



ACÓRDÃO N.º 14 /08- 21OUT2008-1.ª S-PL

RECURSO ORDINÁRIO N.º 17/2008

(Processo n.º 48/2008)

DESCRITORES:

1. Empréstimo para saneamento financeiro municipal (art.º 40.º da Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro, LFL);
2. DL n.º 12/2008, de 7 de Março, e violação do art.º 12.º do Código Civil;
3. Pressupostos;
4. Estudo fundamentado e sua relevância;
5. Conceitos relativamente indeterminados e sua sindicabilidade;
6. Inexistência de um *estudo fundamentado sobre a situação financeira do Município e suas consequências*”;
7. Vício de violação de lei por erro nos pressupostos e consequente violação directa de norma financeira.

SUMÁRIO:

1. O Acórdão recorrido recusou o visto ao contrato com fundamento nos n.ºs 1 e 2 do art.º 40.º da Lei 2/2007, por considerar que a operação financeira em causa não estava sustentada *num plano apto a operar o saneamento financeiro da autarquia*;



2. O Acórdão recorrido ao referir-se no texto do Acórdão (que não na sua parte decisória) ao DL 38/2008, de 7 de Março, fá-lo como se de uma “recomendação” se tratasse;
3. Dada a correlação de causa e efeito entre a aplicação do DL 38/2008, de 7 de Março, e a invocada violação do art.º 12.º do Código Civil, e mostrando-se inverificada a causa (ou seja a aplicação do DL 38/2008, de 7 de Março), teremos necessariamente que dar como inverificada a alegada violação do art.º 12 do Código Civil;
4. Para que a Assembleia Municipal possa concluir pela existência de *uma situação de desequilíbrio financeiro conjuntural*, é necessário, como refere o n.º 2 do art.º 40.º, que o pedido de empréstimo seja instruído com **(i)** *um estudo fundamentado sobre a situação financeira da autarquia*, já que só esse *estudo* dará aos deputados municipais a noção exacta da situação financeira do município por forma a que a estes a possam qualificar de *situação de desequilíbrio financeiro conjuntural* ou de *desequilíbrio financeiro estrutural* (art.º 41.º da LFL) ou ainda não subsumível em qualquer dessas situações; **(ii)** qualificada a situação financeira como de desequilíbrio financeiro conjuntural, como a que foi proposta, *in casu*, pela Câmara, seguir-se-á a apreciação por parte da Assembleia Municipal do *plano de saneamento financeiro* por aquela



proposto (n.ºs 2 e 3 do art.º 40.º da LFL; cfr. também n.º 2 do art.º 41.º da mesma Lei);

5. Ou seja, a *situação de desequilíbrio financeiro conjuntural* é uma conclusão a retirar do *estudo fundamentado* apresentado pela Câmara à Assembleia Municipal, sendo, por isso, um pressuposto da maior relevância;

6. *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 Assembleia Municipal –, ou seja, quando aquele possa apreender as razões pelas quais se decidiu aprovar aquele estudo e não se decidiu o contrário (por o mesmo, por exemplo, ser obscuro, contraditório, ininteligível, insuficiente);

7. *Um estudo fundamentado*, pelo menos, no que refere ao seu âmbito temporal, é susceptível de ser considerado um conceito relativamente indeterminado;

8. Contudo, tal não obsta a que aquele esteja sempre sujeito ao escrutínio o 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 que, “in casu”, os destinatários da norma são os próprios Municípios;

9. 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 económico-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 – bem como qualificar tal situação como de desequilíbrio financeiro conjuntural ou de qualquer outro tipo –, e com base neste, sendo caso disso, fazer um estudo prospectivo que tenha objectivos correctivos quantificados, calendarizados e controláveis, cujo resultado se traduzirá, na sua vertente financeira, *inter alia*, na Demonstração de Resultados, Balanços e Fluxos de Caixa, previsionais, elaborados de acordo com o POCAL, e respectivos Mapas de suporte;

10. O *Relatório* é omissos em relação à análise económico-financeira do histórico das contas do Município, uma vez que até o próprio ano de 2007 foi, pelo menos, em parte, estimado, ou seja, em bom rigor, não contém um estudo fundamentado;

11. Inexplicavelmente, o *Relatório* não contempla o diagnóstico económico-financeiro de um único exercício económico;

12. O Município parte alegadamente de valores reais relativos a 30 de Setembro de 2007 – 9 meses, portanto – sem sequer



fazer qualquer análise financeira relativa a esses nove meses, o que torna o *Relatório* com base no qual a Assembleia Municipal aprovou o Plano de Saneamento Financeiro de todo infiável e insuficiente com vista a saber quais as razões conducentes à situação financeira do Município;

13. 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);

14. Ou seja, estamos perante um Estudo que de fundamentado nada tem (art.º 125.º do CPA), o que prejudica a apreciação do Plano de Saneamento Financeiro do Município;

15. 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;

14. A Assembleia Municipal, ao ter aprovado o *Relatório de Estudo do Equilíbrio Financeiro Municipal Face à Lei das Finanças Locais* **partiu de um pressuposto errado**, qual seja



o de que tal Relatório continha um estudo fundamentado sobre a situação financeira da autarquia, o que inquina o contrato de empréstimo do vício de violação de lei por erro nos pressupostos – n.º 3 do art.º 40.º da LFL – e se consubstancia na violação directa de norma financeira – n.º2 do art.º 40.º da LFL, constituindo, por isso, fundamento de recusa de visto ao contrato (n.º 3 alínea b) do art.º 44.º da Lei 98/97, de 26/08).



ACÓRDÃO N.º 14 /08- 21OUT2008-1.ª S-PL
RECURSO ORDINÁRIO N.º 17/2008
(Processo n.º 48/2008)

1. RELATÓRIO

1.1. A Câmara Municipal de Castelo de Paiva, inconformada com o Acórdão n.º 58/08, que recusou o visto ao contrato de abertura de crédito até **7.500.000,00** (sete milhões e quinhentos mil euros), pelo prazo global de 12 anos, celebrado entre aquela entidade e a **Caixa Geral de Depósitos, com vista ao Saneamento Financeiro** – Reprogramação da dívida e consolidação de acordo com o “Estudo de Equilíbrio Financeiro” e “Relação de Encargos Assumidos e não Pagos”, conforme Anexo apenso ao presente contrato – vide ponto 3 das Cláusulas Contratuais do contrato, objecto de recusa do contrato – do mesmo veio interpor recurso jurisdicional, concluindo como se segue:

1- O acórdão recorrido alicerçou o seu entendimento num Decreto-Lei que é posterior a todo o processo tendente à obtenção do visto do Tribunal de Contas. De facto, conforme resulta dos factos dados como assentes, o contrato foi concluído em 07 de Janeiro de 2008, portanto



muito antes da entrada em vigor do DL n.º 38/2008, estando por consequência a ser atribuídos efeitos retroactivos ao regime que pelo mesmo é fixado, quando aquele não tem ínsita qualquer norma que lhe atribua tais efeitos. O que desde logo viola o estabelecido no art.º 12.º do Código Civil.

- 2- A LFL não define quais os indicadores que caracterizam uma situação de desequilíbrio financeiro conjuntural, ao contrário do que acontece com a situação de desequilíbrio financeiro estrutural em que tais indicadores estão definidos no n.º 3 do art.º 41.º. Não estando definidos tais indicadores, quer-nos parecer que a Lei transferiu para as Assembleias Municipais, sob propostas das respectivas Câmaras a definição de desequilíbrio financeiro conjuntural, a qual é feita com a aprovação do respectivo estudo e plano de saneamento financeiro.
- 3- Caberá, pois, ao órgão deliberativo, com base na situação concreta do município e tendo por base os princípios legais de equilíbrio e da estabilidade orçamental declarar a situação de desequilíbrio financeiro.
- 4- O plano de saneamento financeiro tem implícito a necessidade do município estabelecer (negociar) prazos de pagamento com os seus fornecedores que conduzam à satisfação plena da dívida no limite do prazo de vencimento. O equilíbrio financeiro, na situação concreta do



Município de Castelo de Paiva, não pode ser enquadrado e medido adentro de uma óptica meramente orçamental exigindo a conciliação temporal entre a despesa comprometida e a exigibilidade da mesma.

- 5- A visão abrangente do equilíbrio financeiro não viola as normas financeiras, as quais, como padrão de medida nuclear devem conduzir à verificação a todo o momento da correlação: Meios monetários ou outros bens fungíveis *versus* Exigibilidade das dívidas vencidas.
- 6- Um plano de saneamento financeiro tem de ser entendido como um processo de cura que com o decorrer do tempo vai restabelecendo a saúde do paciente. O Plano de saneamento financeiro é um processo com um ponto de partida e com um ponto de chegada, sendo relevante cada um dos momentos e vectores, para a consecução do objectivo final, ou seja, o equilíbrio das contas do Município à luz das normas da Lei das Finanças Locais. Este processo de regeneração da situação financeira do Município, uma vez terminado, deve apontar e possibilitar que a partir do seu terminus o Município atinja o equilíbrio financeiro pleno, materializado na satisfação das necessidades financeiras com base em recursos financeiros, sem celebrar novos empréstimos de saneamento financeiro.



- 7- A entidade que elaborou o estudo, credenciada pela Comissão de Mercado de Valores Mobiliários (CMVM) para além, naturalmente, da Ordem dos Revisores Oficiais de Contas exigiu, como condição *sine qua non* que o mesmo assentasse em elementos e situações concretizáveis e verificáveis.
- 8- O estudo apontou, como meta, a definição, identificação e valoração da estrutura económico-financeira do Município a 31 de Dezembro de 2007, conforme a tabela 2 ilustra.
- 9- O plano de saneamento financeiro contém todas as informações, elementos e documentos necessários ao seu acompanhamento, conforme o preceituado no art.º 40.º, n.º 4, alínea c), da Lei das Finanças Locais, em bases sólidas, sustentáveis e verificáveis, com metas concretamente definidas e valoradas, permitindo o controlo da sua execução, mediante relatórios semestrais a remeter para a apreciação do órgão deliberativo.
- 10- O plano de saneamento financeiro é um instrumento verdadeiramente apto a recuperar o equilíbrio financeiro do Município de Castelo de Paiva, dentro das premissas e princípios basilares que o enformam.
- 11- A contratação do empréstimo pretendida, não viola o disposto nos números 1 e 2 do art.º 40.º da LFL, porquanto se encontra sustentado num plano apto a operar o saneamento financeiro, pelo que sendo respeitada esta



norma não existe qualquer tipo de violação financeira que lhe possa ser imputada.

Termos em que requer que o recurso seja julgado procedente, revogando-se o Acórdão recorrido, assim se concedendo o visto ao contrato em causa.

1.2. O Exmo. Procurador-Geral Adjunto emitiu parecer no sentido de ser negado provimento ao recurso, seguindo de perto a argumentação constante do Acórdão recorrido. No que se refere à questão da eventual e alegada “não retroactividade” das normas constantes do DL n.º 38/08, de 7 de Março, diz, entre o mais, o referido Magistrado: *“de assinalar que o douto Acórdão recorrido não se baseou, especificamente, em qualquer das normas para recusar o “Visto” a este contrato, pelo que a sua invocação ...é totalmente descabida e sem sentido útil para uma boa decisão do recurso; depois, porque tendo esse diploma sido citado no texto do douto Acórdão recorrido, isso apenas serviu para enfatizar, ainda mais, o bem fundado da decisão – na medida em que tal diploma veio “densificar” (e, por conseguinte, clarificar) as normas constantes dos artigos 40.º e 41.º da LFL, servindo, pois, para preencher os respectivos conceitos jurídicos, subjacentes àqueles normativos (“desequilíbrio financeiro conjunturall” e “desequilíbrio financeiro estrutural)”*.



1.3. Foram colhidos os vistos legais.

2. DO ACÓRDÃO RECORRIDO

2.1. Dos factos considerados relevantes para a decisão:

1. *O Município de Castelo de Paiva remeteu para fiscalização prévia o contrato de abertura de crédito celebrado entre aquela entidade e a Caixa Geral de Depósitos, S.A., através do qual a Caixa Geral de Depósitos concede ao Município um financiamento até ao montante máximo de €7.500.000,00, pelo prazo global de 12 anos.*

2. Além do referido em 1, relevam para a decisão os seguintes factos evidenciados por informações prestadas no processo:

- a) O contrato foi concluído em 7 de Janeiro de 2008;
- b) O financiamento contratado destina-se a ser utilizado no saneamento financeiro da autarquia, apresentando-se fundamentado no disposto no artigo 40.º da Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro (Lei das Finanças Locais);
- c) O empréstimo consolida as dívidas a fornecedores que constam da Relação de “*Facturas a Liquidar com Empréstimo de Saneamento Financeiro*”, entretanto junta ao processo e constante a fls. 203 e segs., as quais totalizam € 7.500.000,00;



- d) As dívidas constantes da Relação referida na alínea anterior respeitam a valores facturados entre Outubro de 1997 e Abril de 2007, evidenciando atrasos no pagamento a fornecedores que chegam a atingir 10 anos;
- e) A “Relação dos Encargos Assumidos e Não Pagos” apresentada pela autarquia, com referência a 13 de Dezembro de 2007, junta a fls. 49 e segs. do processo, evidencia que, nessa data, o montante por pagar a fornecedores era de € 9.030.392,42, e, através do ofício n.º 003260, de 15 de Abril corrente, (a fls. 198 e segs), a autarquia refere que o Balanço a 31 de Dezembro de 2007 apurou uma dívida a fornecedores de € 9.423.056,99, superior, portanto, ao montante do empréstimo;
- f) A Relação de “*Facturas a Liquidar com Empréstimo de Saneamento Financeiro*”, constante a fls. 203 e segs., contém, aliás, uma relação complementar de facturas em dívida, com a seguinte nota: “*que se destina a suprir eventuais pagamentos de facturas que venham a ocorrer durante o período que medeia o envio dos nossos esclarecimentos e a decisão de V. Exas. sobre a nossa intenção de contrair o empréstimo de Saneamento Financeiro*”. Estas facturas correspondem a dívidas que totalizam o valor de € 174.075,79 e que se venceram entre 23 de Novembro de 2007 e 31 de Dezembro de 2007;



- g)** A receita total do Município em causa no ano de 2007, segundo a informação prestada a fls. 154 e segs., foi de € 10.072.838,76;
- h)** As dívidas a fornecedores representam assim, só pelo saldo das contas 221 e 261 (fornecedores de conta-corrente e imobilizado), mais de 90% do valor total da receita do Município em 2007;
- i)** Da “*Relação dos Encargos Assumidos e Não Pagos*”, junta a fls. 49 e segs., constam dívidas à ADSE vencidas entre 2005 e 2007 (fls. 53 a 61);
- j)** O montante da receita municipal relevante para efeitos do cálculo dos limites de endividamento foi de € 5.807.083,20 (vd. informação a fls. 158);
- k)** Os dados fornecidos pela autarquia indicam que o Município não excede ainda o limite de endividamento a que se refere o n.º 2 do artigo 39.º da Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro;
- l)** No entanto, o seu endividamento líquido total excede largamente o limite fixado no artigo 37.º da mesma Lei, representando mais de 200% das receitas referidas no n.º 1 desse artigo;
- m)** O Plano de Saneamento Financeiro submetido pela Câmara Municipal de Castelo de Paiva à respectiva



Assembleia Municipal foi aprovado por esta em 5 de Dezembro de 2007, por 16 dos seus 30 membros;

- n) Esse Plano está consubstanciado no “*Relatório de Estudo do Equilíbrio Financeiro Municipal face à Lei das Finanças Locais*”, a fls. 33 e segs dos autos, o qual foi elaborado pela Sociedade de Revisores Oficiais de Contas *António Anjos, F. Brandão e Associados*, e consta, em particular, do respectivo ponto 5;
- o) Este Estudo contém a previsão de que, quer durante todo o período de vigência do Plano de Saneamento Financeiro quer no final desse período, continuarão a subsistir dívidas a fornecedores entre os montantes de € 2.696.161,00 e €5.096.161,00, representando aproximadamente entre 22 e 45% das receitas dos anos precedentes (cfr. Quadros 1,2 e 3 a fls. 46 a 48 do processo).

2.2. Dos fundamentos de direito, com base nos quais se fundamentou o Acórdão recorrido para recusar o visto ao contrato:

A recusa do visto ao contrato, fundamentou-se, no essencial, nos argumentos que, em síntese, se passam a transcrever:



- O empréstimo em causa, por se destinar ao saneamento financeiro, enquadra-se num dos tipos possíveis de empréstimos municipais de longo prazo e pode destinar-se à consolidação de dívidas a fornecedores, as quais, no caso, vêm claramente identificadas.
- O Município veio requerer a concessão de visto ao contrato de abertura de crédito em apreço, por entender que se encontra numa situação de desequilíbrio financeiro conjuntural subsumível ao disposto no n.º 1 do art.º 40.º da Lei n.º 2/2007;
- Nos termos do art.º 40.º, designadamente dos seus nºs 1, 2, 3 e 6, os municípios devem contrair empréstimos para saneamento financeiro, desde que:

“i. ... a autarquia se encontre numa situação de desequilíbrio financeiro conjuntural;

ii. ... se contraia um empréstimo para “saneamento financeiro”, abrangendo a reprogramação da dívida e a consolidação de passivos;

iii. seja estabelecido um plano de saneamento financeiro para o período a que respeita o empréstimo;



- iv. o resultado da operação não aumente o endividamento líquido do município;
 - v. o plano de saneamento seja aprovado na Câmara e na Assembleia Municipal, por maioria absoluta dos membros em efectividade de funções;
 - vi. o empréstimo não exceda um prazo de 12 anos e um período máximo de diferimento de 3 anos.”
- Verificam-se “**os pressupostos referidos em v. e vi**”;
 - “No que respeita à caracterização da situação de desequilíbrio financeiro conjuntural, verifica-se que a Lei n.º 2/2007 não definiu os critérios nem os indicadores para o efeito, embora tenha referido alguns critérios para a declaração de desequilíbrio financeiro estrutural prevista no artigo 41.º.”;
 - “Esta situação veio a ser melhor clarificada pelo Decreto-Lei n.º 38/2008, de 7 de Março, diploma que, tal como se refere no seu artigo 1.º, “densifica as regras referentes aos regimes jurídicos do saneamento financeiro municipal e do reequilíbrio financeiro municipal, previstos nos artigos 40.º e 41.º da Lei das Finanças Locais”;



- *“A situação financeira do Município de Castelo de Paiva caracteriza-se pela existência de vários indicadores de desequilíbrio financeiro estrutural, quer nos termos do artigo 41.º da Lei das Finanças Locais, quer de acordo com o Decreto-Lei entretanto publicado:*
 - i. Existência de dívida a fornecedores de montante superior a 50% das receitas totais do ano anterior (vd. ponto 2.h) deste Acórdão);*
 - ii. Incumprimento reiterado de dívidas ao Sistema de Protecção Social aos Funcionários e Agentes da Administração Pública (ADSE) (vd. ponto 2.i) deste Acórdão);*
 - iii. Endividamento líquido superior a 175% das receitas previstas no n.º 1 do artigo 37.º da Lei das Finanças Locais (vd. ponto 2. l) deste Acórdão);*
 - iv. Prazo médio de pagamento a fornecedores superior a seis meses (vd. ponto 2. d) deste Acórdão).”;*

- *“Alguns destes indicadores permitem, inclusivamente, que o Ministro das Finanças e o Ministro que tutela as autarquias locais declarem a situação de ruptura financeira, nos termos do n.º 3 do referido artigo 41.º.”;*



- “Os empréstimos e as operações realizadas ao abrigo do artigo 40.º da Lei das Finanças Locais devem permitir obter o saneamento financeiro da autarquia (...). Ou seja, devem permitir conseguir que as receitas municipais, incluindo as provenientes de empréstimos contratados dentro dos parâmetros e limites legais, sejam suficientes para financiar **todas** as despesas e compromissos assumidos¹.”;
- “Ora, conforme já se referiu no ponto 2.o) deste Acórdão, as projecções do Plano de Saneamento Financeiro junto ao processo apontam para que, quer durante todo o período de vigência do Plano de Saneamento Financeiro quer no final desse período, continuarão a subsistir no Município de Castelo de Paiva dívidas a fornecedores entre os montantes de € 2.696.161,00 e €5.096.161,00 (cfr. Quadros 1,2 e 3 a fls. 46 a 48 do processo). Estes montantes representam aproximadamente entre 22 e 45% das receitas dos anos precedentes, crescendo a partir de 2012 e atingindo o valor máximo em 2015 e nos anos subsequentes.”;
- “Ora, os Quadros referidos evidenciam que os montantes de dívidas a fornecedores contribuem, em todos os anos do período projectado, para o endividamento líquido, não tendo, portanto, correspondência em receita, e que, de 2012 a 2015,

¹ Nesta medida, as operações de saneamento financeiro e as de reequilíbrio financeiro, sendo diversas quanto aos pressupostos, procedimentos e instrumentos aplicáveis, têm, a final, o mesmo objectivo.



se prevê satisfazer um montante significativamente inferior ao montante facturado, o que corresponde a um aumento do investimento sem que esteja assegurado o financiamento dos compromissos assumidos.”;

- *“Para além disso, mantendo-se 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, está mesmo prejudicada a caracterização da situação como de desequilíbrio financeiro conjuntural, primeiro pressuposto da realização desta operação.”;*
- *“Ainda no que respeita ao Plano de Saneamento Financeiro, importaria que o mesmo contivesse os elementos necessários à identificação e concretização das medidas preconizadas de contenção de despesa e maximização de receitas e à quantificação do respectivo impacto, de modo a que se pudesse compreender de que forma vai ser desenvolvido o esforço de reposição do equilíbrio financeiro e a que se pudesse vir a proceder ao acompanhamento e controlo previstos no artigo 40.º, n.ºs 4, 5 e 7, da Lei das Finanças Locais”;*
- *“Refira-se que o Decreto-Lei n.º 38/2008, de 7 de Março, veio precisamente confirmar a estrita necessidade de*



especificação, calendarização, quantificação e projecção dos impactos das medidas constantes do Plano de Saneamento Financeiro, definindo com precisão qual deve ser o seu conteúdo. Desta forma, qualquer reformulação do Plano de Saneamento Financeiro deve seguir o disposto neste diploma legal.”

Conclui, assim, “*inter alia*”, o Acórdão recorrido que, o presente contrato de empréstimo “*viola os n.ºs 1 e 2 do art.º 40.º da Lei n.º 2/2007, na medida em que a operação realizada não está sustentada num plano apto a operar o saneamento financeiro da autarquia*”, verificando-se, por isso, o fundamento de recusa do visto previsto na alínea b) do n.º 3 do art.º 44.º da Lei 98/97, de 26 de Agosto.

2.3. Da existência de fundamento de recusa de visto ao contrato, por este violar os n.ºs 1 e 2 do art.º 40.º da Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro (LFL) – Conclusões 1, 2 e 3.

2.3.1. 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.



Este contrato foi instruído e fundamentou-se num “*Relatório de Estudo do Equilíbrio Financeiro Municipal face à Lei das Finanças Locais*”, efectuado por uma Sociedade de Revisores Oficiais de Contas, a solicitação da Câmara e assumido por esta, tendo, posteriormente sido aprovado pela respectiva Assembleia Municipal (n.ºs 2 e 3 do art.º 40.º da LFL).

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

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

Ou seja, o que o julgador deve decidir é o contrato de empréstimo tal como o mesmo é presente a Tribunal, pelo que o Acórdão a proferir apenas incidirá sobre o pedido talqualmente este foi formulado pelo Município.



Por outras palavras: a procedência ou improcedência do recurso jurisdicional ora interposto cingir-se-á à verificação dos pressupostos e formalidades constantes do art.º 40.º da LFL,

2.3.3. Do invocado erro de julgamento consubstanciado no facto de o Acórdão recorrido ter alicerçado o seu entendimento com base num diploma – o DL 38/2008, de 7 de Março – que, à data do contrato – 7 de Janeiro de 2008 – ainda não se encontrava em vigor, o que viola o art.º 12.º do Código Civil.

Vejamos se assiste razão à Recorrente.

Da interpretação do Acórdão recorrido, afigura-se-nos que este recusou o visto ao contrato, por o mesmo violar o disposto nos “*n.ºs 1 e 2 do art.º 40.º da Lei n.º 2/2007.*”.

Entendeu, assim, aquele aresto, que a operação financeira em causa não estava sustentada “*num plano apto a operar o saneamento financeiro da autarquia*”, verificando-se, por isso, o fundamento de recusa do visto previsto na alínea b) do n.º 3 do art.º 44.º da Lei 98/97, de 26 de Agosto – vide ponto 5. das Conclusões daquele aresto.

Todas as restantes afirmações contidas naquele ponto 5. das Conclusões do Acórdão recorrido são asserções² que mais não servem do que para acentuar o bem fundado da recusa do visto, mas

² V.g. “Verificam-se no caso as situações referidas nas alíneas a) e b) ii) do n.º 3 do art.º 41.º da Lei 2/2007”



Tribunal de Contas

que não constituem, na sua essência, os fundamentos pelos quais se recusou o visto ao contrato.

Mas mais relevante do que isso, em nenhum parágrafo do ponto 5. das Conclusões daquele aresto se refere que se recusou o visto com fundamento no incumprimento do disposto no art.º 4.º, n.º 2, do DL n.º 38/2008, de 7 de Março³.

A nosso ver, as premissas fundamentadoras de que o Acórdão recorrido parte para depois, através de factos, concluir pela recusa do visto ao contrato, são, no essencial – e para o que agora cumpre decidir quanto ao invocado erro de julgamento – os/as seguintes:

Premissas:

- “*Os empréstimos e as operações realizadas ao abrigo do artigo 40.º da Lei das Finanças Locais devem permitir obter o saneamento financeiro da autarquia (...). Ou seja, devem permitir conseguir que as receitas municipais, incluindo as provenientes de empréstimos contratados dentro dos parâmetros e limites legais, sejam suficientes para financiar **todas** as despesas e compromissos assumidos.*”;

³ Este diploma tem por objecto densificar “*as regras referentes aos regimes de saneamento financeiro municipal e do reequilíbrio financeiro municipal, previstos nos art.º 40.º e 41.º da Lei das Finanças Locais, aprovada pela Lei n.º 2/2007 (LFL), e regulamentada o Fundo de Regularização Municipal, consagrado no art.º 42.º da LFL*” (cfr. art.º 1.º e 4.º, nºs 1 e 2, do referido Diploma)



- O Plano de Saneamento Financeiro, deve conter *“os elementos necessários à identificação e concretização das medidas preconizadas de contenção de despesa e maximização de receitas e à quantificação do respectivo impacto, de modo a que se pudesse compreender de que forma vai ser desenvolvido o esforço de reposição do equilíbrio financeiro e a que se pudesse vir a proceder ao acompanhamento e controlo previstos no artigo 40.º, n.ºs 4, 5 e 7, da Lei das Finanças Locais”*.

Factos:

- Conforme resulta do ponto 2.o) do probatório: *“as projecções do Plano de Saneamento Financeiro junto ao processo apontam para que, quer durante todo o período de vigência do Plano de Saneamento Financeiro quer no final desse período, continuarão a subsistir no Município de Castelo de Paiva dívidas a fornecedores entre os montantes de € 2.696.161,00 e €5.096.161,00 (cfr. Quadros 1,2 e 3 a fls. 46 a 48 do processo). Estes montantes representam aproximadamente entre 22 e 45% das receitas dos anos precedentes, crescendo a partir de 2012 e atingindo o valor máximo em 2015 e nos anos subsequentes.”*.
- *“ (...) , os Quadros referidos evidenciam que os montantes de dívidas a fornecedores contribuem, em todos os anos do período projectado, para o endividamento líquido, não tendo,*



portanto, correspondência em receita, e que, de 2012 a 2015, se prevê satisfazer um montante significativamente inferior ao montante facturado, o que corresponde a um aumento do investimento sem que esteja assegurado o financiamento dos compromissos assumidos.”.

Conclui-se, por isso, que a manutenção de “*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*”, prejudica “*a caracterização da situação como de desequilíbrio financeiro conjuntural, primeiro pressuposto da realização desta operação.*”.

É certo que o Acórdão recorrido refere a dado ponto que “*.....o Decreto-Lei n.º 38/2008, de 7 de Março, veio precisamente confirmar a estrita necessidade de especificação, calendarização, quantificação e projecção dos impactos das medidas constantes do Plano de Saneamento Financeiro, definindo com precisão qual deve ser o seu conteúdo. Desta forma, qualquer reformulação do Plano de Saneamento Financeiro deve seguir o disposto neste diploma legal.*”, **mas fá-lo, a nosso ver, como se de uma espécie de “recomendação” se tratasse, já que, de acordo com o aí**



referido, só com a especificação, calendarização, quantificação do Plano de Saneamento Financeiro e projecção dos impactos das medidas constantes do Plano de Saneamento Financeiro, se poderá aferir do bem ou mal fundado do Plano de Saneamento Financeiro.

Ou seja, o Acórdão recorrido, ao referir-se ao DL 38/2008, de 7 de Março, mais não faz do que reafirmar, por outras palavras, o que já constava da 2.º premissa atrás enunciada, a de que o Plano de Saneamento Financeiro deve conter todos “*os elementos necessários à identificação e concretização das medidas preconizadas de contenção de despesa e maximização de receitas e à quantificação do respectivo impacto, de modo a que se pudesse compreender de que forma vai ser desenvolvido o esforço de reposição do equilíbrio financeiro e a que se pudesse vir a proceder ao acompanhamento e controlo previstos no artigo 40.º, n.ºs 4, 5 e 7, da Lei das Finanças Locais*”.

Podemos, pois, e de uma “assentada”, concluir o seguinte:

a) O Acórdão recorrido não recusou o visto ao contrato com fundamento no DL 38/2008, de 7 de Março;



b) Dada a correlação de causa e efeito entre a aplicação do DL 38/2008, de 7 de Março, e a violação do art.º 12.º do Código Civil, e mostrando-se inverificada a causa (ou seja a aplicação do DL 38/2008, de 7 de Março), teremos necessariamente que dar como inverificada a alegada violação do art.º 12 do Código Civil;

b) À recusa do visto ao contrato está subjacente a inexistência de um Plano de Saneamento Financeiro fundamentado ou insuficientemente fundamentado, na medida em que este não permite concluir com verosimilhança que do resultado da presente operação financeira não irá resultar um aumento do endividamento líquido do Município.

Improcede, assim, o invocado erro de julgamento.

2.3.4. O Acórdão recorrido refere que os Municípios que se encontrem em situação de desequilíbrio conjuntural devem lançar mão do instrumento denominado de “Saneamento financeiro municipal”, previsto no art.º 40.º da LFL, quando se verifiquem os seguintes pressupostos:

“i. Que a autarquia se encontre numa situação de desequilíbrio financeiro conjuntural;

i. Que se contraia um empréstimo para “saneamento financeiro” abrangendo a reprogramação da dívida e a consolidação de passivos financeiros;



- ii. Que seja estabelecido um plano de saneamento financeiro para o período a que respeita o empréstimo.*
- iii. Que o resultado da operação não aumente o endividamento líquido do município;*
- iv. Que o plano de saneamento financeiro seja aprovado pela Câmara e na Assembleia Municipal, por maioria absoluta dos seus membros em efectividade de funções;*
- v. Que o empréstimo não exceda um prazo de 12 anos e um período de deferimento de 3 anos.”.*

2.3.5. Apreciação crítica dos pressupostos enumerados no Acórdão recorrido.

Uma das primeiras questões a que se terá que responder é qual é o elemento probatório que o Município tem que carrear, em sede de procedimento administrativo e, conseqüentemente, em sede de fiscalização prévia, para lançar mão do instrumento financeiro previsto no art.º 40.º da LFL.

Na verdade, para que a Assembleia Municipal possa concluir pela existência de “*uma situação de desequilíbrio financeiro conjuntural*”, é necessário, como refere o n.º 2 do art.º 40.º, que o pedido de empréstimo seja instruído com **(i)** “*um estudo*



fundamentado sobre a situação financeira da autarquia”, já que só esse “*estudo fundamentado*” dará aos deputados municipais a noção exacta da situação financeira do município por forma a que a estes a possam qualificar de “*situação de desequilíbrio financeiro conjuntural*”; (ii) qualificada a situação financeira naqueles termos, segue-se uma nova fase que é a apreciar aquele estudo, aprovando, ou não, o “*plano de saneamento financeiro*” proposto pela Câmara (n.ºs 2 e 3 do art.º 40.º da LFL).

Ou seja, a “***situação de desequilíbrio financeiro conjuntural***” é uma conclusão a retirar do “***estudo fundamentado***” apresentado pela Câmara à Assembleia Municipal, sendo, por isso, um pressuposto da maior relevância.

2.3.6. Da existência do pressuposto que o legislador denominou como “*estudo fundamentado*” e, caso exista, da fundamentação do mesmo.

Como resulta do atrás exposto um dos pressupostos para aprovação pela Assembleia Municipal do contrato de empréstimo



para saneamento financeiro é a existência de um estudo fundamentado sobre a situação financeira da autarquia e 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 Assembleia Municipal -, ou seja, quando aquele possa apreender as razões pelas quais 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 (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, no que ao seu âmbito temporal se refere, cuja definição confere à Administração uma certa margem de liberdade no seu preenchimento.



Mas também é verdade que **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 quando possam ser densificados com elementos da experiência comum que qualquer cidadão normalmente diligente possui, sendo certo que, in casu, o destinatário da norma 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 económico-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** – bem como qualificar tal situação como de desequilíbrio financeiro conjuntural –, **e com base neste fazer-se um estudo prospectivo que tenha objectivos correctivos quantificados, calendarizados e controláveis**, cujo resultado se traduzirá, na sua vertente financeira, *inter alia*, na Demonstração de Resultados, Balanços e Fluxos de Caixa,



previsionais, elaborados de acordo com o POCAL, e respectivos Mapas de suporte.

Este estudo prospectivo, que se há-de traduzir no denominado Plano de Saneamento financeiro, deve ser apresentado por 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**.

2.3.6.1. Da existência de um estudo fundamentado sobre a situação financeira da autarquia (cfr. “*Relatório de Estudo do Equilíbrio Financeiro Municipal Face à Lei das Finanças Locais*”).

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 –, **cumpe-nos dizer o seguinte:**

a) De acordo com o denominado “*Relatório de Estudo do Equilíbrio Financeiro Municipal Face à Lei das Finanças Locais*” (doravante designado por Relatório) “*Para o cálculo do*



*endividamento e da análise económico-financeira, foi considerado como suporte informativo o balancete **reportado a 30 de Setembro de 2007***”, sendo certo – acrescentamos nós – que nem sequer esse balancete consta do Relatório ou dos documentos que o fundamentam.

E logo a seguir, diz aquele Relatório:

“Para a estimativa dos valores para o final do ano de 2007, no respeitante a custos e proveitos, bem como o montante de investimento em imobilizado e respectivas participações financeiras, foram considerados os objectivos do ano, tendências verificadas a 30 de Setembro, os valores históricos dos municípios e as alterações de limites verificadas.” (ponto 2.1. do referido Relatório; o evidenciado a negrito é nosso).

b) Ora, conforme se pode ver do referido Relatório não estão sequer enunciados os “*objectivos do ano*” de 2007, pelo que se fica sem saber a que “*objectivos*” se reporta nem se estes, na realidade, existem;

c) De resto, se o Município fizesse alguma ideia de como resolver a sua situação estrutural económico-financeira não pressuporia a manutenção do *statu quo* em matéria de custos e proveitos. É isso que resulta da leitura das alíneas c) e d) do ponto 4.4.1. do Relatório, quando aí se refere que “*na determinação da evolução económico-financeira 2007-2020 foram considerados como pressupostos:*



(...)

“c) *A permanência da estrutura de custos e proveitos ajustada pela inflação prevista*”;

d) *Indexação das principais rubricas de custos e proveitos a uma taxa de crescimento médio anual de 2%,*”;

d) Ou seja, é objectivo do Município manter aquelas rubricas constantes e imutáveis em termos reais, o que só se pode compreender dado este não ter feito o diagnóstico económico-financeiro por forma a identificar a origem das dificuldades financeiras com que se debate;

e) O Relatório é totalmente omissos no que se refere aos pressupostos das “*tendências verificadas a Setembro de 2007*”;

f) O Relatório apenas se reporta a um momento relativo ao ano de 2007, ou seja, a 30 de Setembro de 2007;

g) Pontualmente, e sempre por reporte a um alegado balancete de 30 de Setembro de 2007 para estimar custos e proveitos reportados a 31 de Dezembro de 2007, importa referir os seguintes aspectos: (i) na Tabela 2, com base na qual se efectuaram as projecções para o *terminus* do empréstimo, que consta do Quadro I, verifica-se que os Fornecimentos, os Serviços Externos, as Transferências e Subsídios, os Custos e Perdas Financeiros, os Custos e Perdas Extraordinários, as Vendas e Prestação de Serviços, os



Impostos e Taxas, bem como os Proveitos e Ganhos Financeiros, foram todos incrementados em 33,33%, não se alcançando que hipotéticos *objectivos* do ano e *tendências* verificadas a 30 de Setembro de 2007 subjazem a tais incrementos, uma vez que, para além de não constarem do referido *Relatório*, não se vislumbra como é que os incrementos de custos justificam um pedido de saneamento financeiro; **(ii)** não se mostra justificado como é que 8 das 13 rubricas estimadas da referida Tabela cresçam uniformemente a 33,33%; **(iii)** não se mostra igualmente justificado como é que, em 3 meses, as Compras e os Investimentos Via Administração Directa tenham sido estimados pressupondo um crescimento de 82%; **(iv)** também não se entende como é que os Custos com Pessoal apresentam, em 3 meses⁴, um crescimento de 43,11%, o que representa um crescimento superior a 9% das despesas com o Pessoal e, portanto, muito superior à taxa de inflação utilizada nas projecções efectuadas (2%)⁵; **(v)** também não se entende como é que os “proveitos e Ganhos Extraordinários” tenham sido estimados pressupondo um aumento de 80,6%, sendo certo que o *Relatório* é omissivo quanto aos pressupostos que subjazem a esse crescimento.

⁴ Isto mesmo considerando o subsídio respectivo

⁵ Será que pretendem aumentar o pessoal em termos reais? Será que pretendem aumentar o quadro de Pessoal? Será que prevêem um grande aumento de horas extraordinárias? Ou será que fizeram uma extrapolação “ad hoc” à qual não subjazem quaisquer objectivos?



Não se mostram, por isso, identificados quais os pontos fortes e fracos da situação económico-financeira do Município, à data da realização do *Relatório*, com base no qual a Assembleia Municipal aprovou o dito *Relatório*; em linguagem comum, ficamos sem saber o que o Município fez, ou não fez – e não devia ter feito – para projectar para Dezembro de 2007 um saldo a fornecedores correspondente a um prazo de pagamento de cerca de 687 dias⁶.

Dito de outro modo:

- O Relatório é omissos em relação à análise económico-financeira do histórico das contas do Município, uma vez que até o próprio ano de 2007 foi, pelo menos, em parte, estimado, ou seja, em bom rigor não contém um estudo fundamentado;
- **Inexplicavelmente, o Relatório não contempla o diagnóstico económico-financeiro de um único exercício económico;**
- Ou seja, o *Relatório* carece, assim, do suporte necessário para que o Tribunal e até a própria Assembleia Municipal se pronunciem sobre a bondade do plano de saneamento financeiro;

⁶ (Saldos Forn.C/C+Forn.Imob.) / (Aumentos de Facturação de Forn.c/c+Aumentos de Facturação de Forn.Imob.) *365 =687 dias.



- Admitindo que a **Assembleia Municipal** tivesse, ao menos, um conhecimento empírico de que a situação económico-financeira do Município era “preocupante”, esta, com base no dito *Relatório*, **não podia, em bom rigor, pronunciar-se fundamentadamente sobre se o instrumento de saneamento aplicável era o previsto no art.º 40.º da LFL ou o do art.º 41.º da mesma Lei;**
- Na verdade, 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?

Em síntese:

1. O Município parte alegadamente de valores reais relativos a 30 de Setembro de 2007 – 9 meses, portanto – sem sequer fazer qualquer análise financeira relativa a esses nove meses, o que torna o Relatório com base no qual a Assembleia Municipal aprovou o Plano de Saneamento Financeiro de todo infiel e insuficiente com vista a saber



quais as razões conducentes 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)⁷, 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 prejudica a apreciação do Plano de Saneamento Financeiro do Município;**
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;

⁷ 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.



5. A Assembleia Municipal, ao ter aprovado o “*Relatório de Estudo do Equilíbrio Financeiro Municipal Face à Lei das Finanças Locais*” **partiu de um pressuposto errado**, qual seja o de que tal Relatório continha um estudo fundamentado sobre a situação financeira da autarquia, **o que inquina o contrato do vício de violação de lei por erro nos pressupostos** – n.º 3 do art.º 40.º da LFL – **e se consubstancia na violação directa de norma financeira** – n.º 2 do art.º 40.º da LFL.
6. **Fica, assim, prejudicado o conhecimento das restantes conclusões.**

3. DECISÃO

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

- a) Por o contrato em causa se mostrar eivado de vício de violação de lei por erro nos pressupostos – inexistência de um estudo fundamentado – o que se consubstancia na violação directa de norma financeira, atento o disposto n.º 2 do art.º 40.º da LFL, e constitui fundamento de recusa de visto, nos termos dos artigos 44.º, n.º 3, alínea b) da Lei 98/97, de 26/08);
- b) Mantém-se, em consequência, a recusa do visto ao contrato, embora com fundamentos diversos dos constantes do Acórdão recorrido.



Registe e notifique.

*

Transitado, conclua.

Os Juízes Conselheiros

Helena Ferreira Lopes

João Figueiredo, com declaração de voto que anexo.

Morais Antunes, com declaração de teor idêntico à
subscrita pelo Conselheiro João Figueiredo.

O Procurador-Geral Adjunto

Lisboa, 21 de Outubro de 2008



DECLARAÇÃO

Processo nº 48/2008

Concordo com o acórdão, julgando improcedente o recurso e mantendo a recusa de visto. Contudo, tal recusa apoia-se fundamentalmente nas razões invocadas no acórdão recorrido, com o qual concordo, sem prejuízo dos novos fundamentos agora indicados.

Lisboa, 21 de Outubro de 2008.

O Juiz Conselheiro

João Figueiredo