



ACÓRDÃO Nº 28/2014 –16.SET – 1.ª S/SS

Processo nº 1165/2014

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

I – RELATÓRIO

1. A Câmara Municipal de Resende (doravante designada por Câmara Municipal ou por CMR) remeteu, para efeitos de fiscalização prévia, o contrato de empréstimo celebrado entre o Município de Resende e a Caixa de Crédito Agrícola Mútuo Beira Douro, CRL, celebrado em 9 de junho de 2014, destinado ao saneamento financeiro do Município, por um prazo de 10 anos, no montante global de € 1.927.540,32.
2. O contrato tem como anexo uma listagem de faturas e outros documentos dos anos de 2007 a 2014 – com largo predomínio das de 2013 e 2014 – a sanear com o empréstimo e no referido montante total de € 1.927.540,32.
3. A remessa ocorreu em 12 de junho de 2013 e o contrato foi devolvido por várias decisões deste Tribunal, tomadas em sessão diária de visto, para que fosse prestada informação complementar visando uma melhor instrução do processo, designadamente no que respeita à observância do disposto na Lei nº 75/2013, de 12 de setembro (que estabelece o Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais, doravante designado também por RFALEI).

II – FUNDAMENTAÇÃO

a. Os factos

4. Além do referido nos nºs 1 e 2, relevam para a decisão os factos e alegações referidos nos números seguintes e evidenciados por documentos constantes do processo.
5. Em sessão da CMR de 7 de maio de 2014, foi autorizada a abertura do procedimento para contração de empréstimo de saneamento financeiro e aprovado o plano de saneamento financeiro do Município de Resende.



6. Tal decisão assentou em proposta do Presidente da CMR em que se diz:

“ (...) - *Atendendo aos limites estabelecidos na Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro, até 31 de dezembro de 2013 o Município de Resende não reunia qualquer dos quesitos passíveis de caracterizar uma situação de desequilíbrio financeiro conjuntural ou estrutural;*
- *Desta forma, caso aquele regime financeiro se mantivesse em vigor o Município de Resende não estaria em desequilíbrio financeiro conjuntural pelo que estaria impedido de contrair um empréstimo de saneamento financeiro;*
- *O Município de Resende cumpriu escrupulosamente até 31 de dezembro de 2013, os limites de endividamento legalmente estabelecidos (...);*
- *O novo regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais (RFALEI), aprovado pela Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, vem estabelecer novos limites ao endividamento municipal, novos mecanismos de recuperação financeira e novos quesitos de caracterização do desequilíbrio financeiro conjuntural ou estrutural;*
- *Estabelece o art.º 52.º do RFALEI que a dívida total de operações orçamentais do Município, não pode ultrapassar, em 31 de dezembro de N, 1,5 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores;*
- *Aferido a 31 de dezembro de 2013, o Município de Resende cumpre o limite da dívida total estabelecida no RFALEI, apresentando uma margem de cerca de 2 milhões de euros;*
- *Que a dívida total do Município de Resende representava em 31 de dezembro de 2013, 1,25 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos três últimos exercícios pelo que pode contrair um empréstimo de saneamento financeiro”; (...)*
- *O município até 31 de dezembro de 2013 não reunia qualquer dos quesitos passíveis de caracterizar uma situação de desequilíbrio financeiro conjuntural ou estrutural, não lhe sendo possível recorrer a qualquer mecanismo financeiro para solver a dívida de curto prazo existente, com a entrada em vigor do novo RFALEI viu também vedada a possibilidade de utilização do mecanismo de acordos de pagamento que vá para além do ano financeiro em curso e por outro lado tem de cumprir o estabelecido na Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso;*
- *O cumprimento da Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso é a razão pela qual o Município de Resende utilizará a possibilidade que o novo RFALEI lhe permite de contratar um empréstimo para saneamento financeiro.”*

7. O relatório de 16 de maio de 2014 de análise das propostas apresentadas por três das sete instituições de crédito convidadas, concluiu que a da Caixa de Crédito Agrícola Mútuo Beira Douro, CRL, era a financeiramente mais vantajosa “*dado o “spread” ser mais favorável ao Município*”.

8. Em 21 de maio e 2 de junho de 2014, a CMR e a Assembleia Municipal, respetivamente, pronunciaram-se favoravelmente quanto à adjudicação do empréstimo à instituição bancária referida e quanto ao Plano de Saneamento Financeiro.

9. As cláusulas contratuais foram aprovadas em sessão da CMR de 6 de junho e, como já se referiu, o contrato de empréstimo foi outorgado em 9 de junho 2014.

10. Para fundamento da contração de empréstimo para saneamento financeiro foi referido:

“[A] dívida total prevista do Município de Resende representava em 31 de dezembro de 2013, 1,18 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos três últimos exercícios pelo que “pode” nos termos do n.º 2 do art.º 58.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro contrair um empréstimo de saneamento financeiro. Ou seja, uma vez que a dívida total ultrapassa a média



Tribunal de Contas

da receita corrente líquida cobrada nos 3 exercícios anteriores mas não atingia o limite estabelecido no art.º 52.º “pode” o município contrair o aludido empréstimo”.

11. Como fundamentação, a CMR fez juntar igualmente ao processo dados relativos à execução orçamental nos anos do triénio de 2010 a 2012 e à dívida total existente à data de 31 de dezembro de 2013. De tais dados resulta no quadro seguinte:

A 31.12.2013		Unid.: euro	
Cálculo do Limite da Dívida Total		Norma legal - Lei n.º 73/13, de 03.09	
		Montante	
1. Limite Endividamento = 1,5 * (1.4)		11.394.676,01	Art.º 52-º, n.º 1
(1,5 vezes a média da receita corrente líquida cobrada 3 últimos anos)			
1.1.	Receita corrente cobrada 2012	7.510.953,43	
1.2.	Receita corrente cobrada 2011	7.867.030,76	
1.3.	Receita corrente cobrada 2010	7.411.369,01	
1.4.	Média da receita	7.596.451,07	
2. Dívida Total de operações orçamentais = 2.1. + 2.2.		8.974.276,52	
Total da Dívida Relevante			
2.1.	Dívida total operações orçamentais do Município (a 31.12.2013)	8.974.276,52	Art.º 52.º, n.º 2
2.2.	Dívida das entidades relevantes para efeitos de limites da dívida total	-	Art.º 54.º
3. Diferencial entre Dívida e Média da receita corrente 3 anos = (2) - (1.4)*		1.377.825,45	
4. Peso da Dívida na Média da Receita Corrente = (2)/(1.4)		1,18	

12. Do processo resultam igualmente os seguintes dados, se o período de referência for o triénio de 2011 a 2013:



Tribunal de Contas

A 31.12.2013

Unid.: euro

Cálculo do Limite da Dívida Total	Montante	Norma legal - Lei n.º 73/13, de 03.09
1. Limite Endividamento = 1,5 * (1.4)	12.005.729,66	Art.º 52-º, n.º 1
<i>(1,5 vezes a média da receita corrente líquida cobrada 3 últimos anos)</i>		
1.1. Receita corrente cobrada 2013	8.633.475,11	
1.2. Receita corrente cobrada 2012	7.510.953,43	
1.3. Receita corrente cobrada 2011	7.867.030,76	
1.4. Média da receita	8.003.819,77	
2. Dívida Total de operações orçamentais = 2.1. + 2.2.	8.974.276,52	
Total da Dívida Relevante		
2.1. Dívida total operações orçamentais do Município (a 31.12.2013)	8.974.276,52	Art.º 52-º, n.º 2
2.2. Dívida das entidades relevantes para efeitos de limites da dívida total	-	Art.º 54-º
3. Diferencial entre Dívida e Média da receita corrente 3 anos = (2) - (1.4)	970.456,75	
4. Peso da Dívida na Média da Receita Corrente	1,12	

13. As dívidas a solver com o presente empréstimo – e a que se fez referência acima no n.º 2 - reportam-se a dívidas de curto prazo e distribuem-se entre dívidas a fornecedores em conta corrente, a fornecedores de imobilizado e ao Estado e outros entes públicos, incluindo acordos de pagamento de dívidas em atraso.

14. Solicitado para que o Município esclarecesse como considerava devidamente fundamentado, nos termos do art.º 58.º, n.º 2 do RFALEI, o desequilíbrio financeiro, e por conseguinte o recurso ao presente plano de saneamento financeiro, quando resulta que não foi considerado nesses cálculos a receita corrente cobrada líquida de 2013, tendo em conta que a dívida total de operações orçamentais do Município tem como referência a data de 31.12.2013, este veio afirmar:

“[É] nosso entendimento, que a dívida total, para aquele efeito, se reporta a 31 de dezembro de 2013 e o limite apurado pela receita corrente líquida cobrada em média nos três exercícios anteriores, ou seja 2012, 2011 e 2010.”

“[Se] fosse considerado para efeitos de cálculo a receita do ano de 2013 que totaliza 8.633.475,11, obtinha-se uma média dos últimos três anos de 8.003.819,77, não alterando em nada os pressupostos”.



- 15.** Tendo-se verificado que a dívida do Município em 1 de janeiro de 2014 no montante de € 8.974.276,52 excedia, em € 970.456,75 a média da receita cobrada em 2011, 2012 e 2013 – calculada em € 8.003.819,77 – foi a CMR convidada por este Tribunal a adequar o montante e a finalidade do empréstimo, tendo por base o referido limite de € 970.456,75 e as finalidades constantes do RFALEI para o saneamento financeiro, vindo a Câmara referir que:

“[O] valor de € 1.927.540,32 diz respeito ao stock de contas a pagar e pagamentos em atraso à data da elaboração do Plano de Saneamento Financeiro (PSF)”.

- 16.** Dado que no ponto 19 do PSF apresentado se refere que o

“(…) empréstimo de saneamento financeiro permitiria ao Município a consolidação dos passivos financeiros, reformulando a maturidade da sua dívida”,

veio depois a CMR esclarecer que a utilização do termo “*passivos financeiros*” não pretendeu limitar o seu âmbito à dívida decorrente do agrupamento “*passivos financeiros*” constante no classificador económico da despesa aprovado pelo Decreto-lei n.º 26/2002, de 14 de fevereiro, mas antes ao conceito mais amplo previsto no SEC 95 e utilizado para delimitar o endividamento municipal desde 2007, que resulta da diferença entre ativos e passivos financeiros, estes compreendendo a totalidade das dívidas comerciais, financeiras e administrativas.

- 17.** Em 31.12.2013, de acordo com o mapa de pagamentos em atraso extraído da aplicação da DGAL, o Município de Resende registava pagamentos em atraso no total de € 366.235,46, dos quais € 54.017,54 com prazo de pagamento superior a 90 dias e inferior a 120 dias, €144.039,75 com maturidade entre 120 e 240 dias, € 59.250,69 entre 240 e 360 dias e € 108.927,50 com atraso superior a 360 dias.
- 18.** Em 31.03.2014, o total de pagamentos em atraso era de € 353.816,38, montante com distribuição idêntica à do número anterior no que concerne à maturidade da dívida.
- 19.** O prazo médio de pagamentos a 31.12.2013 era de 140 dias, valor que reduziu para 135 dias em 31.03.2014, de acordo com as fichas do Município disponibilizadas pela DGAL.
- 20.** Ainda de acordo com o mapa de fundos disponíveis extraído diretamente da aplicação SIAL da DGAL, conhece-se que o montante dos fundos disponíveis do Município de Resende nos últimos meses tem sido sempre positivo, conforme se demonstra:



Unid. Euro

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

Fonte: Aplicação SIAL da DGAL.

- 21.** Dado que se tinha afirmado que o cumprimento da Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso é a razão pela qual o Município de Resende recorre à possibilidade dada pelo RFALEI para contratar um empréstimo para saneamento financeiro, questionou-se a CMR sobre como se compatibiliza tal intenção com as finalidades estabelecidas pela lei para este mecanismo de recuperação financeira, ao que esta respondeu:

“O cumprimento da normas constantes da Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso (LCPA) aprovada pela Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro, consubstancia uma preocupação constante do Município de Resende, a qual tem cumprido, não obstante as fortes limitações orçamentais decorrentes do volume de compromissos registados inerentes às contas a pagar, decorrentes de compromissos de exercícios anteriores e do exercício agravado pela redução das receitas municipais limita de sobremaneira os fundos disponíveis...” (...).

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

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

- 22.** No Plano de Saneamento Financeiro diz-se a certo passo:

“15. Delimitam os n.ºs 1 a 3 do artº 58 e artº 61º, ambos do RFALEI, as condições de acesso, facultativas ou obrigatórias, aos aludidos mecanismos de recuperação financeira tendo por base a dívida total do Município confrontada com o limite previsto:



DÍVIDA TOTAL EM RELAÇÃO À MÉDIA DA RECEITA CORRENTE LÍQUIDA COBRADA NOS 3 ÚLTIMOS EXERCÍCIOS	SANEAMENTO FINANCEIRO	RECUPERAÇÃO FINANCEIRA MUNICIPAL
< ou = 1	NÃO PODE	NÃO PODE
>1 e < ou = 1,5	PODE	
>0,75 (dívida total líquida do saldo credor da conta 23)	DEVE	
>1,5 e >2,25	DEVE	
= ou > 2,25 e < ou = 3	É OBRIGADO	PODE
>3		É OBRIGADO

b. O enquadramento jurídico

23. No presente processo o que está em causa é saber se o presente contrato de empréstimo para saneamento financeiro está em conformidade com o disposto no RFALEI. E, neste caso, tal conformidade deve ser apreciada em diferentes dimensões: designadamente quanto à admissibilidade da contração de empréstimo de saneamento financeiro, quanto ao seu montante e quanto aos períodos temporais de referência.

24. Para avaliar de tal conformidade impõe-se relembrar alguns dos aspetos fundamentais do RFALEI a que importa apelar no presente caso.

O regime aplicável

25. Destaque-se desde logo o que se afirma nos n.ºs 1 e 2 do artigo 49.º quanto à possibilidade de contração de empréstimos de médio e longo prazo pelos municípios. Diz-se:

“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.”



Tribunal de Contas

“Os empréstimos são obrigatoriamente denominados em euros e podem ser a curto prazo, com maturidade até um ano ou a médio e longo prazos, com maturidade superior a um ano.”

26. E o artigo 51º veio fixar a finalidade dos empréstimos de médio e longo prazo, dizendo:

“Os empréstimos a médio e longo prazos podem ser contraídos para aplicação em investimentos ou ainda para proceder de acordo com os mecanismos de recuperação financeira municipal.”

27. E o artigo 57º nº 1 veio fixar os mecanismos de recuperação financeira municipal: o saneamento financeiro e a recuperação financeira.

28. A mesma disposição estabelece que o recurso a tais mecanismos deve ser feito quando os municípios ultrapassem o limite da dívida total.

29. E vem o nº 2 do mesmo artigo dizer que:

“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.”

30. Em conclusão do que já foi lembrado e no que para agora importa: quando os municípios ultrapassam o limite da dívida total – verificado numa data de referência: o dia 31 de dezembro de cada ano – recorrem, facultativa ou obrigatoriamente, aos mecanismos de recuperação financeira, nomeadamente ao saneamento financeiro, o que envolve designadamente a contração de empréstimos de médio e longo prazo com essa finalidade.

31. Ora, para se aquilatar da possibilidade de contração de empréstimos para recuperação financeira ou, especificamente, para saneamento financeiro, impõe-se pois saber se o município ultrapassou o limite da dívida total.

32. O conceito de dívida total é fixado no nº 2 do artigo 52º:

“A dívida total de operações orçamentais do município engloba os empréstimos (...), os contratos de locação financeira e quaisquer outras formas de endividamento, por iniciativa dos municípios, junto de instituições financeiras, bem como todos os restantes débitos a terceiros decorrentes de operações orçamentais.”

33. E o limite da dívida total é fixado no nº 1 do mesmo artigo:

“A dívida total de operações orçamentais do município (...), não pode ultrapassar, em 31 de dezembro de cada ano, 1,5 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores.”



34. No entanto, visto o disposto no artigo 58º nº 2, conjugado com o artigo 59º nº 1, a própria lei reconhece a existência de uma situação financeira desequilibrada, para efeitos de recurso a mecanismos de recuperação financeira, quando a dívida total ainda que inferior a 1,5 da média das receitas dos últimos três anos é igual ou superior a essa média.
35. Das disposições agora invocadas resulta que, em 31 de dezembro de cada ano (note-se: este dia, como data de referência, é reafirmado no nº 1 do artigo 52º, no nº 2 do artigo 57º e ainda no nº 2 do artigo 61º), a dívida total do município não pode ser igual ou ultrapassar a média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores.
36. No caso de ser igual ou ultrapassar, o que deve acontecer? Como acima se viu – a propósito do artigo 57º e também se vê nos artigos 58º, nº 2 e 3, e 61º nº 2 - os municípios devem recorrer aos mecanismos de recuperação financeira, facultativa ou obrigatoriamente.
37. E em que casos é tal recurso facultativo ou obrigatório?
38. A resposta a tal pergunta pode assim ser dada:
- 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 nº 1 do artigo 56º e o município **pode** contrair empréstimo para saneamento financeiro, por força do nº 2 do artigo 58º;
 - 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 nºs 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 nº 1 do artigo 58º. Também o município **deve** contrair empréstimo para saneamento financeiro, no caso de o montante da dívida, excluindo empréstimos, for superior a 0,75 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores, por força da alínea b) do mesmo número e artigo;
 - 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 nºs 1 e 2 do artigo 56º e, até 3 vezes a referida média, o município **é obrigado** a contrair empréstimo para saneamento financeiro **ou** a aderir ao procedimento de recuperação financeira, com recurso ao Fundo de Apoio Municipal, por força do nº 3 do artigo 58º;
 - Se a dívida total for superior a 3 vezes a média da receita dos três últimos exercícios, há lugar aos alertas previstos nos nºs 1 e 2 do artigo 56º e o



município é **obrigado** a aderir ao procedimento de recuperação financeira, com recurso ao Fundo de Apoio Municipal, por força do nº 2 do artigo 61º.

39. Note-se que o entendimento que acabou de se explicitar é, nos seus aspetos essenciais, também referido pela própria CMR, como se viu acima no nº 22. E a propósito do que agora acabou de ser dito, impõe-se tecer algumas considerações em seu desenvolvimento. As que se seguem.
40. Pese embora o RFALEI estabeleça o conceito de limite da dívida total como o montante equivalente a 1,5 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores, não pode concluir-se que até àquele montante os municípios estejam em situação financeira equilibrada. Tendo em conta que o próprio RFALEI admite – ainda que facultativamente – o recurso a mecanismos de recuperação financeira a partir da verificação de que a dívida total corresponde à referida média da receita, teremos de concluir que abaixo do referido limite (de 1,5 vezes a média da receita corrente líquida) não estamos ainda em situação de equilíbrio financeiro. Mas dizemos mais: também não se pode concluir que se um município tiver dívida total igual à média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores esteja numa situação financeira equilibrada. O equilíbrio financeiro resulta de considerações relativas ao equilíbrio entre receitas e despesas que agora não importa fazer, pese embora se pudessem desenvolver à luz das regras de equilíbrio orçamental consagradas no artigo 40º do RFALEI. O que resulta do RFALEI é que o desequilíbrio financeiro que resulta de a dívida total ser igual ou superior à média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores, impõe o recurso – facultativo ou obrigatório – aos mecanismos de recuperação financeira. E, portanto, abaixo daquele limiar – o da dívida total ser equivalente à média de receitas referida - o equilíbrio financeiro há de ser obtido com apelo a outras soluções que não os citados mecanismos de recuperação.
41. Do que acaba de ser dito, resulta uma conclusão: um município cuja dívida total tenha atingido ou ultrapassado o montante igual ao da média das receitas dos três últimos anos, pode, deve ou é obrigado a recorrer a mecanismos de recuperação financeira, envolvendo designadamente a contração de empréstimos a médio e longo prazo. Ao contrário, um município cuja dívida total não tenha atingido aquele montante não pode contrair empréstimos de médio e longo prazo com aquele objetivo. Refira-se que este entendimento também é subscrito pela própria CMR, como se referiu acima no nº 22.
42. Finalmente conclua-se ainda: se o recurso à contração de empréstimos de médio e longo prazo para efeitos de saneamento financeiro é possível só no caso em que a dívida total é igual ou superior à média das receitas dos últimos três exercícios, e não é possível nos casos em que a dívida total é inferior a tal limiar, então tais



empréstimos e as correspondentes operações de saneamento financeiro não de permitir trazer o nível da dívida total para o limiar a partir do qual o recurso aos mecanismos de recuperação é admitido pela lei. E não para baixo desse limiar. Se, porventura, se tivesse entendimento diferente, estar-se-ia a premiar aquelas autarquias cuja dívida total é superior ao limiar, em detrimento das que conseguiram manter-se abaixo dele. Isto é: esse entendimento permitira a uma autarquia cuja dívida total fosse superior ao limiar recorrer a empréstimos de médio e longo prazo para saneamento e trazer a sua dívida abaixo do limiar. Outra autarquia cuja dívida estivesse à partida abaixo do limiar, não poderia (e não pode) socorrer-se das mesmas soluções, para também ela trazer a sua dívida para níveis mais baixos. Ora tal entendimento violaria o princípio da igualdade entre todas as autarquias. Só o entendimento acima referido – os empréstimos e as correspondentes operações de saneamento financeiro não de permitir trazer o nível da dívida total para o limiar em que a dívida seja imediatamente inferior à média das receitas dos três últimos exercícios - permite compatibilizar o disposto no RFALEI com este princípio. Abaixo daquela média não de ser outros os mecanismos a ativar para se atingir o equilíbrio das finanças das autarquias. Tal conclusão assenta na interpretação conjugada do nº 2 do artigo 57º, do nº 2 do artigo 58º e do nº 1 do artigo 59º do RFALEI.

- 43.** A invocação desta última disposição legal exige a sua análise. Diz-se nela e também no nº 2 do mesmo artigo:

“A elaboração do plano de saneamento financeiro inclui a previsão do período temporal necessário à recuperação da situação financeira do município, bem como a apresentação de medidas específicas necessárias para atingir uma situação financeira equilibrada (...)”.
“Do plano de saneamento deve ainda constar (...) [a] calendarização anual da redução do nível da dívida total, até ser cumprido o limite previsto no artigo 52.”

- 44.** De tais disposições resulta que, à luz do RFALEI, considera-se que uma situação financeira equilibrada dos municípios – para efeitos de recurso e aplicação dos mecanismos de recuperação financeira – se traduz no respeito pelo limite previsto no artigo 52º: 1,5 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores. Contudo, dado que a própria lei admite a possibilidade de recurso aos mecanismos de recuperação financeira aos municípios cuja dívida total seja igual ou superior a 1 vez e até 1,5 vezes daquela média, terá de entender-se numa interpretação corretiva que, nestes casos, a situação equilibrada, para efeitos de RFALEI há de corresponder a uma dívida total equivalente àquela média.
- 45.** Deve ainda dizer-se e sublinhar-se que a avaliação da situação financeira dos municípios – em matéria de dívida total, para aplicação do RFALEI - deve ser feita com referência ao dia 31 de dezembro de cada ano, porque a lei é muito clara nesse sentido. Isto é: ainda que durante o exercício se possa fazer a constatação da



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

46. Tratando o presente processo da celebração de um contrato de empréstimo para saneamento financeiro, deve ter-se presente ainda que este, por força do nº 1 do artigo 58º deve ter como objetivo *“a reprogramação da dívida e a consolidação de passivos financeiros”* e, de acordo com o nº 4 do mesmo art.º 58º, o saneamento financeiro *“não pode conduzir ao aumento da dívida total do município”*.
47. Quanto à disciplina dos empréstimos para saneamento financeiro deve atender-se ainda que, nos termos do nº 3 do art.º 51º e dos nºs 5 e 6 do art.º 58º,

“Os empréstimos têm um prazo de vencimento adequado à natureza das operações que visam financiar”;

“Os empréstimos para saneamento financeiro têm um prazo máximo de 14 anos”;

“Os pedidos de empréstimos para saneamento financeiro são instruídos com um estudo fundamentado da sua situação financeira e um plano de saneamento financeiro para o período a que respeita o empréstimo”, cujas especificações constam do art.º 59º.

48. Vistos os aspetos essenciais da disciplina a aplicar, vejamos agora em concreto o caso em apreciação.

Avaliação do caso concreto

49. Antes de se entrar na avaliação do caso concreto diga-se desde já que não se contesta que, à luz do regime financeiro anterior, sempre o Município de Resende respeitou os limites ao endividamento, não tendo incorrido nas situações de desequilíbrio financeiro conjuntural ou estrutural.
50. Também deve sublinhar-se que resulta do processo e se fez acima constar que o Município não só tem vindo a fazer um esforço no sentido de redução dos prazos de



Tribunal de Contas

pagamentos das dívidas, como no passado recente sempre apresentou fundos disponíveis com valores positivos.

51. Feitas estas observações, passe-se à avaliação do contrato de empréstimo sujeito a fiscalização prévia.
52. Como se viu trata-se de um contrato de empréstimo a médio e longo prazo pelo período de 10 anos visando o saneamento financeiro da autarquia. Como se viu o regime admite a contratação de empréstimo com essa finalidade.
53. Ora, o pressuposto para tal contratação deve assentar numa das situações previstas na lei e que já se elencaram no nº 38. Viu-se também acima no nº 11 que a CMR argumentou estar na situação acima referida na alínea a) do nº 38 - face ao que dispõe o nº 2 do artigo 58º do RFALEI – com base nos dados relativos à dívida total existente em 31 de dezembro de 2013 (€ 8.974.276,52) e aos dados da receita do triénio de 2010, 2011 e 2012 (e que aponta para uma média da receita de € 7.596.451,07) de que resulta que aquela dívida representa 1,18 vezes o valor desta média. Confirma-se pois, perante estes dados, que o recurso a um empréstimo para saneamento financeiro seria admissível, face ao disposto no citado nº 2 do artigo 58º do RFALEI.
54. Contudo, entende-se que o período de referência para apurar a média da receita não deve ser aquele – de 2010 a 2012 – mas antes o de 2011 a 2013.
55. Referiu a CMR que

“[É] nosso entendimento, que a dívida total, para aquele efeito, se reporta a 31 de dezembro de 2013 e o limite apurado pela receita corrente líquida cobrada em média nos três exercícios anteriores, ou seja 2012, 2011 e 2010.”

56. Com o devido respeito discorda-se. Ora, se a data de referência é a de 31 de dezembro de 2013, se é em 2014 que se procede à elaboração do estudo de fundamentação do recurso a saneamento financeiro e consequente elaboração do plano de saneamento, se àquela data de referência estão apurados todos os dados em matéria de receita arrecadada em 2013, se são estes os dados mais atuais, por que razão se desprezam estes e se vai fazer apelo a dados menos atuais, os de 2010? Estando-se pois em 2014 a decidir e concretizar um saneamento financeiro face ao valor da dívida total em 31 de dezembro de 2013, há que se atender à média da receita cobrada nos três exercícios anteriores mais recentes a 2014: isto é 2011, 2012 e 2013.

57. Numa certa perspetiva, tem razão a CMR quando argumenta:



Tribunal de Contas

“[Se] fosse considerado para efeitos de cálculo a receita do ano de 2013 que totaliza 8.633.475,11, obtinha-se uma média dos últimos três anos de 8.003.819,77, não alterando em nada os pressupostos”.

- 58.** É verdade que o pressuposto se mantém. E assim se confirma que é admissível o recurso à celebração de um contrato de empréstimo para saneamento financeiro.
- 59.** Contudo, há um aspeto relevante que resulta da consideração de um triénio diferente e ao qual a CMR parece não ter atendido e que acima está registado nos nºs 11 e 12. É que considerando o triénio de 2011 a 2013, atendendo à dívida total existente em 31 de dezembro de 2013 (os referidos € 8.974.276,52) e aos dados da receita do triénio de 2011, 2012 e 2013 (e que aponta para uma média da receita de € 8.003.819,77), resulta que aquela dívida representa 1,12 vezes o valor desta média.
- 60.** Isto é: na sua relação com a média da receita, a dívida total é menor. O diferencial entre dívida total e a média da receita, no triénio de 2010 a 2012 era de € 1.377.825,45. Tal diferencial, no triénio de 2011 a 2013 passou a ser de € 970.456,75.
- 61.** Este aspeto tem muita relevância face ao que acima se explicitou no nº 42. É que se efetivamente se verifica o pressuposto que permite a contração de um empréstimo para saneamento financeiro, o valor desse empréstimo será o que permite “trazer” o nível da dívida total de 1,12 (e não 1,18) vezes a média da receita para um nível imediatamente inferior a esta média, como acima se demonstrou.
- 62.** Ora, o contrato de empréstimo em apreciação tem um valor de € 1.927.540,32. Tal valor é muito superior ao valor de referência admissível: € 970.456,75. E muito superior também relativamente ao valor apurado com base no triénio 2010 a 2012 (€ 1.377.825,45), se fosse este o atendível, que não é, como já se referiu.
- 63.** Assim, o valor de € 970.456,75 concretiza o montante do desequilíbrio financeiro do Município de Resende à data de 31.12.2013 acima da dívida total, e em simultâneo, condiciona o montante estritamente necessário para colocar a dívida total ao nível imediatamente inferior à da média das receitas dos três últimos exercícios.
- 64.** Como se justificou um valor do contrato tão elevado? Como se viu entendeu a CMR fazer face com este empréstimo às despesas correspondentes a faturas que constam de listagem anexa ao contrato, na convicção de que o

“(…) empréstimo de saneamento financeiro permitiria ao Município a consolidação dos passivos financeiros, reformulando a maturidade da sua dívida”,



- 65.** E esclareceu que a utilização do termo “*passivos financeiros*” não pretendeu limitar o seu âmbito à dívida decorrente do agrupamento “*passivos financeiros*” constante no classificador económico da despesa aprovado pelo Decreto-lei n.º 26/2002, de 14 de fevereiro, mas antes ao conceito mais amplo previsto no SEC 95 e utilizado para delimitar o endividamento municipal desde 2007, que resulta da diferença entre ativos e passivos financeiros, estes compreendendo a totalidade das dívidas comerciais, financeiras e administrativas.
- 66.** Não se acolhe esta posição de consideração de um conceito amplo de passivos financeiros, incluindo a totalidade das dívidas comerciais, financeiras e administrativas. Sobretudo porque o RFALEI distingue dívidas dos passivos financeiros, designadamente no n.º 1 do artigo 58.º. Refira-se, igualmente, que o conceito de passivos financeiros se encontra definido no classificador económico das receitas e despesas aprovado pelo Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de fevereiro, e que segundo o qual consideram-se como passivos financeiros “...*as receitas provenientes da emissão de obrigações e de empréstimos contraídos a curto e a médio e longo prazos...*”.
- 67.** E nem a CMR efetivamente considerou tal totalidade de passivos nesta operação de saneamento, na medida em que o valor apurado resulta exclusivamente da soma do valor de faturas comerciais e administrativas constantes da listagem anexa ao contrato.
- 68.** Efetivamente como disse a CMR
- “o valor de € 1.927.540,32 diz respeito ao stock de contas a pagar e pagamentos em atraso à data da elaboração do Plano de Saneamento Financeiro (PSF)”.*
- 69.** Assim, tendo em conta que o n.º 1 do artigo 58.º do RFALEI estabelece como objetivo do saneamento financeiro a reprogramação da dívida e a consolidação de passivos financeiros, bem poderemos dizer que na solução que expressamente a CMR apresenta de um contrato com aquele concreto valor de € 1.927.540,32, correspondente ao valor da listagem de faturas dos anos de 2007 a 2014, se prossegue só parcialmente aquele objetivo.
- 70.** Contudo, o que importa é que na fixação do valor do empréstimo há de se atender ao valor da dívida total. E esta há de ser calculada – e foi calculada - considerando, com o acima já se referiu, os empréstimos, os contratos de locação financeira e quaisquer outras formas de endividamento, e todos os restantes débitos a terceiros.
- 71.** Portanto tudo se reconduz ao valor admissível referido acima no n.º 60.
- 72.** Mas deve atender-se ainda a um outro aspeto: como já se referiu, na listagem das faturas, muitas correspondem a dívidas contraídas já em 2014. São pois posteriores à data de referência: 31 de dezembro de 2013. Ora, tais faturas não são relevantes para apuramento do valor do desequilíbrio, como acima se referiu no n.º 45, e consequentemente para o valor do empréstimo, referido já no n.º 63.



73. Vejamos finalmente outro aspeto: as razões invocadas para a celebração do presente contrato de empréstimo e correlativo saneamento financeiro. As seguintes:

“O cumprimento da Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso é a razão pela qual o Município de Resende utilizará a possibilidade que o novo RFALEI lhe permite de contratar um empréstimo para saneamento financeiro.”

“O cumprimento da normas constantes da Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso (...), consubstancia uma preocupação constante do Município de Resende, a qual tem cumprido, não obstante as fortes limitações orçamentais decorrentes do volume de compromissos registados inerentes às contas a pagar, decorrentes de compromissos de exercícios anteriores e do exercício agravado pela redução das receitas municipais limita de sobremaneira os fundos disponíveis...” (...).

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

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

74. Perante tais razões importa por um lado reafirmar, a partir dos dados constantes do processo, que a CMR tem cumprido o disposto na LCPA e os fundos disponíveis têm-se mantido positivos. Mas por outro, impõe-se afirmar que as finalidades dos instrumentos de recuperação financeira são os que constam da lei: e no caso do saneamento financeiro são a reprogramação da dívida e a consolidação de passivos financeiros. Ora, o cumprimento da LCPA não consta das finalidades fixadas pela lei e não pode pois ser invocado como fundamento para a celebração de um contrato de empréstimo para saneamento financeiro.

75. Em conclusão:

- a) Verificando-se embora o pressuposto para contração de um empréstimo para saneamento financeiro estabelecido no n.º 2 do artigo 58.º, e por remissão, no n.º 1 do artigo 56.º, tal contrato não pode ter montante superior ao que permite reduzir a dívida total para um limiar imediatamente inferior ao da média das receitas dos três últimos exercícios, por interpretação conjugada do disposto nos artigos 57.º n.º 2, 58.º n.º 2, e 59.º n.ºs 1 e 2 do RFALEI, como acima se fez no n.º 42;
- b) Verificou-se também que o triénio considerado para cálculo da média da receita corrente líquida – valor essencial para avaliação da dimensão do desequilíbrio e, conseqüentemente do contrato – não foi o que resulta da lei, nos seus artigos 52.º n.º 1, e 56.º n.º 1, por remissão do artigo 58.º n.º 2 e da alínea a) do n.º 2 do artigo 59.º, pelo que estas disposições foram violadas;



- c) Verificando-se igualmente que para fixação do valor do contrato se fez apelo a faturas correspondentes a despesas realizadas em data posterior à data de referência, ocorreu igualmente violação do disposto no artigo 52.º, por remissão dos artigos 56.º n.º 1 e 58 n.º 2, e dos artigos 57º n.º 2 e 58º, n.º 1, como se referiu acima no n.º 45.

Consequências em sede de fiscalização prévia

- 76.** Ora, as disposições violadas referidas consagram normas de natureza financeira e a violação direta de normas financeiras constitui fundamento de recusa de visto, nos termos da alínea b) do n.º 3 do artigo 44º da Lei da Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC: Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, com as alterações introduzidas posteriormente, sendo as últimas as constantes da Lei n.º 2/2012, de 6 de janeiro).
- 77.** Por outro lado, as deliberações da CMR e da Assembleia Municipal configuram uma autorização da realização de uma despesa em montante não permitido por lei.
- 78.** Relembre-se que o n.º 2 do artigo 4º do RFALEI estabelece que
- “[s]ão (...) nulas as deliberações de qualquer órgão das autarquias locais que determinem ou autorizem a realização de despesas não permitidas por lei”.*
- 79.** Aquelas deliberações são pois nulas. Ora, a nulidade é fundamento de recusa de visto, nos termos da alínea a) do n.º 3 do artigo 44º da LOPTC.
- 80.** Finalmente tais ilegalidades devem ser consideradas como dando origem a um resultado financeiro substancialmente diferente do que estaria em causa se aquelas violações não tivessem ocorrido: isto é se o contrato tivesse valor que respeitasse o de referência acima indicado.
- 81.** Enquadram-se, pois, tais violações também no disposto na alínea c) do n.º 3 do artigo 44º da LOPTC, quando aí se refere *“ilegalidade que ... possa alterar o respetivo resultado financeiro”*. Refira-se, a propósito, que, para efeitos desta norma, quando aí se prevê *“[i]legalidade que (...) possa alterar o respetivo resultado financeiro”*, significa que basta o simples perigo ou risco de que das ilegalidades constatadas possa ter resultado a alteração do resultado financeiro do contrato.

III – DECISÃO

- 82.** Pelos fundamentos indicados, e por força do disposto nas alíneas a), b) e c) do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC, decide-se recusar o visto ao contrato acima identificado.



Tribunal de Contas

- 83.** Decide-se ainda mandar remeter cópia do presente acórdão para a DGAL face ao disposto no artigo 56º do RFALEI, em matéria de mecanismos de alerta.
- 84.** Mais se decide isentar o presente processo de emolumentos, nos termos da alínea a) do artigo 8º, do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas (Decreto-Lei nº 66/96, de 31 de maio, com as alterações introduzidas pela Lei nº 139/99, de 28 de agosto, e pela Lei nº 3-B/2000, de 4 de abril).

Lisboa, 16 de setembro de 2014

Os Juízes Conselheiros,

(João Figueiredo, relator)

(Alberto Fernandes Brás)

(José Mouraz Lopes)

Fui presente

O Procurador-Geral Adjunto

(José Gomes de Almeida)