



Tribunal de Contas

Transitado em julgado em 15-11-2016

Acórdão n.º 13/2016-25.OUT -1.ª S/SS

Processo n.º 1602/2016

Relator: Conselheiro José Mouraz Lopes

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

I – RELATÓRIO

1. O Município do Fundão, doravante identificado como MF, remeteu a este Tribunal para efeitos de fiscalização prévia o contrato de mútuo, celebrado em 21 de julho de 2016, entre o Município do Fundão e a Caixa Económica Montepio Geral (CEMG), pelo valor global de € 10.575.004,50 e prazo de 9 anos e 3 meses, destinando-se a “*substituição de dívida de saneamento*”, sendo para amortizar empréstimos para saneamento financeiro.
2. Para melhor instrução do processo, foi o contrato devolvido ao MVC para prestar diversos esclarecimentos.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Factos

São dados como assentes e relevantes para a decisão os factos e alegações constantes do processo em análise e referidos nos números seguintes.



Tribunal de Contas

3. O Município do Fundão remeteu a este Tribunal para efeitos de fiscalização prévia o contrato de mútuo, celebrado em 21 de julho de 2016, entre o Município do Fundão e a Caixa Económica Montepio Geral (CEMG), pelo valor global de € 10.575.004,50 e prazo de 9 anos e 3 meses, destinando-se a “*substituição de dívida de saneamento*”, sendo para amortizar empréstimos para saneamento financeiro.

4. Em sessão diária de visto de 17 de maio de 2013 foram visados os seguintes contratos de empréstimo para saneamento financeiro (a amortizar com o empréstimo em apreciação):
 - i. Proc. n.º 76/13, a referente a um contrato de empréstimo celebrado com a Caixa de Crédito Agrícola Mútuo da Região do Fundão e Sabugal, em 12 de dezembro de 2012, no valor de € 1.400.000,00, com o prazo global de 12 anos e com uma taxa de juro anual nominal indexada à Euribor a três meses, acrescida de spread de 7% ao ano.
 - ii. Proc. n.º 77/13, a referente a um contrato de empréstimo celebrado com a Caixa Geral de Depósitos, em 21 de dezembro de 2012, no valor de € 2.500.000,00, com o prazo global de 12 anos e com uma taxa Euribor a seis meses, acrescida de spread de 6,25%.
 - iii. Proc. n.º 78/13, a referente a um contrato de empréstimo celebrado com o BPI, em 17 de dezembro de 2012, no valor de € 5.600.000,00, com o prazo global de 12 anos e com uma taxa Euribor a três meses, acrescida de spread de 6,25%.
 - iv. Proc. n.º 79/13, referente a um contrato de empréstimo celebrado com o Millennium BCP, em 13 de dezembro de 2012, no valor de € 2.000.000,00, com o prazo global de 12 anos e com uma taxa Euribor a 360 dias, acrescida de spread de 6,50%.



Tribunal de Contas

5. Em 11 de março de 2016, atendendo à evolução das taxas de juro em baixa, a Câmara Municipal do Fundão (CMF) deliberou a consulta ao mercado para apresentação de taxas de juro a aplicar aos empréstimos contratados, devendo o valor ser o valor em dívida à data e o prazo idêntico, com propostas a apresentar por lote e com “*critério de apreciação a taxa de juro e as comissões*”.

6. Os lotes correspondentes aos empréstimos são os seguintes:

Lote	Finalidade	Valor da dívida à data €	Amortização até	Instituição
1	PAEL*	31.575.565,00	Novembro 2032	DGTC
2	SF	2.102.272,81	Junho 2025	CGD
3	SF	1.324.874,46	Junho 2025	CCAM Região Fundão e Sabugal
4	SF	5.243.559,39	Junho 2025	BPI
5	SF	1.904.297,84	Junho 2025	Millennium BCP

* Não foi objeto de substituição

7. Os empréstimos para saneamento financeiro a substituir com o presente contrato, têm atualmente, segundo informação do município, as seguintes taxas de juro:

	Spread	Euribor 3M base 360 em 03/2016	Comissões
Millennium	6,50%	-0,21%	0,25% * Dívida por ano
Caixa de Crédito Agrícola	7%	-0,21%	0
BPI	6,25%	-0,21%	500€ Ano
Caixa Geral de Depósitos	6,50%	-0,21%	48€ Ano

8. Em 22/04/2016 o órgão executivo do Município de Fundão (MF) e em 29/04/2016 o órgão deliberativo do MF aprovaram por unanimidade a proposta de contração do presente empréstimo, com pagamentos de 111 prestações mensais, constantes e sucessivas de capital e juros calculados com base na Euribor a 6 meses + 2,5%, (*spread*).

9. Assim, o contrato, na cláusula 3^a, estipula, para o primeiro semestre, a taxa anual nominal de 2,338%.

10. A cláusula 1^a, n.º 1 do presente contrato determina que o empréstimo no valor de € 10.575.0004,50 se destina a “(...) *substituição de dívida de saneamento*”



Tribunal de Contas

financeiro aprovado a coberto do Plano de Ajustamento Financeiro, aprovado por Despacho Conjunto nº 14763-F/2012, de 16 de novembro de 2012, proferido pelo Secretário de Estado da Administração Local e Reforma Administrativa e pela Secretária de Estado do Tesouro (...)”.

11.E, o nº 3 da mencionada cláusula identifica os empréstimos de saneamento a amortizar com o presente empréstimo, sendo:

- a) o empréstimo da CGD, no valor de 2.102.272,81;
- b) o empréstimo da Caixa de Crédito Agrícola Mútuo da Região do Fundão e Sabugal, no montante de € 1.324.874,46;
- c) o empréstimo do BPI, no montante de € 5.243.559,39;
- d) o empréstimo do Millennium BCP, no montante de € 1.904.297,84.

12. O presente empréstimo emerge de um novo procedimento contratual, sendo adjudicado a uma nova instituição financeira com novas condições, nomeadamente no que concerne à taxa de juro, tratando-se de um novo empréstimo que visa substituir, através da amortização, a dívida emergente dos empréstimos para saneamento em execução na autarquia.

13. Das fichas do Município, reportadas à prestação de contas de 2015, 1º e 2º trimestre de 2016 extrai-se a seguinte informação:

Data	Divida Total	Média das receitas correntes dos 3 últimos anos	3 x a média das receitas correntes dos 3 últimos anos	“Ratio”
01/01/2015	75.955.138	19.658.771	58.976.313	3,863677
31/12/2015	71.176.050	19.658.771	58.976.313	3,620575
01/01/2016	71.176.050	21.093.720	63.281.160	3,374277
31/03/2016	71.211.240	21.093.720	63.281.160	3,375945
30/06/2016	69.930.222	21.093.720	63.281.160	3,315215

14. Assim, verifica-se que em todos os anos a dívida total é superior ao limite permitido pelo citado artº 63º da LOE para substituição da dívida (2,25).



Tribunal de Contas

15. Confrontado com a situação, veio o município argumentar “(...) *verifica-se que o douto Tribunal de Contas caracteriza o contrato de empréstimo em apreço como uma substituição de dívida prevista nos termos do artigo 63º do OE/2016. No entanto tal não foi o entendimento do Município do Fundão por várias razões:*

- i. Por apenas ter como intenção reduzir o custo das operações de crédito contratadas no âmbito de uma operação de saneamento, dado que era e é factualmente evidente a redução das taxas praticadas à data da operação de saneamento financeiro (2012) e as taxas atuais.*
- ii. Não alterar em nada as condições aprovadas e em vigor como são o objeto, o prazo e o valor em dívida.*
- iii. Não desassociar o objeto dos contratos em vigor mantendo a mesma finalidade considerando-o assim integrado no contexto do Plano de Ajustamento Financeiro Aprovado/Plano de Saneamento Financeiro/ Plano de Reequilíbrio Financeiro Aprovado.*
- iv. Não evitar o procedimento subentendido no próprio artigo 63º, ou seja, uma operação de reequilíbrio financeiro, dado que o Município já se encontra com plano de saneamento financeiro.*
- v. Quanto ao recurso à assistência financeira do FAM, o mesmo tem vindo a ser suspenso, conforme documento que se junta”.*

Enquadramento jurídico

16. Importa saber se o presente empréstimo configura uma situação de substituição de dívida prevista no artigo 63º da LOE/201, legalmente admissível por municípios que registam um “*ratio*” de endividamento superior a 2,25 da média da receita corrente líquida cobrada nos três últimos exercícios.



Tribunal de Contas

- 17.** Para um entendimento adequado do que está em causa importa atentar, num primeiro tópico, no enquadramento normativo financeiro dos municípios, concretamente na Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, que estabelece o regime financeiro das autarquias (RFALEI), na Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, que estabelece o regime jurídico das autarquias locais (RJALEI), na Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro, Lei de Enquadramento Orçamental, aplicável às autarquias locais por força do artigo 3º n.º 1 do RFALEI e na legislação que aprova o regime jurídico da recuperação financeira e municipal [Lei n.º 53/204, de 31 de agosto, (RJRFM)].
- 18.** Toda esta legislação trata, como se tem referido em anterior jurisprudência deste Tribunal, (cf. especialmente os Acórdãos n.º11/2016-24MAI. 1S/PL e n.º 2/2016-27.JAN.1S/SS) de um conjunto normativo que vincula os Municípios a vários princípios e normas financeiras, onde se destacam os princípios da legalidade, da equidade intergeracional, do equilíbrio das contas e do controlo do endividamento.
- 19.** No que respeita à contratualização de empréstimos pelos municípios junto de instituições de crédito, independentemente do seu objetivo, nomeadamente para situações de substituição de dívida, todo o regime está regulado e detalhadamente regulamentado, de modo a cumprir os princípios de racionalização financeira, controlo de endividamento e equilíbrio orçamental e financeiro dos municípios, 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 excessivos. São estes os princípios que decorrem do artigo 48º do RFALEI,
- 20.** Para além da tipologia dos empréstimos e dos requisitos gerais que limitam a sua contratualização, quer por via da sua temporalidade quer por via dos limites



Tribunal de Contas

do controlo da dívida dos municípios, há um outro conjunto de requisitos que obrigatoriamente têm que ser cumpridos, tendo em conta a necessidade de concretizar quer a minimização dos custos diretos e indiretos numa perspetiva de longo prazo, quer pela não exposição a riscos excessivos.

- 21.** Assim e desde logo a necessária autorização da Assembleia Municipal, como órgão deliberativo para a contratação do empréstimo, competência absolutamente inequívoca deste órgão municipal, sem a qual não é possível contrair qualquer tipo de empréstimo, conforme decorre do artigo 25º do RJALEI, cuja decisão deve sustentar-se na informação detalhada, previamente solicitada, sobre as condições praticadas por, no mínimo, três instituições de crédito, nos termos estabelecidos no artigo 25º n.º 4, do RJALEI, permitindo ao órgão deliberativo tomar a sua decisão, escolhendo a proposta mais favorável, sustentadamente fundamentada naqueles princípios.
- 22.** Igualmente os requisitos estabelecidos para cada uma das tipologias de empréstimos, de curto, médio ou longo prazo, absolutamente tipificados nas suas finalidades, prazos e outros requisitos próprios (cf. 49º, 50º e 51º do RFALEI).
- 23.** De uma forma essencial importa, também, sublinhar as limitações decorrentes da dívida a total dos municípios, quer com vista à restrição do quantitativo dos empréstimos a contrair, quer com vista à vinculação aos mecanismos de recuperação financeira que estão tipificadas na legislação referida (artigos 52º e 58 do RFALEI).
- 24.** Com não menos relevância, em termos de admissibilidade legal do regime de empréstimos, importa finalmente referir a Lei n.º 7-A/2016, de 30/03, nomeadamente o seu artigo 63º n.º 1, que veio estabelecer para o ano de 2016, a possibilidade dos Municípios poderem proceder a operações de substituição de dívida, através de contratação de empréstimos de médio e longo prazo.



Tribunal de Contas

25. Diz a norma em causa que, *«sem prejuízo das disposições legais aplicáveis, nomeadamente em matéria de visto prévio do Tribunal de Contas, no ano de 2016, os municípios cuja dívida total prevista no n.º 1 do artigo 52º da lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, alterada pelas Leis n.º 82-D/2014, de 31 de dezembro, 69/2015, de 16 de julho e 132/2015, de 4 de setembro, seja inferior a 2,25 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores, podem contrair empréstimos a médio e longo prazos para exclusiva aplicação na liquidação antecipada de outros empréstimos em vigor a 31 de dezembro de 2015, desde que com a contração do novo empréstimo se verifiquem, cumulativamente as seguintes condições nas seguintes condições:*

- a) Não aumente a dívida total do município;*
- b) Diminua o serviço da dívida do município;*
- c) O valor atualizado dos encargos totais com o novo empréstimo, incluindo capital, juros, comissões e penalizações, seja inferior ao valor atualizado dos encargos totais com o empréstimo a liquidar antecipadamente;*
- d) Não exista um reforço das garantias reais ou pessoais eventualmente prestadas pelo município».*

26. Trata-se, neste último caso, de uma norma que assume um carácter excecional, possibilitando, apenas no ano de 2016, e nos termos estritos que os seus requisitos impõem, essa substituição de dívida, tendo em conta a possibilidade que poderá daí advir para os municípios que a Lei permite, em função da sua situação financeira, reduzirem controladamente a sua dívida.

27. O enquadramento legal referido, aplicável ao caso concreto, permite que se atente na situação em apreço.

28. Conforme decorre da matéria de facto referida, o MF, pretende usufruir das novas condições decorrentes da Lei n.º 7-A/2016, de 30/03, para o ano de 2016,



Tribunal de Contas

para a substituição de dívida nomeadamente dos empréstimos concretizados para saneamento financeiro (identificados supra nos § 4 e 5).

- 29.** Ora, no caso em apreciação, deve começar por referir-se que o requisito estabelecido no artigo 63º da Lei n.º 7-A/20016, de 30 de março, referentes à situação do Município, no que respeita à dívida total (inferior a *2,25 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores*), não está verificado.
- 30.** Como se referiu, o MF encontra-se numa situação de rutura financeira, resultante do facto da sua dívida total ser superior 3 vezes à média das receitas correntes dos últimos três anos, (cf. supra, § 14), situação que levou o município à adesão obrigatória ao FAM, cumprindo assim a legislação imperativa decorrente do artigo 61º do RFALEI, com as consequências que isso comporta.
- 23.** Recorde-se que 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 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».
- 24.** O processo de recuperação financeira determina o recurso ao Fundo de Apoio Municipal (FAM) que é regulado por diploma próprio (RJRFM).
- 25.** 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.



Tribunal de Contas

26. 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, adotando mecanismos que permitam o reequilíbrio orçamental, a reestruturação da dívida e a assistência financeira dos municípios que se encontram na situação de rutura financeira.
27. Ora a situação financeira em que o MF se encontra, vinculada a um programa de recuperação financeira específico e obrigatório, em função da sua situação financeira grave, não permite que o mesmo MF utilize os mecanismos excecionais de substituição de dívida admitidos para o ano de 2016 a que se refere o artigo 63º da LOE/2016.
28. A isso não obsta o facto de o MF alegar a «suspensão» do recurso à assistência financeira – que não se encontra demonstrada – como também o facto de o MF entender que a operação em causa não é uma operação de substituição de dívida mas de «redução do custo da dívida».
29. Sobre esta última argumentação apenas se refere que o que está em causa é efetivamente um processo de substituição de dívida do município, decorrente da contratualização de novos empréstimos que, sob determinadas condições, ainda que mais favoráveis, substituem dívida decorrente de anteriores contratos de empréstimos, outorgados sob outras condições. Nem se entende sequer a sustentabilidade da argumentação do MF quando o próprio contrato agora em apreciação refere expressamente que o mesmo se destina a «*substituição de dívida de saneamento financeiro aprovado a coberto do Plano de Ajustamento Financeiro, aprovado por Despacho Conjunto nº 14763-F/2012, de 16 de novembro de 2012, proferido pelo Secretário de Estado da Administração Local e Reforma Administrativa e pela Secretária de Estado do Tesouro*» (vide o facto referido supra no §10).



Tribunal de Contas

- 30.** Como foi referido, a substituição de dívida só pode ser efetuado nos termos precisos que a Lei refere e, no caso dos Municípios em situação de rutura financeira, como é o caso do MF, nunca através do mecanismo agora previsto na Lei do OE para 2016.
- 31.** Em síntese, no caso, por via da situação de rutura financeira do MF não está demonstrado o cumprimento do requisito exigido nas alíneas do n.º 1 do art.º 63.º da Lei do OE/2016.
- 31.** O procedimento utilizado viola, assim, de forma clara, o disposto no artigo 49.º n.º 1 do RFALEI.
- 32.** O contrato em causa viola igualmente a norma do artigo 63.º n.º 1 alínea da Lei n.º 7-A/2016, de 30/03.
- 33.** Consubstanciando aquelas normas preceitos de natureza financeira, a sua violação constitui fundamento de recusa de visto, nos termos da alínea b) do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC.
- 34.** De igual fora, nos termos do artigo 4.º n.º 2 da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro e do artigo 59.º n.º 2 alínea c) da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, a deliberação que aprovou o empréstimo, porque contrariou as disposições legais referidas nos artigo 63.º n.º 1 alínea da Lei n.º 7-A/2016, de 30/03, enferma de nulidade, na medida que autorizou despesa não permitida por lei.
- 35.** Tal vício legal, nos termos do artigo 44.º n.º 3 alínea a) da LOPTC, constitui fundamento para recusa de visto.

III - DECISÃO



Tribunal de Contas

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 ao contrato acima identificado.

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

Lisboa, 25 de outubro de 2016

Os Juízes Conselheiros,

José Mouraz Lopes, relator

Helena Abreu Lopes

Alberto Fernandes Brás

Fui presente

O Procurador-Geral Adjunto