

Secção -1.ªS/PL
Data: 10/07/2018
Recurso ordinário: 11/2017
Processo: 626, 627 e
628/2017

TRANSITADO EM JULGADO 10-09-2018

RELATOR: Alziro Antunes Cardoso

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

I – RELATÓRIO

1. O Município de *Setúbal* interpôs recurso ordinário, para o Plenário da 1.ª Secção, do Acórdão n.º 7/2017 – 1.ª S/SS, de 10 de *julho*, que recusou o visto a três contratos de empréstimo destinados a saneamento financeiro, celebrados, em 7, 10 e 13 de fevereiro de 2017, pelo prazo de 14 anos, entre aquela autarquia e:
 - a) a Caixa de Crédito Agrícola Mútuo da Costa Azul, CRL, pelo valor de €10.000.000,00;
 - b) o Banco Popular Portugal, SA, pelo valor de € 2.500.000,00;
 - c) e o Novo Banco, pelo valor de € 2.500.000,00.

2. A recusa de visto aos referidos contratos nos termos do disposto nas alíneas a), b) e c) do n.º 3 do artigo 44.º da Lei de Organização e Processo no Tribunal de Contas (LOPTC), fundamentou-se na violação dos contratos de empréstimo para saneamento financeiro do disposto nas seguintes disposições legais:
 - Os artigos 51.º, n.º 1, e 58.º, n.ºs 1, 2 e 3, do RFALEI, por não se verificar, a 31 de dezembro de 2016, nenhum dos possíveis pressupostos legais para a sua contratação;
 - O artigo 58.º, n.º 1, do RFALEI, por não se especificar quais os passivos consolidados;
 - Os artigos 58.º, n.º 5, e 59.º do mesmo RFALEI, por insuficiência do estudo e do plano de saneamento financeiro associado aos empréstimos para justificar e quantificar a necessidade dos mesmos e o respetivo prazo;

- Os artigos 58.º, n.º 4, 52.º e 58.º, n.ºs 1 e 2, da mesma lei, por, ao se admitir a consolidação de dívidas vencidas após o período de aferição do montante da dívida total do município e ao se terem aumentado os fundos disponíveis em 2016 e 2017 com base nos empréstimos, não se garantir que eles não aumentem essa dívida;

- O artigo 12.º, n.º 1, alínea c), do Decreto-Lei n.º 322/85 ou o artigo 15.º, n.º 1, alínea c) do Decreto-Lei n.º 38/2008, por os contratos não poderem ser contraídos na vigência dos contratos de reequilíbrio financeiro celebrados pelo município em 2004.

3. Inconformado, o Município de Setúbal interpôs recurso, tendo na sua alegação, formulado as seguintes conclusões:

1.ª - Quando foi proferida a decisão recorrida já se haviam formado atos tácitos de visto, nos termos do artigo 85.º, da Lei 98/97 de 26 de agosto, pois já tinham decorrido 36 dias desde os pedidos iniciais, descontados os sábados, domingos e feriados, além do período em que o processo não esteve no tribunal

2.ª - O prazo mencionado no artigo 85.º, conta-se nos termos da al. b), do art.º 279.º, do Código Civil;

3.ª - Não tendo o requerente da fiscalização prévia constituído advogado, por aplicação do n.º 1, do artigo 249.º, do C. P. C., tem-se por notificado no terceiro dia posterior ao do registo ou no primeiro dia útil seguinte a esse, quando o não seja;

4.ª - A leitura literal do n.º 3, do artigo 85.º, citado, sem o concatenar com o artigo 279.º, al. b), do Código Civil e com o n.º 1, do artigo 249.º, do C. P. C., dele extraíndo norma que despreze tal ligação, é inconstitucional, por violação, nomeadamente, dos princípios da certeza e segurança jurídicas da tutela da confiança legítima, aflorados, entre outros, nos artigos 18.º e 20.º, da CRP;

5.ª - A tolerância de ponto conta para o efeito da contagem do prazo de formação do ato tácito de visto, por ser dia em que os serviços podem laborar normalmente;

6.ª - O feriado municipal está nas mesmas condições, até por que, a lei não o equipara ao feriado nacional e os seus efeitos esgotam-se na circunscrição territorial em causa, não transcendendo a sua aplicação os limites do município;

7.ª - O feriado municipal tem um regime legal diverso do regime legal dos feriados nacionais, não sendo, sequer, obrigatório, nos termos do n.º 1, do artigo 235.º, do Código do Trabalho;

8.ª - É erróneo o decidido relativamente à putativa violação dos artigos 51.º, n.º 1 e 58.º, n.ºs 1, 2 e 3, do R. F. A. L. E. I., pois que, o momento relevante para o apuramento dos ratios financeiros

é o da adesão ao mecanismo de saneamento financeiro e não o da outorga dos contratos dos empréstimos, ou seja, 31 de dezembro de 2015;

9.ª - Recorre-se da interpretação efetuada pelo Tribunal de Contas relativa às disposições constantes do artigo 58.º, n.º 1, do R. F. A. L. E. I., porquanto no P. S. F. e no ofício cuja entrada foi registada em 12 de junho de 2017, sob o n.º 9794/2017, foi especificado que os passivos a consolidar correspondem, exclusivamente, às dívidas vencidas de curto prazo por ordem de maturidade;

10.ª - Recorre-se da afirmação produzida pelo Tribunal de Contas de violação do disposto nos artigos 58.º, n.º 5 e 59.º, do referido R. F. A. L. E. I., relativa à insuficiência do Estudo e do P. S. F. associado aos empréstimos para justificar e quantificar a necessidade dos mesmos, na medida em que, em vários momentos e mesmo em simultâneo com a aprovação dos supramencionados instrumentos pelos Órgãos Executivo e Deliberativo foram apresentadas as razões de tal indispensabilidade;

11.ª - Acresce ainda que, no ofício cuja entrada foi registada em 12 de junho de 2017, sob o n.º 9794/2017, ficou perfeitamente justificada a necessidade de adesão ao mecanismo de recuperação financeira prevista no artigo 58.º, do R. F. A. L. E. I.;

12.ª - O legislador não pretende restringir a possibilidade de as autarquias recorrerem aos mecanismos de recuperação financeira, limitando o período de decisão a uns escassos dois meses após a aprovação da conta de gerência do ano tido como referência para a identificação dos ratios relevantes, que seria o caso de se aplicar a jurisprudência do acórdão recorrido aos casos da vida concreta;

13.ª - Até por mera interpretação literal do n.º 2, do artigo 57.º, do R. F. A. L. E. I. se conclui que, os ratios relevantes são os relativos ao ano anterior ao da adesão e não ao ano anterior ao da celebração do contrato;

14.ª - A lei fala de adesão, a lei não fala de contratação, pelo que, é abusivo e ilegal entendimento que faça coincidir ambos os conceitos;

15.ª - Recorre-se ainda do entendimento do acórdão relativo à obrigatoriedade do P. S. F. evidenciar a justificação para a escolha do prazo de vigência do empréstimo, pois o artigo 59.º, do R. F. A. L. E. I. apenas determina que o P. S. F. deve demonstrar que, no prazo estabelecido, o município atinge, de forma sólida e sustentável, uma situação de equilíbrio financeiro, definindo apenas o prazo máximo do empréstimo, não sendo efetuada qualquer referência à obrigação de ser definido um prazo inferior aquele;

16.ª - Recorre-se da interpretação do acórdão relativa à violação das disposições constantes dos artigos 52.º e 58.º, n.ºs 1, 2 e 4, do R. F. A. L. E. I., uma vez que, é intenção manifesta do Município de Setúbal a sujeição às restrições inerentes aos mecanismos de recuperação financeira, sendo a

respetiva adesão um assumir voluntário do cumprimento obrigatório de um conjunto de limitações legais relativas à contratação de novos empréstimos e ao eventual aumento da dívida total;

17.ª - Mais se recorre do entendimento do tribunal relativo à limitação das dívidas vencidas a incluir na relação de documentos a satisfazer com o produto dos empréstimos de saneamento financeiro.

Entende o Tribunal que o disposto no n.º 4, do artigo 58.º, do R. F. A. L. E. I. apenas poderá ser assegurado se forem exclusivamente incluídas dívidas vencidas à data de determinação do desequilíbrio financeiro, o que, no caso, corresponde a 31 de dezembro de 2015.

Entende o recorrente que a aferição do cumprimento das disposições do n.º 4, do artigo 58.º, do R. F. A. L. E. I. pode ser feita com o recurso a outros meios, designadamente pela Ficha do Município emitida trimestralmente pela D. G. A. L., pelo que, desde que sejam cumpridos o limite da dívida estabelecido na referida norma legal, bem como a ordem de maturidade das dívidas vencidas, por força da prevalência da L. C. P. A., devem ser consideradas as dívidas vencidas até à data de obtenção do visto do Tribunal de Contas;

18.ª - Enfatiza-se o facto do artigo 13.º da L. C. P. A. atribuir carácter imperativo às disposições previstas nos artigos 3.º a 9.º e 11.º da mesma lei, prevalecendo as mesmas sobre quaisquer outras normas legais que disponham em contrário, verificando-se assim que, o Município de Setúbal se encontra impedido de congelar o pagamento das dívidas vencidas em 31 de dezembro de 2015, sob pena de aumentar os Pagamentos em Atraso;

19.ª - Caso a decisão recorrida se mantivesse, o Município de Setúbal passaria, automaticamente, a violar as disposições legais da L. C. P. A., dado o carácter imperativo absoluto da L. C. P. A.;

20.ª - Recorre-se da decisão no segmento em que se dispõe que a Câmara Municipal de Setúbal não pode contrair contratos na vigência dos contratos de reequilíbrio financeiro celebrados pelo Município em 2004 na medida em que, o Decreto-Lei n.º 38/2008, de 7 de Março, ao revogar o Decreto-Lei n.º 322/85, de 6 de Agosto, diploma ao abrigo do qual os Contratos de Reequilíbrio Financeiro foram celebrados, inclui uma norma transitória – no seu artigo 22.º - que dispõe inequivocamente no sentido de que o novo diploma se aplica aos contratos anteriormente celebrados apenas no que respeita ao seu acompanhamento;

21.ª - O Decreto-Lei n.º 322/85, de 6 de agosto, distinguia com grande clareza dois documentos: o contrato de reequilíbrio financeiro e o plano de reequilíbrio financeiro; dispondo que, a celebração de contratos de reequilíbrio financeiro dependia da elaboração do plano de reequilíbrio financeiro – Cf. artigo 3.º;

22.^a - O plano de reequilíbrio financeiro elaborado pelo Município de Setúbal e aprovado nos termos legais foi elaborado com um horizonte de 5 anos após a respetiva celebração, atento o disposto no n.º 3, do artigo 3.º, do Decreto-Lei n.º 322/85, de 6 de agosto;

23.^a - Ora a obrigação de não contrair empréstimos nem assumir encargos que não estejam previstos no plano de reequilíbrio financeiro perdurou enquanto o plano de reequilíbrio financeiro existiu, isto é, pelo prazo de cinco anos, o qual terminou em 2008;

24.^a - Recorre-se do segmento decisório segundo o qual não se terá demonstrado que tenha sido dado cumprimento ao disposto no artigo 49.º, n.º 6, do R. F. A. L. E. I., porque, com o ofício de remessa do processo a fiscalização prévia ao Tribunal de Contas, foi incluída fotocópia autenticada da ata da qual consta a deliberação da Assembleia Municipal de Setúbal – Cf. nos autos, o anexo com a referência Doc. 8;

25.^a - Bem assim como se pode observar na declaração com a identificação do número de membros do órgão deliberativo em efetividade de funções, nos termos do n.º 3, do artigo 19.º da Resolução do Tribunal de Contas - anexo XVI, ao ofício cuja entrada foi registada em 12 de junho de 2017, sob o n.º 9794/2017;

26.^a - Recorre-se ainda da decisão do tribunal segundo a qual as deliberações municipais e os contratos nelas fundados autorizaram a realização de despesas não permitidas por lei, uma vez que a mesma não corresponde à verdade, conforme evidenciado no supra;

27.^a - Recorre-se ainda da decisão do tribunal segundo a qual as deliberações em causa deram origem a um resultado financeiro substancialmente diferente aquele que seria verificado sem a realização das mesmas, uma vez que, conforme demonstrado, esta situação não corresponde à realidade;

28.^a - Recorre-se ainda da decisão na medida em que esta afirma que se os contratos não tivessem sido celebrados não ocorreria a reconfiguração da dívida municipal, nem a despesa pública envolvida, porquanto, esta afirmação não corresponde à realidade, tendo sido evidenciado que o Município de Setúbal tem encetado um conjunto de medidas tendentes a minimizar o desequilíbrio financeiro, mas que, este, apenas pode ser extinto definitivamente a curto ou médio prazo pelo recurso ao saneamento financeiro, a que o município ficará vedado caso a decisão se mantivesse. Conclui, em síntese, que o acórdão recorrido violou, entre outros, os dispositivos legais constantes dos seguintes artigos: 18.º e 20.º, da C. R. P.; 9.º e 279.º do Código Civil; 249.º do Código de Processo Civil; 235.º do Código do Trabalho; 85.º da Lei 98/7 de 26 de agosto; 14.º, 40.º, 43.º, 47.º a 49.º, 52.º e 56.º a 60.º do R. F. A. L. E. I. aprovado pela Lei 73/13, de 12 setembro.; 10.º, 11.º, e 28.º da L. E. O., Lei 151/15, de 11 setembro.; 3.3.1. al. d) do POCAL, aprovado pelo Decreto-Lei 54-A/99, de 22 fevereiro.; 3.º e 4.º da L. C. P. A.; e 4.º do Decreto-Lei n.º 127/12.

E que, em consequência, deve ser dado provimento ao recurso, revogando-se o acórdão recorrido e substituindo-se por outro que conceda o visto aos contratos em causa, seja por via tácita, seja expresso.

5. O Ministério Público emitiu parecer no sentido da improcedência do recurso e da confirmação integral do acórdão recorrido.

II- Questões a decidir

6. O objeto do recurso é delimitado pelas conclusões das alegações do recorrente (cf. artigos 635.º, n.º 4, e 639.º 1 e do Código de Processo Civil, supletivamente aplicáveis nos termos do artigo 80.º da LOPTC), sem prejuízo do conhecimento das questões cujo conhecimento oficioso se imponha (cf. artigo 608.º, n.º 2, *ex vi* do artigo 663.º, n.º 2, do CPC). Por outro lado, conforme resulta dos citados artigos 608.º n.º 2 e 663.º n.º 2, do CPC, o tribunal *ad quem* apenas está obrigado a resolver as questões que sejam submetidas à sua apreciação, e não a apreciar todos os argumentos produzidos nas alegações de recurso (e suas conclusões), e não tem de se pronunciar sobre as questões cuja decisão fique prejudicada pela solução dada a outras.
7. Assim, e de acordo com o teor das conclusões das alegações de recurso extraem-se as seguintes questões essenciais a dirimir:
 - a) se ocorreu a invocada formação do visto tácito;
 - b) se deve ser alterada a decisão sobre a matéria de facto, na parte em que considerou não se ter comprovado que a deliberação da assembleia municipal que aprovou a contratação dos empréstimos, bem como o estudo sobre a situação financeira do município e o plano de saneamento financeiro a eles associada, tenha sido tomada por maioria absoluta dos membros da Assembleia Municipal em efetividade de funções;
 - c) E se, em face da apurada situação fáctica, se verificam os pressupostos legais para a celebração dos contratos de empréstimo submetidos a fiscalização prévia.

III.FUNDAMENTAÇÃO

A) Da (in)verificação da invocada formação de visto tácito

8. Cumpre antes de mais conhecer da invocada formação de visto tácito com fundamento no alegado decurso do prazo perentório a que alude o artigo 85.º, n.º 1, da LOPTC.

9. Com interesse para o conhecimento da alegada formação de visto tácito, consideram-se assentes, através dos elementos constantes dos autos, os seguintes factos:
- a) O processo de fiscalização prévia deu entrada no Tribunal de Contas no dia 24-02-2017;
 - b) Foi devolvido no dia 14.03.2017, para prestação de esclarecimentos e junção de elementos instrutórios;
 - c) Reentrou neste Tribunal no dia 12-06-2017;
 - d) A decisão de recusa de visto foi proferida no dia 10 de julho de 2017;
 - e) E foi comunicada ao Município de Setúbal, na mesma data – 10 de julho de 2017 -, por meio de fax.
10. De acordo com o n.º 1 do citado artigo 85.º da LOPTC «Os atos, contratos e demais instrumentos jurídicos remetidos ao Tribunal de Contas para fiscalização prévia consideram-se visados ou declarados conformes se não tiver havido decisão de recusa de visto no prazo de 30 dias após a data do seu registo de entrada...».
- O n.º 2 do mesmo artigo estabelece que «A decisão de recusa de visto, ou pelo menos o seu sentido, deve ser comunicada no próprio dia em que foi proferida».
- E nos termos do n.º 3 da mesma disposição legal «O prazo do visto tácito corre durante as férias judiciais, mas não inclui sábados, domingos ou dias feriados, e suspende-se na data do ofício que solicite quaisquer elementos ou diligências instrutórias até à data do registo de entrada no Tribunal do ofício com a satisfação desse pedido.».
11. Assim, e de acordo com o artigo 6.º as instruções sobre a organização dos processos de fiscalização prévia aprovadas, em plenário, da 1.ª Secção, no âmbito da competência atribuída pela alínea b) do n.º 1 do artigo 77.º da LOPTC, constantes do anexo à Resolução do Tribunal de Contas n.º 14/2011 (publicada no DR, II Série, de 16 de Agosto), a contagem do prazo a que se refere o citado n.º 1 do artigo 85.º inicia-se no primeiro dia útil seguinte ao do registo do processo na DGTC, suspende-se na data de ofício da DGTC em que se solicite quaisquer elementos ou diligências instrutórias e é retomada no dia útil seguinte à data do registo de reabertura do processo na DGTC feita com o ofício de resposta da entidade, desde que acompanhado do documento submetido a fiscalização prévia.

12. Nos termos do artigo 122.º, n.º 2, da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas¹ sem prejuízo do disposto nos números seguintes ou em lei especial, é aplicável aos trabalhadores que exercem funções públicas o regime de feriados estabelecido no Código do Trabalho.
O n.º 3 do mesmo artigo estabelece que «É observado o feriado municipal das localidades.»
E o n.º 4 da mesma disposição legal que «A observância da Terça-Feira de Carnaval como dia feriado depende de decisão do Conselho de Ministros ou dos órgãos de governo próprio das regiões autónomas, sendo nulas as disposições de contrato ou de instrumentos de regulamentação coletiva de trabalho que disponham em contrário»
13. Nos termos do n.º 1 do artigo 234.º do Código do Trabalho, são feriados obrigatórios, os dias 1 de janeiro, de Sexta-Feira Santa, de Domingo de Páscoa, 25 de abril, 1 de maio, de Corpo de Deus, 10 de junho, 15 de agosto, 5 de outubro, 1 de novembro, 1, 8 e 25 de dezembro.
14. Estabelecendo o n.º 1, do artigo 235.º do mesmo código, sob a epígrafe “Feriados facultativos” que «Além dos feriados obrigatórios, podem ser observados a título de feriado, mediante instrumento de regulamentação coletiva de trabalho ou contrato de trabalho, a terça-feira de Carnaval e o feriado municipal da localidade.».
15. O dia 28 de fevereiro de 2017 foi dia de Carnaval, defendendo o Recorrente que deve ser considerado para contagem do prazo, por não ser feriado obrigatório.
16. Foi concedida tolerância de ponto aos trabalhadores que exercem funções públicas (cf. Despacho n.º 1669/2017, publicado do DR, 2.ª série, de 22 de fevereiro de 2017).
17. Mas entendemos que, tal como defende o Recorrente, por não ser feriado obrigatório, o prazo do visto tácito não se suspendeu nesse dia.
18. Com efeito, a questão de saber se a “tolerância de ponto” deve ou não ser equiparada a “feriado” e portanto se deve ou não suspender a contagem dos prazos contados em dias úteis, tem merecido resposta quase unânime por parte da jurisprudência no sentido de que a contagem dos prazos não se suspende nos dias de “tolerância de ponto”, exceto se esse dia coincidir com o último dia para a prática do ato, caso em que se considera que há justo impedimento para que o ato possa ser praticado no dia útil seguinte. Posição seguida pelo plenário das Secções Criminais do Supremo Tribunal de Justiça, de 10 de outubro de 1996

¹ Lei n.º 34/2014, de 20 de junho.

(acórdão n.º 8/96, publicado no DR, I Série - A, de 2 de novembro do mesmo ano, que fixou a seguinte jurisprudência: “A tolerância de ponto não se integra no conceito de feriado. A tolerância de ponto não reúne, pois, os pressupostos para, por integração analógica, poder ser subsumida na previsão do artigo 144.º, n.ºs 1 e 3, do Código de Processo Civil. Porém, se o dia de tolerância de ponto coincidir com o último dia do prazo para prática do ato, considera-se existir justo impedimento, nos termos do artigo 146.º n.º2, do Código de Processo Civil, para que o ato possa ser praticado no dia imediato.”

19. Mas não tem razão quando defende que deve ser contado o dia 13 de junho, feriado municipal de Lisboa, cidade em que se situa a sede do Tribunal, pelo que o referido dia 13 de junho não é dia útil para efeitos da contagem do prazo do visto tácito.
20. Tendo o processo sido devolvido no dia 12 de junho e sendo o dia 13 feriado em Lisboa (situação diversa da tolerância de ponto concedida no dia de Carnaval), o prazo só voltou a contar a partir do dia 14 de junho, primeiro dia útil seguinte à data do registo de reabertura do processo.
21. A posição defendida pelo Recorrente, no sentido de que o prazo não se suspendeu na data do ofício que devolveu o processo e solicitou esclarecimentos e elementos instrutórios não tem o mínimo de apoio na lei dado que, ao contrário do defendido pelo Recorrente, estabelece que o prazo do visto tácito se suspende na data do ofício que solicite quaisquer elementos ou diligências instrutórias até à data do registo de entrada no Tribunal do ofício com a satisfação desse pedido.
22. Nem faria sentido que outra fosse a solução, dado que devolvido o processo, o Tribunal deixa de poder impulsionar o prosseguimento da respetiva tramitação.
23. Ao contrário do defendido pelo Recorrente a suspensão do prazo na data do ofício de devolução não viola qualquer direito ou princípio constitucional.
24. Violação que não se vislumbra, nem o Recorrente concretiza, limitando-se, a invocar, sem fundamento, a violação dos princípios consagrados nos invocados artigos 18.º e 20.º da CRP.
25. A data da receção só releva para efeitos de contagem do prazo para a devolução do processo ao Tribunal, fixado no n.º 2, do artigo 80.º, da LOPTC, contando-se, nos casos a que é aplicável, a partir da data da receção.

26. É, pois, totalmente destituída de fundamento, a argumentação do Recorrente no sentido da aplicação do artigo 249.º do CPC, para efeitos de contagem do prazo do visto tácito.
27. Assim, tendo presente os factos supra indicados, as normas legais aplicáveis e tendo em conta o acima exposto, ainda que conforme defende o Recorrente deva ser contado o dia de Carnaval é fácil concluir que não se formou visto tácito.
28. Com efeito, verifica-se que:
De 24-02-2017 a 14-03-2017 (data da devolução do processo), tendo em conta que o primeiro dia útil seguinte á entrada e registo do processo foi o dia 27/02, contando o dia de Carnaval e descontando os sábados e domingos, decorreram 12 dias;
- E de 14 de junho de 2017 (data do registo de reabertura e primeiro dia útil seguinte à devolução do processo) a 10 de julho de 2017, descontando o dia 15 de junho (feriado obrigatório - Corpo de Deus), decorreram 18 dias.
29. Donde decorre que o Acórdão que recusou o visto foi proferido e comunicado no último dia do prazo, improcedendo a invocada formação de visto tácito.

– DE FACTO

A) Impugnação parcial da decisão sobre a matéria de facto

30. O Recorrente impugnou parcialmente a decisão sobre a matéria de facto, defendendo que a documentação junta ao processo de fiscalização prévia impunha decisão diversa quanto à matéria constante do ponto 10 da decisão recorrida, do qual consta que:
«Não se comprovou que esta decisão tenha sido tomada por maioria absoluta dos membros da Assembleia Municipal em efetividade de funções.»
31. Facto negativo que se refere à deliberação mencionada no ponto 9, no qual foi considerado assente que: *«A contratação dos empréstimos, bem como o estudo sobre a situação financeira do município e o plano de saneamento financeiro a eles associados, foram aprovados pela Assembleia Municipal de Setúbal em 21 de outubro de 2016.»*
32. Alega o Recorrente que com a remessa do processo de fiscalização prévia a este Tribunal juntou cópia autenticada da deliberação da Assembleia Municipal que aprovou a contratação dos empréstimos, bem como o estudo sobre a situação financeira do município e o plano financeiro a eles associado.

33. E que na sequência de devolução pelo DECOP, dando cumprimento ao que lhe foi solicitado, juntou declaração com a identificação do número de membros do órgão deliberativo do município em efetividade de funções, exigida pelo n.º 3, do artigo 19.º, da Resolução do Tribunal de Contas n.º 14/2011².
34. Conclui que, ao invés do que foi decidido, resulta demonstrado através dos referidos documentos que a referida deliberação foi aprovada pela maioria dos membros da Assembleia Municipal de Setúbal em efetividade de funções.
Vejamos:
35. Foi efetivamente junta declaração com a identificação e nome dos membros da assembleia municipal em efetividade de funções, no total de 38.
36. Porém, ao contrário do que alega não foi junta ao processo de fiscalização prévia cópia da ata da assembleia ou qualquer outro documento que permitisse saber o número de membros presentes na dita assembleia, nem quantos se abstiveram ou votaram contra a deliberação a que se refere o referido ponto 9 da matéria de facto assente, comprovada através da certidão junta ao processo de fiscalização prévia.
37. A ata da sessão que aprovou a contratação dos empréstimos em causa só foi junta com o requerimento de recurso.
38. E só com a junção da cópia da referida ata, em conjunto com a declaração com a identificação do número de membros do órgão deliberativo do município em efetividade de funções, resultou demonstrado que a deliberação foi aprovada pela maioria dos membros da assembleia municipal em efetividade de funções.
39. À data em que foi proferida a decisão recorrida, tal como consta do impugnado ponto 8, não resultava demonstrada através dos elementos juntos aos autos a aprovação da deliberação por maioria absoluta *dos membros da Assembleia Municipal em efetividade de funções*.
40. Tendo, entretanto, sido junta a cópia que como se referiu, em conjunto com a referida declaração, prova o facto considerado não demonstrado no referido ponto 8, coloca-se a questão de saber se o referido documento, pode/deve com vista a repor a verdade material,

² Publicada no DR, 2.ª Série de 16/08/2011.

ser considerado no âmbito da apreciação e decisão do recurso, enquanto elemento probatório novo, não considerado pela decisão recorrida, por não constar do processo quando esta foi proferida.

41. Sob a epígrafe “Tramitação”, o art.º 99.º, n.º 5, da Lei n.º 98/97, de 26.08, dispõe que o Relator poderá ordenar as diligências indispensáveis à decisão do recurso.
42. Por outro lado, o art.º 100.º, n.º 2, daquela Lei, sob a epígrafe “Julgamento”, estabelece que «nos processos de fiscalização prévia o Tribunal pode conhecer de questões relevantes para a concessão ou recusa do Visto, mesmo que não abordadas na decisão recorrida ou na alegação do recorrente, se suscitadas pelo Ministério Público no respetivo Parecer, cumprindo-se o disposto no art.º 99.º, n.º 3.
43. Da disciplina contida nos citados artigos 99.º, n.º 5 e 100.º, n.º 2 da L.O.P.T.C., logo se intui que os poderes decorrentes de tais normas exibem maior vastidão e flexibilidade do que os contidos nas regras correspondentes [vd. art.ºs 640.º e 641.º] constantes do Código de Processo Civil.
44. Enquanto no domínio do Código de Processo Civil (vd. artigos 640.º e 662.º do CPC e os ónus impostos ao recorrente) a alteração da matéria de facto fixada em 1.ª instância pressupõe que do processo constem todos os elementos de prova que serviram de base à decisão sobre a matéria de facto em causa, que os elementos fornecidos pelo processo imponham solução diversa ou que o recorrente junte documento superveniente e suficiente para “abalar” a prova em que radica a decisão sob recurso, os poderes decorrentes das normas contidas nos citados artigos 99.º, n.º 5 e 100.º, n.º 2 da L.O.P.T.C. exibem maior vastidão e flexibilidade, nomeadamente quanto à consideração em sede de recurso de elementos de prova não disponíveis ao tempo da prolação da decisão recorrida³.
45. Considerando o disposto nas duas únicas disposições legais do regime processual específico do Tribunal de Contas com relevância nesta matéria (ou seja, os citados artigos 99.º, n.º 5, 100.º, n.º 2, da L.O.P.T.C., que admitem, o primeiro, a obtenção oficiosa de novos elementos probatórios não considerados pela 1.ª instância, e, o segundo, a suscitação pelo Ministério Público de questões novas não abordadas na decisão recorrida ou na alegação do recorrente, designadamente com projeção em matéria de alteração ou ampliação da matéria de facto),

³ Vd. Acórdão n.º 12/2011 - 15/06/2011 – 1.ª Secção/PL

formou-se jurisprudência neste Tribunal, em termos de ser afirmado, em diversos arestos, o seguinte: «(...) os poderes conferidos pelos preceitos transcritos, sendo mais vastos do que aqueles que ocorrem, em regra, em sede de processo civil, permitem que o Tribunal de Contas aborde, em recurso, questões com uma conexão fáctica e/ou de direito direta com o ato ou contrato que foi presente ao Tribunal, mesmo quando essas questões não tenham sido abordadas na decisão recorrida» (neste sentido, com esse ou similar enunciado, cfr., entre outros, os Acórdãos do Plenário da 1.ª Secção sob os n.ºs 11/2008, de 18/7, 18/2008, de 16/12, 8/2011, de 12/4, 10/2014, de 24/6, e 2/2015, de 13/1, todos acessíveis in www.tcontas.pt).

46. Conforme se referiu no Acórdão n.º 11/2008-18.JUL.2008-1.ªS-PL, os poderes conferidos pelos transcritos artigos 99.º n.º 5 e 100.º n.º 2 da LOPTC, sendo mais vastos do que aqueles que ocorrem, em regra, em sede de processo civil, permitem que o Tribunal de Contas aborde, em recurso, questões com uma conexão fáctica e/ou de direito direta com o contrato que foi presente ao Tribunal, mesmo quando essas questões não tenham sido abordadas na decisão recorrida. Isso pode suceder, designadamente, quando essas questões sejam alegadas pelo recorrente e, entre essas questões, pode incluir-se a alteração ou ampliação da matéria de facto. No entanto, aqueles preceitos são claros no sentido de que as matérias ou questões devem revelar-se indispensáveis à decisão do recurso, ou relevantes para a concessão ou recusa do visto.
47. Da jurisprudência citada pode concluir-se que em matéria de fiscalização prévia é possível ao juiz de recurso proceder à reapreciação da matéria de facto, alterando-a ou ampliando-a, quando estejam em causa elementos novos trazidos ao processo que sejam relevantes para a questão a decidir.
48. Ora, no presente caso, a não demonstração da aprovação dos empréstimos submetidos a fiscalização prévia, pela maioria dos membros da Assembleia Municipal em efetividade de funções, integra um dos fundamentos em que se baseou a recusa de visto.
49. Não se verifica, pois, conforme já referido, o alegado erro de julgamento quanto à decisão sobre a matéria de facto.
50. Porém, através da cópia certificada da ata da sessão em que foi aprovada a deliberação que aprovou a contratação dos empréstimos submetidos a fiscalização prévia, junta posteriormente à decisão recorrida, resulta demonstrado que na sessão da assembleia municipal de 21 de outubro de 2016 estiveram presentes 38 membros (número que

corresponde à totalidade dos membros em efetividade de funções), tendo a proposta sido aprovada com 20 (vinte) votos a favor, 15 (quinze) votos contra e 3 (três) abstenções. O que permite concluir que a deliberação que aprovou a contratação dos empréstimos foi aprovada por maioria absoluta dos membros em efetividade de funções.

51. Assim, ainda que, com fundamentação diversa da invocada pelo Recorrente, por estar agora provado documentalmente a aprovação da referida deliberação por maioria absoluta dos membros da Assembleia Municipal em efetividade de funções, e tratando-se de matéria relevante, ainda que não decisiva, para a apreciação das questões de direito, considera-se ser de eliminar o indicado facto negativo constante do ponto 10 dos factos considerados assentes, de forma a que a matéria de facto assente corresponda à realidade.

IV. Factos provados

52. Eliminado o facto negativo constante do ponto 10 da decisão recorrida e não tendo sido impugnada, nem havendo fundamento para alterar na restante parte a decisão sobre a matéria de facto, para além do que consta do ponto 1 do precedente relatório, tem-se como assente a seguinte **matéria de facto**:

- a) Os contratos foram precedidos de um procedimento deliberado pela Câmara Municipal de Setúbal em 13 de julho de 2016 e iniciado em 26 de agosto pelo Despacho n.º 151 da Presidente da Câmara, o qual foi ratificado pela Câmara Municipal em 7 de setembro. Em 13 de julho de 2016, a Câmara aprovou “*o aumento temporário de fundos disponíveis, no valor de €15.000.000,00, relativo à receita proveniente da contratação de um empréstimo de saneamento financeiro*” e o início do procedimento para a contratação deste empréstimo. A Presidente da Câmara referiu no seu despacho que a contratação deveria ocorrer, impreterivelmente, até ao final do ano de 2016.
- b) A cláusula 7.ª do caderno de encargos do procedimento referia que seriam aceites propostas de valor inferior ao montante total pretendido para o empréstimo (€15.000.000,00), as quais deveriam ser apresentadas em múltiplos de €2.500.000,00.
- c) Na sequência da consulta a 11 instituições de crédito, foram apresentadas propostas por três entidades bancárias:

- i) A proposta considerada como mais vantajosa em termos de condições foi a apresentada pela Caixa de Crédito Agrícola Mútuo da Costa Azul, CRL, que, no entanto, foi limitada ao valor de €10.000.000,00;
 - ii) A proposta classificada em 2.º lugar foi a apresentada pelo Banco Popular Portugal, SA, limitando-se a mesma, no entanto, ao valor de €2.500.000,00;
 - iii) O Novo Banco propôs-se emprestar o total pretendido, mas a sua proposta era a financeiramente menos vantajosa;
- d) O município deliberou distribuir o montante do empréstimo pelas três entidades, adjudicando ao Novo Banco o valor remanescente para perfazer o montante total pretendido: €2.500.000,00;
- e) A contratação dos empréstimos, bem como o estudo sobre a situação financeira do município e o plano de saneamento financeiro a eles associados, foram aprovados pela Assembleia Municipal de Setúbal em 21 de outubro de 2016;
- f) Do documento denominado “*Estudo sobre a situação financeira e plano de saneamento financeiro do município de Setúbal*”, então aprovado, consta, designadamente, o seguinte:
- O prazo médio de pagamentos do município era de 180 dias no final de 2015 e de 167 dias no final do 1.º semestre de 2016;
 - Ao contrário do sucedido nos anos imediatamente anteriores, em 2014 e 2015 as receitas cobradas pelo município foram superiores às despesas realizadas, em 5 e 12%, respetivamente;
 - O total da dívida do município reduziu-se em 10% no ano de 2014 e em 1% em 2015, correspondendo no final de 2015 ao montante de €76.967.405,00. Neste montante, 45% correspondiam a passivo de médio e longo prazo e 55% a passivo exigível de curto prazo;
 - Depois de ter decrescido em 2014 em 11%, a percentagem de passivos de curto prazo voltou a aumentar em 2015 (em 11%);

- A dívida total do município encontrava-se abaixo do limite previsto no artigo 52.º do RFALEI⁴;
- Prevê-se que, ao longo do período do plano de saneamento financeiro, esse limite seja sempre cumprido, decrescendo progressivamente de um valor de €60.613.042,00 em 2016 para €6.881.060,00 em 2030;
- Afirma-se que a situação financeira da autarquia é caracterizada pela dificuldade em cumprir as suas obrigações legais, nomeadamente no que respeita à extinção dos pagamentos em atraso e à correspondente redução dos prazos médios de pagamento. Refere-se que *“o desequilíbrio financeiro do Município de Setúbal resume-se à existência dum passivo de curto prazo desajustado”*;
- Diz-se: *“A situação de desequilíbrio financeiro do Município de Setúbal enquadra-se (...) nas disposições do n.º 2 do artigo 58.º do RFALEI, pelo que poderá recorrer ao mecanismo de recuperação financeira previsto na alínea a) do n.º 1 do artigo 57.º do RFALEI, ou seja, ao saneamento financeiro.”*;
- Os empréstimos em causa visam garantir a existência de fundos disponíveis para a assunção de compromissos;
- Os empréstimos destinam-se a permitir consolidar o passivo exigível de curto prazo do município;
- Uma vez que o aumento registado nas receitas correntes tem satisfeito o volume das despesas correntes, afirma-se a desnecessidade de o município proceder a significativos ajustamentos na despesa corrente ou de prever medidas substanciais de maximização da receita, almejando-se, tão-só, a redução dos encargos financeiros do serviço da dívida;

⁴ RFALEI: *Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais*, aprovado pela Lei n.º 73/2013, de 12 de setembro, alterada pela Retificação n.º 46-B/2013, de 1 de novembro, e pelas Leis n.ºs 82-D/2014, de 31 de dezembro, 69/2015, de 16 de julho, 132/2015, de 4 de setembro, 7-A/2016, de 30 de março, pela Retificação n.º 10/2016, de 25 de maio, e pela Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro.

- Preconiza-se um aumento significativo das despesas de investimento a partir de 2018. Estas despesas seriam financiadas em 2017 e 2018 com recurso a empréstimos e participações e a partir de 2019 principalmente por receitas próprias

g) Para efeitos da aferição da capacidade de endividamento do município, os valores reportados foram os seguintes, em euros:

	(1) Média da receita corrente líquida dos 3 anos anteriores	(2) Limite da dívida total da autarquia (1,5 de (1))	(3) Dívida total expurgada de montantes excecionados	(4) <i>Ratio</i> da dívida	(5) Margem utilizável de endividamento (20% da margem absoluta)
31-12-2015	58.664.855,00	87.997.282,64	75.481.857,00	1,28	2.503.085,00
01-01-16	62.456.731,00	93.685.096,50	75.481.857,00	1,21	3.640.648,00
31-12-16			55.133.869,00	0,88	7.710.246,00
01-01-17	66.532.635,69	99.798.953,54	55.172.607,65	0,83	8.925.269,18

- h) A fls. 341 e 880 do processo de fiscalização prévia n.º 626/2017, indica-se que o montante da dívida total do município a 31 de dezembro de 2015 (€75.481.857,00), excluindo empréstimos, era de €32.975.134,00;
- i) A fls. 343 do mesmo processo, o município indica que, do montante da sua dívida total a 1 de janeiro de 2017 (€55.172.607,65), €30.559.471,27 respeitavam a empréstimos de médio e longo prazo, o que significa que a dívida, excluindo empréstimos, era, nessa data, de €24.613.136,38;
- j) Os contratos não têm anexa uma lista das dívidas a satisfazer com o produto dos mesmos;
- k) Questionado sobre as dívidas a satisfazer por conta dos empréstimos, o município veio designadamente informar, a coberto do ofício registado neste Tribunal sob o n.º 9794/2017, em 12 de Junho de 2017⁵, que:
- Nos contratos e no Plano de Saneamento Financeiro não foi apresentada qualquer lista de documentos em atraso uma vez que até à obtenção do visto haveria e haverá

⁵ Vide fls. 415 e seguintes do processo de fiscalização prévia n.º 626/2017.

lugar à realização de novos pagamentos, em cumprimento das obrigações legais e contratuais estabelecidas;

- As dívidas a liquidar com o produto de cada empréstimo correspondem aos valores vencidos com maior maturidade descritos no Anexo VII ao referido ofício;

- O referido Anexo VII contém dívidas vencidas até 18 de maio de 2017, muitas das quais com vencimento posterior a 31 de dezembro de 2016 e à data de celebração dos contratos estando várias delas abrangidas por acordos de pagamento cujos termos não estão esclarecidos;

- Em 18 de Maio de 2017, o valor total da dívida vencida de curto prazo totalizava €23.901.256,37, distribuída de acordo com a seguinte maturidade:

(1) Com vencimento anterior a 31/12/2015- €15.905.627,94;

(2) Com vencimento anterior a 30/09/2016- €17.727.085, 80;

(3) Com vencimento anterior a 31/12/2016- €18.633.741,15;

(4) Dívida total vencida em 30/04/2017- €23.901.256,37.

- A dívida vencida de anos anteriores supera os €15.000.000, independentemente da data dos documentos a considerar para efeitos de utilização do empréstimo;

- Esta situação demonstra que, apesar do desequilíbrio verificado, o município se propõe realizar um esforço orçamental suplementar que permita repor a situação financeira equilibrada, evitando recorrer a um empréstimo de valor superior, minimizando o impacto da presente operação nos orçamentos futuros;

- Após a data de aferição do grau de desequilíbrio (31/12/2015) registou-se a redução da dívida de curto prazo e de médio e longo prazos.

l) No mesmo ofício refere-se ainda que:

- O município não dispõe de capacidade financeira para satisfazer, por meios próprios, a totalidade do montante das dívidas de curto prazo vencidas;

-O empréstimo de saneamento financeiro destina-se, obrigatoriamente, ao pagamento do montante em dívida no final do ano anterior ao da sua contratação;

- A transição da totalidade dos compromissos por pagar de 2015 para 2016, com fundos disponíveis positivos, apenas seria possível caso se procedesse à deliberação de um aumento temporário de fundos disponíveis, por conta do valor do empréstimo de saneamento financeiro a contratar;

- Por força do referido aumento temporário de fundos disponíveis, o Município de Setúbal passaria a dispor em permanência de fundos disponíveis positivos, ainda que residuais, situação que permitiria gerir de forma rigorosa a assunção de novos

compromissos, de forma a reduzir continuamente os pagamentos em atraso e consequentemente o prazo médio de pagamentos, o que se veio a verificar conforme demonstrado na prestação de contas de 2016;

- Assim, entendeu-se estarem reunidas as condições excecionais, previstas na subalínea vii, da alínea f), do artigo 3.º, e no artigo 4.º da LCPA, conjugado com o n.º 2 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de junho, para o recurso ao aumento temporário dos fundos disponíveis no valor de €15.000.000, correspondente ao valor do empréstimo de saneamento financeiro que ora se encontra em apreciação no Tribunal de Contas;

- No final de 2016, as dívidas vencidas de curto prazo, apesar de registarem uma redução comparativamente com o ano anterior, superam o valor do empréstimo de saneamento financeiro ora contratado;

- O valor dos compromissos elegíveis no âmbito do procedimento de saneamento financeiro, registados no orçamento de 2016 e consequentemente afetos ao cálculo dos fundos disponíveis, foi sempre superior ao valor do empréstimo de saneamento financeiro;

- Desta forma, entende-se ter sido respeitada a consignação do valor do aumento temporário de fundos disponíveis de €15.000.000, relativo à receita proveniente da contratação do empréstimo de saneamento financeiro, uma vez verificar-se permanentemente a existência, em montante superior, de dívida vencida de curto prazo;

- A definição de um prazo inferior a 14 anos para os empréstimos resultaria na assunção de um serviço da dívida atual que poderia inviabilizar a obtenção e manutenção, ao longo do período do plano de saneamento financeiro, numa situação financeira estável, objetivo único do recurso ao empréstimo de saneamento financeiro;

- Apesar de ter melhorado por força da implementação das restantes medidas vertidas no estudo sobre a situação financeira da autarquia, no final de 2015 e na presente data, a situação financeira do município continua a ser desequilibrada, conforme se evidencia nos seguintes indicadores:

- (1) Prazo Médio de Pagamentos efetivo de aproximadamente 300 dias;
- 2) Pagamentos em atraso em montante superior a seis milhões de euros, já deduzido do valor dos acordos de pagamento celebrados em 2016;

- (3) Dívida vencida de curto prazo, que, na presente data, ascende a aproximadamente 24 milhões de euros.
- m) Por deliberação de 13 de julho de 2016, a Câmara Municipal de Setúbal decidiu aprovar o aumento temporário de fundos disponíveis, no valor de €15.000.000, relativo ao mês de janeiro de 2016, a fim de garantir a existência de fundos disponíveis positivos para o registo das despesas certas e permanentes do ano de 2016, através da antecipação da receita proveniente do empréstimo de saneamento financeiro a contratar.
- n) Quanto ao prazo médio de pagamento a fornecedores, existem divergências significativas entre os valores apurados em cada trimestre, entre o 3.º trimestre de 2015 e o 4.º trimestre de 2016, com variações entre 160 dias e 338 dias, este último o mais recente. No ofício registado neste Tribunal sob o n.º 9794/2017, e já acima referido, a autarquia invoca incoerências no algoritmo utilizado pela Direção-Geral das Autarquias Locais para apuramento desse indicador, *estimando* que o prazo se tenha reduzido no final de 2016, por comparação com o período homólogo de 2015, em aproximadamente 30 dias, sendo expetável que se situe no final de 2016 em aproximadamente 200 dias;
- o) Em 2004, O Município de Setúbal, havia celebrado três contratos de empréstimo para Reequilíbrio Financeiro, no montante global de €48.310.000,00, pelo prazo de 20 anos, ao abrigo do então estabelecido na Lei n.º 42/98, de 6 de agosto, e no Decreto-Lei n.º 322/85, de 6 de agosto.
- p) Esses contratos que, por sua vez, já tinham sucedido a outros da mesma natureza, estão ainda em execução e encontram-se associados a um Plano de Reequilíbrio Financeiro, ainda em aplicação.

– DE DIREITO

A) Dos empréstimos para saneamento financeiro e dos seus pressupostos

53. Como salienta a douta decisão recorrida, decorre da lei e tem sido largamente afirmado por este Tribunal na sua jurisprudência, os municípios estão sujeitos, tanto na aprovação como na execução dos orçamentos, aos princípios orçamentais da estabilidade, do equilíbrio, da sustentabilidade e da equidade intergeracional.
54. O que se pretende com tais princípios é que, tanto na elaboração e aprovação dos orçamentos como na respetiva execução, as autarquias pautem os seus exercícios por critérios de rigor e

equilíbrio, com reflexos diretos no regime jurídico de empréstimos admissíveis que podem contratar.

55. A relevância desse equilíbrio está bem expressa na delimitação rigorosa da admissibilidade das situações de endividamento permitido aos Municípios. Nesse sentido estabelece o artigo 48º do RFALEI, que, sem prejuízo dos princípios da estabilidade orçamental, da solidariedade recíproca e da equidade intergeracional, o endividamento autárquico deve orientar-se por princípios de rigor e eficiência, prosseguindo os objetivos seguintes: (i) minimização dos custos diretos e indiretos, numa perspetiva de longo prazo; (ii) garantia de uma distribuição equilibrada de custos pelos vários orçamentos anuais, (iii) prevenção de excessiva concentração temporal de amortização; (iv) não exposição a riscos excessivos⁶.
56. Constituindo os empréstimos bancários uma das mais relevantes fontes de endividamento municipal, conforme tem sido reafirmado pela jurisprudência deste Tribunal⁷, todas as operações financeiras em que os Municípios se envolvam não podem deixar de estar condicionadas e vinculadas aos princípios que decorrem do regime financeiro das autarquias locais (Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro e sucessivas alterações (RFALEI), nomeadamente a vinculação legal aos princípios da legalidade e aos enunciados princípios da equidade intergeracional, estabelecidos nos artigos 3º n.º 2, 4º e 9º.
57. A contratualização de empréstimos pelos municípios junto de instituições de crédito, seja para que efeito for, está assim regulada e detalhadamente regulamentada, e delimitada pelos princípios acima referidos (cfr. os artigos 49º a 51º do RFALEI).
58. Desde logo a tipologia dos empréstimos e dos requisitos gerais que limitam a sua contratualização, quer por via da sua temporalidade (curto, médio e longo prazo) quer por via dos limites da dívida dos municípios.
59. A citada Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro (que aprovou o RFALEI), estabelece no seu artigo 49.º, n.º 1 que «*os municípios podem contrair empréstimos, incluindo aberturas de crédito junto de quaisquer instituições autorizadas por lei a conceder crédito, bem como celebrar contratos de locação financeira, nos termos da lei*».

⁶ Vide, Acórdão n.º 9/2017-10 outubro -1.ª S/SS

⁷ Vide, entre outros, os Acórdãos n.º 11/2016-24MAI. 1S/PL, n.º 2/2016-27.JAN.1S/SS, n.º 13/2016-25.OUT -1.ª S/SS e n.º 7/2017 – 10.JUL-1ªS/SS.

60. O n.º 2 deste artigo concretiza que os empréstimos podem ser de dois tipos: ou de curto prazo (com maturidade até um ano) ou a médio e longo prazos (com maturidade superior a um ano e até um máximo de 20 anos – cfr. Artigo 51.º, n.º 3 do RFALEI).
61. Porém, não está na disponibilidade dos municípios contrair tais empréstimos de forma indiferenciada ou para quaisquer fins, antes pelo contrário. O legislador foi taxativo ao prever que:
- Os empréstimos de curto prazo apenas podem ser contraídos para ocorrer a dificuldades de tesouraria, devendo ser amortizados no exercício económico em que foram contratados (artigo 50.º, n.º 1 do RFALEI);
 - Os empréstimos de médio e longo prazos apenas podem ser contraídos para aplicação em investimentos ou para executar “mecanismos de recuperação financeira municipal” (artigo 51.º, n.º 1 do RFALEI), os quais são, expressamente, o saneamento financeiro e a recuperação financeira, conforme previsto no artigo 57.º, n.º 1 do RFALEI.
59. A adesão aos mecanismos de recuperação financeira é facultativa ou obrigatória consoante o nível de desequilíbrio financeiro verificado a 31 de dezembro de cada ano (n.º 2, do citado artigo 57.º).
60. Como refere a decisão recorrida, em sintonia com a jurisprudência deste Tribunal que cita⁸, a lei tipifica as situações em que um município *pode, deve* ou *é obrigado* a recorrer a empréstimos de saneamento financeiro, utilizando quase sempre para as tipificar o critério do *ratio* da dívida total municipal apurada em 31 de Dezembro de cada ano relativamente à média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores. Como aí se referiu:
- “a) Se a dívida total for igual ou superior a 1 e até 1,5 da média da receita dos três últimos exercícios, há lugar ao alerta previsto no n.º 1 do artigo 56º e o município **pode** contrair empréstimo para saneamento financeiro, por força do n.º 2 do artigo 58º;*
 - b) Se a dívida total for igual ou superior a 1,5 da média da receita dos três últimos exercícios, há lugar aos alertas previstos nos n.ºs 1 e 2 do artigo 56º e, se for superior a 1,5 até 2,25 da referida média, o município **deve** contrair empréstimo para saneamento financeiro, por força da alínea a) do n.º 1 do artigo 58º. Também o município **deve** contrair empréstimo para saneamento financeiro, no caso de o montante da dívida, excluindo empréstimos, for superior*

⁸ Acórdãos n.ºs 13/2015-30.OUT-1.ºS/SS, 20/2015-17.DEZ-1.ºS/SS, 7/2016-29.MAR-1.ºS/PL, 10/2016-26.ABRIL-1.ºS/PL, 11/2016-24.MAI-1.ºS/PL, 14/2016-25.OUT-1.ºS/SS e 2/2017-24.JAN-1.ºS/PL.

a 0,75 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores, por força da alínea b) do mesmo número e artigo;

c) Se a dívida total for igual ou superior a 2,25 vezes a média da receita dos três últimos exercícios, há lugar aos alertas previstos nos n.ºs 1 e 2 do artigo 56.º e, até 3 vezes a referida média, o município **é obrigado** a contrair empréstimo para saneamento financeiro **ou** a aderir ao procedimento de recuperação financeira, com recurso ao Fundo de Apoio Municipal, por força do n.º 3 do artigo 58.º;

d) Se a dívida total for superior a 3 vezes a média da receita dos três últimos exercícios, há lugar aos alertas previstos nos n.ºs 1 e 2 do artigo 56.º e o município **é obrigado** a aderir ao procedimento de recuperação financeira, com recurso ao Fundo de Apoio Municipal, por força do n.º 2 do artigo 61.º.”

61. No presente caso estão em causa empréstimos para *saneamento financeiro* tendo o Recorrente invocado, no estudo sobre a situação financeira da autarquia, que a situação de desequilíbrio financeiro do Município de Setúbal era enquadrável na previsão do n.º 2, do artigo 58.º.
62. Como refere a decisão recorrida, o citado n.º 2 do artigo 58.º prevê que um município possa, facultativamente, contrair empréstimos para saneamento financeiro desde que verificada a situação prevista no n.º 1 do artigo 56.º, ou seja, desde que a dívida total do município atinja ou ultrapasse a média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores.
63. E quando o processo de contratação do empréstimo se iniciou (julho de 2016), o município teria com referência a 31 de dezembro de 2015 um *ratio* de dívida total de 1,28. E o montante da dívida total já no final do exercício anterior ultrapassava a média da receita corrente líquida dos três exercícios anteriores
64. Ocorria, nessa altura, como concluiu o douto acórdão recorrido, o pressuposto referido no n.º 2, do artigo 58.º do RFALEI.
65. Porém, os contratos de empréstimo só vieram a ser celebrados em fevereiro de 2017 e em 31 de dezembro de 2016, o Município de Setúbal tinha um *ratio* de dívida total de 0,88, ou seja, inferior a 1.
66. Assim, e como conclui o douto Acórdão recorrido, com referência a 31 de dezembro de 2016, não se verificava a situação prevista no citado artigo 56.º n.º 1, pressuposto exigido para o

município poder contrair facultativamente, nos termos do n.º 2, do artigo 58.º, empréstimos para saneamento financeiro.

B) Data a que deve reportar-se a aferição dos ratios de endividamento

67. Discorda o Recorrente da decisão recorrida, defendendo que deveria atender-se aos *ratios* verificados no final do ano de 2015 alegando que, não obstante os contratos tenham sido celebrados em 2017, o processo de contratação do empréstimo foi iniciado em 2016.
68. Argumenta que o n.º 2 do artigo 57.º do RFALEI, fala de “adesão” e não de “contratação”, concluindo que resulta da “mera interpretação literal” daquela norma que os *ratios* são os relativos ao ano anterior ao da adesão e não ao da celebração do contrato, sendo abusivo e ilegal entendimento que faça coincidir ambos os conceitos.
69. O citado n.º 2, do artigo 57.º da RFALEI tem a seguinte redação: «A adesão aos mecanismos de recuperação financeira é facultativa ou obrigatória consoante o nível de desequilíbrio financeiro verificado a 31 de dezembro de cada ano».
70. É manifesto que, ao contrário do que defende o Recorrente, o emprego da palavra “adesão”, no contexto em que é empregue, sem recurso aos demais elementos de interpretação, aos princípios e restante normativo do RFALEI, não permite extrair a conclusão de que os *ratios* a atender são os relativos ao ano anterior ao da adesão aos mecanismos de recuperação financeira a que a citada norma se refere.
71. Nem contraria a posição defendida no duto Acórdão Recorrido, da qual se realçam, as seguintes passagens, elucidativas da falta de razão do Recorrente:
- «Estes contratos não produziram, nem poderiam produzir, efeitos antes de celebrados, não podendo, portanto, os mesmos influir ou ser considerados no âmbito do orçamento e do exercício municipal de 2016. Como se refere no ponto 3.3.1., alínea d), do POCAL⁹, as importâncias relativas aos empréstimos só podem ser consideradas no orçamento depois da sua contratação.*
- Atenta a data da celebração dos contratos, o seu impacto orçamental só poderia verificar-se no exercício de 2017. Logo, a aplicação do mecanismo de recuperação financeira e a aferição dos*

⁹ POCAL: Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 54-A/99, de 22 de fevereiro, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 162/99, de 14 de setembro, pelo Decreto-Lei n.º 315/2000, de 2 de dezembro, pelo Decreto-Lei n.º 84-A/2002, de 5 de abril, e pela Lei n.º 60-A/2005, de 30 de dezembro.

correspondentes pressupostos tem de fazer-se com referência aos ratios verificados no final do exercício imediatamente anterior, ou seja, à data de 31 de dezembro de 2016.».

72. O processo de contratação do empréstimo iniciou-se em julho de 2016 e nessa altura verificavam-se, com referência a 31 de dezembro de 2015 os *ratios* que permitiam recorrer, facultativamente, a empréstimo para saneamento financeiro.
73. Porém, concordando com a fundamentação do Acórdão Recorrido, que em nada é posta em causa pela argumentação aduzida pelo Recorrente, a apreciação da verificação dos pressupostos legais, exigidos para a celebração dos referidos contratos, não podia deixar de atender à data em que os mesmos foram celebrados (fevereiro de 2017) e, conseqüentemente, aos *ratios* verificados no final do exercício de 2016.
74. Entendimento diverso não encontra apoio no normativo e princípios aplicáveis à celebração de contratos de empréstimo para saneamento financeiro e conduziria à admissibilidade da celebração dos contratos sem se verificarem os requisitos exigidos para o município poder, facultativamente, contrair empréstimos de equilíbrio financeiro.¹⁰

C) Da existência de anteriores contratos de empréstimo para reequilíbrio financeiro e possibilidade de contratação de novos empréstimos para saneamento financeiro, no período de vigência e execução dos empréstimos associados ao anterior Plano de Reequilíbrio Financeiro

75. Defende o Recorrente que o facto de ter celebrado, em 2004, ao abrigo do então estabelecido na Lei n.º 4/98, de 6 de agosto, e no Decreto-Lei n.º 322/85, três contratos de empréstimo, pelo prazo de 20 anos, associados a um Plano de Reequilíbrio Financeiro, e ainda vigente e em execução, não impede a contratação de novos contratos de saneamento financeiro.
76. Alega, no essencial, em defesa da sua posição, que:
- O Decreto-Lei n.º 38/2008, de 7 de março, ao revogar o Decreto-Lei n.º 322/85, de 6 de agosto, diploma ao abrigo do qual os Contratos de Reequilíbrio Financeiro foram celebrados,

¹⁰Vide, ainda o disposto no artigo 19.º, n.º 2, da Resolução n.º 14/2011, in DR, II Série, de 16.08.2011, no sentido de que os dados financeiros atinentes ao apuramento do endividamento do município reportam-se à data mais próxima da data da celebração do contrato, submetido a visto, nomeadamente, tendo por referência as contas trimestrais que imediatamente o antecedem.

inclui uma norma transitória – no seu artigo 22.º - que dispõe inequivocamente no sentido de que o novo diploma se aplica aos contratos anteriormente celebrados apenas no que respeita ao seu acompanhamento;

- O Decreto-Lei n.º 322/85, de 6 de agosto, distinguia com grande clareza dois documentos: o contrato de reequilíbrio financeiro e o plano de reequilíbrio financeiro; dispondo que, a celebração de contratos de reequilíbrio financeiro dependia da elaboração do plano de reequilíbrio financeiro – cf. artigo 3.º;
- O plano de reequilíbrio financeiro elaborado pelo Município de Setúbal e aprovado nos termos legais foi elaborado com um horizonte de 5 anos após a respetiva celebração, atento o disposto no n.º 3, do artigo 3.º, do Decreto-Lei n.º 322/85, de 6 de agosto;
- Ora a obrigação de não contrair empréstimos nem assumir encargos que não estejam previstos no plano de reequilíbrio financeiro perdurou enquanto o plano de reequilíbrio financeiro existiu, isto é, pelo prazo de cinco anos, o qual terminou em 2008.

77. Ponderada a argumentação do Recorrente, não cremos que lhe assista razão.

Vejamos:

78. A questão foi apreciada com profundidade e acerto nos pontos 78 a 117 da fundamentação do duto Acórdão recorrido, da qual se destacam os seguintes excertos que demonstram a falta de razão do Recorrente:

-«(...) o Município de Setúbal celebrou, em 2004, três contratos de empréstimo para Reequilíbrio Financeiro, no montante global de €48.310.000,00, pelo prazo de 20 anos, que ainda estão em execução e que se encontram associados a um Plano de Reequilíbrio Financeiro ainda em aplicação.

- Esses contratos foram celebrados ao abrigo do então estabelecido na Lei n.º 42/98, de 6 de Agosto¹¹, e no Decreto-Lei n.º 322/85, de 6 de Agosto¹².

- De acordo com o regime que lhes era aplicável, a contração desses empréstimos destinava-se à resolução de situações de desequilíbrio financeiro estrutural ou de rutura

¹¹ Lei que estabelecia o regime financeiro dos municípios e das freguesias. Alterada pelas Leis n.ºs 87-B/98, de 31 de dezembro, 3-B/2000, de 4 de abril, 15/2001, de 5 de junho, 94/2001, de 20 de agosto, 109-B/2001, de 27 de dezembro, pela Lei Orgânica n.º 2/2002, de 28 de agosto, pelas Leis n.ºs 32-B/2002, de 30 de dezembro, 107-B/2003, de 31 de dezembro, 55-B/2004, de 30 de dezembro, e revogada pela Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro.

¹² Diploma que regulamentava a forma de celebração de contratos de reequilíbrio financeiro entre os municípios e as instituições públicas de crédito.

financeira, desde que se mostrasse esgotada a capacidade de endividamento. (artigo 26.º da Lei n.º 42/98).

- Nos termos do Decreto-Lei n.º 322/85, os contratos de reequilíbrio financeiro destinavam-se a promover o restabelecimento de uma situação financeira equilibrada, podendo fundamentar-se no esgotamento da capacidade de endividamento e no não cumprimento atempado das obrigações assumidas para com terceiros, em virtude da insuficiência de recursos financeiros depois de esgotada a utilização de todos os instrumentos legais possíveis.

- Ainda nos termos do mesmo diploma, os contratos de reequilíbrio financeiro (com um prazo máximo de 20 anos, incluindo um período de diferimento máximo de 5 anos – vide artigo 26.º da Lei n.º 42/98) tinham necessariamente associado um plano de reequilíbrio financeiro, definindo medidas específicas para atingir uma situação financeira equilibrada (incluindo contenção de despesas e maximização de receitas), o montante do empréstimo e o prazo previsto para o pagamento dos juros e amortizações. O contrato de reequilíbrio deveria conter objetivos quantificados e prazos de recuperação da situação financeira.

- Por força do artigo 12.º do referido Decreto-Lei, os municípios que celebrassem contratos de reequilíbrio financeiro ficavam obrigados a cumprir o plano de reequilíbrio financeiro e os respetivos requisitos, a atualizar anualmente os seus planos plurianuais de atividades, de acordo com o definido no diploma, e a “*não contrair empréstimos nem assumir encargos que não estejam previstos no plano de reequilíbrio financeiro, com base no qual foi concedida autorização para a celebração do contrato*”.

- A Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro¹³, que revogou a Lei n.º 42/98, veio prever que os municípios pudessem contrair empréstimos de médio e longo prazo para proceder ao saneamento ou ao reequilíbrio financeiro.

- De acordo com os artigos 38.º, n.º 4, e 41.º daquela lei, os empréstimos de reequilíbrio financeiro não poderiam ter um prazo superior a 20 anos, incluindo um período de diferimento máximo de 5 anos. Destinavam-se a corrigir situações de desequilíbrio financeiro estrutural ou de rutura financeira, sendo acompanhados de um plano de reestruturação financeira. Este plano deveria conter, designadamente, as medidas

¹³ Lei das Finanças Locais. Retificada pela Declaração de Retificação 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, 22/2012, de 30 de maio, 66-B/2012, de 31 de dezembro, e revogada pela Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro (RFALEI).

necessárias para atingir uma situação financeira equilibrada, nomeadamente no que respeita à libertação de fundos e à contenção de despesas, o montante do empréstimo e os objetivos a atingir.

- O Decreto-Lei n.º 38/2008, de 7 de Março¹⁴, densificou as regras referentes aos regimes de saneamento e de reequilíbrio financeiro municipal definidos na Lei n.º 2/2007.

(...)

- O artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 38/2008 estabeleceu que, na vigência do contrato de reequilíbrio financeiro, os municípios eram obrigados, entre outros aspetos, a cumprir o plano de reequilíbrio financeiro, a atualizar anualmente os seus planos e orçamentos plurianuais com mapa demonstrativo do cumprimento dos objetivos do plano e a “*não contrair empréstimos nem assumir quaisquer encargos que não estejam previstos no plano de reequilíbrio financeiro*”.

- A Lei n.º 2/2007 e o Decreto-Lei n.º 38/2008 previram também os contratos e planos de saneamento financeiro, para situações financeiras menos gravosas, de desequilíbrio financeiro conjuntural, caracterizadas por *ratios* menores do que os previstos para o reequilíbrio financeiro.

Os contratos e planos de saneamento financeiro visavam atingir os mesmos objetivos que os de reequilíbrio, embora com prazos contratuais mais reduzidos e medidas menos impositivas, mas prevendo sempre medidas de contenção da despesa, de redução dos níveis de endividamento e de maximização de receitas.

- Durante o período do empréstimo, os municípios deveriam, designadamente, cumprir o plano de saneamento financeiro e não poderiam celebrar novos empréstimos de saneamento financeiro (vide artigo 40.º, n.ºs 4 e 7, da Lei n.º 2/2007).

- A Lei n.º 2/2007 não previu uma disposição transitória determinando o regime aplicável aos contratos de reequilíbrio financeiro celebrados ao abrigo da legislação anterior.

- No entanto, o Decreto-Lei n.º 38/2008 contemplou uma disposição desse tipo, estipulando, no seu artigo 22.º, que o regime nele previsto em matéria de acompanhamento se aplicava aos municípios cujos planos de reequilíbrio financeiro haviam sido aprovados nos termos do Decreto-Lei n.º 322/85.

- Em 1 de Janeiro de 2014 entrou em vigor o RFALEI, revogando a Lei n.º 2/2007 e o Decreto-Lei n.º 38/2008.

¹⁴ Alterado pelo Decreto-Lei n.º 120/2012, de 19 de junho, e revogado pela Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro (RFALEI)

- Os mecanismos de recuperação financeira municipal consagrados no RFALEI são o saneamento financeiro e a recuperação financeira. Consoante o nível de desequilíbrio financeiro verificado a 31 de dezembro de cada ano, assim os municípios aderirão a esses mecanismos de forma facultativa ou obrigatória.
- Os empréstimos para saneamento financeiro, com os pressupostos e objetivos já exaustivamente descritos atrás, têm um prazo máximo de 14 anos e um período máximo de carência de um ano.
- Nos termos do artigo 59.º, n.º 5, do RFALEI, o município fica obrigado durante o período do empréstimo a cumprir o plano de saneamento financeiro e a “*não celebrar novos empréstimos de saneamento financeiro*”.
- O processo de recuperação financeira efetua-se por recurso ao Fundo de Apoio Municipal (FAM), que, mediante a celebração de contrato, presta assistência financeira aos municípios.
- O artigo 86.º do RFALEI determina que para os contratos de saneamento e reequilíbrio existentes à data de entrada em vigor desta 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.»

79. «Os acórdãos deste Tribunal n.ºs 14/2016-25.OUT-1.ª S/SS e 2/2017-24.JAN-1.ªS/PL abordaram matéria semelhante, embora não integralmente idêntica:

No caso abordado nesses acórdãos estava em causa a aplicação direta do artigo 86.º do RFALEI, uma vez que foi celebrado na vigência do RFALEI um contrato de saneamento financeiro por um município que havia celebrado um outro contrato de saneamento financeiro ao abrigo da Lei n.º 2/2007;

- Havia, por outro lado, uma operação de substituição, já que o produto do novo empréstimo era parcialmente utilizado para amortizar totalmente o contrato anterior.

80. Ainda assim, alguns aspetos dessa jurisprudência podem ser transpostos para o caso presente.

81. Desde logo, a conclusão de que não é possível aos municípios concretizarem saneamentos financeiros sucessivos ao abrigo de regimes diferentes. Aí se disse, que, pese embora alguns dos pressupostos dos mecanismos de recuperação financeira municipal não sejam inteiramente coincidentes na Lei n.º 2/2007, em contraposição com o RFALEI, não pode daí extrapolar-se que estejamos perante institutos diversos. Na realidade, em ambos os regimes

legais se acorre a situações similares e se visa substancialmente o mesmo objetivo, com obrigações idênticas. Designadamente, sendo propósito do legislador em ambos os regimes não viabilizar a celebração de novos empréstimos de saneamento financeiro no período de vigência e execução dum empréstimo com a mesma finalidade, não pode deixar de considerar-se que a existência de um é impeditiva da contratação de outro.

82. No caso em análise, embora estejamos perante contratos de reequilíbrio financeiro vigentes a que se quer agora acrescentar contratos de saneamento financeiro, podem aplicar-se considerações similares.
83. A análise comparada do regime contido nas três gerações de diplomas enunciados conduz-nos à conclusão de que:
 - a) Os critérios para aplicação de mecanismos de saneamento, de reequilíbrio ou de recuperação financeira são diversos, aferindo-se por indicadores diferentes;
 - b) Inexiste hoje a figura do contrato de empréstimo para reequilíbrio financeiro celebrado com uma instituição de crédito;
 - c) Os planos que devem enquadrar e acompanhar os mecanismos de recuperação financeira obedecem a exigências diferentes, em termos de conteúdo.
84. No entanto, os principais objetivos e condicionantes dos vários institutos são comuns: reposição do equilíbrio financeiro, essencialmente assente na observância dos limites de endividamento e na normalização das dívidas a fornecedores, através de empréstimos com planos de recuperação associados, os quais incluem medidas de contenção da despesa, maximização da receita e redução do endividamento. Em todos os institutos e regimes referidos se incluem restrições à celebração de novos empréstimos.
85. Não devem, pois, desligar-se as várias figuras e regimes, como se fossem matérias completamente diversas e cumuláveis, sob pena de se frustrarem os propósitos legais.
86. Por outro lado, os acórdãos citados chamaram a atenção para o facto de a celebração sucessiva de contratos de empréstimo de longo prazo para a consolidação de passivos eternizar o pagamento de custos de aquisições e investimentos que beneficiam gerações passadas e presentes, transferindo-o ilegitimamente para as gerações futuras que deles não beneficiam, assim se violando o princípio da equidade intergeracional. Também por essa razão esta sucessão de mecanismos de recuperação financeira não deve ser admitida.».

87. Após a longa exposição e análise da sucessão de diplomas legais e mecanismos de recuperação financeira, o Acórdão recorrido equaciona as seguintes hipóteses quanto ao regime aplicável aos contratos de reequilíbrio financeiro celebrados pelo Município de Setúbal em 2004 e inda em vigor:

- «Consideremos que a eles se aplica exclusivamente o regime vigente à data da sua celebração, porque não existirá norma transitória e porque a matéria respeita aos efeitos dos contratos. Nos termos do artigo 12.º, n.º 2, do Código Civil, na dúvida, a lei nova só se aplicará aos contratos novos. Neste caso, temos de aplicar o disposto no artigo 12.º, n.º 1, alínea c), do Decreto-Lei n.º 322/85, nos termos do qual o município não poderá, na pendência dos contratos de reequilíbrio financeiro celebrados em 2004, contrair empréstimos não previstos no plano de reequilíbrio financeiro que lhes está associado.

- Ponderemos, agora, a hipótese de se aplicar ao caso o estabelecido no artigo 22.º do Decreto-Lei n.º 38/2008, por se poder considerar que as obrigações dos municípios que celebrem contratos de reequilíbrio financeiro constituem matéria de acompanhamento desses contratos. Nesse caso, aplicar-se-ia o regime do Decreto-Lei n.º 38/2008. Nos termos do artigo 15.º, n.º 1, alínea c), deste diploma, na vigência dos contratos de reequilíbrio financeiro, o município é obrigado a não contrair empréstimos que não estejam previstos no plano de reequilíbrio financeiro. Solução idêntica à primeira.

- Numa interpretação ampla do n.º 1 do artigo 86.º do RFALEI, consideremos agora que todos os contratos de reequilíbrio financeiro existentes à data da sua entrada em vigor (independentemente do regime ao abrigo do qual foram celebrados) devem reger-se pelas disposições constantes da Lei n.º 2/2007 e do Decreto-Lei n.º 38/2008. De facto, 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 de regimes anteriores (tanto mais que o artigo 22.º do Decreto-Lei n.º 38/2008 poderá ter absorvido o regime dos contratos de reequilíbrio financeiro anteriores e o RFALEI deixou de contemplar esta figura). Nesta hipótese, voltamos a encontrar uma solução idêntica, por aplicação do referido artigo 15.º, n.º 1, alínea c), do Decreto-Lei n.º 38/2008.

- Por último, admitamos, no limite, que a matéria diz respeito ao conteúdo da situação de reequilíbrio financeiro, independentemente do contrato que lhe deu origem. Nos termos do artigo 12.º, n.º 2, do Código Civil, deveríamos aplicar-lhe a lei nova, ou

seja, o RFALEI. O que nos conduziria à aplicação do artigo 86.º, n.º 1, deste diploma, ou seja, a solução idêntica.».

88. Concluindo que qualquer uma das equacionadas hipóteses, conduz à conclusão de que, por se encontrar vinculado a contratos de reequilíbrio financeiro ainda vigentes, o município não podia celebrar os empréstimos de saneamento financeiro submetidos a fiscalização prévia.
89. Solução de que discorda o Recorrente, mas sem razão, na parte em que alega que de acordo com o disposto no n.º 3 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 322/85, de 6 de agosto, a obrigação de não contrair empréstimos nem assumir encargos não previstos no plano de reequilíbrio financeiro perdurou apenas durante o prazo de 5 anos,
90. Dado que os planos anuais perspectivados inicialmente a um período de 5 anos, deveriam ser anualmente revistos (cf. n.ºs 1, 3 e 4, do artigo 3.º e n.º 1, alínea b), do artigo 12.º, do citado Decreto-Lei n.º 322/85).
91. Ficando os municípios aderentes a contratos de reequilíbrio financeiro obrigados a atualizar, anualmente, os planos plurianuais de atividades e os orçamentos, de acordo com o estabelecido no artigo 4.º em matéria de condições de acesso (cf. alínea b, n.º 1 do artigo 12.º).
92. Acompanhamos, por isso, o acórdão recorrido quando refere que nos termos do disposto no artigo 12.º, n.º 1, alínea c) do Decreto-Lei n.º 322/85, o município não pode, na pendência dos contratos de reequilíbrio financeiro celebrados em 2004, contrair empréstimos não previstos no plano de reequilíbrio que lhes está associado.
93. Aliás, como salienta o Ministério Público no seu parecer a obrigação de não contrair empréstimos nem assumir quaisquer encargos que não estejam previstos no plano de reequilíbrio financeiro manteve-se no artigo 15.º n.º 1, alínea c), do Decreto-Lei n.º 38/2008, de 7 de março.
94. E da norma transitória prevista no artigo 22.º do Decreto-Lei n.º 38/2008, de 7 de março, extrai-se que os planos de reequilíbrio financeiro celebrados ao abrigo do Decreto-Lei n.º 322/85, continuam a reger-se pelas normas neste contidas, exceto no que diz respeito a matéria de acompanhamento, por razões óbvias decorrentes da evolução orgânica da Administração Pública.

D) Das ilegalidades verificadas

95. Improcedem os argumentos aduzidos pelo Recorrente, concordando-se inteiramente com a decisão recorrida, para cuja fundamentação se remete, quanto à verificação das seguintes ilegalidades, em que se baseou a recusa de visto aos celebrados contratos de empréstimo para saneamento financeiro:

- Os artigos 51.º, n.º 1, e 58.º, n.ºs 1, 2 e 3, do RFALEI, por não se verificar, a 31 de dezembro de 2016, nenhum dos possíveis pressupostos legais para a sua contratação;
- O artigo 58.º, n.º 1, do RFALEI, por não se especificar quais os passivos consolidados;
- Os artigos 58.º, n.º 5, e 59.º do mesmo RFALEI, por insuficiência do estudo e do plano de saneamento financeiro associado aos empréstimos para justificar e quantificar a necessidade dos mesmos e o respetivo prazo;
- Os artigos 58.º, n.º 4, 52.º e 58.º, n.ºs 1 e 2, da mesma lei, por, ao se admitir a consolidação de dívidas vencidas após o período de aferição do montante da dívida total do município e ao se terem aumentado os fundos disponíveis em 2016 e 2017 com base nos empréstimos, não se garantir que eles não aumentem essa dívida; O artigo 12.º, n.º 1, alínea c), do Decreto-Lei n.º 322/85 ou o artigo 15.º, n.º 1, alínea c) do Decreto-Lei n.º 38/2008, por os contratos não poderem ser contraídos na vigência dos contratos de reequilíbrio financeiro celebrados pelo município em 2004.

E) Da alegada não verificação do fundamento de recusa do visto prevista na alínea c) do n.º 3, do artigo 44.º, da LOPTC

96. Também nesta parte não assiste razão ao Recorrente. Conforme concluiu o Acórdão recorrido as ilegalidades em causa deram origem a um resultado financeiro substancialmente diferente do que estaria em causa se aquelas violações não tivessem ocorrido. Se os contratos não tivessem sido celebrados, como se impunha, não ocorreria a reconfiguração da dívida municipal nem a despesa pública envolvida.

97. Conclusão

Em conclusão, não foram violadas as disposições legais invocadas nas alegações do recorrente, impondo-se confirmar o acórdão recorrido e julgar improcedente o recurso.

III – DECISÃO

Pelos fundamentos indicados, acordam os juízes do Tribunal de Contas, em Plenário da 1.^a Secção, em negar provimento ao recurso, mantendo a recusa de visto aos contratos de empréstimo para saneamento financeiro submetidos a fiscalização prévia.

São devidos emolumentos legais, nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 16.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas.

Lisboa, 10 de julho de 2018

Os Juízes Conselheiros,

(Alzira Antunes Cardoso, relator)

(Ernesto Luís Rosa Laurentino da Cunha)

(Helena Maria Ferreira Lopes)

Fui presente

A Procuradora-Geral Adjunta,
