



Mantido pelo Acórdão nº 11/2016
- PL, de 24/05/2016, proferido no
Recurso nº 10/2015 – 1ªS

ACÓRDÃO Nº 13/2015 – 30.OUT – 1.ª S/SS

Processos n.ºs 2354 e 2355/2014

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

I – RELATÓRIO

1. A Câmara Municipal de Alcochete (doravante designada por Câmara Municipal ou por CMA) remeteu, para efeitos de fiscalização prévia, dois contratos de empréstimo celebrados em 25 de novembro de 2014 pelo Município de Alcochete, com a Caixa Geral de Depósitos, S.A. no valor de € 4.000.000,00, e com o BANIF – Banco Internacional do Funchal, S.A. no valor de 3.000.000,00, destinados ao saneamento financeiro do Município, por um prazo de 12 anos.
2. Juntamente com os contratos, foi remetida documentação relevante para instrução do processo, nela se incluindo o Plano de Saneamento Financeiro (doravante também designado por PSF).
3. A remessa ocorreu em 28 de novembro de 2014 e os contratos foram devolvidos 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 73/2013, de 3 de setembro, que estabelece o Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais, doravante designado também por RFALEI.



4. Nos contratos refere-se que os empréstimos são celebrados com a finalidade de saneamento financeiro do município e, no caso do contrato celebrado com a Caixa Geral de Depósitos, remete-se para listagem em anexo com dívidas a terceiros a regularizar. O PSF integra lista de pagamentos em atraso a financiar com os empréstimos a contratar (lista ordenada por maturidade da dívida), datado de 30/09/2014 ¹ que elenca faturas com datas reportadas ao período de agosto de 2001 a dezembro de 2014, com predomínio do período posterior a 2010, e em especial 2013 e 2014, no montante total de € 6.999.761,33. Integra ainda contas a pagar não abrangidas pelo PSF, igualmente com data de 30/09/2014 ², de que fazem parte faturas ou documentos equivalentes reportadas aos anos de 2006 a 2011, sendo a maior parte relativas a dívidas à ADSE, incluindo ainda varias faturas de outros credores entre os quais a AMARSUL e SIMARSUL, no valor global de € 1.061.488,68.
5. Em 23 de outubro de 2015, em resposta à última decisão de devolução, a CMA remeteu uma adenda ao PSF, integrando novas listas de pagamentos em atraso ³ a financiar com os empréstimos, no valor global de € 7.000.000,00, com faturas ou documentos equivalentes reportadas aos anos de 2009 a 2015, e de contas a pagar não abrangidas pelo PSF ⁴, no valor global de € 198.603,04, integrando faturas ou documentos equivalentes com datas de 2010 a 2013, todas referentes à ADSE .

II – FUNDAMENTAÇÃO

a. Os factos

¹ Vide Quadro VI de fls. 152 a 249 do vol. I do Proc. n° 2354/2014.

² Vide Quadro VII de fls 250 a 254 do vol. I do Proc. n° 2354/2014.

³ Vide Quadro VI de fls. 1204 a 1270 do vol. IV do Proc. n° 2354/2014.

⁴ Vide Quadro VII de fl. 1271 do vol. IV do Proc. n° 2354/2014.



6. Além do referido nos n.ºs 1, 2, 4 e 5 relevam para a decisão os factos e alegações referidos nos números seguintes e evidenciados por documentos constantes do processo.
7. Em 25 de setembro de 2014, a CMA autorizou a proposta apresentada pelo Presidente da Câmara para a abertura do procedimento de consulta a instituições de crédito para contratação de empréstimo de saneamento financeiro, no montante de € 7.000.000,00, por um prazo de 12 anos e período de carência de 1 ano, *“para execução de um Plano de Saneamento Financeiro”* . Da proposta constava ainda o seguinte: *“Mais se informa que para a conclusão do estudo do Plano de Saneamento Financeiro e aprovação do mesmo será necessário que o Município conheça as propostas das instituições de crédito por forma a considerar os respetivos encargos financeiros”* ⁵ .
8. Em 17 de outubro de 2014 foi aprovado o relatório de análise das propostas apresentadas por cinco das doze instituições de crédito convidadas, concluindo que as da Caixa Geral de Depósitos, S.A. e do BANIF – Banco Internacional do Funchal, S.A. eram financeiramente as mais vantajosas e propondo aceitar a condições apresentadas pela CGD para o montante de € 4.000.000,00 e pelo BANIF pelo montante de € 3.000.000,00.
9. Em 19 de outubro de 2014 é ultimado o estudo e plano de saneamento financeiro.
10. Em 22 e 30 de outubro de 2014, a CMA e a Assembleia Municipal, respetivamente, autorizaram a contratação dos empréstimos junto das instituições bancárias referidas e aprovaram a proposta do Estudo e do Plano de Saneamento Financeiro.

⁵ Fls. 7 e 8 do vol. I do Proc. n.º 2354/14.



11. No Plano de Saneamento Financeiro refere-se nomeadamente o seguinte ⁶:

“IV – Medidas centrais para repor o equilíbrio financeiro 1. O RFAL - Lei 73/2013, de 3 de setembro - embora pareça mais permissiva quanto ao montante de endividamento a partir do qual se considera atingido o nível de desequilíbrio, certo é que aponta para a possibilidade de encetar um processo de saneamento financeiro logo que a dívida de natureza orçamental atinja o montante definido no seu artigo 52º, ou quando a dívida, excluindo empréstimos, ultrapasse 75% da média da receita corrente dos últimos 3 anos.(...)”

5. Um dos principais fatores para o facto de o município ter entrado em situação de desequilíbrio deveu-se, essencialmente, à verificação de uma persistente redução da receita que se verifica desde 2009, consequência direta das medidas constantes do memorando assinado entre o governo português e a troika (FMI, UE, BCE) e ao facto de não ter sido exequível, face ao quadro de competências e prestação de serviço público, uma redução de imediato da despesa coincidente com a queda abrupta da receita, provocando assim o crescimento do passivo e dos compromissos em atraso, apesar do programa de medidas entretanto implementado para a redução de despesa/aumento da receita já executadas pela Câmara Municipal.⁷”

“I – Enquadramento (...) 5. A reação, embora enérgica e quase imediata, com medidas tomadas no lado da despesa foi insuficiente para impedir a situação de desequilíbrio criada neste espaço de tempo.

6. Pela sua expressão merece destaque o desequilíbrio em matéria de águas residuais e de resíduos urbanos. Se considerarmos apenas os custos em alta nestas áreas apuramos um défice superior a 2 milhões de euros no triénio 2009-2011 (período em que não era cobrada tarifa de saneamento).

7. Continuando a considerar apenas os custos em alta, no biénio 2012-2013, apesar da introdução de uma tarifa moderada no saneamento (geradora nesse período de uma receita de 666 mil euros), a que somamos a tarifa de resíduos (cerca de 430 mil euros), foi possível reduzir o défice gerado pelas faturas da SIMARSUL e AMARSUL, mas, ainda assim, o défice do período ultrapassou 1,3 milhões de euros.

8. O défice no setor do saneamento e resíduos, conjugado com a quebra de receita nos impostos diretos e indiretos constituem o fator determinante para a entrada num processo crescente de desequilíbrio, exigindo a tomada de medidas particularmente ao nível do tarifário.⁸”

⁶ Fls. 94 e 101 do processo.

⁷ Fls. 100 vol. I do Proc. nº 2354/14.

⁸ Fls. 91 do vol. I do Proc. nº 2354/14.



“18. Na dívida orçamental não financeira de curto prazo relevam em 60% os seguintes valores e, no total evoluiu negativamente nos primeiros 9 meses de 2014

SIMARSUL	3.610.439,09€
AMARSUL	571.725€
ADSE	773.735€
TST	436.501€
	5.392.400,00€

Nota: O município mantém um diferendo com a SIMARSUL sobre o valor faturado por aquela entidade já que em termos de contrato, o volume de águas residuais deveria ser medido e não estimado. Por esse motivo em 2013, o município registou na conta 29 o montante de 809.290,86 euros relativo à contingência sobre as faturas emitidas ao longo do ano. Face a esta divergência, o município contestou o acionamento de privilégios creditórios estabelecido no artigo 86º da LOE 2014. Porém, para efeitos de Plano estamos a assumir esse valor em dívida na conta 221.⁹”

“21. (...) a) Com a alteração da Lei de Finanças Locais o município passa de uma situação de desequilíbrio financeiro (ultrapassagem de 3 dos 4 indicadores) para uma situação em que a dívida orçamental total se passou a situar abaixo do limite [de 150% da média da receita corrente dos últimos três anos] (evoluindo na sua relação com a média da receita corrente dos três exercícios anteriores de 136,3% em 1 de janeiro de 2014 para 135,4% em setembro de 2014), mas mantendo-se e agravando-se o rácio da dívida orçamental deduzida dos empréstimos, cuja relação com a média da receita corrente dos três exercícios anteriores evolui negativamente ao longo de 2014 de 83,3% em 1 de janeiro para 87,7% em 30 de setembro - contando aqui os valores colocados contabilisticamente em contingentes com a SIMARSUL – da média da receita corrente líquida).¹⁰”

“**IV – Medidas centrais para repor o equilíbrio financeiro (...)** 15. Assim (...) a melhor opção consiste em o Município aprovar a contração de empréstimo para saneamento financeiro até ao montante de 7 Milhões €, com os seguintes objectivos:

16. Reduzir parte significativa da dívida de curto prazo, tendo em consideração as datas de vencimentos obtidas através dos acordos, bem como o nível de pagamentos que se prevê virem a ocorrer através do Fundo de Regularização Municipal, permitindo situar todos os restantes encargos num prazo médio de pagamento inferior a 90 dias;

⁹ Fls. 93 do vol. I do Proc. nº 2354/14.

¹⁰ Fls. 94 do vol. I do Proc. nº 2354/14.



17. *Formular um plano de longo prazo – 12 anos – para garantir o integral equilíbrio financeiro do município.¹¹*”

12. Sobre o montante contraído através dos empréstimos a CMA veio dizer o seguinte ¹²:

“ No caso concreto, a contração do empréstimo global no montante de € 7.000.000,00 teve por finalidades:

- Relação de dívidas a credores, com especial incidência nos fornecedores, constantes do mapa do quadro VI A que integra o PSF, que se encontrando em atraso ascendia ao montante de 6.999.761,33 €;*
- Do valor total da dívida reportada no parágrafo anterior relevam como prioridade a liquidação de dívidas não financeiras com vencimento anterior a 01-01-2014 e cujo montante ascendia a 5.748.428,86 €”.*

13. Sobre a inclusão de faturas de 2014 no saneamento financeiro, tal como foi inicialmente concebido (note-se que nas alterações posteriormente introduzidas passaram a incluir-se também faturas de 2015), a CMA informou ¹³:

“[A]inclusão de faturas de 2014 prendeu-se com o facto de conciliar a entrada em vigor do empréstimo após o visto com o nível de dívida existente, efetuando a respetiva reprogramação. O plano inclui o pagamento de 1.251.332,47 € de faturas emitidas em 2014, valor que segundo a questão suscitada pelo Tribunal de Contas deveria ser pago pela execução normal do orçamento de 2014. Esta condição decorre da exigência de tais despesas só poderem ser assumidas face à existência de fundos disponíveis positivos, o que pressupõe que o nível da dívida tenha de caber nos fundos disponíveis. Certo é que o Município parte de uma situação de desequilíbrio, caracterizada, entre outros aspetos, por se iniciar com um valor negativo de fundos disponíveis. Embora o Município tenha procedido a um corte substancial da despesa, certo é que parte substancial desta corresponde a despesas exógenas, tais como: saneamento, resíduos urbanos, iluminação pública, ADSE. Ora, no total da despesa de 2014 a pagar pelo empréstimo 847.892,72 € dizem respeito a despesas dessa natureza e, a sua inclusão no PSF é condição indispensável para alcançar um nível positivo de fundos disponíveis”.

14. Sobre este mesmo assunto, a CMA veio ainda dizer ¹⁴:

¹¹ Fls. 101 do vol. I do Proc. nº 2354/14.

¹² Ofício de 23 de março de 2015, a fls. 454 e segs. do vol. II do Proc. nº 2354/14.

¹³ Ofício de 23 de março de 2015, idem.

¹⁴ Ofício de 7 de agosto de 2015 fls. 848 e segs. do vol. II do Proc. nº 2354/14



“Não conseguimos enquadrar a limitação imposta na recomendação de proceder à lista das dívidas a solver com o financiamento dos empréstimos não incluindo dívida que seja considerada de curto prazo”. Em nosso entendimento tal pressupõe que o empréstimo se limitaria a substituir ou a amortização de empréstimos, ou a solver contratos de leasing, ou ainda acordos de pagamento, nomeadamente com a SIMARSUL e AMARSUL, que eventualmente tenham reprogramado a respetiva dívida para o médio e longo prazo. E não conseguimos alcançar tal limitação dado que a mesma não existe em qualquer momento da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, onde se encontram definidas as regras, limites e pressupostos do saneamento financeiro (...) (pág. 859 do vol. III do Proc. n.º 2354/14).

15. Sobre os fundamentos para o recurso aos mecanismos de saneamento financeiro, disse a CMA:

“Assim, dos dados conjugados referidos nos pontos 22 e 21 do plano de saneamento financeiro - em particular do facto de a dívida total situar-se entre 1 e 1,5 vezes a média da receita corrente líquida dos três exercícios anteriores (136,3% em 1-1-2014 e 135,4% em 30 de setembro de 2014) — teria o município a possibilidade de recorrer ao saneamento financeiro (n.º 2 do artigo 58.º da RFAL). Não obstante o referido, como o rácio da dívida orçamental deduzida dos empréstimos se situava acima de 0,75% da referida média da receita corrente dos três exercícios anteriores (83,3% em 1-1-2014, agravada para 87,7% em 30 de setembro) o fundamento para o recurso ao saneamento remete-nos para a alínea b) do n.º 1 de artigo 58.º, já que nesta situação o Município tem o dever de contrair um empréstimo para saneamento financeiro - sendo este, portanto, o fundamento verificado no caso concreto e indicado nos referidos pontos do PSF”¹⁵.

“Assim, temos que no momento de aprovação do PSF o município encontrava-se na situação de dever recorrer ao saneamento financeiro, já que a sua dívida, excluindo os empréstimos, apresentava um indicador de 0,78, o que definia que o Município se encontrava em situação de desequilíbrio financeiro. A situação de desequilíbrio financeiro, por força da natureza desta dívida, foi alterada no 2º trimestre de 2015, com o indicador a baixar para 0,70 e mantendo-se no mesmo quadro em agosto, apesar de registar o agravamento do indicador em uma décima. Caso se considere a valor contingente (não incluído nos quadros e critérios do SIAL) então o indicador a que se refere a alínea b) do n.º 1 manter-se-ia em todo o período em situação de desequilíbrio”¹⁶.

¹⁵ Fls. 456 do vol. II do Proc. n.º 2354/14.

¹⁶ Ofício de 7 de agosto de 2015 fls. 848 e segs. do vol. II do Proc. n.º 2354/14



16. O montante total dos empréstimos (€ 7.000.000,00) foi inscrito, por alteração, no orçamento de 2014 na conta 1206, como o atesta o mapa de controlo orçamental da receita enviado em anexo ao ofício da CMA de 23/10/2015¹⁷. Nesse ofício pode ainda ler-se:

“Com a introdução deste valor o orçamento total para o ano de 2014 apresentou o montante final de 21.156.190,23 €, valor que seria apenas de cerca 14.160.000 € num quadro de inexistência dos referidos empréstimos (...) Tendo por base o orçamento da receita foi aprovado o montante máximo de despesa praticamente equivalente situando-se em 21.017.764,00 €, sendo comprometidos para o exercício 16.794.688,03 €. Do total de compromissos assumidos mais de um terço correspondia a valores transitados do ano anterior e o seu total ultrapassou em 4.657.000,00 € a receita efetiva do exercício, pelo que o recurso a empréstimos de saneamento constituía elemento indispensável para garantir a cobertura nos termos da Lei dos compromissos para este nível indispensáveis e necessários ao quadro de funcionamento do município ao nível dos serviços essenciais, em que a aquisição de bens de capital foi praticamente anulada”.

17. No mapa de apuramento dos fundos disponíveis relativo a janeiro de 2015, na coluna “Mês Anterior” e na coluna “Total Acumulado” consta o valor de € 7.000.000,00 relativo a “empréstimos”¹⁸.

18. As cláusulas contratuais foram aprovadas em sessão da CMA de 12 de novembro de 2014 e, como já se referiu, os contratos de empréstimo foram outorgados em 25 de novembro de 2014.

19. Em 28 de setembro de 2015 foi aprovada pelo Despacho 43/15 do Presidente da Câmara a adenda ao Plano de Saneamento Financeiro (posteriormente ratificada pela Câmara Municipal em 14 de outubro) e aprovada por maioria pela Assembleia Municipal em 30 de setembro de 2015, conforme minuta da ata nº 3/15 enviada com o ofício da CMA de 23/10/2015.

20. Tendo presente que os contratos foram celebrados em novembro de 2014, de acordo com os dados constantes nos registos da DGAL, em matéria de apuramento da dívida total e de preenchimento dos pressupostos legais para

¹⁷ Fl. 976 do vol. IV do Proc. nº 2354/14.

¹⁸ Fl.447-A do processo.



Tribunal de Contas

recurso a saneamento financeiro, em 1 de janeiro de 2014, a situação do município era a seguinte:

Cálculo do limite da dívida total	Montante
1. Limite endividamento = 1,5 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos 3 últimos anos	15.289.867
1.1. Receita corrente cobrada 2013	10.885.016
1.2. Receita corrente cobrada 2012	9.939.858
1.3. Receita corrente cobrada 2011	9.754.860
1.4. Média da receita	10.193.245
2. Dívida total de operações orçamentais = 2.1. + 2.2.	13.084.286
2.1. Dívida total operações orçamentais do Município	13.084.286
2.2. Dívida das entidades relevantes para efeitos de limites da dívida total	
3. Diferencial entre dívida e média da receita corrente 3 anos = (2) - (1.4)	2.891.041
4. Diferencial entre o limite da dívida e o total das dívidas orçamentais = (1) - (2)	2.205.581
5. Peso da dívida na média da receita corrente = (2)/(1.4)	1,283623265

21. Tendo presente que em setembro de 2015 foi aprovada uma adenda ao Plano de Saneamento Financeiro, também de acordo com os dados constantes nos registos da DGAL, em 31 de dezembro de 2014, a situação relevante do município era a seguinte:

Cálculo do limite da dívida total	Montante
1. Limite endividamento = 1,5 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos 3 últimos anos	16.038.995
1.1. Receita corrente cobrada 2014	11.253.116
1.2. Receita corrente cobrada 2013	10.885.016
1.3. Receita corrente cobrada 2012	9.939.858
1.4. Média da receita	10.692.663
2. Dívida total de operações orçamentais = 2.1. + 2.2.	12.498.790
2.1. Dívida total operações orçamentais do Município	12.498.790



Tribunal de Contas

2.2. Dívida das entidades relevantes para efeitos de limites da dívida total	
3. Diferencial entre dívida e média da receita corrente 3 anos = (2)- (1.4)	1.806.127
4. Diferencial entre o limite da dívida e o total das dividas orçamentais = (1) - (2)	3.540.205
5. Peso da dívida na média da receita corrente =(2)/(1.4)	1,168912703

22. Registe-se igualmente a partir das mesmas fontes qual é a situação financeira relevante do município, mas aferida a uma data mais recente: 30 de junho de 2015. É a seguinte:

Cálculo do limite da dívida total	Montante
1. Limite endividamento = 1,5 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos 3 últimos anos	16.038.995
1.1. Receita corrente cobrada 2014	11.253.116
1.2. Receita corrente cobrada 2013	10.885.016
1.3. Receita corrente cobrada 2012	9.939.858
1.4. Média da receita	10.692.663
2. Dívida total de operações orçamentais = 2.1. + 2.2.	11.839.123
2.1. Dívida total operações orçamentais do Município (30/06/2015)	11.839.663
2.2. Dívida das entidades relevantes para efeitos de	
3. Diferencial entre dívida e média da receita corrente 3 anos = (2) - (1.4)	1.146.460
4. Diferencial entre o limite da dívida e o total das dividas orçamentais = (1) - (2)	4.199.872
5. Peso da dívida na média da receita corrente =(2)/(1.4)	1,107219315

23. Sobre a questão de o Município poder contrair empréstimos de montante superior ao que seja necessário para que a dívida corresponda à média da



receita corrente líquida cobrada nos três exercício anteriores, veio a CMA defender o seguinte ¹⁹:

“Neste sentido, desde que enquadrados na previsão normativa, de acordo com os parâmetros que o legislador definiu, concede-se aos Municípios o acesso - facultativo (sempre que a dívida corresponda a 1 vez a média da sua receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores) ou obrigatório (sempre que a dívida: corresponda a 1,5 vezes essa média ou seja superior) – a mecanismos de "recuperação" financeira, também fixados pelo legislador, visando:

(i) De forma mínima e necessária, a reconfiguração da sua dívida "para níveis de endividamento correspondentes a 1,5 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores; ou

(ii) Consoante a vontade e a capacidade isolada de cada município - vontade e capacidade materializadas na decisão pública discricionária que, nos limites da lei, conforma os termos da recuperação preconizada pelos órgãos desse município -, a inversão dos níveis de dívida para valores situados entre 0 e 1,49 vezes aquele referencial.

Naturalmente, a assunção de um plano de recuperação financeira mais ambicioso tem pressuposta a exigência de um esforço acrescido, comparativamente aos demais Municípios que estabeleçam objetivos mais modestos ou àqueles que (pelas mais contingentes razões, nomeadamente as relacionadas com mérito da gestão) não estejam sequer abrangidos por qualquer plano de recuperação. Em termos desejáveis, esse sacrifício assim assumido será, após a execução do plano, recompensado na consumação de uma situação financeira "o mais benéfica possível". E em pressupostos de legalidade e exequibilidade, pensa-se, pois, que esse esforço deve ser estimulado e não condicionado.

Ainda neste conspecto, e no entender do Município, não se afigura convincente o argumento de que «[s]e, 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», sendo que «tal entendimento violaria o princípio da igualdade entre todas as autarquias» (cf. Acórdão n.º 28/2014, p 11).

Por duas ordens de razões: primeiro, essa ponderação não foi estabelecida pelo legislador no RFALEI, que antes se limitou a fixar os limiares de acesso ao plano de recuperação, sem fixar correspondentes limites, sendo que, em nosso entender, não caberá agora aos tribunais substituírem-se ao legislador nessa opção de política legislativa; segundo, o princípio (constitucional) da igualdade não é suscetível de ser apreciado (pelo Tribunal Constitucional ou pelos Tribunais Administrativos, no âmbito da atividade administrativa, em geral, não especialmente confinada a matérias de legalidade financeira) com estrita referência a uma ideia imediata de "tratamento diferenciado" porquanto essa

¹⁹ Fls. 852 e segs. do vol. III do Proc. n.º 2354/14.



diferença de tratamento - no caso, desde logo assumida pelo legislador no RFALEI, por exemplo, ao permitir/obrigar o acesso aos mecanismos de recuperação aos Municípios que, respetivamente, tenham níveis de dívida de "1 vez" ou "1,5 vezes" a média da sua receita corrente líquida mas não aos que tenham níveis de dívida de "0,99 vezes" ou "1,49 vezes" essa média ... - pode ser perfeitamente lícita, considerando que assenta em pressupostos factuais (certamente ponderados pelo legislador na opção que tomou) também diferentes. Assim sucederá na questão em análise: os Municípios que têm a faculdade ou o dever de aderir a um plano de saneamento são aqueles (i) que (distinguidos pelo limiar de incidência do regime que, bem ou mal, o legislador estabeleceu) têm uma situação financeira mais débil, (ii) que, por isso, iniciam a consecução de um plano de recuperação (previsto ad-hoc pelo legislador) com determinado nível de esforço associado (porventura, um esforço superior ao de outros Municípios não abrangidos pelo limiar de incidência do regime e, assim, não adstritos à implementação mediata de qualquer plano de recuperação) e (iii) que, a final (ao menos assim se espera), veem recompensado esse esforço numa situação financeira melhorada (melhor ou pior, isso dependerá das situações e das variáveis de cada caso, comparativamente à situação financeira dos Municípios que, não estando em situação financeira tão debilitada, tenham disponibilidade, jurídica e acesso a outros instrumentos de política financeira, dos quais tenham feito uso).

Procurando ilustrar o que se acaba de defender, veja-se que a formulação de juízos de desigualdade com referência imediata a raciocínios sindicantes de situações de tratamento diferenciado levar-nos-ia, por exemplo, a ver nas disposições legais que estabelecem a possibilidade de pagamento de dívidas tributárias em prestações uma ofensa ao princípio da igualdade na medida em que reconhecem aos contribuintes incumpridores condições de pagamento (em prestações) mais vantajosas relativamente àquelas que, porventura com esforço significativo, vincularam quem, eventualmente estando no limiar do incumprimento, logrou cumprir em singelo as suas obrigações. Como sempre, cada caso terá de ser aferido em função da lei e das respetivas circunstâncias concretas - pressupostos à luz dos quais se torna suscetível, enfim, a suscitada análise sobre a conformidade de determinada situação com o princípio da igualdade.

Em suma: através da Lei n.º 73/2014, o legislador criou um regime que, além do mais, permite aos Municípios com níveis de dívida acima de determinado limiar (fixado por opção legislativa) que adotem mecanismos de saneamento/recuperação financeira, pelo menos e obrigatoriamente, até níveis de dívida correspondentes a 1,5 vezes a média das suas receitas nos três últimos exercícios; abrangidos por esse limiar de incidência do regime, o esforço de recuperação financeira será aquele que cada Município puder e quiser realizar: no limite, o Município adotará e dará execução a um plano de saneamento (integrado por empréstimos bancários e medidas de ação) que vise o objetivo de atingir o nível de "dívida zero".



Á argumentação que se procurou evidenciar no ponto anterior destas observações introdutórias valerá, mutatis mutandis, para o entendimento - também patente no pedido de esclarecimentos formulado [cf ponto 5.c) do ofício, p.2) e no mencionado acórdão n.º 28/2014 (cf. ponto 45, parte final) - segundo o qual o plano de saneamento há-de "ater-se" à resolução da dívida vencida no triénio considerado para efeitos de incidência do regime, e não de dívida posterior.

Também aqui, e pelas razões aduzidas no ponto anterior - que, por mera comodidade e brevidade, se dão por reproduzi das -, não poderão confundir-se os "pressupostos" da incidência do regime (fixados pelo legislador) com pretensos "limites" ao saneamento (não fixados pelo legislador e incompatíveis com a teleologia do regime).

Em face do exposto, podemos afirmar que a rejeição judicial de (indispensáveis) mecanismos de (efetiva) recuperação financeira disponibilizados aos Municípios pelo nosso legislador representa uma imediata afronta ao princípio da separação de poderes consagrado nos artigos 2º e 111.º da CRP, na medida em que, com essa atuação, rejeitando parâmetros de conduta que o legislador admitiu, o Tribunal interfere no espaço das próprias opções político-legislativas; de forma conseqüente, essa rejeição traduz ainda o prejuízo indevido do princípio da autonomia local previsto no artigo 6.º11.º da CRP, designadamente na sua dimensão financeira, na medida em que, com essa atuação, o Tribunal restringe - a nosso ver, sem fundamento suficiente - o espaço discricionário da decisão administrativa que, de forma inexorável, compete aos órgãos autárquicos".

24. O prazo médio de pagamentos (PMP) do Município de Alcochete era de 342 dias a 30 de junho de 2014, 616 dias em 31 de dezembro de 2014, e de 612 dias a 30 de junho de 2015, conforme consta das Fichas do Município extraídas da aplicação SIAL existentes no processo ²⁰. No Plano de Saneamento Financeiro aprovado em Outubro de 2014 pelos órgãos municipais, consta, no ponto "IV – Medidas centrais para repor o equilíbrio financeiro" o seguinte: "21. O prazo médio de pagamentos, em número de dias, atingiu o seu máximo no final de 2013, ao atingir os 464 dias. Apesar das medidas já tomadas, este indicador teve uma evolução negativa situando-se bastante longe do objetivo dos 90 dias. Para alcançar este objetivo no curto prazo, e nele permanecer de modo estrutural, torna-se indispensável concretizar o plano de saneamento financeiro constante da presente proposta, através do qual se pretende reduzir significativamente o prazo

²⁰ Fls. 998, 1009 e 1012, respetivamente, do vol. IV do Proc. nº 2354/2014.



médio de pagamentos alcançando no final do PSF datas próximas da data de vencimento (40 dias)”. O “Quadro XVII – Cálculo do prazo médio de pagamentos em número de dias” que é apresentado a seguir no PSF prevê, para 2015 o prazo de 40 dias, decrescendo progressivamente nos anos seguintes, e passando a ser inferior a 30 dias após 2019. Na informação sobre o grau de execução do Plano de Saneamento Financeiro este aspeto não é mencionado nem o ponto 21. supracitado foi objeto de alteração pela Adenda ao PSF aprovada em setembro de 2015.

b. O enquadramento jurídico

25. No presente processo o que está em causa é saber se os presentes contratos de empréstimo para saneamento financeiro estão 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 empréstimos de saneamento financeiro, quanto ao seu montante e quanto à natureza da dívida que com eles pode ser consolidada.

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

O regime aplicável

27. 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.”

“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.”

28. E o artigo 51.º 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.”

29. O artigo 57º nº 1 estabelece os mecanismos de recuperação financeira municipal: o saneamento financeiro e a recuperação financeira.

30. A mesma disposição permite o recurso a tais mecanismos quando os municípios ultrapassem o limite da dívida total.

31. 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.”

32. Em conclusão do que já foi relembrado 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 pode envolver designadamente a contração de empréstimos de médio e longo prazo com essa finalidade.

33. 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.

34. 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.”

35. 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.”

36. 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 com relevância 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 superior a essa média.

37. 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 ultrapassar 1,5 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores.

38. No caso de ultrapassar a média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores, 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.

39. E em que casos é tal recurso facultativo ou obrigatório?

40. A resposta a tal pergunta pode assim ser dada:

- a) Se a dívida total for 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;



- b) Se a dívida total for superior a 1,5 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, se for superior a 1,5 até 2,25 vezes a 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, ser 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.

41. Refira-se ainda o seguinte: 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 desequilibrada. 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 decorre do RFALEI é que o desequilíbrio financeiro que resulta de a dívida total ser superior à média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores, permite 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 – uma melhor situação financeira há de ser obtida com apelo a outras soluções que não os citados mecanismos de recuperação.

- 42.** Do que acaba de ser dito, resulta uma conclusão: face ao que dispõe a lei, um município cuja dívida total tenha 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, podendo envolver designadamente a contração de empréstimos a médio e longo prazo.
- 43.** Mas se a lei diz que naquelas situações um município pode, deve, ou é obrigado a recorrer a mecanismos de recuperação financeira, também dela resulta que um município cuja dívida total não tenha atingido aquele montante não pode contrair empréstimos de médio e longo prazo com aquele objetivo.
- 44.** 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 superior à média das receitas dos últimos três exercícios, e não é possível nos casos em que a dívida total é igual ou 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 (relação 1/1). E não para baixo desse limiar. Tal entendimento resulta da interpretação conjugada dos artigos 52.º, 57.º, 58.º e 59.º do RFALEI. Note-se aliás que a alínea a) do n.º 2 do artigo 59.º estabelece que o plano de saneamento financeiro – que pode incluir o resultado da contração de empréstimos – deve conter a “*calendarização anual da redução do nível da dívida total até ser cumprido o limite previsto no artigo 52.º*” ou, na interpretação corretiva que a seguir se fará, até ser cumprido o limite correspondente à média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores (relação 1/1).

45. Se, porventura, se tivesse entendimento diferente, estar-se-ia a advogar que o regime jurídico-financeiro dava um tratamento mais favorável àquelas autarquias cuja dívida total é superior ao limiar, em detrimento das que conseguiram manter-se abaixo dele ou que, registando um nível de dívida total entre 1 e 1,5 vezes a média das receitas, optaram por não recorrer a empréstimo bancário com a finalidade de saneamento financeiro. Isto é: esse entendimento permitiria a uma autarquia cuja dívida total fosse superior ao limiar (1/1) recorrer a empréstimos de médio e longo prazo para saneamento financeiro e com estes financiamentos adicionais ganhar uma “folga” orçamental que o colocaria em situação mais favorável (face às restantes que registam dívida abaixo de 1,5 vezes a média das receitas). Este mecanismo permitiria, sem fundamento legal, aumentar artificialmente a margem de endividamento fixada nos termos do art.º 52.º n.º 3. alínea b) do RFALEI (20% da margem disponível) sendo ainda suscetível de fazer aumentar a dívida total do município através, nomeadamente, dos encargos adicionais com juros do empréstimo, na parte que ultrapassa o montante necessário para alcançar o referido equilíbrio de 1/1.



- 46.** Ora, o legislador não pode ter pretendido essas soluções e esse resultado que, aliás, se traduziriam num estímulo ao endividamento. Tal entendimento violaria igualmente o princípio da igualdade entre todas as autarquias, premiando as endividadas e desincentivando as equilibradas.
- 47.** Uma interpretação das normas que tenha em conta não cada autarquia de *per si*, mas o universo de todos os municípios, não pode aceitar tal entendimento como sendo o correto e querido pelo legislador. 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 igual à média das receitas dos três últimos exercícios - permite compatibilizar o disposto no RFALEI com aquele princípio. Abaixo daquela média não de ser outros os mecanismos a ativar para se atingir uma melhor situação financeira: mecanismos esses ao dispor de todos os municípios.
- 48.** E não se deve aceitar qualquer argumentação no sentido de que defendendo esta interpretação está este Tribunal a violar o princípio da separação de poderes ou a atentar contra a autonomia financeira dos municípios.
- 49.** Se é verdade que os artigos 56.º, 57.º, 58.º e 61º do RFALEI estabelecem critérios e pressupostos de acesso, facultativo ou obrigatório, aos mecanismos de saneamento financeiro, também é indiscutível que sobre tais normas e a partir de tais normas pode e deve ser feita uma interpretação não divorciada dos demais mecanismos e soluções constantes do ordenamento jurídico e dos princípios que, com força constitucional ou legal, devem ser observados. Tal como agora se fez.
- 50.** Atente-se ainda ao que se dispõe nos n.ºs 1 e 2 do artigo 59.º:

“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.º”

51. 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 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.

52. 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, 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 de dezembro, por força do artigo 52.º, por remissão do artigo 56.º, 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: 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.

53. Tratando os presentes processos da celebração de contratos de empréstimo para saneamento financeiro, deve ter-se presente ainda que estes, por força do n.º 1 do artigo 58.º devem ter como objetivo *“a reprogramação da dívida e a consolidação de passivos financeiros”*. Note-se: os empréstimos contraídos com esta finalidade devem suportar operações de reprogramação de dívida existente e/ou consolidação de passivos. Note-se também que de acordo com o n.º 4 do mesmo art.º 58.º, o saneamento financeiro *“não pode conduzir ao aumento da dívida total do município”*. Registe-se igualmente que nos termos da alínea c) do n.º 7 do artigo 49.º:

“É vedado aos municípios, salvo nos casos expressamente permitidos por lei (...) [a] celebração de contratos com entidades financeiras ou diretamente com os credores, com a finalidade de consolidar dívida de curto prazo, sempre que a duração do acordo ultrapasse o exercício orçamental, bem como a cedência de créditos não vencidos.”

54. Quanto à disciplina dos empréstimos para saneamento financeiro deve atender-se ainda que, nos termos do n.º 5 do art.º 58.º,

“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 59.º.

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

Avaliação do caso concreto

56. Deve referir-se desde já que na organização e determinação da informação necessária ao procedimento de formação dos contratos e na instrução do



presente processo não se primou pelo rigor, estabilidade e transparência. E nem sempre tal situação se relacionou com o decurso do processo de fiscalização prévia que aliás, e naturalmente, se conteve dentro dos prazos legalmente fixados. Note-se desde logo que:

- a) A atuação da CMA não assentou na distinção de dois momentos e documentos para os quais a lei aponta: um primeiro momento de caracterização da situação financeira da autarquia, aferida a uma concreta data legalmente prevista e suportando uma decisão de recurso a mecanismos de recuperação financeira e um segundo momento de planificação dessa recuperação. A lei indicia que esses dois momentos são lógica e cronologicamente autónomos, correspondendo a documentos diferentes, quando designadamente refere:

“Os pedidos de empréstimos para saneamento financeiro dos municípios são instruídos com um estudo fundamentado da sua situação financeira e um plano de saneamento financeiro para o período a que respeita o empréstimo.”

“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 (...)”.

- b) Os dados de natureza financeira transmitidos ao processo em diferentes momentos frequentemente não foram coincidentes, sendo por vezes contraditórios e foram apresentadas correções e alterações inúmeras;
- c) Tendo os contratos sido apresentados inicialmente com base num plano de saneamento financeiro e visando o pagamento de uma concreta listagem de dívidas, foram tal plano e tal listagem posteriormente alterados, com o argumento de que o tempo tinha passado e as circunstâncias também;
- d) Face a tal argumento registre-se igualmente os tempos usados pela CMA nas respostas às decisões de devolução deste Tribunal. Com efeito, à primeira devolução de 17.12.2014, respondeu o Município a 24.03.2015;



à segunda devolução de 09.04.2015 só respondeu a 11.08.2015 e à terceira devolução datada de 13.08.2015 respondeu a 23.10.2015, ou seja, no total, o Município demorou mais de 9 meses nas respostas a este Tribunal o que não se compreende atentos os objetivos dos empréstimos e as exigências legais em matéria, nomeadamente, de prazos de pagamento a fornecedores.

57. Feitas estas observações, passe-se à avaliação dos contratos de empréstimo sujeitos a fiscalização prévia.
58. Como se viu trata-se de contratos de empréstimo a médio e longo prazo pelo período de 12 anos visando o saneamento financeiro da autarquia. Como se viu o regime admite a contração de empréstimos com essa finalidade.
59. Face aos dados da situação financeira da autarquia acima registados na matéria de facto e face ao que acima se disse em matéria de regime jurídico aplicável – especial o que foi dito no nº 39 – é indiscutível que o Município de Alcochete pode recorrer à contração destes empréstimos para efeitos de recuperação financeira.
60. Efetivamente, quer se apele à situação existente em 1 de janeiro de 2014 – porque o procedimento e o contrato foram concretizados nesse ano e é efetivamente a data legalmente relevante – quer se apele à de 31 de dezembro de 2014, tendo agora em conta que já em 2015 foi alterado o plano de saneamento financeiro, quer se considere a data mais recente de 30 de junho, verifica-se o pressuposto previsto no nº 2 do artigo 58º do RFALEI: o município **pode** contrair empréstimo para saneamento financeiro, porque a sua dívida total foi superior a 1 e até 1,5 da média da receita dos três últimos exercícios.



61. De facto, o peso da dívida total, na sua relação com a média da receita corrente nos três últimos anos, foi de 1,28, 1,16 e 1,10. Embora apresentando um movimento decrescente situa-se no intervalo legalmente estabelecido em que um município pode recorrer a empréstimos para saneamento financeiro.

62. Contudo, veio a CMA invocar que o acesso aos mecanismos de recuperação financeira e celebração dos contratos de empréstimos se suportava no disposto na alínea b) do n.º 1 do artigo 58.º que dispõe:

*“O município **deve** contrair empréstimos para saneamento financeiro, tendo em vista a reprogramação da dívida e a consolidação de passivos financeiros, quando, no final do exercício (...) [o] montante da dívida, excluindo empréstimos, seja superior a 0,75 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores.”*

63. Pese embora não seja essencial para a economia desta decisão a abordagem desta questão não deixará de fazer-se.

64. Efetivamente, como acima se registou, disse a CMA:

“[C]omo o rácio da dívida orçamental deduzida dos empréstimos se situava acima de 0,75% da referida média da receita corrente dos três exercícios anteriores (83,3% em 1-1-2014, agravada para 87,7% em 30 de setembro) o fundamento para o recurso ao saneamento remete-nos para a alínea b) do n.º 1 de artigo 58.º”

“Assim, temos que no momento de aprovação do PSF o município encontrava-se na situação de dever recorrer ao saneamento financeiro, já que a sua dívida, excluindo os empréstimos, apresentava um indicador de 0,78, o que definia que o Município se encontrava em situação de desequilíbrio financeiro. A situação (...) foi alterada no 2º trimestre de 2015, com o indicador a baixar para 0,70 e mantendo-se no mesmo quadro em agosto, apesar de registar o agravamento do indicador em uma décima. Caso se considere o valor contingente (não incluído nos quadros e critérios do SIIAL) então o indicador a que se refere a alínea b) do n.º 1 manter-se-ia em todo o período em situação de desequilíbrio.”

65. Os dados referidos não são completamente esclarecedores, na medida em que se aponta para um indicador de “83,7 %” na data relevante para as decisões relativas ao processo de recuperação e contração dos empréstimos – o dia 1 de



janeiro de 2014 – e “agravada para 87,7% em 30 de setembro”, mas indicando-se de seguida que “no momento de aprovação do PSF” o indicador era de 0,78 %. Contudo, veio defender-se que “caso se considere o valor contingente (...) então o indicador a que se refere a alínea b) do nº 1 manter-se-ia em todo o período em situação de desequilíbrio”. Tal valor contingente diz respeito a dívidas à SIMARSUL no montante de 809.290,86 não reconhecidas pela CMA, como se retira da seguinte explicação já acima referida na matéria de facto:

“O município mantém um diferendo com a SIMARSUL sobre o valor faturado por aquela entidade já que em termos de contrato, o volume de águas residuais deveria ser medido e não estimado. Por esse motivo em 2013, o município registou na conta 29 o montante de 809.290,86 euros relativo à contingência sobre as faturas emitidas ao longo do ano. Face a esta divergência, o município contestou o acionamento de privilégios creditórios estabelecido no artigo 86º da LOE 2014. Porém, para efeitos de Plano estamos a assumir esse valor em dívida na conta 221.”

- 66.** Perante tais afirmações, resulta por lado uma dúvida sobre se nos indicadores referidos ao longo do período referido – e portanto na própria situação referente ao dia 1 de janeiro de 2014, com o indicador de “83,7 %” – não foi incluído o montante das responsabilidades contingentes, e por outro deve registar-se que a CMA não demonstrou com que fundamento podem as referidas responsabilidades contingentes ser integradas no conceito de dívida, quando ela própria as contesta e tal situação não está ainda clarificada.
- 67.** Mas como já se afirmou, seja por força do nº 2, seja por força da alínea b) do nº 1 do artigo 58º, verificam-se pressupostos de acesso aos mecanismos de recuperação, incluindo a possibilidade de contração de empréstimos para essa finalidade.
- 68.** Podia pois a CMA desencadear tais mecanismos e proceder à celebração de contratos de empréstimo. A questão circunscreve-se ao montante que poderia ser contraído junto das entidades bancárias. É que se efetivamente se verificam



pressupostos que permitem a contração de empréstimos para saneamento financeiro, o valor desses empréstimos será o que permite “trazer” o nível da dívida total de 1,28, 1,16 ou 1,10 vezes a média da receita para um nível igual a esta média, como acima se demonstrou.

- 69.** Ora, o diferencial entre a média das receitas cobradas nos últimos 3 anos e a dívida total de operações orçamentais do Município de Alcochete calculada nos termos do n.º 1 do artigo 59.º nas datas de referência acima indicadas (1 de janeiro de 2014 – a que verdadeiramente importa - 31 de dezembro de 2014 e 30 de junho de 2014) apresenta os seguintes valores, como se pode verificar nas linhas 3 dos quadros incluídos nos n.ºs 20 a 22 do presente acórdão: € 2.891.041,00, € 1.806.127,00 e € 1.146.460,00. Estes valores representam pois a dimensão do desequilíbrio financeiro do município naquelas datas e condicionam o montante estritamente necessário para colocar a dívida total ao nível da média das receitas dos três últimos exercícios (relação 1/1).
- 70.** Tendo como pressuposto o entendimento acima referido nos n.ºs 43 a 47, o montante dos empréstimos deveria pois rondar aqueles valores. Ora tais valores estão muito longe dos € 7.000.000,00 contratualizados.
- 71.** Mesmo que àqueles valores se adicionem os relativos às responsabilidades contingentes (que não fica claro se já estão incluídos no cálculo da dívida total em algum momento ou não), continuamos a estar muito longe dos montantes inscritos nos contratos celebrados.
- 72.** Em conclusão: o montante contratualizado excede em muito o que o regime jurídico, numa interpretação que não traia os seus objetivos, permite.
- 73.** Como se justificou um valor tão elevado nos contratos? A justificação assenta na listagem de pagamentos em atraso a suportar com os empréstimos a contratar, anexa ao plano de saneamento financeiro e datada de 30 de setembro de 2014 elencando faturas com datas reportadas ao período de agosto de 2001 a



dezembro de 2014, com predomínio do período posterior a 2010, e em especial 2013 e 2014, no montante total de € 6.999.761,33. E depois na listagem remetida com a adenda ao PSF no valor global de € 7.000.000,00, com faturas ou documentos equivalentes reportadas aos anos de 2009 a 2015.

74. Se a lei prevê que as decisões relativas a recuperação financeira, assentes em estudo sobre a situação financeira e, depois, em plano de saneamento, e se necessário a contração de empréstimos, devem ater-se a uma concreta data – a final do exercício anterior – é ao *stock* de dívida existente nessa data – de médio e longo prazo, e também a de curto prazo não paga – que se deve atender e que se reflete aliás nos documentos de prestação de contas.
75. Ora, no presente caso é patente a inclusão de dívida originada no decurso do exercício económico de 2014 e até de 2015, depois de celebrados os contratos.
76. Ainda que fosse admissível a inclusão de todo o tipo de dívidas até ao momento da aprovação do plano e da autorização da celebração dos contratos de empréstimos, com apelo aos argumentos aduzidos pela CMA de que não faz sentido fazer-se um saneamento e ignorar-se a dívida mais recente contraída, tal argumentação é mais difícil de acolher para pagamentos por fazer surgidos após a celebração dos contratos.
77. Mas importa atender ao que foi referido pela CMA para incluir tais faturas e pagamentos em atraso. Disse (com negritos nossos):

“O plano inclui o pagamento de 1.251.332,47 € de faturas emitidas em 2014, valor que segundo a questão suscitada pelo Tribunal de Contas deveria ser pago pela execução normal do orçamento de 2014. Esta condição decorre da exigência de tais despesas só poderem ser assumidas face à existência de fundos disponíveis positivos, o que pressupõe que o nível da dívida tenha de caber nos fundos disponíveis. Certo é que o Município parte de uma situação de desequilíbrio, caracterizada, entre outros aspetos, por se iniciar com um valor negativo de fundos disponíveis.”

“Com a introdução deste valor [de € 7.000.000,00 no orçamento de 2014, por alteração] o orçamento total para o ano de 2014 apresentou o montante final de



21.156.190,23 €, valor que seria apenas de cerca 14.160.000 € num quadro de inexistência dos referidos empréstimos (...) Tendo por base o orçamento da receita foi aprovado o montante máximo de despesa praticamente equivalente situando-se em 21.017.764,00 €, sendo comprometidos para o exercício 16.794.688,03 €. Do total de compromissos assumidos mais de um terço correspondia a valores transitados do ano anterior e o seu total ultrapassou em 4.657.000,00 € a receita efetiva do exercício, pelo que o recurso a empréstimos de saneamento constituía elemento indispensável para garantir a cobertura nos termos da Lei dos compromissos para este nível indispensáveis e necessários ao quadro de funcionamento do município ao nível dos serviços essenciais, em que a aquisição de bens de capital foi praticamente anulada”.

78. A contração dos empréstimos naquele concreto montante relaciona-se pois com a gestão orçamental corrente do município. Impõe-se reafirmar 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. E não assegurar as operações que se deveriam conter no âmbito da gestão orçamental de cada exercício e que não se traduzem elas próprias em reprogramação de dívida e consolidação de passivos. E deve igualmente referir-se que o cumprimento da LCPA não consta das finalidades fixadas pela lei e não pode pois ser invocado como fundamento para a celebração de contratos de empréstimo para saneamento financeiro e para a determinação do seu montante.

79. A inscrição no orçamento de 2014 daquele montante de € 7.000.000,00, que resultaria dos contratos de empréstimo se fossem executados, permitiu pois ao município continuar a assegurar a sua gestão orçamental corrente, realizando novas despesas, cabimentando-as e registando compromissos, por conta de fundos disponíveis que efetivamente não existiam. Tal refletiu-se compreensivelmente, mas também paradoxalmente, na evolução dos prazos médios de pagamento como acima se viu na matéria de facto: 342 dias a 30 de junho de 2014, 616 dias em 31 de dezembro de 2014, e de 612 dias a 30 de junho de 2015.



- 80.** Note-se que o cumprimento dos prazos de pagamento constitui uma obrigação das entidades públicas, reforçada significativamente com a entrada em vigor da Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso (LCPA - Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro, posteriormente alterada) e correspondente regulamentação (Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de junho, também posteriormente alterado)
- 81.** Nos termos da alínea e) do artigo 3.º da LCPA e do artigo 4.º n.º 1 do Decreto-Lei n.º 127/2012, consideram-se pagamentos em atraso *“as contas a pagar que permaneçam nessa situação mais de 90 dias posteriormente à data de vencimento acordada ou especificada na fatura, contrato, ou documentos equivalentes”*. E nos termos do n.º 2 do citado artigo 4.º, excluem-se daquela noção *“os pagamentos objeto de impugnação judicial até que sobre eles seja proferida decisão final e executória, as situações de impossibilidade de cumprimento por ato imputável ao credor e os montantes objeto de acordos de pagamento desde que o pagamento seja efetuado dentro dos prazos acordados.*
- 82.** Ou seja, o legislador ao impor, às entidades com pagamentos em atraso, regras de atuação mais rígidas e penalizações para o respetivo incumprimento, teve o cuidado de salvaguardar situações que, embora constituam ou possam vir a constituir obrigações de pagamento, pelas suas características não se devem incluir naquele conceito estrito de pagamentos em atraso.
- 83.** Tais regras rígidas impedem, sobretudo, a assunção de compromissos sem que esteja previamente verificada a conformidade legal da despesa e assegurada a existência dos necessários fundos disponíveis (artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 127/2012), assim como a expressa proibição de aumentar os pagamentos em atraso.
- 84.** De facto, estabelece o artigo 7.º da LCPA que *“[a] execução orçamental não pode conduzir, em qualquer momento, a um aumento dos pagamentos em*



atraso”, matéria regulamentada no artigo 14º do Decreto-Lei n.º 127/2012, ao estabelecer que “[p]ara efeitos do cumprimento do disposto no artigo 7.º da LCPA, no final de cada mês os pagamentos em atraso não podem ser superiores aos verificados no final do mês anterior”.

85. Quando as entidades públicas registam pagamentos em atraso no final do exercício orçamental, uma das consequências é a diminuição do montante a considerar no apuramento do valor da receita efetiva própria para o cálculo do montante dos fundos disponíveis, nos termos fixados no n.º1 do art.º 8º da LCPA, só cessando esta determinação quando as entidades deixem de ter pagamentos em atraso.

86. Por sua vez, a violação do disposto no citado artigo 7º (aumento, em qualquer momento, dos pagamentos em atraso), impede, designadamente, as entidades de *“beneficiar da utilização da previsão da receita efetiva própria a cobrar nos três meses seguintes para efeitos de determinação dos fundos disponíveis”*, só cessando este impedimento no momento em que as entidades retomem o valor dos pagamentos em atraso anterior, conforme preceituam os n.ºs 3 e 4 do artigo 8º da LCPA.

87. Finalmente, dispõe o artigo 11.º n.º 1 da mesma LCPA que *“os titulares de cargos políticos, dirigentes, gestores ou responsáveis pela contabilidade que assumam compromissos em violação do previsto na presente lei incorrem em responsabilidade civil, criminal, disciplinar e financeira, sancionatória e ou reintegratória, nos termos da lei em vigor”*.

88. Esta deambulação pelas matérias relativas aos prazos de pagamento e pagamentos em atraso interessa para demonstrar como a contração dos empréstimos naquele montante e sua inscrição orçamental logo em 2014 permitiu um aparente – mas só aparente - cumprimento da LCPA, aumentou a dívida real do município pela assunção de novos compromissos por conta



desta receita e precipitou o agravamento do incumprimento da LCPA pelo município, com todas as consequências legais.

89. Em conclusão: 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 correspondente ao da média das receitas dos três últimos exercícios, por respeito ao disposto nos artigos 52.º, 57.º, 58.º e 59.º, na interpretação conjugada que acima se explicitou nos n.ºs 39 a 43, e tendo tais contratos suportado operações da gestão orçamental corrente nos exercícios de 2014 e 2015 ocorreu também assim violação do disposto no corpo do n.º 1 e no n.º 2 do artigo 58.º e do artigo 52.º do RFALEI.

Consequências em sede de fiscalização prévia

90. 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 44.º da Lei da Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC).

91. Por outro lado, as deliberações da CMA e da Assembleia Municipal configuram uma autorização da realização de uma despesa em montante não permitido por lei.

92. Relembre-se que o n.º 2 do artigo 4.º 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”.

93. 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 44.º da LOPTC.



- 94.** 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 os contratos tivessem valor que respeitasse os valores de referência acima indicados.
- 95.** Enquadram-se, pois, tais violações também no disposto na alínea c) do n.º 3 do artigo 44.º 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

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 aos contratos acima identificados.

Mais se decide isentar o presente processo de emolumentos, nos termos da alínea a) do artigo 8.º, do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas (Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de maio, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 139/99, de 28 de agosto, e pela Lei n.º 3-B/2000, de 4 de abril).

Lisboa, 30 de outubro de 2015

Os Juízes Conselheiros,

(João Figueiredo, relator)



Tribunal de Contas

(Alberto Fernandes Brás)

(Helena Abreu Lopes)

Fui presente

O Procurador-Geral Adjunto

(José Gomes de Almeida)