



Mantido pelo Acórdão n.º 2/2017 - PL,  
de 24/01/2017, proferido no Recurso n.º  
15/2016 – 1.ªS

## ACÓRDÃO N.º 14/2016- 25 de Outubro – 1.ª SECÇÃO/SS

**PROCESSO N.º 1590/2016**

**RELATOR: JUIZ CONSELHEIRO ALBERTO BRÁS**

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

### **I. RELATÓRIO.**

#### **1.**

**O Município de Montemor-o Velho** remeteu ao Tribunal de Contas, para efeitos de fiscalização prévia, um contrato de empréstimo celebrado em 14.07.2016 com a Caixa Geral de Depósitos, no valor de €19.091.064,64 e para vigorar 168 meses [14 anos, contados a partir da data da perfeição do contrato].

### **II. FUNDAMENTAÇÃO.**

#### **FACTOS:**

#### **2.**

Para além da facticidade referida em 1., consideram-se assentes, e com relevância, os factos seguintes:

#### **a.**

O contrato de empréstimo em causa, destinado a financiar o plano de saneamento financeiro do Município de Montemor-o-Velho aprovado por deliberação da Assembleia Municipal tomada em 30.06.2016, integra-se em procedimento iniciado na sequência da deliberação tomada em 08.06.2016 pela correspondente Câmara Municipal e sobrevém à realização de consulta a seis instituições financeiras – Caixa Geral de Depósitos, BPI, SA, BIC,SA, Caixa de Crédito Agrícola Mútuo do Baixo



# Tribunal de Contas

---

Mondego, CRL, Novo Banco e Banco Santander Totta, SA – oportunamente realizada.

**b.**

A contratualização deste empréstimo, também autorizada por deliberação da Assembleia Municipal de 30.06.2016 e sobre proposta do executivo municipal, destina-se, segundo o pretendido e expresso pelo Município em causa, à reprogramação da dívida e consolidação de passivos, e, mais concretamente,

- **A amortizar integralmente o empréstimo [n.º 9015/006452/691] contraído junto da CGD em 27.05.2009, pelo prazo de 12 anos, até ao montante máximo de €16.500.000,00, destinado a financiar o plano de saneamento financeiro então [2009] implementado, sendo que aquele contrato foi visado pelo Tribunal de Contas em 05.08.2009 [vd. proc.º n.º 1081/2009],**
- A pagar o empréstimo [n.º 9015/006873/491] contraído junto da CGD e contratualizado em 13.07.2010, pelo prazo de 20 anos, no valor de €2.784.500,00, destinado a financiar o projeto de *investimento “Centro de Alto Rendimento, CAR”* entretanto concretizado e visado pelo Tribunal de Contas em 28.01.2011 [vd. proc. N.º 1052/2010]
- e
- A regularizar dívidas de terceiros discriminadas no anexo I ao contrato ora submetido a fiscalização prévia.

**c.**

O empréstimo contraído em 27.05.2009, destinado ao financiamento do Plano de Saneamento Financeiro então ultimado, foi totalmente utilizado pelo Município de Montemor-o Velho.

No entanto, à data de 31.12.2015, o município em causa, por conta de tal empréstimo [n.º 9015/006873/491], apenas havia pago o montante [global e acumulado] de



## Tribunal de Contas

---

€50.000,00, quando, de acordo com o contratualizado, tal amortização deveria então traduzir-se no valor de €5.317.503,42.

Considerada a quantia amortizada, por conta deste empréstimo, o remanescente ainda em dívida ascendia, em 30.06.2016, a €16.440.000,00.

### d.

Com referência ao ano 2015, o município remeteu relatório de acompanhamento reportado à evolução do plano de saneamento financeiro aprovado pelo executivo camarário em 11.05.2009 e pela Assembleia Municipal em 18.05.2009, onde, para além dos indicadores relativos à amortização do empréstimo que assegurou o seu financiamento e à quantificação do remanescente em dívida à data de 31.12.2015, se destaca, com relevância, **o reconhecimento do incumprimento de tal plano**, e a convicção de que este se perfila, agora, como desajustado, desfasado e irrealista, sendo premente a sua substituição por um outro instrumento financeiro que prime pela idoneidade, objetividade e exequibilidade, onde impere *“o máximo realismo previsionar, não obstante os inerentes fatores de risco e de incerteza sempre subjacentes”*.

### e.

Questionado sobre a eventual inadmissibilidade do presente [o Plano aprovado em 30.06.2016 pela Assembleia Municipal e sob proposta da Câmara Municipal] Plano de Saneamento Financeiro face à vigência de um outro e à proibição que resulta das als. a) e b), do n.º 4, do art.º 40.º, da Lei n.º 2/2007, de 15.01, do art.º 5.º, do Decreto-Lei n.º 38/2008, de 07.03, e da al. b), do n.º 5, do art.º 59.º, da Lei n.º 73/2013, de 03.09, o município salientou a verificação dos pressupostos que legitimam a aplicabilidade do art.º 58.º, n.º 1, do RFALEI [Lei n.º 73/2013, de 03.09] e, por consequência, a possibilidade legal de a autarquia contrair empréstimos para um novo saneamento financeiro, adiantando, ainda, que a vigência de um outro plano de saneamento financeiro a tal não obsta, porquanto tais planos abrigam-se a regimes legais distintos.

### III. DO ENQUADRAMENTO JURÍDICO.



## Tribunal de Contas

---

### 3.

A materialidade constante do processo, no confronto com a legislação aplicável, impõe que se aprecie e decida, tão-só, da (in)admissibilidade do presente contrato de empréstimo destinado a assegurar o financiamento do plano de saneamento financeiro aprovado pela Assembleia Municipal do Município de Montemor-o-Velho em 30.06.2016, o que induz, ainda, e naturalmente, a abordagem, ainda que sucinta, dos pressupostos legais que legitimam a adoção, por parte dos municípios, em geral, de mecanismos tendentes à recuperação financeira municipal e a contornar desequilíbrios financeiros conjunturais.

Vejamos, pois.

### 4.

#### **Da admissibilidade do empréstimo para saneamento financeiro.**

##### **Considerações gerais.**

##### **Enquadramento normativo.**

#### **a.**

Decorre da lei e constitui jurisprudência firme deste Tribunal, que os municípios, na aprovação e execução dos orçamentos, se subordinam aos princípios orçamentais da estabilidade, do equilíbrio, da sustentabilidade e da equidade intergeracional.

**A estabilidade orçamental** traduz-se no equilíbrio ou excedente orçamental,<sup>1</sup> **o equilíbrio orçamental** obriga a que as receitas previstas em orçamento cubram as despesas do mesmo [vd. art.ºs 12.º e 18.º, do RFALEI], **a sustentabilidade financeira** atenta na capacidade de financiar todos os compromissos assumidos ou a assumir e **a equidade intergeracional** obriga a que ocorra uma distribuição equilibrada de custos pelos vários orçamentos (quadro plurianual), em ordem a não onerar, excessivamente, as gerações futuras com encargos não compensados pelos benefícios [vd. art.ºs 9.º, do RFALEI, e 13.º, da LEO].

---

<sup>1</sup> Vd. art.º 10.º, da Lei de Enquadramento Orçamental – n.º 151/2015, de 11.09.



# Tribunal de Contas

---

O endividamento municipal, também veiculado pela contração de empréstimos, é, assim, condicionado pelos referidos princípios e atinente normaçoão, circunstância que lhe confere excecionalidade e obriga a que a sua admissibilidade seja enfrentada sob o signo do rigor e da restriçãoo.

**b.**

A Lei identifica as situaçoões **em que um município pode, deve ou é obrigado a recorrer a empréstimos para financiar planos de saneamento financeiro** recorrendo, por regra, ao critério do “*ratio*” da dívida total municipal apurada em 31 de Dezembro de cada ano relativamente à média da receita corrente líquida encontrada nos três exercícios económicos anteriores.<sup>2</sup>

Previsão normativa essa que entronca na normaçoão atinente ao controlo do endividamento municipal e onde, até, pontifica a adoçoão de um mecanismo de alerta precoce de desvios à dívida total, com consequências particularmente gravosas [vd. art.ºs 52.º, n.º 1, 56.º, 57.º e ss., da Lei n.º 73/2013, de 03.09, e 3.º, do Decreto-Lei n.º 38/2008, de 07.03, cuja oportunidade de convocaçoão assenta na temporalidade da celebraçoão do referido contrato de empréstimo para saneamento financeiro celebrado em 27.05.2009].

Neste contexto, e reportado à ultrapassagem do limite da dívida e à pertinência do recurso a instrumentos de recuperaçoão financeira, regem, agora, as normas constantes dos art.ºs 57.º a 60.º, da Lei n.º 73/2013, de 03.09, e das quais, como se escreveu nos acórdãos n.ºs 10 e 11, de 26.04.2016 e 24.05.2016, do Plenário da 1.ª Secçoão deste Tribunal, é concluível o seguinte:

*“a) Se a dívida total for igual ou superior a 1 e até 1,5 da média da receita dos três últimos exercícios, há lugar ao alerta previsto no n.º 1 do artigo 56º e o*

---

<sup>2</sup> Vd. a propósito, os art.ºs 56.º e ss., da Lei n.º 73/2013, de 03.09, o art.º 40.º, da Lei n.º 2/2007, de 15.01, e o art.º 3.º e ss., do Decreto-Lei n.º 38/2008, de 07.03.  
A Lei n.º 2/2007 e o D.L. n.º 38/2008 foram revogados pela Lei n.º 73/2013.



## Tribunal de Contas

---

*município **pode** contrair empréstimo para saneamento financeiro, por força do n.º 2 do artigo 58.º;*

*b) Se a dívida total for igual ou superior a 1,5 da média da receita dos três últimos exercícios, há lugar aos alertas previstos nos n.ºs 1 e 2 do artigo 56.º e, se for superior a 1,5 até 2,25 da referida média, o município **deve** contrair empréstimo para saneamento financeiro, por força da alínea a) do n.º 1 do artigo 58.º. 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;*

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

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

### **c.**

Prosseguindo o enquadramento normativo e doutrinário da questão sob dilucidação – (in)admissibilidade, no caso em apreço, do empréstimo para saneamento financeiro –, importará lembrar que os empréstimos para saneamento financeiro visam a reprogramação da dívida e a consolidação de passivos financeiros, sendo que o resultado a obter, conforme já referimos, não pode conduzir ao aumento da dívida do município. Injunções que se plasmam no art.º 58.º, n.º 1, do RFALEI, e já se inscrevem nos art.ºs 40.º, da Lei n.º 2/2007, de 15.01, e 3.º, do Decreto-Lei



# Tribunal de Contas

---

n.º 38/2008, de 07.03, normas estas vigorantes ao tempo da outorga do contrato de empréstimo celebrado em 27.05.2009 e destinado ao financiamento do plano de saneamento financeiro aprovado em 18.05.2009 pela Assembleia Municipal do Município de Montemor-o-Velho.

Reprogramar a dívida consiste, afinal, na alteração da forma de proceder ao seu pagamento, com o apelo habitual ao reescalonamento da sua amortização no tempo, ao passo que a consolidação da dívida implica o seu agrupamento, o que, na prática, se traduz na contração de um empréstimo para saldar uma multiplicidade de dívidas, certamente a pagar em prazo mais alargado e sob juro mais favorável.

Com o plano de saneamento financeiro, sustentado e financiado por empréstimo bancário, pretende-se, assim, recuperar a situação financeira do município e conferir a esta o necessário equilíbrio. Desideratos que, e repete-se, se inscrevem na estipulação dos art.ºs 58.º (vd. n.º 5) e 59.º, do RFALEI, e já constavam do art.º 4.º, do Decreto-Lei n.º 38/2008, de 07.03.

## 5.

### **Da admissibilidade legal do presente empréstimo para saneamento financeiro.**

#### **O caso em apreço.**

##### **a.**

Conforme resulta da matéria fáctica considerada assente em 2., do presente acórdão, o Município de Montemor-o-Velho celebrou com a Caixa Geral de Depósitos, em 27.05.2009 e pelo prazo de 12 anos, um contrato de empréstimo destinado a financiar o plano de saneamento financeiro aprovado no mês de Maio de 2009 pelos órgãos autárquicos [AM e CM] competentes e sob execução.

Conforme esclarecimentos adiantados pelo município, pretende-se, agora, a substituição deste plano por um outro instrumento da mesma natureza que se mostre mais realista, idóneo, objetivo e passível de execução. Desiderato que conduziu à



## Tribunal de Contas

---

elaboração de um outro plano de saneamento financeiro [junto a fls. 258 e ss. do processo], já aprovado pela Assembleia Municipal do Município de Montemor-o-Velho em 30.06.2016 e cujo financiamento operará mediante o empréstimo entretanto contratualizado e sob fiscalização prévia no âmbito deste processo.

Importa, pois, aquilatar da sustentação legal ou não da contração do presente empréstimo e do contrato que o formaliza e documenta.

### b.

Segundo o estudo [reportado ao mês de Junho de 2016] relativo à situação económico-financeira do município e que informa o Plano de Saneamento Financeiro agora elaborado e junto ao processo [vd. fls. 258 e ss.], em 31.12.2015 a dívida total ultrapassava a média da receita líquida cobrada nos últimos três anos, embora não atingisse 2,25 vezes aquela média. Deste modo, adianta o município, estão reunidas as condições para a contração de um empréstimo destinado ao financiamento de um novo plano de saneamento financeiro da autarquia, baseando-se, para tanto, no art.º 58.º, da Lei n.º 73/2013, de 03.09, diploma legal que estabelece o regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais.

Para além disso, e reforçando a opção tomada, o município assenta a premência do recurso ao saneamento financeiro, enquanto via para a recuperação financeira municipal, na circunstância de os passivos de curto prazo [com natureza orçamental], vencidos em 31.12.2015, não terem sido pagos [ascendem, já, a €1.182.815,00] e de, objetivamente, o município não dispor de capacidade e recursos para proceder a tal pagamento, incapacidade que se estende ao empréstimo contraído em 27.05.2009, até ao montante máximo de €16.500.000,00 (**já totalmente utilizado**), e relativamente ao qual apenas terá pago €50.000,00 [o pontual cumprimento das prestações acordadas ascenderiam, agora e aproximadamente, a €5.317.503,42].

Admite-se que, em tese, a situação financeira do município de Montemor-o-Velho, à luz da Lei n.º 73/2013, de 03.09, reúna os pressupostos legitimadores do recurso ao





## Tribunal de Contas

---

plano de saneamento financeiro enquanto mecanismo de recuperação financeira municipal, o que, por seu turno, legitimaria a contração do correspondente empréstimo bancário tendente ao seu financiamento.

Porém, a existência de um plano de saneamento financeiro aprovado pelo executivo camarário do Município de Montemor-o-Velho em 11.05.2009 [e confirmado pela Assembleia Municipal em 18.05.2009] e financiado por empréstimo contraído em 27.05.2009, pelo prazo de 12 anos, junto da Caixa Geral de Depósitos, impõe, à luz da normação aplicável, que atentemos na admissibilidade do empréstimo ora submetido a fiscalização prévia e também contratualizado com aquela entidade bancária em 14.07.2016.

### **A que procederemos, de seguida.**

**c.**

No seguimento do exposto e dada a natureza e configuração da questão erguida para dilucidação no presente acórdão, não enveredaremos pela abordagem dos pressupostos de natureza financeira [reportados ao limite da dívida total] que suportam o recurso, por parte dos municípios, aos mecanismos de recuperação financeira previstos no art.º 57.º, da Lei n.º 73/2013, de 03.09, e onde se inscreve o saneamento financeiro.

Tão-pouco atentaremos na bondade ou não do estudo que suporta o plano de saneamento financeiro junto ao processo [aprovado em 30.06.2016 – vd. fls. 128 e ss.] e elaborado em conformidade com os art.ºs 49.º e 59.º, da Lei n.º 73/2013, de 03.09, o qual, para a sua perfeição, deverá incluir medidas de contenção da despesa corrente, de racionalidade da despesa do investimento, de maximização de receitas e de redução da dívida total até ao cumprimento do seu limite legal. Tudo, afinal, no sentido de alcançar o equilíbrio orçamental e a observância dos limites da dívida.



## Tribunal de Contas

---

Também não atentaremos, até por ausência de elementos para tanto, na ponderação da (ir)razoabilidade da afirmada premência da reformulação/substituição do plano de saneamento financeiro em vigor desde 2009 e sustentada pelo município.

**Deter-nos-emos, isso sim, na (in)admissibilidade legal do empréstimo agora sob controlo prévio**, atenta a circunstância de, ao tempo da sua contratualização, vigorar um plano de saneamento financeiro aprovado no mês de Maio 2009 pelos órgãos autárquicos competentes [a Assembleia Municipal e a Câmara Municipal] do Município de Montemor-o-Velho.

**d.**

**É sabido que a Lei n.º 73/2013, de 03.09**, que estabelece o regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais [abreviadamente, RFALEI], revogou a Lei n.º 2/2007, de 15.01, que aprovara o regime financeiro dos municípios e das freguesias [Lei das Finanças Locais], e o Decreto-Lei n.º 38/2008, de 07.03 [diploma que, entre o mais, densificava as regras referentes aos regimes jurídicos do saneamento financeiro municipal e do reequilíbrio financeiro municipal].

**No entanto**, e apropriando-se do brocardo ou princípio “*tempus regit actum*”, o art.º 86.º, da Lei n.º 73/2013, de 03.09, dispõe, como segue:

*...” Para os contratos de saneamento e reequilíbrio existentes à data da entrada em vigor da presente lei..., aplicam-se as disposições constantes da Lei n.º 2/2007, de 15.01, e do Decreto-Lei n.º 38/2008, de 07.03, alterado pelo Decreto-Lei n.º 120/2012, de 19.06.”*

Para além disso, as alíneas a) e b) do n.º 4, do art.º 40.º, da Lei n.º 2/2007, de 15.01, preceituam que:

*...”os órgãos executivos durante o período do empréstimo, ficam obrigados a:*  
a) *Cumprir o plano de saneamento financeiro mencionado no número anterior;*  
e



## Tribunal de Contas

---

*b) Não celebrar novos empréstimos de saneamento financeiro”.*

E, por último, importará reter que o n.º 6, do referido art.º 40.º, da Lei n.º 2/2007, obrigava a que os empréstimos para saneamento financeiro não excedessem o prazo superior a 12 anos e um período máximo de diferimento de 3 anos, ao passo que o art.º 5.º, do Decreto-Lei n.º 38/2008, de 07.03, atrás referenciado, impunha o cumprimento das obrigações previstas nos n.ºs 4 e 7, ainda do art.º 40.º, daquele primeiro diploma legal [Lei n.º 2/2007] e que se traduziam na apresentação anual de contas à Assembleia Municipal e na inerente demonstração do cumprimento do plano de saneamento financeiro.

**e.**

A normaçaõ ora transcrita, pela sua linearidade e clareza permite, desde já, afirmar que o legislador, na equilibrada ponderaçã e salvaguarda do interesse financeiro público, mantem, sem equívoco, a aplicaçã da Lei n.º 2/2007, de 15.01, e do Decreto-Lei n.º 38/2008, de 07.03, a todos os contratos de empréstimo para financiamento de planos de saneamento financeiro celebrados e elaborados ao tempo da sua vigência.

E, por outro lado, ainda do complexo normativo acabado de transcrever, resulta indubitavelmente, a obrigaçã do cumprimento integral do plano de saneamento financeiro sob implementaçã e a proibiçã de celebrar novos empréstimos de saneamento financeiro enquanto perdurar um outro contrato de mútuo com a mesma finalidade [financiar o plano de saneamento financeiro].

**f.**

Ora, indiferente à normaçaõ acima transcrita e injunções daí decorrentes, o Município de Montemor-o-Velho, não cumpriu o plano de saneamento financeiro aprovado no mês de Maio de 2009 pelos órgãos autárquicos competentes [CM e AM], não observou as obrigações decorrentes do contrato de empréstimo celebrado em 27.05.2009 para o financiar e, por último, ainda na pendência deste último



# Tribunal de Contas

---

empréstimo, celebrou um outro destinado a suportar o plano de saneamento financeiro aprovado em 30.06.2016 e incorporado no presente processo.

Ora, tal procedimento infringe, clara e ostensivamente, a disciplina contida nos art.<sup>os</sup> 86.º, da Lei n.º 73/2013, de 03.09, e 40.º, n.º 4, alíneas a) e b), 6 e 7, da Lei n.º 2/2007, de 15.01. **Normas que se revestem de natureza financeira.**

## 6.

### a.

Na sustentação da legalidade do plano de saneamento financeiro agora aprovado e da contratualização do empréstimo que o financia, o Município de Montemor-o-Velho, para além de admitir a inexecutabilidade do plano de saneamento financeiro aprovado e em vigor desde 2009, refere que *“a operação agora conduzida se enquadra num regime financeiro diferente”*, sendo que os art.<sup>os</sup> 40.º, da Lei n.º 2/2007, de 15.01, e 59.º, da Lei n.º 73/2013, de 03.09, embora impeçam *“os municípios de concretizar saneamentos financeiros sucessivos ao abrigo do mesmo regime financeiro”* não obstam a que os mesmos tenham lugar em regimes diferentes.

Divergimos, em absoluto, de tal entendimento, como explicitaremos, de seguida.

### b.

Desde logo, porque tal entendimento densifica uma via interpretativa claramente postergadora das regras de interpretação da lei vertidas no art.º 9.º, do Código Civil, e, nomeadamente, a reportada à não consideração pelo intérprete do pensamento legislativo que não tenha na lei um mínimo de correspondente verbal.

Na verdade, e como bem se intui, com a norma constante do art.º 86.º, da Lei n.º 73/2013, de 03.09, o legislador, para além de admitir a coexistência, ainda que temporária, de dois regimes reguladores das condições de recurso aos mecanismos de recuperação financeira municipal, teve o propósito claro de manter a aplicabilidade



## Tribunal de Contas

---

da Lei n.º 2/2007, de 15.01, e **com todas as consequências**, aos saneamentos financeiros e inerentes empréstimos aprovados e contratualizados sob a sua égide.

Acresce que a norma prevista no art.º 86.º, da citada Lei n.º 73/2013, para além de, implícitamente, reconhecer a inequívoca subsistência dos planos de saneamento financeiro e da contratualização dos inerentes empréstimos implementados ao abrigo da Lei n.º 2/2007, de 15.01, impõe, ainda, o cumprimento pontual daqueles [planos de saneamento financeiro] e a não celebração de novos empréstimos financiadores de saneamentos financeiros durante o período de vigência dos já contratualizados com tal fim.

Eis, pois, o imediato sentido extraível da norma em análise, o art.º 86.º, da Lei n.º 73/2013, de 03.09, aliás, o único que repercute a ponderação da unidade do sistema jurídico e a consideração do circunstancialismo que presidiu à elaboração das Leis n.ºs 2/2007, de 15.01 e 73/2013, de 03.09, traduzida, de resto, e materializada na premência inerente ao controlo do endividamento municipal e, mais alargadamente, na conceção de estratégias tendentes à consolidação orçamental no âmbito da governação local.

**c.**

Intuído, assim, o sentido e alcance da norma contida no art.º 86.º, da Lei n.º 73/2013, de 03.09, e, inerentemente, da norma constante do n.º 4, do art.º 40.º, da Lei n.º 2/2007, de 15.01 [norma reproduzida no art.º 59.º, n.º 5, ainda da Lei n.º 73/2013, e ora em vigor], é ajustado afirmar que o entendimento do município, acima expresso, soçobra, em absoluto.

De contrário, e no limite, tenderíamos, até, a equacionar a admissibilidade coexistência de uma pluralidade de saneamentos financeiros no âmbito de um mesmo município, facto que, para além de violar norma expressa [art.º 59.º, n.º 5 e 86.º, da Lei n.º 73/2013 e 40.º, da Lei n.º 2/2007], afrontaria as mais elementares regras relativas ao regime de endividamento municipal e respetivo controlo e subverteria o



## Tribunal de Contas

---

efeito pretendido com o recurso a mecanismos de recuperação financeira municipal, quais sejam, o equilíbrio orçamental e o respeito pelos limites da dívida, garantes, de resto, de uma desejável situação de equilíbrio financeiro.

**d.**

No reforço do repúdio que o entendimento do município nos suscita e na reafirmação da bondade do exercício interpretativo dirigido neste aresto ao art.º 86.º, da Lei n.º 73/2013, de 03.09, e com o conteúdo acima explicitado, cabe, ainda, adiantar que o procedimento do município, aliás, traduzido na aprovação de um novo plano de saneamento financeiro e contratualização de novo empréstimo, **concorre, indubitavelmente, para a preterição e violação do princípio da equidade intergeracional, por transferência excessiva de responsabilidades financeiras para gerações futuras e não compensadas por benefícios, e para a ofensa ao princípio da estabilidade orçamental, por ausência de uma gestão orçamental equilibrada e inverificação de sustentabilidade financeira.**

Com efeito, a transferência das responsabilidades assumidas no plano de saneamento financeiro aprovado em Maio de 2009 e não cumpridas e a transposição da dívida [a quantia paga - €50.000,00 – é desprezível] inerente ao empréstimo contratualizado em 27.05.2009 para o novo plano de ajustamento financeiro e empréstimo que o financia [celebrado em 14.07.2016] **demonstra** que o Município de Montemor-o-Velho, de modo expedito, que não legal, relega e adia para tempo incerto a regularização e controlo do endividamento municipal.

**e.**

Por último, e também no sentido do afastamento da argumentação expressa pelo Município de Montemor-o-Velho e acima reproduzida, cabe salientar que a Lei n.º 73/2013, de 03.09, que tomou o lugar da Lei n.º 2/2007, de 15.01, também proíbe [vd. art.º 59.º, n.º 5] a celebração de novos empréstimos para saneamento financeiro na vigência de um outro contrato com o mesmo fim.



# Tribunal de Contas

---

E esta identidade normativa, comum às Leis 2/2007 e 73/2013, para além de acentuar o propósito do legislador em manter a proibição no âmbito desta matéria, retira, assim, qualquer razão ao entendimento vincado pelo município e acima exposto, que, **e concedendo**, só lograria alguma viabilidade caso a referida Lei 73/2013 previsse, nesta parte, disciplina distinta da contida na lei n.º 2/2207, de 15.01.

O que, manifestamente, não ocorre.

**f.**

Atenta a normação incluída nas Leis n.ºs 2/2007, de 15.01, 73/2013, de 03.09, e no Decreto-Lei n.º 38/2008, de 07.03, expressão clara do legislador quanto aos almejados controlo e regularização do endividamento municipal e sustentabilidade financeira dos municípios, é de concluir que o plano de saneamento financeiro e inerente contratualização de empréstimo [agora sob controlo prévio] consubstanciam um procedimento destituído de qualquer base legal e, mui particularmente, violador do art.º 86.º, da Lei n.º 73/2013, de 03.09.

A argumentação atrás expendida evidencia bem a desadequação, inconsistência e desajustamento das conclusões extraídas em razão do exercício interpretativo realizado pelo município, a que também não será alheia a inconsideração do elemento sistémico, referencial obrigatório da interpretação das leis.

**7.**

## **Das ilegalidades verificadas.**

### **Consequências.**

**a.**

Presente o exposto, a contratualização do empréstimo agora submetido a fiscalização prévia viola:



# Tribunal de Contas

---

- Os princípios da estabilidade orçamental e da equidade intergeracional, previstos nos art.ºs 4.º, 5.º e 9.º da Lei n.º 73/2013, de 03.09 [abreviadamente, RFALEI] e, antes, vertidos no art.º 4.º, da Lei n.º 2/2007, de 15.01, aqui convocável por força do art.º 86.º, daquele primeiro diploma legal;
- O princípio da legalidade, pois assenta em deliberações da Assembleia Municipal e da Câmara Municipal tomadas em 30.06.2016 e 11.06.2016, respetivamente, autorizadoras de despesas não permitidas por lei [vd. alíneas a) e b), do art.º 40.º, da Lei n.º 2/2007, de 15.01];

E tais deliberações, porque contrariam lei expressa [alíneas a) e b), do n.º 4, do art.º 40.º, da Lei n.º 2/2007, de 15.01, e art.º 86.º, da Lei n.º 73/2013, de 03.09], **são também nulas**, nos termos dos art.ºs 3.º, n.º 4, ainda da Lei n.º 2/2007 e do art.º 4.º, n.º 2, da Lei n.º 73/2013, de 03.09;

Nulidade esta que se transmite ao contrato de empréstimo agora sob controlo prévio.

- O disposto no art.º 86.º, da Lei n.º 73/2013, de 03.09, e nas alíneas a) e b), do n.º 4, do art.º 40.º, da Lei n.º 2/2007, de 15.02, **normas de natureza imperativa e que se revestem de natureza financeira**.

## **b.**

A nulidade e a violação direta de norma financeira constituem fundamentos de recusa do Visto, atento o disposto no n.º 3, als. a) e b), do art.º 44.º, da LOPTC.

## **III. DECISÃO.**

**Pelos fundamentos indicados, acordam os Juízes da 1.ª Secção do Tribunal de Contas, em Subsecção, em recusar o visto ao presente contrato de empréstimo.**

**Não são devidos emolumentos – vd. art.º 8.º, alínea a), do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, anexo ao Decreto-Lei n.º 66/96, de 31.05.**





# Tribunal de Contas

---

**Registe e notifique**

Lisboa, 25 de Outubro de 2016

**Os Juízes Conselheiros,**

**(Alberto Fernandes Brás – Relator)**

**(José António Mouraz Lopes)**

**(Helena Maria Abreu Lopes)**

**Fui presente,**

**(Procurador-Geral Adjunto)**