



Mantido pelo Acórdão n.º 15/2016
- PL, de 27/09/2016, proferido no
Recurso n.º 5/2016 – 1.ªS

Acórdão n.º 2/2016-27.JAN-1.ª S/SS

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

Relator: Conselheiro José Mouraz Lopes

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

I – RELATÓRIO

1. Nos termos da Lei n.º 53/2014, de 25 de agosto, alterada pela Lei n.º 69/2015, de 16 de julho, o Município de Aveiro remeteu a este Tribunal para efeitos de fiscalização prévia 4 contratos destinados à respetiva recuperação financeira municipal:
 - a. Contrato de Assistência Financeira celebrado em 17 de setembro de 2015 entre aquela entidade e o Fundo de Apoio Municipal (adiante, FAM), no montante de € 72.660.151,92, pelo prazo máximo de 20 anos, cuja finalidade é a obtenção de financiamento da assistência financeira e que decorre da aprovação do Programa de Ajustamento Municipal (PAM) respetivo [Proc. 2009/2015];
 - b. Terceira adenda a Contrato de Empréstimo¹, outorgada em 17 de setembro de 2015 entre o Município de Aveiro e a Caixa Geral de Depósitos, SA, no âmbito da implementação do PAM, que altera o respetivo prazo de vigência para 20 anos e a taxa de juro aplicável a partir de 17 de novembro de 2020 [Proc. 2147/2015];

¹ O contrato de empréstimo inicial, no montante de até € 58.000.000,00, com prazo de 12 anos, foi contraído para o saneamento financeiro do Município de Aveiro, a que correspondeu o Proc. n.º 680/2008, visado em SDV de 31 de julho de 2008.



Tribunal de Contas

- c. Acordo de alteração a Contrato de Locação Financeira Imobiliária², celebrado entre o Município de Aveiro e o Banco BPI, SA, estabelecendo-se a duração de 17,5 anos e período de carência de dois anos a contar de 25 de novembro de 2015, e com revisão da respetiva taxa de juro³ [Proc. 2148/2015];
 - d. Acordo de alteração ao Contrato de Locação Financeira Imobiliária⁴ celebrado entre o Município de Aveiro e o Banco BPI, SA, estabelecendo-se a duração de 17,5 anos e período de carência de dois anos a contar de 25 de novembro de 2015, e com revisão da respetiva taxa de juro⁵ [Proc. 2149/2015].
2. Para melhor instrução do processo, foram os contratos devolvidos ao Município de Aveiro para que, em articulação com a Direção Executiva do FAM, prestasse mais informação e procedesse a alterações contratuais solicitadas por este Tribunal, tendo o MA respondido às solicitações, não alterando, no entanto, qualquer dos contratos.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Factos

² O contrato inicial foi celebrado 28 de agosto de 2008, e o respetivo Anexo identifica nove lotes de terreno objeto da venda e posterior locação (*sale and leaseback*). A minuta do contrato foi visada em SDV de 7 de agosto de 2008, ao abrigo do Proc. n.º 1474/2008.

³ Nos termos da alteração introduzida quanto à taxa de juro, as Partes convencionaram que “*As rendas estabelecidas são calculadas na modalidade de constantes e postecipadas, com um período de carência de capital de dois anos a iniciar na data de vencimento da renda cinquenta, isto é, 25 de novembro de 2015, aditando-se como taxa do contrato a Taxa EURIBOR a três meses, verificada no 2º dia útil anterior à revisão trimestral da taxa, acrescida de uma margem de 1,75 pontos percentuais nos primeiros quatro anos e dois pontos percentuais para o prazo remanescente.*”

⁴ O contrato inicial foi celebrado 28 de agosto de 2008 e a respetiva minuta contratual foi visada em SDV de 7 de agosto de 2008, ao abrigo do Proc. n.º 1475/2008.

⁵ Nos termos da alteração introduzida quanto à taxa de juro, as Partes convencionaram que “*As rendas estabelecidas são calculadas na modalidade de constantes e postecipadas, com um período de carência de capital de dois anos a iniciar na data de vencimento da renda cinquenta, isto é, 25 de novembro de 2015, aditando-se como taxa do contrato a Taxa EURIBOR a três meses, verificada no 2º dia útil anterior à revisão trimestral da taxa, acrescida de uma margem de 1,75 pontos percentuais nos primeiros quatro anos e dois pontos percentuais para o prazo remanescente.*”



Tribunal de Contas

3. Para além do referido no n.º 1, são dados como assentes e relevantes para a decisão os factos e alegações constantes dos processos em análise e referidos nos números seguintes.
4. O processo de adesão do Município de Aveiro ao FAM iniciou-se com a deliberação da Câmara Municipal respetiva, após reunião ordinária realizada a 17 de setembro de 2014, no seguimento de proposta deliberativa subscrita pelo Presidente da Câmara.
5. Nos termos da certidão remetida a este Tribunal⁶, o órgão executivo daquele Município deliberou, por maioria, *“a abertura do processo de adesão ao FAM, solicitando formalmente o seu acesso”*.
6. Ao abrigo do disposto nos n.ºs 1 e 8 do artigo 55.º da Lei n.º 53/2014, de 25 de agosto (adiante, LFAM), bem como do disposto no n.º 1 do artigo 118.º da Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro e do Despacho n.º 12029-A/2014, de 29 de setembro de 2014, dos Secretários de Estado do Tesouro, Adjunto e do Orçamento e da Administração Local, publicado no Diário da República, 2.ª Série, n.º 187, de 29 de setembro de 2014, o Estado Português concedeu um empréstimo de até € 10.526.250 que se destinava *“a fazer face às necessidades financeira imediatas do município, exclusivamente ao pagamento de salários, à ininterruptibilidade dos serviços públicos essenciais e ao cumprimento do serviço da dívida.”*
7. O empréstimo referido no ponto anterior, denominado por Apoio Transitório de Urgência (adiante, ATU), foi celebrado entre a Direção-Geral do Tesouro e

⁶ Fls. 8 verso e 9.



Tribunal de Contas

Finanças, em representação do Estado Português, e o Município de Aveiro em 13 de outubro de 2014⁷.

8. Em sessão diária de visto de 23 de outubro de 2014, e ao abrigo do Proc. n.º 2109/2014, esse contrato empréstimo - ATU- foi visado por este Tribunal.
9. No âmbito do processo de adesão ao FAM, o Município de Aveiro e a Direção Executiva do FAM definiram um conjunto de medidas específicas e quantificadas tendentes à diminuição da dívida do Município de Aveiro e à sua recuperação financeira.
10. A Direção Executiva do FAM, após audição prévia da Comissão de Acompanhamento, deliberou aprovar a proposta PAM, *“contemplando um financiamento de assistência financeira no montante de € 72.660.151,91 pelo prazo de 20 anos”*, o que foi comunicado ao Município de Aveiro, por ofício datado de 1 de setembro de 2015⁸.
11. Na sequência dessa comunicação, a Câmara Municipal de Aveiro reuniu extraordinariamente em 9 de setembro de 2015 e deliberou, por maioria, aprovar a Proposta do Programa de Ajustamento Municipal, submetendo esse documento à Assembleia Municipal de Aveiro para aprovação. Reproduz-se parte da certidão da ata elaborada nessa reunião⁹:
“1. (...) O pagamento da dívida aos Credores, a reestruturação da dívida aos Bancos, o cumprimento com qualidade dos serviços públicos essenciais aos cidadãos, o equilíbrio entre a despesa e a receita numa gestão racionalizada, a capacidade de realizar investimentos de forma sustentável em especial

⁷ Contrato junto a fls. 10 e ss.

⁸ Fls. 14.

⁹ Fls. 15 e ss.



aproveitando os Fundos Comunitários do Portugal 2020, são alguns dos principais benefícios da implementação do pam na vida da CMA e do Município de Aveiro (...).

5. O Programa de Ajustamento Municipal (PAM) é estruturado nos termos legais com três grupos de medidas, referenciando-se as medidas principais do PAM da CMA:

a)reequilíbrio orçamental, que inclui, nomeadamente, medidas de redução e racionalização da despesa corrente e do capital, maximização da receita própria e a existência de instrumentos de controle interno(...);

b)reestruturação da dívida financeira e não financeira, a qual surge de um processo de negociações com credores com vista à definição de um plano de reestruturação de dívida, assumindo especial importância a negociação com os grandes Credores e com a Banca.

- nesta área conseguimos: acordar a reestruturação dos maiores empréstimos bancários com mais 6 anos de vigência para mais 20 anos e com juros baixos (num valor total de 41 milhões de euros, com a CGD e o BPI), fizemos acordos de planificação de pagamentos a três anos com os Credores das dívidas de maior dimensão com juros baixos; acordámos o pagamento prioritário, com as verbas dos primeiros desembolsos, aos Credores de dívidas de menor dimensão, assim como às Juntas de Freguesias, às Associações privadas sem fins lucrativos e IPSS's, sem débito de juros;

c)assistência financeira, o empréstimo financeiro do próprio FAM:

-com um valor total final de 72.660.151,91€, pelo prazo de 20 anos, e um impacto na estrutura financeira da PAM no que respeita à relação entre a despesa e a receita, idêntica à proposta inicial do PAM, conseguimos encontrar uma operação que vai permitir o pagamento das dívidas aos Credores, a capacidade de cumprir com qualidade a prestação de serviços públicos essenciais, de realizar investimentos com dimensão sustentável, de



Tribunal de Contas

assumir o serviço da dívida ao FAM e à Banca, de melhorar as condições de acesso aos mercados de bens e serviços, de credibilizar a CAM.”

12. Por deliberação da Assembleia Municipal de Aveiro, de 16 de setembro de 2015¹⁰ foram aprovados, por maioria:

- A Proposta de Programa de Ajustamento Municipal;
- A Minuta do contrato do Programa de Ajustamento Municipal;
- A Minuta do contrato de Assistência Financeira, acompanhado do respetivo plano de amortização;
- Minutas da terceira adenda ao contrato de empréstimo celebrado em 21/11/2007 entre o Município de Aveiro e a Caixa Geral de Depósitos, acompanhado do respetivo plano de amortização;
- Minuta do acordo de alteração ao contrato de locação financeira imobiliária/ref^a 20000120 entre o Banco BPI e a Câmara Municipal de Aveiro, acompanhado do respetivo plano de amortização;
- Minuta do Acordo de alteração ao contrato de locação financeira imobiliária/Ref^a 20000121 entre o Banco BPI e a Câmara Municipal de Aveiro.

13. No que se refere ao Contrato de Assistência Financeira [Proc. 2009/2015] foram solicitadas por este Tribunal algumas alterações, coadunando-o com o RJFM.

14. Após SDV de 3 de dezembro de 2015, e verificando-se a ausência de acolhimento à alteração proposta por este Tribunal insistiu-se para que o Município de Aveiro procedesse às alterações sugeridas¹¹.

¹⁰ Fls. 42 e ss.

¹¹ Fls. 941.



Tribunal de Contas

- 15.** Na resposta a essa insistência verificou-se que o Município de Aveiro, em articulação com o FAM, manteve o não acolhimento quanto à alteração contratual, mantendo inalterado o montante total do empréstimo, invocando, em síntese, que a alteração do valor do empréstimo não corresponde «à perspectiva global de ajustamento, que se entende decorrer da Lei FAM» e que se assim não fosse, «o PAM aprovado pelo FAM e pelo Município teria um enquadramento jurídico distinto, (...) ficaria reduzido a um mero instrumento de crédito para pagamento de dívidas (PRD), atirando um conjunto de problemas que se colocam diariamente no Município para o futuro e não garantindo o regular funcionamento dos serviços municipais, nem se assegurariam os serviços públicos essenciais».
- 16.** Da listagem remetida com as dívidas a pagar em cada desembolso¹², é apurado um montante total de € 53.358.337,29, a que acresce a dívida pelo financiamento do ATU, este num valor de € 10.526.250,00, ou seja um montante global de € 63.884.587,29.
- 17.** O Município identificou, ainda, os valores do défice gerado com o processo de encerramento/liquidação das empresas locais Moveaveiro, EEM, Teatro Aveirense, Lda, TEMA, EEM e EMA- Estádio Municipal de Aveiro EEM, em 2.984.179,00.
- 18.** No que respeita às alterações contratuais introduzidas no âmbito do Plano de Reestruturação da Dívida, verifica-se o aumento do valor do *spread* aplicável a cada um dos contratos financeiros, incluindo a ampliação do prazo para amortização dos mesmos, acrescentando-se que, no caso dos contratos de locação financeira, foi estabelecido um novo período de deferimento, conforme se se indica:

¹² Fls. 969 a 976.



Tribunal de Contas

Contratos celebrados no âmbito do Plano de Reestruturação da Dívida (PRD)							
Processo	Entidade	Tipo de Contrato	Nº de Anos				
			Prazo inicial	Prazo p/terminar	Novo Prazo	Prazo Deferimento	Prazo Total
2147/2015	CGD	San.Financeiro	12	5	20		27
2148/2015	BPI	Loc. Finan. imobiliária	15	3	17,5	2	29,5
2149/2015	BPI	Loc. Finan. imobiliária	15	3	17,5	2	29,5

19. De acordo com a informação fornecida pelo Município de Aveiro¹³, no que respeita à variação dos *spreads* constatam-se as seguintes modificações quanto às condições contratuais anteriores e as ora introduzidas:

Proc. 2147/2015

Caixa Geral de Depósitos, S.A. – Contrato de Empréstimo de Saneamento Financeiro;

Alterações Introduzidas			
	contrato inicial / em vigor	Adenda proposta	
Prazos anos	5	20	
rendas	10 semestrais de capital constante	40 semestrais de capital constante	
Indexante e Spread	Euribor 6 meses - 0,0184% spread - 1,75% (ultimo pagamento)	até 17/nov/2020	após 17/nov/2020
		Euribor a 6 meses spread - 1,75%	spread - 2,00%
outras condições		-	

Proc. 2148/2015



Tribunal de Contas

Banco BPI, S.A. – Contrato de Locação Financeira Imobiliária – Referência 20000120:

Alterações Introduzidas			
contrato inicial / em vigor		Adenda proposta	
Prazos anos	3	17,5	
rendas	12 trimestrais	70 trimestrais	
Indexante e Spread	Euribor 3 meses - 0,012% spread - 0,075% (ultimo pagamento)	até 25/nov/2019	após 25/nov/2019
		spread - 1,75%	spread - 2,00%
outras condições	-	carência de capital 2 anos	

Proc. 2149/2015

Banco BPI, S.A. – Contrato de Locação Financeira Imobiliária – Referência 20000121

Alterações Introduzidas			
contrato inicial / em vigor		Adenda proposta	
Prazos anos	3	17,5	
rendas	12 trimestrais	70 trimestrais	
Indexante e Spread	Euribor 3 meses - 0,012% spread - 0,075% (ultimo pagamento)	até 25/nov/2019	após 25/nov/2019
		spread - 1,75%	spread - 2,00%
outras condições	-	carência de capital 2 anos	

20. De acordo com a informação constante desses processos, e que foi fornecida pelo Município de Aveiro¹⁴, constata-se que o impacto das alterações contratuais introduzidas nos referidos contratos representa um aumento dos respetivos encargos (amortização e juros) superior a 5,M€:

¹⁴ Fls. 831.



Tribunal de Contas

Caixa Geral de Depósitos, S.A. – Contrato de Empréstimo de Saneamento Financeiro;

valor líquido do impacto	4.512.162,68 €
--------------------------	----------------

Banco BPI, S.A. – Contrato de Locação Financeira Imobiliária – Referência 20000120:

valor líquido do impacto	447.971,96 €
--------------------------	--------------

Banco BPI, S.A. – Contrato de Locação Financeira Imobiliária – Referência 20000121:

valor líquido do impacto	182.322,62 €
--------------------------	--------------

21. Na sequência de solicitação decorrente da SDV de 7 de janeiro de 2016, o Município de Aveiro, através das deliberações da Câmara Municipal e da Assembleia Municipal, respetivamente de, 16 e 23 de janeiro de 2016, aprovou por maioria dos seus membros:

- a. Os mapas anexos ao Contrato PAM respeitantes à definição dos limites quantitativos da Receita, da Despesa e Saldos Orçamentais para o período compreendido entre 2015 a 2034, assim como as Medidas de Consolidação Orçamental para o mesmo período;
- b. Versão Consolidada do PAM.

22. Da mesma forma, a Direção Executiva do FAM procedeu à aprovação da documentação referida no ponto anterior, por deliberação de 22 de janeiro de 2016¹⁵.

II. B. Fundamentação Jurídica

¹⁵ Fls. 1429.



Tribunal de Contas

- 23.** A questão que importa apreciar prende-se com a legalidade das operações financeiras pretendida pelo Município no âmbito da aplicação da Lei n.º 53/2014, de 25 de agosto (alterada pela Lei n.º 69/2015, de 16 de julho) [doravante RJRFM] referente à recuperação financeira dos municípios, nomeadamente (i) o contrato de assistência financeira (empréstimo de longo prazo) outorgado entre o Município e o Fundo de Apoio Municipal, (ii) a 3ª adenda ao contrato de empréstimo de Saneamento Financeiro celebrado em 27.11.2007, (iii) o acordo de alteração ao contrato de Locação Financeira Imobiliária n.º 20000120 e (iv) o acordo de alteração ao contrato de Locação Financeira Imobiliária n.º 20000121.
- 24.** Num primeiro momento e para que se enquadrem, legalmente, as questões em causa, deve evidenciar-se que os contratos agora apresentados pelo Município decorrem das medidas de reestruturação financeira adoptadas no quadro jurídico nacional pelo RJRFM, referente à recuperação financeira dos municípios, medidas que decorrem do problema do desequilíbrio orçamental e financeiro dos municípios, não resolvido totalmente por outros mecanismos lançados pelo legislador para esse efeito, como o PAEL (Programa de apoio à Economia Local com o objetivo de proceder à regularização do pagamento de dívidas dos municípios a fornecedores vencidas há mais de 90 dias), estabelecido pela Lei n.º 43/2012, de 28 de agosto.
- 25.** Como é sabido, nos termos do art.º 57º, n.º 1 da Lei 73/13, de 3 de setembro (RFALEI) “os municípios que ultrapassem o limite da dívida total previsto no art.º 52º recorrem aos seguintes mecanismos de recuperação financeira, nos termos dos artigos seguintes: a) Saneamento financeiro; b) Recuperação financeira.” Como se estabelece no n.º2 do mesmo artigo 57º “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”.
- 26.** Nos termos do art.º 61º do RFALEI, «O município é obrigado a aderir ao procedimento de recuperação financeira municipal sempre que se encontre em



Tribunal de Contas

situação de rutura financeira», sendo que «a situação de rutura financeira municipal considera-se verificada sempre que a dívida total prevista no artº 52º seja superior, em 31 de dezembro de cada ano, a 3 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos últimos três exercícios».

27. O processo de recuperação financeira determina o recurso ao Fundo de Apoio Municipal (FAM) que é regulado por diploma próprio (RJRFM).
28. Sublinhe-se a obrigatoriedade do recurso ao FAM para todos os municípios que preencham os pressupostos do n.º 2 do artigo 61º citado, como medida impositiva determinada para situações que o legislador entendeu como de total rutura financeira e que, por isso assume uma natureza juridicamente vinculativa, com todas as consequências que comporta (assim, inequivocamente, Suzana Tavares da Silva, Marta Costa Santos, in «O Fundo de Apoio Municipal, algumas considerações», *Questões Actuais de Direito Local*, n.º 4, Outubro/Dezembro de 2014, p. 41).
29. O referido regime de recuperação financeira municipal prevê os mecanismos jurídicos e financeiros necessários à adoção de medidas que permitam a um município atingir e respeitar o limite da dívida total previsto no artigo 52.º do RFALEI.
30. A recuperação financeira traduz-se na adoção de mecanismos que permitam o reequilíbrio orçamental, a reestruturação da dívida e a assistência financeira dos municípios que se encontram na situação de rutura financeira, nos termos do RFALEI.
31. Para a concretização de tais mecanismos destaca-se a criação do Fundo de Apoio Municipal (FAM), que é uma pessoa coletiva de direito público, dotada de autonomia administrativa, como entidade expressamente destinada à execução dos programas para finalidade da recuperação financeira dos municípios que se



Tribunal de Contas

encontrem em situação de rutura financeira nos termos previstos no RFALEI, bem como a sua prevenção.

32. A recuperação financeira realiza-se, por sua vez através de contrato celebrado entre o FAM e o Município denominado programa de ajustamento municipal (PAM) que deve conter um conjunto de medidas específicas e quantificadas com vista à diminuição programada da dívida até ao limite do legalmente admissível (sublinhado nosso).

33. Assim, o artigo 23.º do RJFM estabelece, nomeadamente o seguinte: “1 - A recuperação financeira municipal realiza-se através de contrato celebrado entre o FAM e o município, denominado por programa de ajustamento municipal (PAM); (2) O PAM é celebrado pelo prazo necessário à redução, pelo município, do seu endividamento até ao limite previsto no n.º 1 do artigo 52.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, não podendo ser inferior, quando aplicável, à duração do empréstimo a conceder pelo FAM; (3) A direção executiva pode, em situações excecionais e devidamente fundamentadas, autorizar que o prazo do empréstimo tenha uma duração superior à referida no número anterior; (4) Com exceção do contrato de empréstimo, o PAM cessa a pedido do município, quando este comprovadamente cumpra o limite previsto no n.º 1 do RFALEI; (5) O PAM deve conter um conjunto de medidas específicas e quantificadas com vista à diminuição programada da dívida de cada município até ao limite legalmente admissível, com base nos seguintes mecanismos: a) Reequilíbrio orçamental, que inclui, nomeadamente, medidas de: i) Redução e racionalização da despesa corrente e do capital; ii) Maximização da receita própria; iii) Existência de instrumentos de controlo interno. b) Reestruturação da dívida financeira e não financeira; c) Assistência financeira.

34. Deve salientar-se, porque essa questão assume alguma relevância em função do caso em apreço, que o capital social do FAM destinado à utilização na recuperação financeira dos municípios que dele necessitem (650 milhões de



Tribunal de Contas

euros) é repartido entre o Estado, através da Direção Geral do Tesouro e Finanças e por todos os municípios portugueses. Trata-se por isso de verbas que são alocadas quer do OE, quer dos orçamentos de todas as autarquias locais para recuperar financeiramente uma determinada autarquia que se encontra com graves dificuldades financeiras, no que será o funcionamento do princípio da solidariedade inter-institucional.

35. Tanto o reequilíbrio orçamental, como a reestruturação financeira comportam medidas tipificadas na Lei, nomeadamente nos artigos 35º e 37º do RJRFM, que devem ser seguidas e aplicadas no Plano de Ajustamento Municipal (PAM).
36. Sublinhe-se, quanto à reestruturação financeira, o objetivo de alterar a distribuição temporal do serviço da dívida e a redução da dívida e ou os seus encargos (artigo 36º).
37. A relevância da redução da dívida como *cuore* do programa, reflete-se no facto do legislador abranger quaisquer dívidas municipais, independentemente da sua maturidade ou qualificação e ainda permitir a inclusão das dívidas que o município venha a assumir no âmbito de processos de dissolução de empresas locais, que estejam nas circunstâncias previstas no n.º 1 do artigo 62º da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto.
38. A elaboração da lista com relação global dos créditos objeto de reestruturação, a identificação dos credores e os termos das alterações acordadas bem como a quantificação da redução da dívida, como elementos obrigatórios do PRD que é parte integrante do PAM, evidenciam exatamente a relevância daquela finalidade [a redução da dívida].
39. E para que não restem dúvidas sobre a relevância do objetivo de redução da dívida, o n.º 4 do artigo 41º estabelece, especificamente, que «o montante de cada tranche do empréstimo [quando se está no âmbito da assistência financeira] é afeto aos credores tendo em conta o peso da redução da dívida de cada um sobre



Tribunal de Contas

o montante da respetiva dívida inicial, na soma dessas percentagens de redução» (sublinhado nosso).

40. Deve referir-se, ainda, que a assistência financeira prestada pelo FAM tem natureza subsidiária em relação às medidas de reequilíbrio orçamental e de reestruturação financeira e apenas tem lugar quando aquelas existam e sejam insuficientes para a recuperação financeira do município (cf. artigo 43º do RJRFM).
41. A natureza subsidiária da assistência financeira decorre, também, do facto da disponibilidade do Fundo em efetuar empréstimos remunerados e prestação de garantias aos municípios, mas apenas para as dívidas que estejam incluídas no PAM (cf. artigo 44º 2).
42. Ou seja é muito claro o legislador em restringir o âmbito da assistência financeira, atenta a sua natureza subsidiária, traduzida em empréstimos provenientes de verbas disponibilizadas ao Fundo por todos os municípios e pelo Estado, apenas na medida da exigência das dívidas a liquidar (sublinhado nosso). Por isso, refere-se no artigo 41.º n.º 3, que sempre que o FAM conceda um empréstimo, no âmbito da assistência financeira, os credores que firmaram acordos [nos termos do n.º 1 do artigo 41º] gozam de preferência relativamente aos pagamento dos seus créditos sobre os credores que não aderiram ao processo.
43. Deve finalmente referir-se que o artigo 26º do RJRFM estabelece, nomeadamente, que o PAM e as respetivas revisões são aprovados pela assembleia municipal, sob proposta da câmara municipal, sendo ainda a proposta do PAM acompanhada de certificação de um auditor externo, o qual toma posição expressa sobre o seu conteúdo (artigo 27º do RJRFM).
44. Às considerações efetuadas sobre o regime jurídico da recuperação financeira municipal, nomeadamente em termos dos requisitos que todo o processo deve comportar, deve acrescentar-se apenas o papel relevante do FAM (e naturalmente



dos seus órgãos diretivos, concretamente a Direção Executiva e Comissão de Acompanhamento) em todo o procedimento, quer no acompanhamento da realização do programa, na sua celebração do PAM, na sua monitorização e fiscalização e mesmo no seu eventual incumprimento.

45. Deve igualmente sublinhar-se a natureza jurídica vinculativa do PAM e as consequências do seu incumprimento, nos termos do artigo 49º do RJRFM que tanto podem comportar a suspensão da assistência financeira, como a responsabilidade financeira, nos termos previstos nas alíneas b), d) e f) do n.º 1 do artigo 65º da LOPTC.

46. O enquadramento legal referido, aplicável ao caso concreto, permite que se atente na situação em apreço atendendo a duas vertentes: a reestruturação da dívida financeira, nomeadamente através das alterações ao empréstimo para saneamento financeiro e a dois contratos de locação financeira e ao contrato de assistência financeira.

Reestruturação da dívida financeira através das alterações ao empréstimo para saneamento financeiro e a dois contratos de locação financeira.

47. Sobre esta dimensão deve referir-se que a reestruturação da dívida financeira e não financeira como mecanismos do PAM previsto no artigo 23.º da RJRFM, e desenvolvido nos artigos 36º e seguintes visa (i) alterar a distribuição temporal do serviço da dívida, e (ii) reduzir a dívida e ou os seus encargos.

48. Por outro lado, nos termos do artigo 42.º n.º 5 do mesmo diploma, o PRD pode incluir o refinanciamento de dívida existente, nos termos do n.º 1 do artigo 51.º do RFLAEI.



Tribunal de Contas

- 49.** O referido artigo 51.º do RFALEI consagra os tipos de empréstimos de médio e longo prazo (para investimento ou para proceder de acordo com os mecanismos de recuperação financeira municipal), o respetivo prazo de vencimento (nunca superior a 20 anos), o prazo de utilização de 2 anos, com idêntico prazo máximo de diferimento, e ainda o limite para as amortizações anuais (80%). Não há assim dúvida que, no que concerne à reestruturação da dívida financeira, o legislador remeteu para o regime geral do endividamento municipal, que deverá por isso servir de enquadramento legal.
- 50.** Neste âmbito e no caso em apreço, o Município procedeu à reestruturação de um empréstimo para saneamento financeiro, visado em 2008, por um montante de 58 milhões de euros, por um prazo de 12 anos e de dois contratos de locação financeira celebrados em 2003 (na modalidade de *leaseback*, com opção de recompra) para financiamento da construção do Estádio Municipal nos montantes de, respetivamente, €15.180.000,00 e €9.819.999,00, por um prazo de 15 anos.
- 51.** O Município sujeita, agora, a fiscalização prévia as adendas que alteram tais contratos (processos n.ºs 2147 a 2149/2015).
- 52.** A análise das adendas aos referidos contratos, quer o de saneamento financeiro, quer os de locação, consagram, em síntese, nos pontos 18 a 20, as seguintes características: a) alargamento dos prazos dos contratos – mais 20 anos no caso do Saneamento Financeiro e mais 17,5 anos nas Locações Financeiras; (ii) introdução de um prazo de diferimento intercalar de 2 anos nas locações financeiras; (iii) aumento de *spreads* (passando a 1,75% até 2019 e a 2,0% a partir de 2020); (iv) conseqüente aumento de encargos financeiros (impactos de € 4.512.162,68 no Saneamento Financeiro e de € 447.971,96 e € 182,322,62, nas Locações Financeiras).



Tribunal de Contas

- 53.** Ou seja o que se constata é que as referidas alterações não implicam qualquer redução de dívida, colidindo de forma clara com o disposto no artigo 36º n.º 1 alínea b) do RJRFM e, ao contrário, comportam um acréscimo de encargos financeiros de mais de 5 milhões de euros para o município.
- 54.** Por outro lado, a reestruturação financeira agora prevista, não cumpre a intensificação do ajustamento municipal nos primeiros anos de vigência do PAM, de acordo com o disposto no n.º8 do art.º 23.º, tendo em conta os princípios da legalidade e da equidade intergeracional a que se referem os artigos 4.º e 9.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro.
- 55.** Insiste-se que a redução da dívida dos municípios e dos seus encargos são a razão fundamental da reestruturação financeira que estão na origem do PAM para que os municípios «*não voltem a colocar-se em estado de necessidade económico-financeira*» (assim e neste sentido Suzana Tavares da Silva e Marta Costa Santos, «O Fundo de Apoio Municipal: algumas considerações», *cit.* p. 45 e 47).
- 56.** Não é correta a justificação apresentada pelo Município de que as alterações referidas aos contratos estão de acordo com os mecanismos de reestruturação da dívida consagrados na lei do FAM. Deve sublinhar-se, mais uma vez, que não pode fazer-se, no domínio desta matéria legal de recuperação financeira dos municípios, uma leitura isolada do RJRFM e do RFALEI e o conjunto de princípios que os sustentam. As situações que levaram o legislador à aprovação daquele regime decorrem exatamente do incumprimento dos regimes legais de endividamento dos municípios ao longo dos anos. O histórico de alguns municípios, nesse domínio, como é o caso do Município de Aveiro, demonstram exatamente essas fragilidades. E que, na perspetiva do legislador, não podem continuar.



Tribunal de Contas

- 57.** Nos termos do artigo 4º n.º 2 da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro e do artigo 59º n.º 2 alínea c) da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, são nulas as deliberações dos órgãos autárquicos que autorizem despesas não permitidas por lei.
- 58.** Por outro lado, nos termos do artigo 26º do RJRFM, são nulas quaisquer deliberações que contrariem ou condicionem o cumprimento dos objetivos do PAM».
- 59.** Ora todas as adendas dos contratos condicionam e contrariam os objetivos do PAM - redução da dívida – e, por isso as deliberações que suportam os contratos agora apresentados são nulas.
- 60.** Tendo em conta que as normas referidas no § 57 e o referido artigo 36º do RJRFM são normas financeiras, a sua violação [absolutamente clara, face ao referido], de acordo com o disposto no artigo 44 n.º 3 alínea b) da LOPTC, comporta, por isso, uma causa de recusa de visto prévio.

Do contrato de assistência financeira

- 61.** Como se referiu supra, a assistência financeira a concretizar por meio de empréstimos remunerados ou prestação de garantias assume uma natureza subsidiária em relação às medidas de reequilíbrio orçamental e de reestruturação financeira, quando aquelas existam e sejam insuficientes para a recuperação financeira do município, conforme decorre do artigo 43º do RJRFM.
- 62.** A subsidiariedade da assistência, por via do empréstimo ou da prestação das garantias é inequívoca, quando se proíbe que as mesmas medidas sejam utilizadas para suporte financeiro que vá além das dívidas que estejam incluídas no PAM (artigo 44º n.º 2 do RJRFM).



Tribunal de Contas

- 63.** O contrato de assistência financeira, agora sujeito a visto celebrado em 17 de setembro de 2015 comporta um montante de € 72.660.151,92, pelo prazo máximo de 20 anos.
- 64.** Como é referido e está demonstrado nas listas em anexo ao mesmo contrato, as dívidas a pagar a credores em cada desembolso incluídas no PAM comportam um montante total de € 53.358.337,29.
- 65.** Nos termos do artigo 55º n.º 9 do RJRFM, o financiamento que o Município teve por via do ATU (Apoio Transitório de Urgência) no valor de 10 526 250,00, «transfere-se automaticamente para o FAM, que reembolsa a DGTF pelo montante do crédito».
- 66.** Ou seja àquele montante das dívidas identificadas pelo Município, acresce a dívida pelo financiamento do ATU, que comporta um valor de € 10.526.250,00. Nessa medida está em causa a exigência de um montante global de € 63.884.587,29.
- 67.** Finalmente dever referir-se que, no limite, é possível ainda a inclusão das dívidas que o município venha a assumir no âmbito de processos de dissolução de empresas locais ou internalização das mesmas que estejam nas circunstâncias previstas no n.º 1 do artigo 62º da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, nos termos do artigo 23º n.º 7 do RJRFM.
- 68.** Ora sobre este valor, o que o Município apresenta como estimativa em relação a estas dívidas, nos mapas em anexo, é um montante de € 2 984 179,00.
- 69.** Temos assim determinado um montante global de dívida identificada pelo Município no valor de € 66 868 766,29, sendo que o valor do contrato de empréstimo no âmbito da assistência financeira comporta um valor de € 72 660 151,92, ou seja um valor não justificado, nos termos do RJRFM, que atinge os € 5 791 385,63,00.



- 70.** A justificação para tal dessintonia é sustentada pelo Município na argumentação de que assim se possibilita a recuperação financeira do município, de uma forma abrangente e, se não fosse assim, «o PAM aprovado pelo FAM e pelo Município teria um enquadramento jurídico distinto, (...) ficaria reduzido a um mero instrumento de crédito para pagamento de dívidas (PRD), atirando um conjunto de problemas que se colocam diariamente no Município para o futuro e não garantindo o regular funcionamento dos serviços municipais, nem se assegurariam os serviços públicos essenciais» de modo a cumprir serviços municipais básicos e fundamentais na atual situação excepcional do Município.
- 71.** Deve recordar-se que o programa onde se insere a assistência financeira que envolve o contrato agora em apreciação tem na sua *ratio* a recuperação financeira de municípios em situação de grave desequilíbrio, para que as contas fiquem equilibradas. Como referem Eduardo Paz Ferreira e Ana Perestrelo de Oliveira («O fundo de Apoio Municipal e o princípio da autonomia financeira das autarquias», in *Questões Atuais de Direito Local*, n.º 1, Janeiro/Março de 2014 p. 79), «do que se trata é ainda de um Fundo de Resgate que visa resolver o problema do endividamento das autarquias inadimplentes». E é isso que está em causa.
- 72.** E se isso é assim, como é, deve recordar-se que as quantias disponibilizadas ao Município em situação financeira grave provêm dos restantes municípios e do Estado. Tendo em conta a transferência de verbas entre autarquias que comporta, na prática, a concessão de empréstimos no âmbito da assistência financeira, a sua justificação no âmbito do mecanismo de solidariedade intermunicipal só será assim compatível com o princípio da autonomia local se os seus objetivos de resolução do endividamento forem estritamente cumpridos. O que, no caso, não se verifica.



Tribunal de Contas

73. O valor do contrato agora em apreciação colide, por isso com o disposto nos artigos 43º e 44º n.º 2 do RJRFM.
74. Nos termos do artigo 26º do RJRMF «são nulas quaisquer deliberações municipais que contrariem ou condicionem o cumprimento dos objetivos previstos no PAM».
75. A colisão contratual referida, quanto ao contrato de assistência financeira, não só condicionam como se viu, como também contrariam os objetivos do PAM - redução e diminuição programada da dívida – e, por isso as deliberações que suportam o contrato são nulas.
76. Por outro lado, nos termos do artigo 4º n.º 2 da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro e do artigo 59º n.º 2 alínea c) da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, são nulas as deliberações dos órgãos autárquicos que autorizem despesas não permitidas por lei.
77. Mas também e porque os referidos artigos citados, quer no §73, quer § 76 são normas financeiras, a sua violação [absolutamente clara, face ao referido], tendo em conta o disposto no artigo 44 n.º 3 alínea b) da LOPTC, comporta, por isso, uma causa de recusa de visto prévio.
78. Tendo em conta as competências legais atribuídas tanto à Direção Executiva do FAM como à Comissão de Acompanhamento do mesmo organismo, estabelecidas nos artigos 9º e 11º do RJRFM, deverá a presente decisão ser-lhes comunicada.

III - DECISÃO

Pelos fundamentos indicados, e por força do disposto nas alíneas a) e b) do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC, decide-se recusar o visto aos contratos



Tribunal de Contas

acima identificados [em a), b), c) e d) do § 1] apresentados a este Tribunal pelo Município de Aveiro

Isento de emolumentos.

Comunique-se esta decisão à Direção Executiva e à Comissão de Acompanhamento do FAM.

Lisboa, 27 de janeiro de 2016

Os Juízes Conselheiros,

José Mouraz Lopes, relator

Helena Abreu Lopes

Alberto Fernandes Brás

Fui presente

O Procurador-Geral Adjunto