entanto, que o contrato agora submetido à fiscalização prévia deste Tribunal foi alterado em termos tais em Junho de 2015 que deve ser considerado como um novo contrato celebrado nessa data.
- 69.** Assim sendo, deve aplicar-se-lhe o regime constante do RFALEI.



## Tribunal de Contas

---

- 70.** Face à evolução da sua situação financeira (que, de resto, por muito positiva, se saúda), constata-se que o *ratio* da dívida total do município é, agora, de **1,86** vezes o valor da receita corrente líquida dos últimos três anos. Nos termos do disposto no artigo 58.º, n.º 1, do RFALEI, a autarquia deve, assim, contrair empréstimo para *saneamento financeiro*.
- 71.** Por outro lado, o RFALEI não contempla a figura do contrato de empréstimo para reequilíbrio financeiro, sendo outros os mecanismos para situações financeiramente mais gravosas.
- 72.** Termos em que se conclui que o contrato de empréstimo em apreço não é admitido pela lei aplicável, violando o estabelecido nos artigos 51.º, n.º 1, e 58.º, n.º 1, do RFALEI.

### **Das ilegalidades verificadas**

- 73.** Os artigos 51.º, n.º 1, e 58.º, n.º 1, do RFALEI, cuja disciplina foi violada, são de inquestionável natureza financeira.
- 74.** A violação directa de normas financeiras constitui motivo para a recusa do visto, conforme estabelece a alínea b) do n.º 3 do referido artigo 44.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC)<sup>3</sup>.
- 75.** Nos termos do estabelecido no artigo 4.º, n.º 2, do RFALEI e no artigo 59.º, n.º 2, alínea c), da Lei n.º 75/2013, de 12 de Setembro (contendo o regime jurídico das autarquias locais)<sup>4</sup>, são nulas as deliberações dos órgãos do município que determinem ou autorizem a realização de despesas não permitidas por lei. É essa a

---

<sup>3</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.

<sup>4</sup> **Lei n.º 75/2013**, de 12 de Setembro, rectificada pelas Rectificações n.ºs 46-C/2013, de 1 de Novembro, e 50-A/2013, de 11 de Novembro, e alterada pelas Leis n.ºs 25/2015, de 30 de Março, e 69/2015, de 16 de Julho.



# Tribunal de Contas

---

situação das deliberações que decidiram recorrer a um mecanismo creditício, com encargos públicos, que a lei não prevê nem admite.

- 76.** Assim, nos termos do disposto nos artigos 283.º, n.º 1, e 284.º, n.º 2, do Código dos Contratos Públicos, e no artigo 161.º, n.º 2, alínea k), do Código do Procedimento Administrativo, o contrato em apreciação está também ferido de nulidade.
- 77.** A nulidade é fundamento da recusa de visto, nos termos do estabelecido na alínea a) do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC<sup>5</sup>.
- 78.** Acresce que a desconformidade do contrato com a lei aplicável implica a alteração do resultado financeiro, já que, a não ser celebrado como se impunha, não ocorreria a reconfiguração da dívida municipal nem a despesa pública envolvida.
- 79.** Ocorre, pois, também o fundamento de recusa de visto previsto no artigo 44.º, n.º 3, alínea c) da referida LOPTC.

---

<sup>5</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.



## **III. DECISÃO**

**Pelos fundamentos indicados, e nos termos do disposto nas alíneas a), b) e c) do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC, acordam os Juízes do Tribunal de Contas, em Subsecção da 1.ª Secção, em recusar o visto ao contrato acima identificado.**

**Não são devidos emolumentos nos termos do artigo 8º, alínea a), do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas.**

Lisboa, 17 de Dezembro de 2015

Os Juízes Conselheiros,

(Helena Abreu Lopes - Relatora)

(João Figueiredo)

(Alberto Fernandes Brás)

O Procurador-Geral Adjunto