



ACÓRDÃO N.º 11 /08 – 18JUL2008-1.ª S-PL

RECURSO ORDINÁRIO N.º 1/2008

(Processo n.º 1 345/07)

DESCRITORES:

1. Âmbito de aplicação dos artigos 99.º, n.º 5, e 100.º, n.º 2, ambos da Lei 98/97, de 26 de Agosto;
2. Art.º 38, n.º 12, da Lei 2/2007, de 15 de Janeiro (LFL) e sua inaplicabilidade aos empréstimos para saneamento financeiro, bem como aos Municípios que se encontrem em situação de desequilíbrio financeiro estrutural ou de ruptura financeira;
3. Interpretação do art.º 41.º, n.º 3, da LFL;
4. Conceitos indeterminados e sua sindicabilidade;
5. Inexistência de um “*estudo fundamentado sobre a situação financeira do Município*” e suas consequências;
6. Violação directa de normas financeiras e violação de lei por erro nos pressupostos

SUMÁRIO:

1. Os poderes/faculdades concedidos pelos artigos 99.º, n.º 5 e 100.º, n.º 2, ambos da Lei 98/97, de 26/8, em sede de recurso jurisdicional, têm, em regra, de se restringir ao pedido de concessão do visto ao contrato e à sua causa de pedir (factos integradores dos fundamentos pelos quais se pede a concessão do visto) talqualmente estes são presentes em sede de 1.ª instância (art.º 44.º, n.º 1, da Lei 98/97);



Tribunal de Contas

2. Todas “*as questões relevantes para a concessão ou recusa do visto, mesmo que não abordadas na decisão recorrida ou na alegação do recorrente*”, bem como a poder/dever de o relator “*ordenar as diligências indispensáveis à decisão do recurso*” têm que ter uma relação de conexão fáctica e/ou de direito directa com o contrato (v.g.) que foi presente ao Tribunal pela respectiva entidade em sede de 1.^a instância;
3. As referidas “*questões relevantes para a concessão ou recusa do visto, mesmo que não abordadas na decisão recorrida*” são extensíveis ao Recorrente, atento o disposto no art.º 3.º-A do Código de Processo Civil (princípio da igualdade das partes);
4. Se em sede de recurso jurisdicional o que nos é presente é um novo contrato ou um contrato alterado e/ou com fundamentação diversa e à “posteriori”, então, o que o interessado terá que fazer é remeter esse contrato para efeitos de apreciação em sede de 1.^a instância, e não interpor recurso jurisdicional;
5. O contrato e respectiva fundamentação que foram presentes ao Tribunal em sede de 1.^a instância tinham como pressupostos fácticos o Anexo I ao contrato, que incluía as dívidas a fornecedores relativas ao período de 2002 a 2007 e a não apenas as dívidas a fornecedores relativas ao período de 2002 a 2006, dívidas estas que vêm agora fundamentadas em documentos produzidos “ex post” e que, por esse facto, também não foram objecto da decisão recorrida (doc. B e fls. 90 do doc. C, ambos datados de 18/12/2007);
6. Tendo a Recorrente pedido, em sede de 2.^a instância, a alteração da matéria de facto, por forma a que da mesma conste as dívidas a fornecedores relativas ao período de 2002 a 2006 (e não as dívidas



Tribunal de Contas

a fornecedores relativas ao período de 2002 a 2007, tal como constava do pedido e da causa de pedir que foram presentes ao Tribunal em sede de 1.ª instância), com fundamento em documentos produzidos “ex post”, deverá tal pedido ser julgado improcedente;

7. Em termos gerais, podemos afirmar não ser possível consolidar dívidas de curto prazo através de empréstimos de médio/longo prazo (art.º 38.º, n.º 12, da LFL);
8. Uma das excepções ao regime ordinário dos empréstimos é justamente a possibilidade de, para efeitos de saneamento ou de reequilíbrio, se admitir a consolidação de dívidas de curto prazo através de empréstimos de médio/longo prazo – vide art.º 38, n.º 12, da LFL.
9. É que sendo um dos objectivos das operações de saneamento e de reequilíbrio consolidar e substituir a dívida administrativa por dívida financeira, seria contraditório excluir as dívidas de curto prazo, já que os municípios recorrem exactamente a planos de saneamento e de reequilíbrio financeiro porque necessitam de meios financeiros para pagar tais dívidas;
10. A expressão “**pode ser**”, contida no art.º 41.º, n.º 3, da LFL, só pode querer significar que a existência de qualquer uma das situações aí referidas não implica de **per si** a declaração governamental de uma situação de desequilíbrio financeiro estrutural ou de ruptura financeira;
11. A intervenção governamental, nesta sede, tem de assentar numa das situações referidas no n.º 3 daquele preceito, mas não dispensa



Tribunal de Contas

a análise da situação concreta (na qual estarão, por certo, englobadas outras variáveis) da existência efectiva de uma situação de desequilíbrio financeiro estrutural ou de ruptura financeira;

12. As situações referidas naquelas alíneas destinam-se apenas a definir os casos em que a situação de desequilíbrio estrutural “**pode ser**” declarada por iniciativa governamental, mesmo contra a vontade do município;
13. Improcede, por isso, o fundamento de recusa do visto ao contrato baseado no facto de existirem dívidas a fornecedores de montante superior a 50% das receitas totais do ano anterior (alínea a) do n.º 3 do art.º 40.º da LFL).
14. Um “*estudo fundamentado sobre a situação financeira da autarquia*” é um conceito relativamente indeterminado, cuja definição confere à Administração uma certa margem de liberdade no seu preenchimento;
15. Os conceitos indeterminados estão sempre sujeitos ao escrutínio do Tribunal relativamente a vícios de forma por falta ou insuficiente fundamentação, de desvio de poder e de erro sobre os pressupostos de facto, ou mesmo quando possam ser densificados com elementos da experiência comum que qualquer cidadão normalmente diligente possui;
16. **Um estudo fundamentado sobre a situação financeira da autarquia, ou mesmo sobre a situação financeira de uma pessoa singular**, nunca poderá ser um estudo que não inclua a situação económica-financeira dos últimos anos (v.g. 3 a 5 anos),



pois só assim se conseguirá fazer um diagnóstico da situação económico-financeira do Município ou de uma qualquer pessoa singular, e com base neste fazer-se um estudo prospetivo que tenha objectivos correctivos quantificados e controláveis, cujo o resultado, tratando-se de um Município, se traduzirá na Demonstração de Resultados, Balanços e Fluxos de Caixa, previsionais, elaborados de acordo com os diversos códigos de classificação económica das receitas e das despesas, nos termos do DL n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro, e respectivos Mapas de Suporte;

- 17. Os quadros presentes em sede de 1.ª instância** (quadros 1, 2 e 3, insertos no denominado “Estudo Fundamentado sobre a Situação Financeira do Município e Plano de Saneamento Financeiro”, **reportam dados de Dezembro de 2006 (quadro 3), Junho de 2007 e Dezembro de 2007, sendo manifestamente insuficientes para descortinar quais as razões que conduziram à situação financeira do Município;**
- 18.** Tal só seria possível se o Estudo apresentado tivesse sido sustentado num diagnóstico económico-financeiro do histórico do município durante um período significativamente mais longo (v.g. 3 a 5 anos), o que não é o caso;
- 19.** Ou seja, estamos perante um Estudo que de fundamentado nada tem (art.º 125.º do CPA), o que torna inviável a apreciação do Plano de Saneamento Financeiro e prejudica a sua apreciação;
- 20.** Esta afirmação assenta, de resto, em dados da experiência comum; para diagnosticar a situação financeira de uma qualquer pessoa singular excessivamente endividada e equacionar soluções



para futuro no sentido de debelar de forma sustentada a situação de excessivo endividamento em que aquela pessoa se encontra é necessário apreciar o seu histórico financeiro.

21. Assim, na ausência de um diagnóstico económico-financeiro que permita estabelecer a “linha” de tendência da situação económico-financeira do Município e definir objectivos específicos, mensuráveis, assumidos, realistas e controláveis propensos à inflexão da actual situação económico-financeira através de adequados mecanismos de *feedback* conducentes ao saneamento económico-financeiro sustentado do Município, **concluimos, além do mais, pela impossibilidade de apreciação do Plano de Saneamento Financeiro por este apresentado;**
22. O acto de Assembleia Municipal que aprovou o contrato de empréstimo está, assim, em desconformidade com o n.ºs 2,3 e 1 do art.º 40.º da LFL, **o que consubstancia a violação directa de normas financeiras, estando ainda eivado do vício de erro nos pressupostos**, por inexistir um estudo fundamentado (ou insuficientemente fundamentado) sobre a situação financeira da autarquia, o que com grande margem de verosimilhança é susceptível de alterar o resultado financeiro do contrato;
23. Estamos, assim, perante dois fundamentos de recusa do visto ao contrato (art.º 44.º, n.º 3, alínea b) e c) da Lei 98/97, de 26/08).



ACÓRDÃO N.º 11 /08-18-JUL-2008-1.ª S-PL

RECURSO ORDINÁRIO N.º 1/2008

(Processo n.º 1 345/07)

1. RELATÓRIO

1.1. A **Câmara Municipal de Oliveira de Azeméis**, inconformada com o Acórdão n.º 138/2007, que recusou o visto ao contrato de abertura de crédito, celebrado entre aquela entidade e a **Caixa Geral de Depósitos**, com vista ao Saneamento Financeiro – Pagamento de Dívidas a Terceiros, conforme Anexo I apenso ao contrato, do qual faz parte integrante, do mesmo veio interpor recurso, **concluindo como se segue**:

“**I** – Será adequado que a matéria de facto seleccionada no ponto 2 do Acórdão seja rectificadora e corrigida pelo modo seguinte:

Na alínea b) passar a constar o seguinte:

“O financiamento contratado destina-se a ser utilizado no saneamento financeiro da autarquia, consolidando dívida a fornecedores, cuja identificação consta do Anexo I ao contrato de empréstimo”;

Na alínea c) passar a ter a seguinte redacção:

“As referidas dívidas a fornecedores respeitam a valores facturados entre 2002 e 2006”;



A alínea d) ser eliminada;

Na alínea f) 1.º parágrafo do corpo desta alínea ser corrigido o valor para: “...**24.667.147,41 €**...”;

O terceiro parágrafo do corpo da alínea ser eliminado;

A alínea i) ser suprimida;

A alínea K) não deverá ser considerada como um facto para efeitos da sua inclusão na matéria de facto considerada como tal pelo Tribunal.

A alínea l) alterada para a seguinte redacção:

“O Estudo e Plano de Saneamento Financeiro referido contém a previsão de que o Município será capaz de gerar até 2020 as receitas/proveitos necessários para fazer face aos custos da estrutura, à amortização do empréstimo e à redução progressiva do endividamento global ao longo do período da operação, atingindo em 2020 o montante estimativo de 22.134.825 €, correspondente a uma redução de 59,41% comparativamente com o montante previsto para finais de 2007”;

II – A contratação do empréstimo não viola o art.º 38.º, n.º 12, da LFL, na medida em que o Município reformulou o Anexo I ao contrato de empréstimo dele retirando o valor facturado em 2007;



III – A lei – art.º 40.º, n.º 1, da LFL, estabelece os requisitos para o recurso a empréstimo destinado a saneamento financeiro municipal, a saber: desequilíbrio financeiro conjuntural, reprogramação da dívida e consolidação de passivos, e da operação não resultar aumento do endividamento líquido do Município;

IV – O Acórdão, no ponto 3.g), reconhece que o empréstimo em apreço reúne os requisitos do art.º 40.º, no que concerne aos itens **saneamento financeiro, consolidação de passivo financeiro e não aumento do endividamento líquido**;

V – Resulta do regime legal instituído pelo art.º 41.º da LFL que a situação de desequilíbrio financeiro estrutural constitui uma figura ou situação jurídica decorrente de uma decisão da Assembleia Municipal ou, subsidiariamente, do Governo.

VI – À data em que o contrato foi remetido ao Tribunal, nem a Assembleia Municipal nem, subsidiariamente, o Governo declararam a situação de desequilíbrio financeiro estrutural do Município, nem o podiam fazer, porquanto o fundamento da alínea a) do n.º 3 da disposição legal em apreço só é verificável posteriormente a 31 de Dezembro de 2007 e mais precisamente após 30 de Abril de 2008, até porque a LFL só entrou em vigor em 1 de Janeiro de 2007 e a apreciação de contas pelos órgãos competentes só se verifica naquele mês.



Tribunal de Contas

VII – Espera-se do Tribunal que profira uma decisão que tenha por fundamento uma situação jurídica real, que só pode ser consubstanciada pela aludida declaração; e não que profira uma decisão que assenta numa mera situação hipotética consistente numa projecção apresentada pelo próprio Município.

VIII – Decorre ainda do regime legal em vigor que a situação de eventual desequilíbrio financeiro ou ruptura financeira pela Assembleia Municipal ou subsidiariamente por despacho conjunto dos Ministros das Finanças e da tutela às autarquias locais;

IX – Esta só pode ser proferida posteriormente a 31 de Dezembro de 2007 (porque só então termina a execução do ano económico-financeiro de 2007) e após a apreciação de contas pelos órgãos municipais competentes até finais de Abril de 2008.

X – Na ausência de declaração formal pela Assembleia Municipal ou subsidiariamente pelo Governo, inexistente a situação de desequilíbrio financeiro estrutural ou ruptura financeira; ainda em consequência da natureza formal deste instituto não é defensável nem lícito sustentar-se encontrar-se o Município incurso em situação de desequilíbrio financeiro estrutural/ruptura financeira;

XI – A decisão recorrida, ao considerar encontrar-se o Município em situação de desequilíbrio financeiro estrutural é susceptível de



configurar violação do Princípio Constitucional da Separação de Poderes, consagrado no art.º 2.º da C.R.P.

XII – A Assembleia Municipal, sob proposta da Câmara, enquadrou e considerou a situação financeira da Autarquia como de desequilíbrio financeiro conjuntural suportando a sua decisão, por um lado, em critérios técnicos e princípios legais designadamente, nos princípios da prudência e da equidade intergeracional, e, por outro lado, no cumprimento da imposição legal de obstar a que a dívida a fornecedores ultrapassasse o limite legal estabelecido.

XIII – Acresce que e por imperativo legal, o Município tinha o dever de utilizar os mecanismos legais à sua disposição para evitar que tal hipótese (ruptura financeira) viesse a verificar-se após 31 de Dezembro de 2007 e mais precisamente após 30 de Abril de 2008;

XIV – Este dever legal de agir e de tomar medidas antecipadas e cautelares decorre expressamente do art.º 40.º, n.º 1, da LFL – o dever de reprogramar a dívida e consolidar o passivo.

XV – À luz da nova LFL “o restabelecimento do equilíbrio num prazo razoável” deve ser entendido como **manter-se regularmente em níveis inferiores ao tecto legal da dívida a fornecedores** (dívida a fornecedores de montante inferior das receitas totais do ano anterior), o que ocorre com a operação e no decurso da mesma;



XVI – Decorre ainda da parte final da alínea b) do art.º 2.º do DL n.º 322/85, de 6 de Agosto, que só é permitido o recurso a contratos de reequilíbrio financeiro “depois de esgotada a utilização de todos os instrumentos legais possíveis”.

XVII – Uma insuficiência de cobranças de receitas previstas, em anos anteriores, para fazer face a compromissos assumidos, traduz um desequilíbrio financeiro conjuntural, obrigando à utilização do instrumento legal possível e disponível do art.º 40.º, n.º 1 da LFL face:

- ao momento temporal;
- à falta de declaração pelos órgãos competentes da situação de desequilíbrio estrutural; e
- não ter ainda esgotado os mecanismos legais previstos na actual LFL

XVIII – A lei não estabelece qualquer indicador nem foi até ao momento produzida legislação complementar que o estabeleça e não se encontram reunidas as condições e requisitos dos n.ºs 2 e 3 do art.º 41.º da LFL, por argumento “a contrário” somos conduzidos à definição e caracterização da situação do Município como de desequilíbrio conjuntural.

XIX – O contrato de empréstimo submetido a visto decorre, assim, de uma situação de desequilíbrio financeiro conjuntural do Município, já declarada pelos seus órgãos competentes, reunindo todos os requisitos de que o art.º 40.º, n.º 1, da LFL, faz depender a contracção



do empréstimo, não violando, também, conseqüentemente o art.º 41.º do mesmo diploma.

XX – Os quadros 6 e 7 do Estudo e Plano demonstram que:

- a capacidade de redução do endividamento/dívida total do Município em 59,41%, atingindo o montante de 22.134.825 €;
- a capacidade de renovação da dívida a fornecedores e a redução sucessiva do seu peso relativamente às receitas totais do ano anterior. A dívida total a fornecedores atingirá o seu peso máximo de 40% sob a receita no ano de 2008 e representando 31% das receitas totais do ano anterior no ano de 2020;

XXI – O Estudo e Plano demonstram que, anualmente, o Município procederá a pagamentos sempre superiores aos custos totais da estrutura e investimento (**ver quadros 5 e 6 do Estudo e Plano**) gerando continuamente superávites financeiros (as receitas estruturais cobrem as despesas estruturais) que garantem o pagamento dos seus compromissos e demonstrando uma redução sucessiva da dívida total e do seu endividamento líquido total conforme resulta **do quadro 6 do Estudo e Plano e do quadro 1, pág. 4, do documento “Plano de Saneamento Financeiro – Informação Complementar”** (doc. E do recurso);

XXII – Não obstante a possibilidade de se gerar um proveito excepcional de cinco milhões de euros em 2008, por razões de



prudência, não considerado no Estudo e Plano, este documento estima que o endividamento líquido total no final de 2020 representará 41,62% da receita total estimada para o ano de 2019. Esta percentagem e a redução sucessiva da dívida, traduz a capacidade da sua renovação e a capacidade da autarquia solver compromissos e resolvê-los no longo prazo.

XXIII – Efectivamente e para se ter uma ideia da redução:

- Endividamento líquido em 31 de Dezembro de 2006 = 46.178.852,43 €;
- Endividamento líquido em 31 de Outubro de 2007 = 43.286.014,77 €;
- Endividamento líquido projectado a 31 de Dezembro de 2020 = 14.870.852 € – vide Doc. E – Plano Saneamento Financeiro – Informação Complementar, págs. 2,3 e 4;

XXIV – Assim, o contrato de empréstimo submetido a visto não infringe qualquer norma de natureza financeira, designadamente não infringe os artigos 40.º e 41.º da Lei n.º 2/2004;

XXV – Pelo que, e conseqüentemente, não se verificam os requisitos legais (art.º 44.º da Lei 98/97) para que seja recusado o visto, efectuando a decisão recorrida errada subsunção legal da matéria de facto;



Tribunal de Contas

XXVI – A decisão recorrida viola os artigos 40.º e 41.º da LFL, bem como o artigo 44.º da Lei n.º 98/97 e infringe ainda o Princípio Constitucional da Separação de Poderes (art.º 2.º da Constituição);

XXVII – O Orçamento de 2007 foi elaborado e aprovado na vigência da anterior LFL, sendo expectável que a sua vigência se desenvolva num ciclo completo de gestão com base nas normas que o viram nascer.

XXVIII – A aplicação da nova LFL ao Orçamento de 2007, aprovado em 2006, poderá consubstanciar uma aplicação retroactiva deste diploma, com violação do art.º 10.º do Código Civil;

XXIX – Finalmente, é questionável saber até que ponto a verificabilidade do indicador/requisito estatuído na alínea a) do n.º 3 do art.º 41.º da LFL, não ocorrerá apenas e só completado o ciclo de gestão à luz do novo paradigma instituído pela nova LFL e, portanto, só aferível após 31 de Dezembro de 2008.

Juntou 8 documentos e um Parecer de Luís D.S. Morais, Doutor em Direito.

1.2. O Excelentíssimo Procurador-Geral Adjunto emitiu parecer no sentido do improvimento do recurso, com os fundamentos do mesmo constantes – fls. 127 a 143.

1.3. Foram colhidos os vistos legais.



2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1. O Acórdão recorrido deu como assente a seguinte matéria de facto:

- a) O contrato foi concluído em 23 de Outubro de 2007;
- b) O financiamento contratado destina-se a ser utilizado no saneamento financeiro da autarquia, consolidando dívidas a terceiros, cuja identificação consta do Anexo I ao contrato de empréstimo;
- c) As referidas dívidas a terceiros respeitam a valores facturados entre 2002 e 2007;
- d) O valor facturado em 2007 foi de €768.444,38;
- e) Os dados fornecidos pela autarquia indicam que o Município ainda não excedeu o limite de endividamento a que se refere o n.º 1 do artigo 33.º da Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro, tendo um saldo de €7.139.012,90;
- f) No entanto, o seu endividamento líquido total excede largamente o limite fixado no n.º 2 do mesmo artigo:
 - O máximo de endividamento líquido permitido à autarquia para 2007 seria €24.563.539,81;
 - A autarquia reporta em 31 de Outubro de 2007 um endividamento líquido de €43.286.014,77, apresentando, assim, um excesso de €18.722.474,96 relativamente ao permitido;



- A evolução estimada do endividamento líquido, tal como reflectida no quadro 6 do Plano de Saneamento Financeiro (cfr. fls. 21 dos autos), aponta para o seu aumento no final de 2007;
- g)** O Município indica um valor de €26.451.515 como valor estimado da sua dívida a fornecedores, no final de 2007 (vd. fls. 16 dos autos);
- h)** Os dados contabilísticos constantes do processo (Balancete Analítico a fls. 143 e segs. e Mapa Demonstrativo do Endividamento Líquido a fls. 162) evidenciam, só nas Contas 22 (Fornecedores) e 26.1 (Fornecedores de Imobilizado), um valor global de dívida de €29.091.466,93 em 15 de Outubro de 2007 e de €29.900.228,05 em 31 de Outubro de 2007;
- i)** O saldo devedor de outras Contas não consideradas pela autarquia, como por exemplo a 26.7 (Consultores, Assessores e Intermediários) e a 26.8 (Devedores e Credores Diversos), aponta para que a dívida a considerar é mesmo significativamente superior;
- j)** A receita total do Município em causa no ano de 2006 foi de €31.061.380,91 (vd. informação prestada a fls. 16)¹;
- k)** Do Estudo e Plano de Saneamento Financeiro, levado à apreciação da Câmara e da Assembleia Municipal, e constante do processo a fls. 8 e segs., afirma-se, na respectiva Nota Introdutória: “o Município encontra-se numa situação de *desequilíbrio financeiro conjuntural*”, e no ponto 1.6 (Análise



do equilíbrio financeiro municipal): “*reflectindo o Município uma situação de desequilíbrio financeiro estrutural*”;

- I) O Estudo e Plano de Saneamento Financeiro referido contém a previsão de que o Município será capaz de gerar até 2020 as receitas/proveitos necessários para fazer face aos custos da estrutura, à amortização do empréstimo e a alguma redução do endividamento global, mas manterá significativos níveis de endividamento a fornecedores (cfr. Nota Introdutória e Quadros 5, 6 e 7 do Estudo a fls. 8 e segs.).

2.2. Com base nos factos acima descritos, o Acórdão recorrido recusou o visto ao contrato, com base na fundamentação jurídica que, em síntese, se transcreve:

“ (...)

4. DO SANEAMENTO E DO REEQUILÍBRIO FINANCEIRO MUNICIPAL

- a) O artigo 40.º da Lei n.º 2/2007 (Lei das Finanças Locais) refere no seu n.º 1: “*Os municípios que se encontrem em situação de desequilíbrio financeiro conjuntural devem contrair empréstimos para saneamento financeiro, tendo em vista a reprogramação da dívida e a consolidação de passivos financeiros, desde que o resultado da operação não aumente o endividamento líquido dos municípios*”;
- b) O artigo 41.º da mesma Lei refere no seu n.º 1: “*Os municípios que se encontrem em situação de desequilíbrio financeiro estrutural ou de ruptura financeira são sujeitos a um plano de reestruturação financeira*”, no qual se define, de acordo com o n.º 4: “a) *As medidas específicas necessárias para atingir uma situação financeira equilibrada,*

¹ Valor coincidente com os dados da Conta de Gerência de 2006 entregue neste Tribunal.



nomeadamente no que respeita à libertação de fundos e à contenção de despesas; b) As medidas de recuperação da situação financeira e de sustentabilidade do endividamento municipal, durante o período de vigência do referido contrato, designadamente o montante do empréstimo a contrair; c) Os objectivos a atingirem no período do reequilíbrio e seu impacte anual no primeiro quadriénio.”;

- c)** A Lei n.º 2/2007 não define quais são os indicadores que caracterizam a situação de desequilíbrio financeiro conjuntural, nem foi, até ao momento, produzida legislação complementar que o faça;
- d)** O artigo 40.º da Lei das Finanças Locais, no seu n.º 3, prevê que a Assembleia Municipal aprove, sob proposta da Câmara, o plano de saneamento financeiro a aplicar em caso de desequilíbrio financeiro conjuntural, e o n.º 2 do artigo 41.º determina que cabe à Assembleia Municipal, sob proposta da Câmara, declarar a situação de desequilíbrio financeiro estrutural ou de ruptura financeira.

Na ausência de uma definição legal, parece, assim, que a estes órgãos cabe densificar e demonstrar a natureza da situação financeira da autarquia, sendo certo que o hão-de fazer com base em critérios técnicos e tendo em conta princípios e limitações legais;

- e)** Tendo em atenção o que referem a Lei das Finanças Locais e a Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado a propósito do equilíbrio orçamental, como acima se apontou no ponto 3.a), podemos concluir que o desequilíbrio financeiro de uma autarquia se verifica quando as receitas efectivas, excluindo o recurso ao crédito, não sejam suficientes para fazer face às despesas efectivas do mesmo orçamento, nelas se incluindo necessariamente os encargos assumidos e não pagos em exercícios anteriores²;
- f)** O facto de a própria legislação financeira estabelecer a possibilidade de as autarquias recorrerem ao crédito para financiamento de determinados

² Como decorre do artigo 16.º da Lei de Enquadramento Orçamental



tipos de despesa e fixar limites ao seu endividamento anual, leva-nos a considerar que, quando as receitas, incluindo as provenientes de empréstimos contratados dentro dos parâmetros legais, forem suficientes para financiar todas as despesas previstas, estamos perante uma situação de desequilíbrio financeiro tida como legalmente admissível e financeiramente sustentável, o que já não acontecerá quando as receitas, incluindo empréstimos admissíveis, não forem suficientes para cobrir despesas e compromissos;

- g)** Este conceito estava já presente nos Decretos-Lei n.ºs 258/79, de 28 de Julho, e 322/85, de 6 de Agosto, que regulamentaram as já revogadas leis das finanças locais, então aprovadas, respectivamente, pela Lei n.º 1/79, de 2 de Janeiro, e pelo Decreto-Lei n.º 98/84, de 29 de Março.

O Decreto-Lei n.º 258/79, de 28 de Julho, caracterizava, no seu artigo 4.º, como uma situação de grave desequilíbrio das finanças municipais a “*insuficiência das cobranças de receitas previstas para fazer face a compromissos assumidos*”, preconizando a contracção de empréstimos “*tendo em vista o restabelecimento do respectivo equilíbrio num prazo razoável*”;

O Decreto-Lei n.º 322/85, de 6 de Agosto, estabelecia, no seu artigo 2.º, que as situações de desequilíbrio financeiro estrutural ou de ruptura financeira se definiam, nomeadamente, pelo “*não cumprimento atempado das obrigações assumidas para com terceiros, em virtude da insuficiência de recursos financeiros, depois de esgotada a utilização de todos os instrumentos legais possíveis*”;

- h)** De acordo com o Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa, “*conjuntura*” é o “*que está ligado ou decorre de uma dada conjuntura*”, sendo a “*conjuntura*” “*uma combinação ou concorrência de acontecimentos ou circunstâncias num dado momento*”.

Por sua vez, a Enciclopédia Luso-Brasileira de Cultura define “*estrutura*”, em sentido económico, como um conjunto de dados que caracterizam



um determinado conjunto, mantendo-se invariáveis em certo período normalmente longo, e a Polis, Enciclopédia Verbo da Sociedade e do Estado, afirma que os dados estruturais, ainda que possam não ser permanentes, são relativamente estáveis, enquanto que a conjuntura económica se caracteriza por variações de curto prazo.

A generalidade dos autores de economia e finanças públicas³ utilizam estes conceitos com este mesmo perfil, ligando o conceito de estrutural ao que é estável no longo prazo e o conceito de conjuntural ao que varia no curto prazo.

- i) Uma vez que os conceitos económicos e financeiros de conjuntura e estrutura são aplicados em função do tempo, parece que o desequilíbrio financeiro deve ser considerado conjuntural ou estrutural consoante a facilidade e rapidez com que pode ser corrigido, ou seja, em função das medidas e do tempo necessário para que as receitas voltem a ser suficientes para fazer face aos compromissos;
- j) Mas, a possibilidade de uma análise casuística, de acordo com aquele critério geral, cede perante o disposto no n.º 3 do artigo 41.º da actual Lei das Finanças Locais. Nele, a própria lei determina que, verificadas certas circunstâncias, entidades externas à autarquia possam, se ela não o fizer, declarar a situação de desequilíbrio financeiro estrutural ou de ruptura financeira, nos seguintes termos:

“A situação de desequilíbrio financeiro estrutural ou de ruptura financeira pode ser, subsidiariamente, declarada por despacho conjunto do Ministro das Finanças e do Ministro que tutela as autarquias locais, após comunicação da Direcção-Geral das Autarquias Locais, sempre que se verifique uma das seguintes situações:

- a) *A existência de dívidas a fornecedores de montante superior a 50% das receitas totais do ano anterior;*

³ Cfr., por exemplo, Paul A. Samuelson ou António Sousa Franco



b) *O incumprimento, nos últimos três meses, de dívida de algum dos seguintes tipos, sem que as disponibilidades sejam suficientes para a satisfação destas dívidas no prazo de dois meses:*

- i. Contribuições e quotizações para a segurança social;*
- ii. Dívidas ao Sistema de Protecção Social aos funcionários e agentes da Administração Pública (ADSE);*
- iii. Créditos emergentes de contrato de trabalho;*
- iv. Rendas de qualquer tipo de locação.”*

Esta disposição, e os poderes de intervenção que consagra, só se compreendem se significarem que qualquer destas circunstâncias é sempre e objectivamente considerada pela própria lei como indicador de ruptura financeira ou desequilíbrio estrutural, evidenciando uma situação financeiramente tão grave que dispensa a análise e demonstração casuística da natureza do desequilíbrio financeiro em causa. Não pode haver outra razão para se admitir uma tão forte ingerência na autonomia financeira autárquica;

- k)** Os elementos constantes do processo, referidos nos pontos 2. g), h), i) e j) deste Acórdão, evidenciam que o Município de Oliveira de Azeméis tem dívida a fornecedores que se situa, no mínimo, entre 85 e 96% das receitas totais do ano anterior (consoante se considere o valor estimado pela autarquia para o final do ano ou os valores constantes dos documentos contabilísticos juntos), podendo até ser superior, o que, nos termos do artigo 41.º, n.º 3, alínea a) da Lei n.º 2/2007, consubstancia uma situação de desequilíbrio financeiro estrutural ou ruptura financeira, como, aliás, a própria autarquia reconhece (vd. ponto 2.k);
- l)** Por outro lado, o Plano de Saneamento Financeiro junto ao processo demonstra ainda que a projecção de receita do Município até 2020, incluindo a proveniente do endividamento, não lhe permite, nem durante todo o período nem nessa altura, fazer face aos seus compromissos, uma vez que se continuam a prever todos os anos dívidas a



fornecedores representando perto de 50% das receitas dos anos precedentes.

Ao invés da análise e terminologia adoptada pela autarquia, considerando tal situação como de “*equilíbrio financeiro*”, a referida situação consubstancia um claro desequilíbrio financeiro estrutural, já que, mesmo abaixo do limiar referido na alínea a) do n.º 3 do artigo 41.º da Lei n.º 2/2007, se mantém uma permanente incapacidade para solver compromissos, que não é resolvida no longo prazo, nem mesmo com recurso ao empréstimo e plano de saneamento financeiro que se pretende aplicar;

- m) Quer nas situações de desequilíbrio financeiro conjuntural quer nas de desequilíbrio financeiro estrutural, os Municípios podem recorrer à contratação de empréstimos para recuperação financeira, sendo, no entanto, diferentes os procedimentos a adoptar, o conteúdo dos planos de saneamento ou reestruturação financeira que os devem enquadrar, os constrangimentos financeiros e de gestão durante o período da respectiva execução e as consequências do incumprimento (cfr. artigos 40.º e 41.º da Lei n.º 2/2007).

5. EM CONCLUSÃO

Os Municípios têm latitude para, de acordo com indicadores económico-financeiros, avaliar e demonstrar a natureza conjuntural ou estrutural do seu desequilíbrio financeiro, embora condicionada aos princípios e limitações legais.

Mas essa latitude cessa no caso das circunstâncias referenciadas no n.º 3 do artigo 41.º da Lei n.º 2/2007, em que é a própria lei a considerar que elas caracterizam objectivamente uma situação de desequilíbrio financeiro estrutural ou ruptura financeira.

No município em apreciação verifica-se a situação prevista na alínea a) do referido n.º 3 do artigo 41.º e demonstra-se que, no longo prazo, se mantém a incapacidade de solver compromissos.



Ocorrendo uma situação de desequilíbrio financeiro estrutural, pode aplicar-se no caso em apreço um plano de reequilíbrio financeiro, de acordo com os procedimentos e condições definidos no artigo 41.º da Lei n.º 2/2007, mas não um empréstimo para saneamento financeiro, o qual, de acordo com o teor do n.º 1 do artigo 40.º da lei em referência, apenas seria possível numa situação de desequilíbrio financeiro conjuntural.

A contratação do presente empréstimo viola o disposto nos artigos 38.º, n.º 12, 40.º e 41.º da Lei n.º 2/2007, normas de natureza financeira.

Nos termos da alínea b) do artigo 44.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 48/2006, de 29 de Agosto, e 35/2007, de 13 de Agosto, a violação de normas financeiras constitui fundamento para a recusa de visto aos contratos submetidos a fiscalização prévia do Tribunal de Contas.

Os dados financeiros fornecidos apontam para que o Município de Oliveira de Azeméis mantém um significativo excesso de endividamento líquido, podendo mesmo não cumprir a obrigação de redução imposta pelo n.º 4 do artigo 33.º da Lei n.º 53-A/2006. Esta situação consubstanciaria uma eventual infracção financeira agravada (cfr. artigos 65.º, n.º 1, alínea f) da Lei n.º 98/97, e 92.º, n.º 1, da Lei n.º 91/2001, nas suas redacções actuais).

6. DECISÃO

Pelos fundamentos indicados, e por força do disposto na alínea b) do artigo 44.º da Lei n.º 98/97, acordam os Juízes do Tribunal de Contas, em Subsecção da 1.ª Secção, em recusar o visto ao contrato acima identificado.

Mais acordam em determinar ao Município de Oliveira de Azeméis que, até 15 de Janeiro de 2008, remeta à 1.ª Secção do Tribunal de Contas a informação necessária ao apuramento do seu endividamento líquido em 31 de Dezembro de 2007, a fim de que seja avaliada a eventual responsabilidade financeira a que possa haver lugar.”.



2.2.1. Dos invocados erros sobre a apreciação da matéria de facto

2.2.1.2.

Na alínea b) do probatório deu-se como assente:

*“O financiamento contratado destina-se a ser utilizado no saneamento financeiro da autarquia, consolidando **dívidas a terceiros**, cuja a identificação consta do Anexo I ao contrato de empréstimo”*

Pretende a Recorrente que tal alínea do probatório seja substituída pelos seguintes dizeres:

*“O financiamento contratado destina-se a ser utilizado no saneamento financeiro da autarquia, consolidando **dívida a fornecedores**, cuja a identificação consta do Anexo I ao contrato de empréstimo”.*

Fundamenta a sua pretensão na seguinte alegação:

“O financiamento contratado não se destina à consolidação de dívidas a terceiros, porquanto não engloba todas as dívidas do Município, mas antes se destina à consolidação parcial do passivo financeiro respeitando somente a dívidas a fornecedores (fornecedores – conta 22 e fornecedores de imobilizado – conta 26.1)

Tal é constatável pela lista anexa ao contrato que apenas inclui fornecedores, lista esta que contém o núcleo essencial da finalidade/objecto do empréstimo.”



Vejamos:

- O POCAL ou outros POC's estruturam o Balanço em **classes** de contas, v.g., **Disponibilidades**, que inclui as contas 11. Caixa, 12. Depósitos à ordem, etc., **Terceiros**, onde se integram, entre outras, as contas 21. Clientes, contribuintes e utentes, 22. Fornecedores, 23. Empréstimos obtidos.
- De acordo com essa terminologia, na classe de Terceiros tanto se encontram as contas que representam dívidas a receber de terceiros (Clientes), como as dívidas a pagar a terceiros (Fornecedores, Empréstimos obtidos, Estado e outros entes públicos, Outros credores), as primeiras como elemento do activo, e as segundas integrando o passivo do Balanço.
- Assim, **em abstracto**, consolidar dívidas a terceiros não é o mesmo que consolidar dívidas a fornecedores, justamente porque, no primeiro caso, estaríamos a falar de um conjunto de dívidas muito mais amplo do que aquelas que são abrangidas pelo segundo.
- **No caso concreto**, é perfeitamente claro que a utilização da expressão "*consolidando dívidas a terceiros*", porque escorada num contrato e num conjunto de documentos de suporte que, objectivamente, **visam o pagamento da dívida a fornecedores**, só pode ser entendida neste último sentido.



- Aliás, note-se que a expressão utilizada na alínea b) do nº 2 do Acórdão nº 138/07, de 11/12, “*consolidando dívidas a terceiros cuja identificação consta do Anexo I ao contrato de empréstimo*”, tem uma óbvia e directa ligação às dívidas a fornecedores (que são as que constam no referido Anexo) e, por outro lado, que o próprio contrato subscrito pelo Presidente da Câmara Municipal em representação do Município, aponta, na sua cláusula 3., que a finalidade do mesmo é o “*Pagamento de Dívidas a Terceiros...*”, facto este que parece não ter levantado qualquer dúvida nem impediu a assinatura do contrato.
- Por conseguinte, mesmo tecnicamente, no caso, é indiferente a utilização de uma ou outra das expressões, porquanto todos os elementos de suporte permitem, **sem qualquer margem de dúvida, concluir num único sentido – está-se a falar de consolidação de dívida a fornecedores.**

Assim, e nos termos e com os fundamentos supra referidos, julga-se procedente o erro invocado (erro de natureza meramente formal), passando a alínea b) do ponto 1. do probatório a ter a seguinte redacção:

b) *O financiamento contratado destina-se a ser utilizado no saneamento financeiro da autarquia, consolidando **dívida a fornecedores**, cuja a identificação consta do Anexo I ao contrato de empréstimo”.*



2.2.1.3.

As alíneas c) e d) do probatório dão como assente:

“c) *As referidas dívidas a terceiros respeitam a valores facturados entre 2002 e 2007*”;

“d) *O valor facturado em 2007 foi de €768.444,38*”.

Pretende a recorrente que a alínea c) passe a ter a seguinte redacção:

“*As referidas dívidas a fornecedores respeitam a valores facturados entre 2002 e 2006*” e que a alínea d) seja conseqüentemente eliminada.

Alega a Recorrente que, entretanto, procedeu à reformulação do Anexo I ao contrato de empréstimo dele retirando o valor facturado em 2007, que se apurou ser de 752.951,27€ e não de 768.444,38 € (conforme Documento A, que adiante se junta, aprovado em reunião da Câmara de 18/12/2007 de acordo com a reunião da acta da referida reunião – Doc. B e novo Anexo I/lista reformulada – Doc. C)

Vejamos.

A) Considerandos, produzidos “a latere”:

- A alínea c) do ponto 1 do Acórdão está consonante com os dados constantes do Anexo I ao contrato, o qual reporta as dívidas a fornecedores relativas ao período de 2002 a 2007.

1. Ora, se a autarquia vem agora apresentar, em sede de recurso, uma nova lista de dívidas a fornecedores, nova no sentido em que da



primeira retira as dívidas de 2007 e inclui umas outras, relativas a 2005 e todas do fornecedor Fernando Gomes da Cruz, estas últimas de montante exactamente igual às dívidas de 2007 que foram retiradas, na verdade **o que se passa agora a ter é uma lista respeitante a um período diferente – 2002 a 2006.**

- Contudo, sempre se poderiam colocar as seguintes questões:
 - Se existiam dívidas ao fornecedor Fernando Cruz, dívidas essas de 2005, no montante de € 752.951,27 (note-se que as mesmas constam como último registo na lista de dívidas a fornecedores reformulada, com o número interno de factura – NIF – 8935, vd. fls. 90 dos autos de recurso) por que motivo não constavam elas da lista com a designação Anexo I ao contrato, inicialmente enviada?
 - E existindo essas dívidas, não será de se considerar a eventual existência de outras?
 - E será crível que dívidas dadas como sendo de 2007, de uma população de fornecedores perfeitamente identificados e que não inclui o indicado Fernando Cruz, cujo montante global é de € 752.951,27, sejam retiradas da listagem, listagem essa que vem a ser reformulada e da qual passa a constar uma dívida de 2005, daquele fornecedor e pelo mesmo exacto valor de € 752.951,27?

Na falta de respostas objectivas, muito mais do que saber se seria correcto alterar a referida alínea c), caberia interrogarmo-



Tribunal de Contas

nos sobre a integralidade e a fidedignidade da listagem apresentada.

Mas mais relevante do que os considerandos produzidos, importa saber se, a Recorrente, em sede de recurso jurisdicional, pode vir alterar o objecto do recurso, alegando e provando factos novos.

Dispõe o art.º 99.º, n.º 5, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, sob a epígrafe “Tramitação”:

*“Em qualquer altura do processo o relator poderá ordenar as diligências indispensáveis à **decisão do recurso**”.*

Também o art.º 100.º, n.º 2, sob a epígrafe “Julgamento” dispõe que:

“Nos processos de fiscalização prévia o Tribunal pode conhecer de questões relevantes para a concessão ou recusa do visto, mesmo que não abordadas na decisão recorrida ou na alegação do recorrente, se suscitadas pelo Ministério Público no respectivo parecer, cumprindo-se o disposto no n.º 3 do art.º 99.º”.

Como interpretar tais normas?

As referidas normas deverão ser analisadas de forma conjugada.

O art.º 99.º, n.º 5, permite ao Relator do processo **ordenar todas as diligências indispensáveis com vista à decisão de recurso**, e o art.º



100.º, n.º 2, permite ao Tribunal conhecer de questões relevantes para a concessão ou recusa do visto, **mesmo que não abordadas na decisão recorrida ou na alegação do recorrente**, se suscitadas pelo Ministério Público no respectivo parecer, cumprindo-se o princípio do contraditório.

Em síntese, poderemos afirmar o seguinte:

1. O pedido de fiscalização prévia **tem por objecto** “*verificar se os actos, contratos ou outros instrumentos geradores de despesa ou representativos de responsabilidades financeiras directas ou indirectas estão conformes com as leis em vigor e se os respectivos encargos têm cabimento em verba orçamental própria*” (art.º 44.º, n.º 1, da Lei 98/97);
2. A causa de pedir é constituída por toda a factualidade que permita ao juiz concluir pela (i)legalidade - art.º 44.º, n.º 3, al. a), - e pela (i)legalidade financeira dos referidos actos, contratos ou outros instrumentos geradores de despesa (...) - art.º 44.º, n.º 3, alíneas b) e c));
3. Se o pedido de fiscalização prévia tem por objecto um contrato de empréstimo para saneamento financeiro de um município (art.º 40.º, nºs 1 da LFL), e se a esse contrato é recusado o visto, **o recurso jurisdicional interposto dessa decisão**, ao invés do que acontece no processo civil (artigos 690.º, n.º 1, e 660.º, ambos do CPCivil), **pode ter por objecto questões não abordadas na decisão recorrida ou na alegação do recorrente, desde que invocadas pelo Ministério Público** (vide art. 100.º, n.º 2, da Lei 98/97), **e que, a nosso ver, devem ser estendidas ao Recorrente, quanto às questões não**



abordadas na decisão de recurso, sob pena de se estar a violar o princípio da igualdade das partes, estabelecido no art.º 3.º-A do CPC;

4. De resto, não é por acaso que o n.º 5 do art.º 99.º refere que “*em qualquer altura do processo o relator poderá ordenar as diligências indispensáveis à **decisão do recurso***”, o que equivale a dizer que, em sede de recurso jurisdicional – recurso esse que é, como se sabe, delimitado pelas conclusões da alegação –, **o juiz pode ordenar diligências que vão muito mais além do conteúdo da decisão recorrida**⁴, ao invés do que, em regra, ocorre, em sede de processo civil;

5. Se assim não fosse, em vez da expressão “*com vista à decisão do recurso*”, ter-se-ia dito “*com vista à decisão objecto da decisão recorrida*”;

6. Ou seja, há aqui um forte pendor do princípio do inquisitório em detrimento do princípio do dispositivo; e isto mesmo em sede de recurso jurisdicional.

7. Em face do exposto, e retomando o exemplo atrás referido – o da contracção de um empréstimo para saneamento financeiro –, pergunta-se o seguinte:

- Poderão os Juízes, em sede de recurso jurisdicional, conhecer da legalidade ou da ilegalidade daquele empréstimo, mas, agora, com alterações significativas e à “posteriori” ao nível dos factos integradores da causa de pedir?

⁴ Por exemplo, uma perícia.



- Referindo-nos ao caso concreto poderão os juízes, em sede de recurso jurisdicional, conhecer da legalidade ou da ilegalidade daquele empréstimo, mas, agora, com base num estudo sobre a situação financeira da autarquia fundamentado “a posteriori” diferente do apresentado em sede de 1.^a instância?
- **8. A meu ver a resposta só pode ser negativa, porquanto: (i)** em sede de recurso jurisdicional não pode o Tribunal conhecer de outro contrato de empréstimo, ou de um contrato de empréstimo com alterações introduzidas pelo Recorrente e/ou com fundamentos diversos e “à posteriori” dos apresentados em sede de 1.^a instância⁵, sob pena de se estar a conhecer, em sede de 2.^a instância, de um contrato diverso do remetido para efeitos de fiscalização prévia e que nessa sede deveria ter sido conhecido; **(ii)** as “*questões relevantes*” para efeitos de “*concessão ou de recusa de visto, mesmo que não abordadas na decisão recorrida*” **têm, em regra, de se restringir ao pedido de concessão do visto ao contrato e à sua causa de pedir** (factos integradores dos fundamentos pelos quais se pede a concessão do visto) **talqualmente estes são presentes em sede de 1.^a instância**⁶; **(iii)** o mesmo se dirá quanto ao facto do relator poder “*ordenar as diligências indispensáveis à decisão do recurso*”; **(iv)** isto, obviamente, sem prejuízo, de, *inter alia*, ser junto um documento,

⁵ Quanto aos fundamentos admite-se, em abstracto, que sejam invocados novos factos, desde que, no mínimo, não se reportem a factos essenciais, ou seja, ao núcleo duro da causa de pedir.

⁶ Por exemplo, quando juiz não se pronunciou sobre questões que podia e devia conhecer, ou conheça de questões de que não podia tomar conhecimento (art.º 668.º, n.º 1, alínea d)), bem como outros exemplos retirados do mesmo preceito legal; em sede do direito processual financeiro, ao invés do que acontece em processo civil, algumas das referidas nulidades não implicarão a anulação da sentença/acórdão com a consequente remessa dessa sentença/acórdão à 1.^a instância, mas sim o seu conhecimento em sede de 2.^a instância, observado que se mostre o princípio do contraditório;



mesmo que não superveniente, e que, por si só, seja suficiente para destruir a prova em que a decisão de recusa de visto assentou⁷, de conhecer de factos que não carecem de alegação ou prova (art.º 514.º do CPCivil), etc..

Em suma:

- a) Os poderes/faculdades concedidos pelos artigos 99.º, n.º 5 e 100.º, n.º 2, ambos da Lei 98/97, de 26/8, em sede de recurso jurisdicional, **têm, em regra,⁸ de se restringir ao pedido de concessão do visto ao contrato e à sua causa de pedir** (factos integradores dos fundamentos pelos quais se pede a concessão do visto) **talqualmente estes são presentes em sede de 1.ª instância** (art.º 44.º, n.º 1, da Lei 98/97); Trata-se, contudo, de uma afirmação que tem que ser analisada casuisticamente (ver notas de pé de página).
- b) Todas “*as questões relevantes para a concessão ou recusa do visto, mesmo que não abordadas na decisão recorrida ou na alegação do recorrente*”, bem como a poder/dever de o relator “*ordenar as diligências indispensáveis à decisão do recurso*” têm que ter uma relação de conexão fáctica e/ou de direito directa com o contrato (v.g.) que foi presente ao Tribunal pela respectiva entidade em sede de 1.ª instância;

⁷ Estes documentos, quando supervenientes, são quase sempre juntos pelo próprio Recorrente (v.g. informação de cabimento de verba prestada supervenientemente); outro exemplo será um documento fundamentador do acto adjudicatório que não foi presente atempadamente em sede de 1.ª instância; em todos estes casos terá que ser observado o princípio do contraditório..

⁸ Tenha-se em atenção o que atrás se disse sobre os factos notórios ou sobre a junção de documentos; outra situação é aquela em que em 1.ª instância se recusou o visto a um contrato por o mesmo conter uma cláusula ilegal: neste caso ou a entidade interpõe recurso jurisdicional por não estar de acordo com a decisão proferida em 1.ª instância, ou, caso reveja a sua posição “ex officio”, deverá remeter novo contrato em que a ilegalidade se mostre sanada.



- c) As referidas “*questões relevantes para a concessão ou recusa do visto, mesmo que não abordadas na decisão recorrida*” são extensíveis ao Recorrente, atento o disposto no art.º 3.º-A do Código de Processo Civil (princípio da igualdade das partes);
- d) Se em sede de recurso jurisdicional o que nos é presente é um novo contrato ou um contrato alterado e/ou com fundamentação diversa e à “posteriori”, então, o que o interessado terá que fazer é, **em regra**, remeter esse contrato para efeitos de apreciação em sede de 1.ª instância, e não interpor recurso jurisdicional;
- e) Improcedem, assim, as alterações propostas à factualidade constante das alíneas c) e d) do ponto 1. do probatório, já que as referidas alterações se fundamentam em documentos juntos e produzidos posteriormente ao contrato e respectiva fundamentação que foram presentes ao Tribunal em sede de 1.ª instância, não tendo, em consequência, sido objecto da decisão de recusa do visto ao contrato;
- f) O contrato e respectiva fundamentação que foram presentes ao Tribunal em sede de 1.ª instância tinham como pressupostos fácticos o Anexo I ao contrato, que incluía as dívidas a fornecedores relativas ao período de 2002 a 2007 e não apenas as dívidas a fornecedores relativas ao período de 2002 a 2006, dívidas estas que vêm agora fundamentadas em documentos produzidos “ex post” e que, por esse facto, também não foram objecto da decisão recorrida (doc. B e fls. 90 do doc. C, ambos datados de 18/12/2007);
- g) O que atrás se disse aplica-se a todos os factos integradores da causa de pedir e produzidos “ex post”, consubstanciados, ou não,



na alegação e/ou junção de documentos em sede de 2.^a instância, e que, por essa razão, não foram objecto da decisão recorrida.

2.2.1.4.

A alínea f), 1.^o parágrafo do probatório dá como provado o seguinte:

“O máximo de endividamento líquido permitido à autarquia para 2007 seria €24.563.539,81”

Pretende a Recorrente que o 1.^o parágrafo daquela alínea seja alterado para:

“O máximo de endividamento líquido permitido à autarquia para 2007 seria de €24.667.147,41” e que o 3.^o parágrafo daquela alínea seja eliminado (doc. D. do recurso, fls. 91, documento, agora, junto aos autos)

Fundamenta a sua pretensão num ofício da DGAL datado de 16 de Julho de 2007, ou seja, de um documento produzido antes da decisão proferida em 1.^a instância.

A este propósito, cumpre-nos dizer o seguinte:

O valor constante da alínea f) 1.^o parágrafo do ponto 2 do Acórdão, resulta de dados fornecidos pelos municípios, enviados ao TC a coberto do ofício n.^o 43 600, de 29/10/2007, entrado em 30 de Outubro de 2007 (vd. fls. 1 dos autos de fiscalização) de onde se extrai que o valor das receitas municipais, inscrito no Anexo I-A (documento



Tribunal de Contas

enviado em cumprimento da Resolução n.º 13/2007, de 27 de Março – 1.ª Secção) atinge o montante de € 19.650.831,85 (vide fls. 157).

Face a tal valor, o montante do endividamento líquido máximo permitido à autarquia para 2007 seria de € 24.563.539,81 (= €19.650.831,85 >< 125%) exactamente como consta do acórdão recorrido. Outras contas não podiam ser feitas.

A autarquia, no entanto, apresenta, agora, em sede de recurso, um ofício da DGAL (ofício n.º 3318, de 16 de Julho de 2007 – vd. fls. 91 – documento D do processo de recurso) relativo ao assunto “Limites de endividamento municipal em 2007”, **onde consta o limite ao endividamento líquido a considerar em 2007 (€ 24 667.147,41).**

Apesar de a Recorrente não ter apresentado o referido documento em sede de 1.ª instância, e uma vez que a veracidade do mesmo não foi impugnada, afigura-se-nos ser o mesmo de considerar em sede de recurso jurisdicional, por contraponto com um documento produzido pela própria Câmara, e por o mesmo ter sido produzido antes da decisão proferida em 1.ª instância (Anexo I-A, fls. 157 do processo de fiscalização prévia)⁹.

Procede, nos termos e com os fundamentos supra descritos, a alteração à matéria de facto pretendida.

Assim onde se lê:

f) No entanto, o seu endividamento líquido total excede largamente o limite fixado no n.º 2 dom mesmo artigo:



- O máximo de endividamento líquido permitido à autarquia para 2007 seria **€ 24.563.539, 81**”.

Deverá ler-se:

- f) No entanto, o seu endividamento líquido total excede largamente o limite fixado no n.º 2 do mesmo artigo:
- O máximo de endividamento líquido permitido à autarquia para 2007 seria **€ 24.667.147,41**”.

2.2.1.5.

Na alínea f), 3.º parágrafo da matéria dada como provada dá-se como assente:

*“A evolução estimada do **endividamento líquido**, tal como reflectida no quadro 6 do Plano de Saneamento financeiro (cfr. fls. 21 dos autos) aponta para o seu aumento no final de 2007”.*

Pretende a Recorrente que este parágrafo seja eliminado, já que o quadro 6 do Plano de Saneamento Financeiro reflecte o endividamento/dívida global de terceiros, não podendo daí fazer-se qualquer dedução quanto ao endividamento líquido.

A dedução feita no Acórdão, decorrendo deste lapso, faz induzir em erro a ulterior análise e designadamente a alínea l) do ponto 4, a

⁹ Anote-se que se trata de um documento que, ao abrigo do princípio do inquisitório, podia e devia ter sido pedido à entidade fiscalizada, em sede de 1.ª instância.



páginas 9 do Acórdão e a conclusão constante do parágrafo 7.º do ponto 5 da Conclusão, a páginas 10 do Acórdão.

Vejamos

O quadro 6 (fls. 21 dos autos de fiscalização prévia) reporta-se ao endividamento no sentido de dívida global de terceiros – nela se incluindo, para além da dívida a fornecedores, outras dívidas.

Daí que a única conclusão que daí se pode retirar se deve limitar ao endividamento global e não ao endividamento líquido.

Deverá, assim, aquele parágrafo ser substituído pelos seguintes dizeres:

*“A evolução estimada **do endividamento global**, tal como reflectida no quadro 6 do Plano de Saneamento financeiro (cfr. fls. 21 dos autos) aponta para o seu aumento no final de 2007”.*

Procede, por isso, o invocado erro de apreciação da matéria de facto, nos termos supra expostos.

2.2.1.6.

Na alínea i) deu-se como assente:

“O saldo devedor de outras Contas não consideradas pela autarquia, como por exemplo a 26.7 (Consultores, Assessores e Intermediários) e a 26.8 (devedores e Credores Diversos) aponta para que a dívida a considerar é mesmo significativamente superior”.



Pretende a Recorrente que esta alínea seja suprimida.

Fundamenta a sua pretensão no facto de a nova Lei das Finanças Locais (LFL) ter definido um indicador quantitativo onde expressamente considera apenas a dívida a fornecedores para efeitos de cálculo desse indicador (ver art.º 41.º, n.º 3, alínea a) da LFL) não empregando o termo “dívida a terceiros”.

Face ao novo regime legal, a autarquia seguiu este critério e apenas considerou a utilização das contas 22 e 26.1 de fornecedores, para efeitos de estudo, plano e operação de financiamento, e respectivo contrato.

Vejamos

Discorda-se da pretensão da Recorrente, porquanto: **(i)** a matéria de facto deve ser seleccionada de acordo com as diversas soluções plausíveis em direito permitidas; **(ii)** independentemente da posição que se tome relativamente à situação em causa, é indesmentível que se considerarmos o sentido amplo de dívida, incluindo outras obrigações que não só as decorrentes de dívidas a fornecedores em conta corrente e fornecedores de imobilizado, teremos de concluir pela bondade dos factos constantes da referida alínea **(iii)** por outro lado, tais factos são relevantes para efeitos de se aferir a situação patrimonial do Município, tendo, naturalmente, relevância para efeitos do bem ou mal fundado estudo sobre a situação económico-financeira do Município (art.º 40.º,



n.º 2, da LFL)

Improcede, por isso, o invocado erro sobre a matéria de facto.

2.2.1.7.

Na alínea K) deu-se como assente:

“Do Estudo e Plano de Saneamento Financeiro, levado à apreciação da Câmara e da Assembleia Municipal, e constante a fls. 8 e segs, afirma-se, na respectiva Nota Introdutória: *“O município encontra-se numa situação de desequilíbrio financeiro conjuntural”*, e no ponto 1.6 (Análise do equilíbrio financeiro municipal): *“reflectindo o Município uma situação de desequilíbrio financeiro estrutural”*;

Pretende ao Recorrente que estes factos sejam eliminados.

Vejamos

A procedência ou improcedência da pretensão da Recorrente é praticamente irrelevante do nosso ponto de vista, já que nem sequer de factos se tratam, mas de meras conclusões sem suporte factual; ou seja, o que se pretende demonstrar através de factos é o que consta daquelas afirmações.

Contudo, considerando que o que deve constar da matéria de facto são factos concretos e não conceitos ou factos conclusivos, é de julgar procedente o invocado erro.



Procede, por isso, a pretensão da Recorrente quanto à eliminação da referida alínea.

2.2.1.8.

Na alínea I) deu-se como assente:

“O Estudo e Plano de Saneamento Financeiro referido contam a previsão de que o Município será capaz de gerar até 2020 as receitas/proveitos necessários para fazer face aos custos da estrutura, à amortização do empréstimo e a alguma redução do endividamento global, mas manterá significativos níveis de endividamento a fornecedores (cfr. Nota introdutória e Quadros 5,6 e 7 do Estudo de fls. 8 e segs.)”.

Pretende a Recorrente que a referida alínea passe a ter a seguinte redacção:

“O Estudo e Plano de Saneamento Financeiro referido contam a previsão de que o Município será capaz de gerar até 2020 as receitas/proveitos necessários para fazer face aos custos da estrutura, à amortização do empréstimo e à redução progressiva do endividamento global ao longo do período da operação, atingindo em 2020 o montante estimativo de 22.134.825€, correspondendo a uma redução de 59,41%, comparativamente com o montante previsto para finais de 2007”.



Tribunal de Contas

Preliminarmente, importa referir que a questão em análise será apreciada, como resulta do atrás referido, dos documentos juntos (estudo e plano de saneamento financeiro elaborados pela câmara e aprovados pela Assembleia Municipal, em sede de 1.^a instância).

Do referido estudo e plano de saneamento financeiro, e tendo em conta o que consta dos respectivos quadros, podemos dizer que dos mesmos resulta o seguinte:

“O Estudo e Plano de Saneamento Financeiro contém uma previsão de que o Município será capaz de gerar em 2020 as receitas/proveitos necessários para fazer face aos custos da estrutura, à amortização do empréstimo e a uma redução do endividamento global ao longo do período da operação, atingindo em 2020 o montante estimado de 22.134.825€, correspondendo a uma redução de 59,41%, comparativamente com o montante previsto para finais de 2007”.

Procede, por isso, a pretensão da Recorrente, nos termos supra referidos.

A esta matéria de facto deverá, contudo, acrescer o seguinte:

L1) *“Manterá, contudo, em 2020, um saldo a fornecedores (conta corrente) de 257,4 dias (cerca de 8,9 meses) e um saldo a fornecedores de imobilizado, em 2019, de 269,5 dias (8,98 meses), e, em 2020, um saldo a fornecedores de imobilizado de 193,3 dias (cerca de 6,41 meses)”*



2.2.2. Do invocado erro de direito por o empréstimo não violar o n.º 12 do art.º 38.º da LFL, em que o Município reformulou o Anexo I ao contrato de empréstimo dele retirando o valor facturado em 2007

A reformulação do Anexo I ao contrato de empréstimo dele retirando o valor facturado em 2007 é irrelevante para efeitos da apreciação do presente recurso, como já se referiu em 2.2.1.3

Na verdade, ao se ter retirado o valor facturado em 2007, há uma alteração dos pressupostos fácticos fundamentadores do empréstimo, sendo certo que tais pressupostos não foram objecto de apreciação por parte do acórdão recorrido, por terem sido elaborados posteriormente àquele acórdão (fundamentação a “posteriori”).

Contudo, sempre se dirá o seguinte:

- a)** Em termos gerais, podemos afirmar não ser possível consolidar dívidas de curto prazo através de empréstimos de médio/longo prazo (art.º 38.º, n.º 12, da LFL);
- b)** Porém, para efeitos de saneamento e reequilíbrio, tal impossibilidade seria um *non sense*; e isto porque no contexto de um plano de saneamento ou de reequilíbrio, não faz nenhum sentido excluir de uma operação de consolidação global as dívidas a fornecedores que tenham menos de um ano;
- c)** É que sendo um dos objectivos das operações de saneamento e de reequilíbrio consolidar e substituir a dívida administrativa por dívida financeira, seria contraditório excluir as dívidas de curto prazo, já que o



município recorre exactamente a planos de saneamento e de reequilíbrio financeiro porque necessita de meios financeiros para pagar tais dívidas;

d) Ou seja, uma das excepções ao regime ordinário dos empréstimos é justamente a possibilidade de, para efeitos de saneamento ou de reequilíbrio, se admitir a consolidação de dívidas de curto prazo através de empréstimos de médio/longo prazo – vide art.º 38, n.º 12, da LFL.

Em síntese, o empréstimo não viola o n.º 12 do art.º 38.º da LFL pelas razões atrás aduzidas e não porque o Município reformulou o Anexo I ao contrato de empréstimo dele retirando o valor facturado em 2007.

Procede, assim, o invocado erro de direito, mas nos termos e com os fundamentos supra referidos.

2.2.3. Do objecto do pedido formulado pelo Município em sede de fiscalização prévia e dos restantes fundamentos de recusa do visto ao contrato (art.º 41.º e 40.º da LFL).

O Município remeteu para efeitos de fiscalização prévia um contrato de abertura de crédito com a Caixa Geral de Depósitos para saneamento financeiro, ao abrigo do art.º 40.º da LFL.



Tribunal de Contas

Este contrato foi instruído com um estudo sobre a situação financeira da autarquia e um plano de saneamento financeiro para o período a que respeita o empréstimo (n.º 2 do art.º 40.º da LFL).

O estudo e o plano de saneamento financeiro foram elaborados pela Câmara e propostos à respectiva assembleia municipal que os aprovou (n.º 3 do art.º 40.º da LFL).

Ou seja, o objecto do processo de fiscalização prévia **é um empréstimo para saneamento financeiro**; este empréstimo tem em vista a reprogramação da dívida e a consolidação de passivos financeiros, sendo que o resulta desta operação não poderá em caso algum aumentar o endividamento líquido do município (n.º 1 do art.º 40.º).

Assim, e porque estamos em presença de um empréstimo **com um fim específico**, o legislador exigiu que este fosse instruído com estudo fundamentado sobre a situação financeira da autarquia e com plano de saneamento financeiro para o período a que respeita o empréstimo.

Ou seja, o que o julgador deve decidir é o contrato de empréstimo tal como o mesmo é presente a Tribunal; equivale isto a dizer que ao tribunal de 1.ª instância apenas incumbirá saber se estão preenchidos os pressupostos e as formalidades de um empréstimo para saneamento financeiro (art.º 40.º da LFL).

Em sede de 1.ª instância, e se bem compreendemos o que aí se disse, recusou-se o visto ao contrato, na parte que agora nos importa,



Tribunal de Contas

por se ter considerado que a situação em apreço não era subsumível a uma situação de desequilíbrio financeiro conjuntural, mas sim uma situação de desequilíbrio estrutural, pelas razões que, sinteticamente se descrevem:

- a) No Município em causa verifica-se a situação prevista na alínea a) do n.º 3 do art.º 41, ou seja, uma situação de desequilíbrio financeiro estrutural ou de ruptura financeira, por existirem dívidas a fornecedores de montante superior a 50% das receitas totais do ano anterior, estando demonstrado que, a longo prazo se mantém a incapacidade de solver compromissos;
- b) Verificada qualquer das circunstâncias referenciadas no n.º 3 do art.º 41.º, fica igualmente demonstrada uma situação objectivamente considerada pelo legislador como de desequilíbrio financeiro estrutural ou de ruptura financeira;
- c) Ocorrendo uma situação de desequilíbrio financeiro estrutural, o instrumento a aplicar é do art.º 41.º e não o do art.º 40.º, que apenas seria possível numa situação de desequilíbrio financeiro conjuntural;
- d) Mostra-se, assim, violados os artigos 40.º e 41.º da LFL, o que constitui fundamento de recusa do visto nos termos da alínea b) do art.º 44.º da Lei 98/97, de 26/8.

Discorda-se da referida interpretação pelas razões que, sinteticamente, se passam a transcrever:



2. O objecto de fiscalização prévia é um contrato de empréstimo para saneamento financeiro, pelo que a decisão recorrida se deveria ter restringido aos fundamentos constantes no art.º 40.º da LFL; **ou seja, a recusa do visto**, a existir fundamento para tal, **deveria cingir-se aos pressupostos e formalidades constantes do art.º 40.º da LFL**; A isto acresce o seguinte:
3. A existência de dívidas a fornecedores de montante superior a 50% das receitas totais do ano anterior (alínea a) do n.º 3 do artº 41.º da LFL), bem como as restantes situações aí referidas, não podem ser tomadas, por si só, como elementos de definição automática de desequilíbrio estrutural;
4. Na verdade, o que se diz naquele n.º 3 é que “*A situação de desequilíbrio financeiro estrutural ou de ruptura financeira **pode ser**, subsidiariamente, declarada por despacho conjunto do Ministro das Finanças e do ministro que tutela as autarquias locais, após comunicação da Direcção-Geral das Autarquias Locais*”, sempre que se verifique alguma das situações referidas nas alíneas a) e b) do referido n.º 3;
5. A expressão “**pode ser**” só pode querer significar que a existência de qualquer uma das situações aí referidas não implica de **per si** a declaração governamental de uma situação de desequilíbrio financeiro estrutural ou de ruptura financeira;
6. A intervenção governamental, nesta sede, tem de assentar numa das situações referidas no n.º 3 daquele preceito, **mas não dispensa a análise da situação concreta** (na qual estarão, por certo, englobadas outras variáveis) da existência efectiva de uma



situação de desequilíbrio financeiro estrutural ou de ruptura financeira;

7. As situações referidas naquelas alíneas destinam-se apenas a definir os casos em que a situação de desequilíbrio estrutural “**pode ser**” declarada por iniciativa governamental, mesmo contra a vontade do município;
8. Em síntese, discorda-se do fundamento de recusa do visto ao contrato baseado no facto de existirem dívidas a fornecedores de montante superior a 50% das receitas totais do ano anterior (alínea a) do n.º 3 do art.º 40.º da LFL).

Incorreu, por isso, o Acórdão recorrido em erro de direito na parte em decidiu recusar o visto ao contrato por se mostrar preenchido um dos requisitos do art.º 41.º da LFL (alínea a) do n.º 3).

2.2.4. Da existência de fundamento de recusa de visto ao contrato, por não se verificarem os pressupostos a que se reporta o art.º 40.º da LFL¹⁰

Como resulta do atrás exposto, dois dos pressupostos para aprovação pela Assembleia Municipal do contrato de empréstimo para saneamento financeiro é a existência de um estudo fundamentado

¹⁰ Recorde-se que o Acórdão recorrido também recusou o visto ao contrato com base na violação do art.º 40.º da LFL.



sobre a situação financeira da autarquia e de um plano de saneamento financeiro para o período a que respeita.

Um Estudo fundamentado, quer seja jurídico, jurídico-financeiro, económico, social ou de qualquer outro tipo... é um estudo que, embora variando em função das circunstâncias do caso concreto, tem de permitir que um destinatário normal se possa aperceber do itinerário cognoscitivo e valorativo seguido pelo autor da decisão administrativa – *in casu*, a aprovação pela Assembleia Municipal -, ou seja, quando aquele possa apreender as razões por que se decidiu aprovar aquele Estudo e não se decidiu o contrário (por o mesmo, por exemplo, ser obscuro, contraditório, ininteligível, insuficiente, etc..).

E estando nós perante um empréstimo de escopo, só é possível sindicar o empréstimo objecto de fiscalização prévia – *in casu*, um empréstimo para saneamento financeiro – se o Estudo em que o mesmo assentou se mostrar fundamentado, já que esta é, além do mais, uma exigência da Lei (art.º 40, n.º 1, da LFL).

É verdade que um “*estudo fundamentado sobre a situação financeira da autarquia*” poderá ser considerado com um conceito relativamente indeterminado, cuja definição confere à Administração uma certa margem de liberdade no seu preenchimento.



Mas também é verdade que os conceitos indetermináveis estão sempre sujeitos ao escrutínio do Tribunal relativamente a vícios de forma por falta ou insuficiente fundamentação, de desvio de poder e de erro sobre os pressupostos de facto, ou quando possam ser densificados com elementos da experiência comum que qualquer cidadão normalmente diligente possui, sendo certo que os destinatários da norma em apreço - n.º 2 do art.º 40.º da LFL – são os Municípios;

Um estudo fundamentado sobre a situação financeira da autarquia, ou mesmo sobre a situação financeira de uma pessoa singular, nunca poderá ser um estudo que não inclua a situação económica-financeira dos últimos anos (v.g. 3 a 5 anos), pois só assim se conseguirá fazer um diagnóstico da situação económico-financeira do Município ou de uma qualquer pessoa singular, e com base neste fazer-se um estudo prospectivo que tenha **objectivos correctivos quantificados e controláveis**, cujo resultado, tratando-se de um Município, se traduzirá na Demonstração de Resultados, Balanços e Fluxos de Caixa, **previsionais**, elaborados de acordo com os diversos códigos de classificação económica das receitas e das despesas, nos termos do DL n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro, e respectivos Mapas de Suporte.

Este estudo prospectivo, que se há-de traduzir no denominado Plano de Saneamento financeiro, deve ser apresentado de forma a que, com grande verosimilhança, fique demonstrado, no caso, *ceteris paribus*,



que a autarquia recebe o empréstimo, paga as dívidas a fornecedores e, no final do prazo contratual, amortizou o mesmo e se encontra numa situação de equilíbrio financeiro sustentável.

Assim, e no que respeita ao pressuposto exigido n.º 2 do art.º 40.º – exigência de um estudo fundamentado sobre a situação financeira da autarquia –, cumpre-nos dizer o seguinte:

- a) O quadro 1, junto ao PFP – e que integra o Estudo e PSF – apresenta uma estimativa para a execução económico-financeira para o ano de 2007, mais concretamente “*a estimativa de execução a Dez.2007*” (vd. fls.14 dos autos), a qual foi elaborada tendo em conta que “*os custos e proveitos considerados com impacto no endividamento municipal, foram estimados para o ano de 2007 tendo como referência os dados contabilísticos actualizados a 25.Jul.2007, os objectivos do ano, as alterações de limites verificadas, os valores históricos, e as tendências verificadas no momento*” (idem);
- b) **A estimativa assenta, pois, em dados de curtíssimo prazo, não está** (pelo menos não foram apresentados dados nesse sentido) **sustentada numa análise dos dados reais dos últimos anos (v.g. 3 a 5 exercícios)** – esses sim dão uma ideia da tendência – **não está tecnicamente fundamentada, limitando-se a apresentar os valores de custos e proveitos provisórios para Junho de 2007 e os valores previstos para Dezembro do mesmo ano;**



- c) Assim, sem que se indiquem os critérios subjacentes aos valores fixados para Dezembro de 2007, como aferir:
- Da validade técnica da estimativa apresentada?
 - Da sua razoabilidade técnica?
 - Da razoabilidade dos dados previstos face à tendência que os valores históricos podem dar com muito mais aderência à realidade?
- d) Na citação feita na alínea a), indicam-se, designadamente, os valores históricos e as tendências verificadas no momento. Que valores históricos e que tendências?
- e) Tenha-se em mente que apresentar dados de Junho de 2007 para fazer uma extrapolação para o final do mesmo ano nada nos diz quanto a, por exemplo, o ano em causa ser um ano excepcional em relação ao conjunto de anos anteriores e sem expectativa de repetição nos anos seguintes, daí podendo ocorrer que as estimativas para o período de 2008 a 2020 estejam afastadas do que seria razoável se esse facto, a ter lugar, fosse tido em consideração.
- f) Ao quadro 2 do Estudo e PSF, relativo à “Evolução estimada do endividamento -2.º semestre 2007, Estimativa Jul. 2007 – junto ao processo de fiscalização prévia, na medida em que foi elaborado com base no histórico reportado a Junho de 2007, aplica-se *mutatis mutandis* o que disse a propósito de Quadro 1.
- Diga-se, a propósito, que o facto de o Município não ter apresentado o balancete do razão à data de Junho de 2007, impede efectivamente que se confirmem os valores indicados nos



quadros 1,2,3, do Estudo e Plano de Saneamento Financeiro, naquela data, uma vez que só assim poderíamos saber quais os saldos iniciais das várias rubricas nele insertas – fornecedores, fornecedores de imobilizado, etc.....

Em síntese:

- 1. Os quadros em análise (quadros 1, 2 e 3, insertos no denominado “Estudo Fundamentado sobre a Situação Financeira do Município e Plano de Saneamento Financeiro”, a fls. 14, 15 e 16 do Processo de Fiscalização Prévia) reportam dados de Dezembro de 2006 (quadro 3), Junho de 2007 e Dezembro de 2007, sendo manifestamente insuficientes para descortinar quais as razões que conduziram à situação financeira do Município;**
- 2. Tal só seria possível se o Estudo apresentado tivesse sido sustentado num diagnóstico económico-financeiro do histórico do município durante um período significativamente mais longo (v.g. 3 a 5 anos)¹¹, o que não é o caso;**
- 3. Ou seja, estamos perante um Estudo que de fundamentado nada tem (art.º 125.º do CPA), o que torna inviável a apreciação do Plano de Saneamento Financeiro e prejudica a sua apreciação;**

¹¹ Esta afirmação assenta, de resto, em dados da experiência comum; para diagnosticar a situação financeira de uma qualquer pessoa singular excessivamente endividada e equacionar soluções para futuro no sentido de debelar de forma sustentada a situação de excessivo endividamento em que aquela pessoa se encontra é necessário apreciar o seu histórico financeiro.



4. Assim, na ausência de um diagnóstico económico-financeiro que permita estabelecer a “linha” de tendência da situação económico-financeira do Município e definir objectivos específicos, mensuráveis, assumidos, realistas e controláveis propensos à inflexão da actual situação económico-financeira através de adequados mecanismos de *feedback* conducentes ao saneamento económico-financeiro sustentado do Município, concluímos, além do mais, pela impossibilidade de apreciação do Plano de Saneamento Financeiro por este apresentado;
5. O acto de Assembleia Municipal que aprovou o contrato de empréstimo está, assim, em desconformidade com o nºs 2,3 e 1 do art.º 40.º da LFL, **o que consubstancia a violação directa de normas financeiras, estando ainda eivado do vício de erro nos pressupostos, por inexistir um estudo fundamentado** (ou insuficientemente fundamentado) **sobre a situação financeira da autarquia**, o que com uma grande margem de verosimilhança é susceptível de alterar o resultado financeiro do contrato;
6. **Estamos, assim, perante dois fundamentos de recusa do visto ao contrato** (art.º 44.º, n.º 3, alínea b) e c) da Lei 98/97, de 26/08), **improcedendo, em consequência, as conclusões XIX, XXIV, XXV.**

Ficam, também, prejudicado o conhecimento do alegado erro de direito por o Acórdão recorrido violar “o *Princípio Constitucional da Separação de Poderes* (art.º 2.º da



Constituição)”, porquanto os fundamentos de recusa do visto ao contrato de empréstimo, em sede de 2.^a instância, em nada se mostram conexionados com o art.º 41.º da LFL, mas antes com a inexistência de “*um estudo fundamentado sobre a situação financeira do Município*” (art.º 40.º da LFL), sendo que a violação daquele princípio constitucional está, de acordo com o alegado pela Recorrente, conexionado com aquele normativo – o do art.º 41.º da LFL -, que este Acórdão entende ser inaplicável.

2.2.5. Da alegada violação do art.º 10.º do Código Civil

Alega a Recorrente que a aplicação da nova LFL ao orçamento de 2007, aprovado, em 2006, poderá consubstanciar uma aplicação retroactiva deste diploma, já que o Orçamento de 2007 foi elaborado e aprovado na vigência da anterior LFL, sendo expectável que a sua vigência se desenvolva num ciclo completo de gestão com base nas normas que o viram nascer.

Afigura-se-nos, não fazer qualquer sentido a alegação do invocado erro de direito, porquanto: **(i)** o contrato foi concluído em 23 de Outubro de 2007, sendo que a nova Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro, entrou em vigor em 1 de Janeiro de 2007; **(ii)** o contrato, bem como toda o procedimento que o antecedeu foi outorgado com base naquela Lei; **(iii)** a argumentação aduzida, na economia do presente Acórdão, de



nada releva, dado que o visto ao contrato será recusado com base na inexistência de um “estudo fundamentado da situação financeira do município”, e este teria, naturalmente, que ter em conta o histórico da situação financeira do município dos últimos anos (3 a 5 anos).

3. DECISÃO

Termos em que acordam em julgar o presente recurso improcedente, por não provado,

- a)** Por o contrato em causa se mostrar em desconformidade com o disposto nos nºs 2, 3 e 1 do art.º 40.º da LFL, o que consubstancia a violação directa de normas financeiras, estando ainda eivado do vício de erro nos pressupostos, por inexistir um estudo fundamentado (ou insuficientemente fundamentado) sobre a situação financeira do município, ilegalidade esta que com grande grau de verosimilhança é susceptível de alterar o resultado financeiro do contrato, constituindo tais ilegalidades fundamentos recusa de visto, nos termos dos artigos 44.º, n.º 3, alínea b) e c) da Lei 98/97, de 26/08);
- b)** Mantém-se, em consequência, a recusa do visto ao contrato, mas com fundamentos diversos dos constantes do Acórdão recorrido.

Lisboa, 18 de Julho de 2008

Os Juízes Conselheiros



Tribunal de Contas

Helena Ferreira Lopes

João Figueiredo

Morais Antunes

O Procurador-Geral Adjunto



Recurso Ordinário nº 1/08 – 1ª S

Declaração de Voto

Voto a decisão de julgar o presente recurso improcedente mas com a seguinte fundamentação:

1º Atenta a matéria de facto apurada na 1ª instância, mostrava-se preenchida a estatuição do artigo 41º, nº 3, alínea a) da Lei nº 1/2007, o que exigiria a adopção de um plano de reequilíbrio financeiro municipal e não a contracção de empréstimo para saneamento financeiro, pelo que o contrato em causa nos autos violou os artigos 40º e 41º daquela Lei – normas de natureza financeira e que justificaram a recusa do “visto” como se decidiu, e bem, na 1ª instância;

2º Com a publicação do Decreto-Lei nº 38/08, de 7 de Março, densificaram-se as regras relativas aos regimes jurídicos do saneamento e do reequilíbrio financeiro dos municípios, passando a ser mais exigente a estatuição legal para a declaração do desequilíbrio financeiro estrutural, que já não se satisfaz com a existência de dívidas a fornecedores de montante superior a 50% das receitas totais do ano anterior (artigo 8º do diploma).

Tendo o diploma, como objecto, a densificação das regras dos regimes jurídicos dos artigos 40º e 41º da Lei nº 2/2007, afigura-se-nos que o Decreto-Lei tem natureza interpretativa pelo que se integra na lei interpretada e tem efeitos retroactivos (artigo 13º do Código Civil; Pires de Lima e Antunes Varela. Cod. Civil Anotado, 4ª edição, Vol I, pag. 62).



Tribunal de Contas

De todo o modo, e porque se mantém inalterada a exigência legal de um estudo fundamentado sobre a situação financeira do Município para que os empréstimos contraídos possam ser idóneos ao saneamento financeiro municipal (de cariz conjuntural) – artigos 3º e 4º do Decreto-Lei 38/08 – e constatando-se que inexistente tal estudo fundamentado no procedimento em causa nos autos, como se evidencia no presente Acórdão, também se constata a violação directa de normas financeiras – artigos 3º e 4º do Decreto-Lei nº 38/08, de 7 de Março – justificando a recusa do visto nos termos do disposto no artigo 44º, nº 3, alínea b) da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto.

O Conselheiro Vice-Presidente

(Morais Antunes)