



Tribunal de Contas

Transitado em julgado em 12-09-2016, após a Decisão Sumária 514/2016 do Tribunal Constitucional

Acórdão n.º 11/2016-24.MAI-1.S/PL

Recurso n.º RO n.º 10/2015

Processos n.º 2354 e 2355/2014

Relator: Conselheiro José Mouraz Lopes

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

I – RELATÓRIO

1. O Município de Alcochete (MA) interpôs recurso ordinário, para o Plenário da 1ª Secção, do Acórdão n.º 13/2015, de 30 de outubro, proferido pela 1.ª Secção, em Subsecção, que recusou o visto a dois contratos de empréstimo, celebrados em 25 de novembro de 2014, entre o MA e a Caixa Geral de Depósitos, no valor de 4 000,000,00 euros e entre o MA e o Banif, Banco Internacional do Funchal, SA, no valor de 3 000 000,00 euros destinados ao saneamento financeiro do Município, por um prazo de 12 anos.

2. A recorrente, nas suas alegações, apresentou as seguintes conclusões:

2.1. O presente processo de fiscalização prévia tem por objeto a análise da legalidade, particularmente à luz do regime estabelecido na Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro (RFALEI), de dois contratos de



Tribunal de Contas

- empréstimo celebrados, em 25 de novembro de 2014, pelo Município de Alcochete (adiante também apenas Município), um com a Caixa Geral de Depósitos, SA (no valor de 4.000.000€) e outro com o BANIF – Banco Internacional do Funchal, SA (no valor de 3.000.000€), destinados ao saneamento financeiro do Município (cf. ponto 1 do Acórdão).
- 2.2. Conforme se sublinha no duto Acórdão recorrido – que recusa o visto aos contratos dos autos –, «[n]o 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».
- 2.3. Quanto àquela primeira dimensão – a da admissibilidade da contração de empréstimos de saneamento financeiro –, dúvidas não parecem existir: «[f]ace aos dados da situação financeira da autarquia (...) é indiscutível que o Município de Alcochete pode recorrer à contração destes empréstimos para efeitos de recuperação financeira (...), porque a sua dívida total foi superior a 1 e até 1,5 da média da receita dos três últimos exercícios» (pontos 59 e 60 do Acórdão).
- 2.4. Portanto – e relevadas determinadas observações que, crê-se, não terão tido incidência no sentido da decisão (cf. ponto 56) –, a censura do duto Acórdão recorrido aos contratos dos autos incide, se bem se percebe o respetivo percurso logico-argumentativo, na apreciação das enunciadas segunda e terceira dimensões de conformidade entre o conteúdo dos contratos e o disposto no RFALEI – *vg.*, quanto ao *montante dos empréstimos contraídos* e quanto à *natureza da dívida que com eles pode ser consolidada*.
- 2.5. Em síntese, a decisão de recusa de visto tem fundamento em duas ordens de ideias: *primeiro*, os municípios que tenham acesso aos mecanismos de recuperação financeira previstos no RFALEI – por registarem níveis de dívida superiores à média das suas receitas – apenas podem, através desse mecanismo legal, sanear as suas contas públicas até ao limiar de tal média de receita (cf. ponto 68 do Acórdão), e jamais para níveis superiores de saneamento (no limite, para o nível de dívida zero); *segundo*, conformado o plano de saneamento financeiro, e pese embora concebendo a admissibilidade de este abranger o cumprimento de obrigações vencidas em exercícios pretéritos àqueles que se consideram para efeitos do acesso ao regime, não podem ser integrados no plano dívidas que lhe sejam posteriores, designadamente vencidas na pendência do processo de fiscalização prévia dos contratos de empréstimo que o instruem.
- 2.6. Ao menos no entender do Município, e salvo o devido respeito pela decisão sindicada, que é muito, verificar-se-á todavia a ausência normativa – legal ou sequer principiológica – de quaisquer supostos “limites máximos” para o saneamento das contas públicas municipais, designadamente ao abrigo dos mecanismos de recuperação financeira previstos no RFALEI. Neste sentido, parece sobressair do duto Acórdão recorrido o vislumbre de limites ao saneamento que o legislador não fixou e, nesse



Tribunal de Contas

- contexto, uma posição de negação – tão incompreensível quanto inconcebível – face ao desejável desígnio do saneamento das contas públicas tão expressivo quanto possível.
- 2.7. Através da Lei nº 73/2014, pensa-se que 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 médias 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 adoptará e dará execução a um plano de saneamento (integrado por empréstimos bancários e outras medidas de ação) que vise o objetivo de atingir o nível de “dívida zero”.
- 2.8. Se bem se percebe o sentido do douto Acórdão recorrido, estará ultrapassada a questão da possibilidade de saneamento de dívidas vencidas em período não correspondente ao considerado para efeitos da incidência do regime, designadamente em período anterior aos dos três exercícios considerados. Neste âmbito, a argumentação que se procurou evidenciar no capítulo valerá, *mutatis mutandis*, para o entendimento segundo o qual o plano de saneamento haveria 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 reproduzidas –, 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). E o mesmo se diga relativamente às obrigações vencidas durante o período de fiscalização prévia – portanto, enquanto a eficácia dos contratos se mostra ainda inoperante.
- 2.9. Considerando a interpretação acima perfilhada pelo Município relativamente ao regime jurídico estabelecido no RFALEI para consecução do seu saneamento financeiro, concluir-se-á que a rejeição judicial – patente do douto Acórdão recorrido – de (indispensáveis) mecanismos de (efectiva) recuperação financeira disponibilizados aos Municípios pelo nosso legislador representa uma imediata afronta ao *princípio da separação de poderes* consagrado nos artigos 2º e 111º 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 politico-legislativas.
- 2.10. Ademais, e de forma conseqüente, essa rejeição traduz ainda o prejuízo indevido do *princípio da autonomia local* previsto no artigo 6º/1º da CRP, designadamente na sua dimensão financeira, na medida em que, com essa actuação, o Tribunal restringe – crê-se, sem fundamento suficiente – o espaço discricionário da decisão administrativa que, de forma inexorável, compete aos órgãos autárquicos.
- 2.11. Sem prejuízo do que acima resulta exposto, e estando embora o Município convicto da plena conformidade legal dos contratos, caso esse seja entendido como factor determinante na reapreciação



Tribunal de Contas

do presente processo de visto, está o Município disponível para concretizar as medidas que, nomeadamente quanto à dívida vencida na pendência do processo de visto, o Tribunal de Contas repute como adequadas à plena conformidade e subsistência dos contratos.

3. O Ministério Público emitiu parecer onde, ainda que discordando do limite fixado na decisão de primeira instância, conclui pela improcedência do recurso na medida em que o montante dos empréstimos não pode suportar operações de tesouraria, o que ocorre no caso, não se verificando, ainda qualquer desconformidade constitucional alegada.
4. Tendo em conta a situação que envolveu o BANIF após as resoluções do Banco de Portugal de 19 e 20 de dezembro de 2015, foi o Município notificado para esclarecer a situação que envolvia o empréstimo outorgado com aquela instituição, tendo o mesmo, após o deferimento do prazo para tal, vindo a juntar documento que comprova que o empréstimo contrato com o BANIF, foi assumido pelo Banco Santander.

II – FUNDAMENTAÇÃO

5. A matéria de facto em causa dada como assente e que consta da decisão recorrida é a seguinte:
 - 4.1. 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.



Tribunal de Contas

4.2. 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).

4.3. 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.

4.4. 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 .

4.5. 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 contração de empréstimo de saneamento financeiro, no montante de €

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.



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 .

4.6. 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.

4.7. Em 19 de outubro de 2014 é ultimado o estudo e plano de saneamento financeiro.

4.8. Em 22 e 30 de outubro de 2014, a CMA e a Assembleia Municipal, respetivamente, autorizaram a contração dos empréstimos junto das instituições bancárias referidas e aprovaram a proposta do Estudo e do Plano de Saneamento Financeiro.

4.9. 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

⁵ Fls. 7 e 8 do vol. I do Proc. nº 2354/14.

⁶ Fls. 94 e 101 do processo.



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

“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

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

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



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 objetivos:

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;

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

4.10. 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 €”.

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

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

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.



Tribunal de Contas

4.11. 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”.

4.12. Sobre este mesmo assunto, a CMA veio ainda dizer 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).

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

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. n.º 2354/14



“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 o valor contingente (não incluído nos quadros e critérios do SIAL) então o indicador a que se refere a alínea b) do nº 1 manter-se-ia em todo o período em situação de desequilíbrio”¹⁶.

- 4.14. O montante total dos empréstimos (€ 7.000.000,00) foi inscrito, por alteração, no orçamento de 2014 na conta 12.06, 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

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

¹⁷ Fl. 976 do vol. IV do Proc. n.º 2354/14.



Tribunal de Contas

quadro de funcionamento do município ao nível dos serviços essenciais, em que a aquisição de bens de capital foi praticamente anulada”.

- 4.15. 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.
- 4.16. 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.
- 4.17. 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.
- 4.18. 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 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

¹⁸ Fl.447-A do processo.



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)	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

4.19. 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
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 dívidas orçamentais = (1) - (2)	3.540.205
5. Peso da dívida na média da receita corrente = (2)/(1.4)	1,168912703

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



Tribunal de Contas

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 dívidas orçamentais = (1) - (2)		4.199.872
5. Peso da dívida na média da receita corrente = (2)/(1.4)		1,107219315

4.21. 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

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



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 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 politico-legislativas; de forma consequente, essa rejeição traduz ainda o prejuízo indevido do princípio da



Tribunal de Contas

autonomia local previsto no artigo 111.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”.

4.22. 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 SIIAL 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 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.

Enquadramento jurídico

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



Tribunal de Contas

5. Face às conclusões apresentadas pelo recorrente, que delimitam o conhecimento do recurso, as questões em apreciação incidem sobre: (i) a limitação quantitativa dos empréstimos para saneamento financeiro efetuados pelo MA; (ii) a dívida elegível ou relevante no plano de saneamento financeiro; (iii) a violação do princípio da separação de poderes; (iv) a violação do princípio da autonomia local.

(i) Da limitação quantitativa dos empréstimos para saneamento financeiro efetuados pelo MA.

6. A primeira dimensão do recurso, comporta a discordância do recorrente sobre o entendimento da decisão *sub judice* sustentada na posição de que «os municípios que tenham acesso aos mecanismos de recuperação financeira previstos no RFALEI – por registarem níveis de dívida superiores à média das suas receitas – apenas podem, através desse mecanismo legal, sanear as suas contas públicas até ao limiar de tal média de receita (...) e jamais para níveis superiores de saneamento», inexistindo, por isso limitações ao montante de empréstimos para saneamento financeiro.

7. A questão suscitada, reduzida à sua dimensão essencial, prende-se com a existência ou não na legislação financeira que vincula o sector autárquico, de um limite ao montante que os empréstimos para saneamento financeiro devem comportar.

8. A compreensão sobre a questão concreta que se assume como divergente entre recorrente e a decisão *sub judice* não pode deixar de ter uma pré-compreensão sobre o regime financeiro dos municípios, no que respeita ao endividamento municipal e ao seu controlo, e o que na legislação vigente sobre a matéria é atualmente vinculativo.



Tribunal de Contas

9. O conjunto normativo decorrente da legislação financeira que vincula as autarquias locais, nomeadamente o que decorre do período posterior ao Memorando de Entendimento assinado por Portugal em 2011, comporta um conjunto de legislação que deve ser interpretada, na sua estrutura principialista de forma coerente, porque obedece a princípios de racionalização financeira, controlo de endividamento e equilíbrio orçamental e financeiro dos municípios enquadrados num mais amplo programa de exigência de consolidação orçamental do Estado.

10. Assim quer a Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro que veio normativizar os Compromissos e Pagamentos em Atraso, o seu dispositivo regulamentar, estabelecido no Decreto-lei n.º 127/2012, de 21 de junho, a Lei n.º 43/2012, de 28 de agosto, que estabeleceu o Programa de Apoio à Economia Local (PAEL), a Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, que aprovou o Regime Jurídico da Atividade Local e das Participações Locais (RJAEL), o regime jurídico e financeiro das autarquias locais aprovado pela Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro (RFALEI), o regime jurídico da recuperação financeira municipal, através da Lei n.º 53/2014 de 25 de agosto (RJRFM), comportam um *iter* comum, sustentado naqueles princípios de garantia de sustentabilidade financeira, prevenção de situações de desequilíbrio financeiro dos municípios e reforço da consolidação orçamental, ainda que envolvendo outros entes que, detendo alguma autonomia jurídica dos municípios, se encontram no seu perímetro de consolidação orçamental.

11. Deve sublinhar-se, ainda o dispositivo expressamente destinado às autarquias constante da Lei de Enquadramento Orçamental, (nomeadamente no artigo 12º - A da Lei n.º 91/2001, de 10 de julho e o artigo 29º da Lei n.º 151/2015, de 11 de novembro, este último ainda não em vigor) referente à exigibilidade de controlo e limites de endividamento, bem assim às consequências que isso pode comportar, nomeadamente em termos de agravamento de responsabilidade financeira (cf. o artigos 92º da Lei n.º 91/2001, de 10 de julho e o artigo 31º da



Tribunal de Contas

Lei n.º 151/2015, de 11 de novembro, ainda que este último ainda não em vigor, por referência ao artigo 65º n.º 1 alínea f) da LOPTC).

12. Todas as operações financeiras em que os Municípios se envolvam não podem, por isso, deixar de estar condicionadas e vinculadas pelos princípios que decorrem de tais normativos, tendo em vista evitar situações de rutura financeira que, no passado recente, ocorreram em relação a um número significativo de municípios.
13. No seu âmbito mais concreto, assume especial relevo a dimensão do controlo de endividamento autárquico e o regime normativo estabelecido nos artigos 48º e seguintes do RFALEI, onde os princípios da estabilidade orçamental, da solidariedade recíproca, da equidade intergeracional, bem como o rigor e a eficiência, vinculam os municípios de forma inequívoca.
14. O legislador, no que respeita ao controlo do endividamento municipal, foi, no entanto, muito mais longe do que uma dimensão principialista.
15. Efetivamente para além de limitar, objetivamente, 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”* – artigo 52º n.º 1), aqui incluindo, como já se referiu, um conjunto de entidades que se encontram no seu perímetro, como os serviços municipalizados e intermunicipalizados, entidades intermunicipais e entidades associativas municipais, empresas locais e participadas, cooperativas e fundações ou outras entidades relativamente às quais se verifique um controlo do município, foi imposto um mecanismo de alerta precoce de desvios à dívida total com consequências jurídico-normativas rigorosas.
16. Assim, sempre que a dívida total atinja ou ultrapasse a média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores ou que a dívida total atinja ou



Tribunal de Contas

ultrapasse 1,5 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores aquele mecanismo é ativado, por via da informação a várias entidades. Tal mecanismo aplica-se, também, quando um município registre, durante dois anos consecutivos, uma taxa de execução inferior a 85% da receita prevista no orçamento.

17. Por outro lado, a ultrapassagem do limite da dívida, para além da dimensão sancionatória, supra referida, tem consequências objetivas em relação aos mecanismos de recuperação financeira, seja saneamento financeiro seja recuperação financeira, facultativas ou obrigatórias, em função do nível de desequilíbrio verificado a 31 de dezembro de cada ano.

18. Assim do artigo 58º do RFALEI resultam, para um município as seguintes alternativas vinculantes:

*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 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 igual ou superior a 1,5 da média da receita dos três últimos exercícios, há lugar aos alertas previstos nos nºs 1 e 2 do artigo 56º e, se for superior a 1,5 até 2,25 da referida média, o município **deve** contrair empréstimo para saneamento financeiro, por força da alínea a) do nº 1 do artigo 58º. Também o município **deve** contrair empréstimo para saneamento financeiro, no caso de o montante da dívida, excluindo empréstimos, 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 nºs 1 e 2 do artigo 56º e, até 3 vezes a referida média, o município **é obrigado** a contrair empréstimo para saneamento financeiro **ou** a aderir ao procedimento de recuperação financeira, com recurso ao Fundo de Apoio Municipal, por força do nº 3 do artigo 58º;*



Tribunal de Contas

*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.”*

19. O que decorre, entre outras consequências, deste regime é o estabelecimento de critérios normativos objetivos sobre o momento em que os municípios podem/têm que recorrer a mecanismos de recuperação financeira com vista ao reequilíbrio orçamental e financeiro exigido. É evidente que cada situação concreta tem uma realidade distinta e, por isso, ainda que obrigatoriamente se tenham que desencadear procedimentos de saneamento ou recuperação financeira, o seu conteúdo quantitativo variará de acordo com a situação financeira do município.
20. Existem, no entanto, outros limites na concretização dos mecanismos de saneamento, nomeadamente nos empréstimos para saneamento financeiro que não podem ser omitidos.
21. Assim, um primeiro limite, decorre do n.º 1 do artigo 58.º do RFALEI quando refere que os empréstimos para saneamento financeiro têm em vista a *reprogramação da dívida e a consolidação de passivos financeiros*.
22. Ou seja estes empréstimos não podem traduzir um financiamento de atividades ou quaisquer novas despesas, incidindo apenas sobre a reprogramação e consolidação de dívidas.
23. Por isso, decorre da conjugação dos artigos 58.º n.º 5 e do artigo 59.º do RFALEI a vinculação destes empréstimos para saneamento financeiro a um plano de saneamento financeiro que visa *“a recuperação da situação financeira do município”* e a concretização de uma *“situação financeira equilibrada”*.



Tribunal de Contas

- 24.** O 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, nomeadamente nos domínios da (a) contenção da despesa corrente, com destaque para a despesa com pessoal; (b) da racionalização da despesa de investimento prevista, bem como as respetivas fontes de financiamento; (c) da maximização de receitas, designadamente em matéria de impostos locais, taxas e alienação de património, de acordo no artigo 59º n.º 1.
- 25.** O plano de saneamento financeiro deve, ainda, conter a calendarização anual da redução do nível da dívida total, até ser cumprido o limite previsto no artigo 52º.
- 26.** Ou seja o que decorre de todo este conjunto normativo é a necessidade de identificar e conformar uma situação financeira concreta que exige para a sua resolução, um determinado «envelope» de medidas financeiras e não financeiras, desenhado à sua medida. Por isso não pode operar-se um financiamento de quaisquer novas despesas. Apenas se pode alterar as características da dívida existente.
- 27.** Como se referiu no Acórdão n.º 24/2014-R, 26.ABR.1ªS/PL, para atingir o objetivo de recuperação da situação financeira do município e de obtenção de uma situação financeira equilibrada, «o esforço que tem de ser feito não é o de reduzir a dívida total municipal para um determinado limiar mas antes o de fazer face a um desequilíbrio orçamental concreto».
- 28.** Um segundo limite decorre do que no n.º 4 do artigo 58º do RJFLAEI se refere quando estabelece que o resultado das operações não pode conduzir ao aumento da dívida total do município. Ou seja impõe-se como finalidade do empréstimo a neutralidade da dívida.



Tribunal de Contas

29. Em consequência, a operação de saneamento financeiro terá como objetivo concreto a redução do montante da dívida total de forma a garantir o equilíbrio entre receitas e despesas e o ajustamento desse equilíbrio a médio prazo.
30. O que decorre do que vem sendo dito é a existência de limitações ao quantitativo do empréstimo para saneamento financeiro em função da determinação do valor concreto da dívida do município, sendo, por isso esta última necessariamente relevante para a determinação do valor do empréstimo.
31. Assim, o montante do empréstimo não deverá ser concretizado em função dos montantes totais de endividamento, mas antes do valor do desequilíbrio apurado.
32. O equilíbrio orçamental decorre da exigência das necessidades de receitas para cobrirem todas as despesas, sendo que nos termos do artigo 40º do RFALEI, «a receita bruta cobrada deve ser pelo menos igual à despesa corrente acrescida das amortizações médias de empréstimos de médio e longo prazo».
33. No caso em apreciação não está em causa a possibilidade do Município aceder ao saneamento financeiro através de empréstimo. Recorde-se que o peso da dívida total do Município nos últimos três anos com relevância à data – 31 de dezembro de 2013 – foi de 1,28, 1,16 e 1,10, não ultrapassando, por isso, o limite da dívida total. Está em causa, como se referiu apenas e só o montante dos empréstimos para saneamento financeiro.
34. Como se referiu, essa limitação decorre da exigência da garantia do equilíbrio imediato entre receitas e despesas e o ajustamento desse equilíbrio a médio prazo, e, por isso, o montante do empréstimo estará limitado pela (i) sua fundamentada necessidade e pela (ii) sua neutralidade, em função da dívida total do município.



Tribunal de Contas

35. Não estando ultrapassado o limite da dívida total, o plano de saneamento financeiro tem que demonstrar a capacidade da autarquia para, com recurso ao empréstimo e às medidas de gestão orçamental e financeira a adotar no período do mesmo, retomar a capacidade de gerir os orçamentos subsequentes em situação de equilíbrio e continuar a respeitar as regras e limites da dívida.
36. Da factualidade assente que sustenta a decisão, importa constatar desde logo que o Município iniciou o processo de contração do empréstimo em setembro de 2014 e outorgou o contrato em novembro de 2014.
37. Nesse sentido o momento da fixação do montante da dívida existente, tendo em conta o princípio da aplicação da lei no tempo que é relevante para a validade da aprovação dos empréstimos, é 31 de dezembro de 2013.
38. Em segundo lugar deve sublinhar-se que não foi demonstrado qual o montante de desequilíbrio orçamental do Município no fecho das contas de 2013.
39. Em terceiro lugar, o que se constata da factualidade apurada, é que o diferencial entre a média das receitas cobradas nos últimos 3 anos e a dívida total de operações orçamentais do Município calculada nos termos do artigo 52º, com referência às datas de 1 de janeiro de 2014, apresenta o valor de € 2.891.041,00. (conforme decorre da linha 3 dos quadros referidos no § 4.18).
40. Ora, o montante dos dois empréstimos (€7.000.000) sustenta-se numa listagem de faturas com datas reportadas entre agosto de 2001 e dezembro de 2014, integrando, ainda, contas a pagar não abrangidas pelo Plano de Saneamento financeiro de que fazem parte faturas ou documentos equivalentes reportadas aos anos de 2006 a 2011, sendo a maior parte relativas a dívidas à ADSE e várias faturas de outros credores entre os quais a AMARSUL e a SIMARSUL, no valor global de 1.061 488,68. Sustenta-se, ainda, em listas de pagamentos em atrasos, a financiar com os empréstimos, suportadas em faturas ou documentos



Tribunal de Contas

equivalentes reportadas aos anos de 2009 a 2015 e de contas não abrangidas pelo PSF no valor de € 198.603,04.

41. Recorde-se que naqueles montantes apresentados, nomeadamente em relação à SIMARSUL, estão em causa valores contingentes decorrentes de «*diferendo sobre o valor faturado por aquela entidade*» (segundo o próprio município) que atingem o montante de € 809 290,86 (conforme se constata do **§4.9**).
42. Ora, «responsabilidades contingentes» são, para efeitos do RFALEI, «possíveis obrigações que resultem de factos passados e cuja existência é confirmada apenas pela ocorrência ou não de um ou mais acontecimentos futuros incertos não totalmente sob controlo da entidade, ou obrigações presentes que, resultando de acontecimentos passados, não são reconhecidas porque: (i) não é provável que um exfluxo de recursos, que incorpora benefícios económicos ou um potencial de serviço, seja exigido para liquidar as obrigações; ou II) o montante das obrigações não pode ser mensurado com suficiente fiabilidade» - artigo 2º alínea f).
43. Como é fácil de constatar, para além de se incluírem, como justificativos dos empréstimos, montantes de dívida originada nos anos económicos de 2014 e 2015 (dívida não elegível, como se verá infra), foram incluídos montantes de despesas contingentes, que não são dívida, tendo em conta o disposto no artigo 52º n.º 2 do RFALEI.
44. Conclui-se, assim, que o valor dos empréstimos contratado é muito superior ao desequilíbrio orçamental verificado pelo Município na data de 1 de janeiro de 2014 (ainda que a data de referência seja, mais precisamente, 31 de dezembro de 2013), requisito passível de sustentar um empréstimo de saneamento financeiro.
45. Nesse sentido, ainda que por razões diferentes da argumentação utilizada na decisão *sub judice*, deve concluir-se tratar-se de empréstimos que ultrapassam os



limites exigidos na lei, não cumprindo, de todo tanto as exigências da necessidade como da neutralidade do equilíbrio orçamental.

(ii) Da dívida elegível ou relevante no plano de saneamento financeiro.

46. Sobre esta dimensão do recurso, o recorrente não se conforma com a decisão sub judice que entendeu como não elegível a «inclusão de dívida originada no exercício económico de 2014 e até de 2015, depois de celebrados os contratos» e, contrariando aquela argumentação, conclui que *«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). E o mesmo se diga relativamente às obrigações vencidas durante o período de fiscalização prévia – portanto, enquanto a eficácia dos contratos se mostra ainda inoperante»*.
47. Parece absolutamente claro, do que foi explicitado no ponto anterior, que a dívida elegível para se enquadrar no âmbito dos empréstimos para saneamento financeiro, tem que ser identificada à data da celebração dos contratos de empréstimo, e, mais do que isso, tem que enquadrar-se no plano de saneamento financeiro aprovado pelos órgãos autárquicos com referência a essa data.
48. Recorde-se que, a não ser assim, o empréstimo em causa estaria a ser utilizado para suportar operações de tesouraria ou de gestão orçamental corrente e não para sanear as finanças do município, aumentando, por consequência a dívida total deste último.
49. Ou seja as finalidades e objetivos que sustentam o saneamento financeiro dos municípios e concretamente plano de saneamento financeiro que o sustenta, estariam postos em causa por via da assunção de nova dívida.
50. Sendo pressuposto para a celebração do contrato de empréstimo determinado momento – no caso, 31 de dezembro de 2013 - não podem faturas emitidas ou



Tribunal de Contas

vencidas posteriormente ser objeto de inclusão no montante do empréstimo, para por via disso serem pagas através dele.

51. Como foi referido (veja-se ponto 4.4. dos factos) para além do mais, foram incluídas faturas ou documentos reportadas aos anos de 2009 a 2015 de contas a pagar não abrangidas pelo plano de saneamento financeiro.
52. Aliás é absolutamente clara a constatação na decisão *sub judice*, face à factualidade apurada, ao referir-se às consequências dessa inclusão de faturas e a sua inscrição orçamental logo em 2014, de forma a permitir «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».
53. Não merece por isso qualquer censura a decisão *sub judice* ao constatar a violação do disposto nos artigos 52º e 58º n.º 1 e n.º 2 do RFALEI, quando nos montantes do empréstimo se vinculam pagamentos a faturas ou outros documentos que se enquadram nos exercícios de 2014 e 2015.

(iii) Da violação do princípio da separação de poderes.

54. Sobre esta dimensão do recurso vem o recorrente alegar que a rejeição judicial «*de (indispensáveis) mecanismos de (efectiva) recuperação financeira disponibilizados aos Municípios pelo nosso legislador representa uma imediata afronta ao princípio da separação de poderes consagrado nos artigos 2º e 111º 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 politico-legislativas*».



Tribunal de Contas

- 55.** Deve começar por referir-se que a decisão proferida na primeira instância sustenta-se nas competências legais atribuídas ao Tribunal de Contas, no domínio da fiscalização prévia, como único órgão jurisdicional de «fiscalização da legalidade das despesas públicas e de julgamento das contas que a lei manda submeter-lhe», como está expressamente referido no artigo 214º da Constituição da República Portuguesa.
- 56.** Nesse sentido compete ao Tribunal de Contas, nos termos do artigo 44º n.º 1 da LOPTC, no âmbito da fiscalização prévia «verificar se os atos, contratos ou outros instrumentos geradores de despesa ou representativos de responsabilidade financeiras diretas ou indiretas estão conformes às leis em vigor e se os respetivos encargos têm cabimento em verba orçamental própria».
- 57.** Sublinhe-se, ainda, que constitui fundamento da recusa de visto, nos termos do n.º 3 do mesmo artigo, a desconformidade dos atos, contratos e demais instrumentos referidos com as leis em vigor que implique: (a) nulidade; (b) encargos sem cabimento em verba orçamental própria ou violação direta de normas financeiras; (c) ilegalidade que altere ou possa alterar o respetivo resultado financeiro».
- 58.** No exercício dessa competência jurisdicional exclusiva, a apreciação do Tribunal conforma-se sempre às opções legislativas fixadas nas leis que vinculam todos os cidadãos e entidades e que sustentam os atos, contratos e demais instrumentos sobre os quais tem que se pronunciar.
- 59.** No caso em apreço deve recordar-se que a recusa de visto sustentou-se na desconformidade do contrato submetido a visto prévio pelo Município de Alcochete em relação às três ordens de razão a que se alude no n.º 3 do artigo 44º citado.



Tribunal de Contas

60. A questão essencial, no entanto, decorre da interpretação efetuada na decisão *sub judice* que entendeu que não é admissível o empréstimo contratualizado, por incompatível com as normas do RFALEI, concretamente os artigos 52º, 57º, 58º e 59º, que não permitem «*empréstimos e as correspondentes operações de saneamento financeiro que hão-se permitir trazer o nível da dívida total para o limiar em que a dívida seja igual à média das receitas dos três últimos exercícios*».
61. Estabelece o artigo 111º da CRP, na sequência do inciso inicial que conforma a República Portuguesa como um Estado de Direito democrático que «os órgãos de soberania devem observar a separação e a interdependência estabelecidas na Constituição».
62. O sentido útil do princípio da separação de poderes, «como princípio normativo autónomo dotado de um irreduzível núcleo essencial, será o de servir de fundamento à declaração da inconstitucionalidade de qualquer ato que ponha em causa o sistema de competências, legitimação, responsabilidade e controlo consagrado na constituição» (assim Gomes Canotilho, Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa, Anotada, II Volume* pág. 46), citando várias jurisprudência do Tribunal Constitucional.
63. Ora o que o a decisão de primeira instância fez foi, no exercício das suas competências exclusivas de verificação da legalidade financeira, interpretar um conjunto de normas sobre o limite de empréstimos para saneamento financeiro num determinado quadro normativo (que também são normas financeiras) e, com base nessa interpretação, decidir pela colisão do contrato com tal conjunto normativo.
64. Ainda que a interpretação e identificação do limite do empréstimo financeiro efetuada pela decisão *sub judice* não seja similar à decisão agora proferida – que



não é – de todo essa interpretação pode comportar uma qualquer captura de competências constitucionais a outros órgãos de soberania. As limitações existem por via de lei e o Tribunal aplicou e interpretou o regime legal no âmbito das suas competências jurisdicionais.

65. Nessa medida, não se verifica qualquer violação do princípio constitucional referido.

(iv) Da violação do princípio da autonomia local.

66. Sobre esta dimensão do recurso o recorrente invoca, em síntese que a rejeição da concessão do visto prévio ao contrato de empréstimo *«traduz ainda o prejuízo indevido do princípio da autonomia local previsto no artigo 6º/1º da CRP, designadamente na sua dimensão financeira, na medida em que, com essa atuação, o Tribunal restringe – crê-se, sem fundamento suficiente – o espaço discricionário da decisão administrativa que, de forma inexorável, compete aos órgãos autárquicos»*.
67. O âmbito da garantia constitucional da autonomia local *«garante a existência da organização autárquica (não podendo a lei eliminá-la em nenhuma parte do território), o autogoverno (órgãos próprios), a autodeterminação (liberdade de condução da política autárquica), um mínimo razoável de atribuições (que não podem ser esvaziadas por lei), a disposição de meios financeiro próprios adequados»* (cf. Gomes Canotilho, Vital Moreira, *CRP, Anotada, Volume II*, cit., p, 717).
68. O quadro legislativo em que se move a dimensão autárquica, e que vincula qualquer legislador, deve garantir sempre e em qualquer circunstâncias o princípio constitucional da autonomia local referido, com aquele âmbito concreto.



Tribunal de Contas

- 69.** O RFALEI conforma o quadro legal fundamental referente à atividade financeira das autarquias locais, enquadrando, quer em termos de princípios, quer de normas expressas a atividade financeira das autarquias. Aí se enquadra a possibilidade das autarquias recorrerem ao crédito, nomeadamente no artigo 6º n.º 2 alínea f), «nas situações previstas na lei», no que será uma manifestação clara de «autonomia creditícia» das autarquias como elemento da dimensão dos «meios financeiros» próprios.
- 70.** O RFALEI comporta, no entanto um conjunto de requisitos que limitam ou condicionam essa autonomia creditícia, nomeadamente para efeitos de controlo do endividamento municipal, sustentados em princípios e regras aí estabelecidas, nomeadamente a estabilidade orçamental, a sustentabilidade financeira ou a equidade intergeracional.
- 71.** Deve referir-se que não obstante a amplitude das alterações introduzidas pelo RFLAEI, no domínio das receitas tributárias e na repartição de recursos entre o Estado e as autarquias, foi no domínio da prevenção das situações de desequilíbrio financeiro dos municípios e no reforço da consolidação orçamental e sustentabilidade das finanças autárquicas que o novo regime assumiu um pendor inovador.
- 72.** Assim, para além da redefinição da tipologia dos empréstimos e dos novos critérios de limitação da dívida total dos municípios, a criação de um alerta precoce de desvios orçamentais dos municípios, a que se alude no artigo 56º, o estabelecimento de mecanismos de recuperação financeira para casos de ultrapassagem do limite da dívida ou mesmo a criação do Fundo de Apoio Municipal, para prestar assistência aos municípios que se encontrem de rutura financeira, são instrumentos que de alguma forma condicionam a margem de atuação discricionária das autarquias locais, nomeadamente no modo de gerir as finanças locais, vinculadas a princípios financeiros de equilíbrio orçamental,



Tribunal de Contas

comuns a outras entidades e poderes públicos. Por isso, os destinatários da lei devem articular as suas políticas de acordo com a situação que a lei impôs para todo o sector da administração local levando em conta as limitações estabelecidas no quadro geral referido.

73. O conjunto normativo relevante, em causa nos autos, sobre esta matéria, que se sustenta essencialmente nos artigos 52º e 56 a 58º do RFALEI, com reflexos diretos na sua autonomia creditícia, não comporta mais do que a exigência de uma racionalização da atividade financeira das autarquias locais e consequentemente uma racionalização financeira da própria autonomia local, que é também genericamente imposta no âmbito de políticas financeiras a que se sujeitaram todos os sectores da administração pública. Assim, o que se exige é um controlo orçamental através da imposição, em determinadas situações, da consolidação orçamental, nomeadamente através da recuperação financeira por via da adoção «por parte dos municípios, de um conjunto de regras de ajustamento tanto mais exigentes quanto mais grave for a situação» (neste sentido, inequivocamente, Joaquim Freitas da Rocha, Ana Moura Pinto, «As Finanças Locais Portuguesas após o 25 de Abril», *Questões Atuais de Direito Local*, n.º 2 Abril/Junho de 2014, p.56).
74. Deve referir-se, ainda que como sublinham Guilherme Waldemar d'Oliveira Martins e Ana Rita Chacim, “*a autonomia financeira local convive desde há muito com os conditionalismos subjacentes ao controlo financeiro decorrente da Lei das Finanças Locais, em nome da estabilidade financeira nacional, e bem assim, do levado a cabo pelos competentes órgãos administrativos, como seja a Inspeção-Geral de Finanças, ou por órgãos jurisdicionais, como seja o Tribunal de Contas*” (in “A ‘Lei dos Compromissos’ no âmbito da boa gestão financeira e orçamental: o caso especial da autonomia financeira local”, *Revista de Finanças Públicas e Direito Fiscal*, Ano V, Mar/2012, pp 22-39; p. 38).



Tribunal de Contas

75. Um juízo de inconstitucionalidade das normas financeiras de natureza creditícia sobre a violação da autonomia local, só se sustentaria se a legislação financeira contivesse medidas «conducentes à eliminação ou redução arbitrária da autonomia local» (Canotilho/Vital Moreira, *ob. cit.* pg. 717), nomeadamente na sua autonomia creditícia, em causa nos autos.
76. Conforme foi decidido no Acórdão n.º 767/2013 do Tribunal Constitucional, a propósito de questão semelhante, mas no domínio da administração regional «(...) só poderia afirmar-se estarmos perante normas inconstitucionais, caso não se salvaguardasse um núcleo mínimo, essencial, da autonomia administrativa(...)». Ou ainda, como foi sublinhado em Acórdão recente, «ponto é que tais imposições não anulem ou restrinjam arbitrariamente o núcleo essencial da autodeterminação organizativa decorrente do princípio autonómico, consagrado no artigo 6º n.º 1 e da garantia institucional constante do artigo 235º, ambos da Constituição, pondo em causa a prossecução do interesse público nos termos constitucional e legalmente previstos (artigo 266º da Constituição) – cf. Acórdão n.º 109/2015 de 11 de fevereiro.
77. No caso em apreço, o estabelecimento de limites legais ao endividamento municipal, nomeadamente em termos de restrição à contratualização de empréstimos ou adesão a esquemas de recuperação financeira diversificados em função de diferentes níveis de endividamento, não evidencia, qualquer dimensão de inviabilização da atividade constitucionalmente atribuída às autarquias que ponha em causa o princípio da autonomia local, nomeadamente na sua dimensão financeira.
78. As imposições legais constantes do conjunto de normas que moldam, quer o regime de contratualização de empréstimos aos municípios, a que se alude nos artigos 50º, 51º e 52º, do RFALEI, quer a possibilidade de adesão a mecanismos de recuperação financeira, a que se alude nos artigos 57º, 59, 59 e 61º do mesmo



Tribunal de Contas

RFLAEI, não impedem as autarquias de realizarem todas as atividades que têm e devem exercer e, por essa via, satisfazer o interesse público, assim garantindo a suas autonomia local.

79. As restrições legais, os mecanismos diferenciadores de acesso a empréstimos ou mesmo a mecanismos de recuperação financeira, em função da situação financeira concreta de cada autarquia, não anulam ou restringem arbitrariamente o núcleo essencial da autonomia local e por isso não colidem com o princípio da garantia constitucional daquela autonomia estabelecido no artigo 235º da Constituição da República. Não se considera, por isso, razoável sustentar qualquer juízo de inconstitucionalidade na interpretação que foi dada a qualquer das normas citadas na decisão *sub judice* que possa afetar a sua validade.
80. Tendo em conta toda a argumentação expendida, ainda que no que respeita ao ponto referido em (i) por argumentação diferenciada da decisão *sub judice*, importa concluir que o presente recurso não pode proceder, mantendo-se em consequência a recusa de visto aos contratos outorgados pelo Município de Alcochete.

III – DECISÃO

Pelo exposto, acordam os Juízes da 1.ª Secção, em Plenário, em recusar provimento ao recurso interposto pelo Município de Alcochete e, em consequência, decide-se manter a decisão proferida em primeira instância.

São devidos emolumentos pelo recorrente, nos termos do artigo 16º n.º 1 do Regulamento dos Emolumentos do Tribunal de Contas.



Tribunal de Contas

Lisboa, 24 de maio de 2016

Os Juízes Conselheiros,

(José Mouraz Lopes, relator)

(Santos Carvalho)

(João Aveiro Pereira)

Fui presente

O Procurador-Geral Adjunto