



ACÓRDÃO N.º 26/2008 - 19.Fev.2008 - 1ªS/SS

(Processo n.º 1598/2007)

## SUMÁRIO:

1. Nos termos do n.º 1 do art.º 40.º da Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro, 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 nível de endividamento líquido dos municípios (cfr. art.º 33.º, n.º 1 da Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro e art.º 39.º, n.º 2 da Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro).
2. De acordo com n.º 2 do referido preceito legal os pedidos de empréstimo para saneamento dos municípios devem ser instruídos com um Estudo Fundamentado sobre a Situação Financeira da autarquia e com um Plano de Saneamento Financeiro, para o período a que respeita o empréstimo.
3. A insuficiência e a falta de sustentabilidade do Plano de Saneamento Financeiro têm por consequência o não preenchimento do condicionalismo previsto no art.º 40.º da Lei n.º 2/2007, ou seja, a falta de verificação dos pressupostos conducentes à caracterização da situação financeira do município como sendo de *desequilíbrio conjuntural*, e, por isso, a falta de preenchimento das condições necessárias para o recurso ao presente empréstimo, enquanto



# Tribunal de Contas

---

instrumento recuperador do equilíbrio das finanças municipais, num quadro de saneamento financeiro.

4. A violação do disposto no art.º 40.º da citada Lei, norma de inquestionável natureza financeira, constitui, nos termos do art.º 44.º, n.º 3, al. b) da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, fundamento para a recusa de visto.

**Conselheiro Relator:** António M. Santos Soares



Mantido pelo acórdão nº 18/08,  
de 16/12/08, proferido no  
recurso nº 07/08

## ACÓRDÃO N° 26 /08 - 19. FEV. 08 – 1ª S/SS

**Proc. nº 1598/07**

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

### **I – RELATÓRIO**

O **Município de Lisboa** remeteu a este Tribunal, para efeitos de fiscalização prévia, o contrato de abertura de crédito, celebrado em 7 de Dezembro de 2007, com a **Caixa Geral de Depósitos, SA**, até ao montante de € 360.000.000,00 e destinado ao saneamento financeiro do Município.

### **II – MATÉRIA DE FACTO**

Para além do referido acima, relevam para a decisão os seguintes factos, que se dão por assentes:

- A) Em 03-10-2007 a Câmara Municipal de Lisboa (CML) aprovou, por maioria, uma proposta (Proposta nº 337/CM/2007), subscrita



pelo seu Presidente e pelo Vereador do Pelouro, no sentido de ser submetida à Assembleia Municipal, a aprovação do estudo e plano de saneamento financeiro do Município, bem como o lançamento de uma consulta com vista à contratação de um empréstimo de saneamento até ao montante de 500 milhões de euros, nos termos definidos pelo artigo 40º da Lei nº 2/2007 de 15 de Janeiro;

**B)** A Assembleia Municipal aprovou, por maioria, o estudo e o plano de saneamento financeiro, em 16-10-2007;

**C)** Em 19-10-2007, o Município, através do ofício-circular nº C-965/DMF/DEPF/, procedeu à consulta a 39 instituições financeiras, tendo em vista a contratação do empréstimo referido na alínea A), nas seguintes condições:

1. Montante – Até 500 milhões de euros (a CML reserva-se o direito de não utilizar a totalidade do empréstimo, sem custos adicionais ou qualquer outra prestação);
2. Prazo – 12 anos;
3. Prazo de utilização – *Tranche de 360 milhões*: até 3 meses após a data do visto do Tribunal de Contas;  
*Tranche de 140 milhões*: até 2 anos após a data do visto do Tribunal de Contas.
4. Taxa de juro para a tranche de 360 milhões:
  - Taxa variável, com base na *Euribor* a 6 meses;
  - Taxa fixa com as seguintes variantes:  
Taxa fixa a 5 anos, com as condições indicativas para o restante prazo da operação e taxa fixa para o prazo total da operação (12 anos).
5. Taxa de juro para a tranche de 140 milhões: taxa variável, com base na *Euribor* a 6 meses;
6. Deveria ser apresentada uma proposta de cobertura de risco de taxa de juro associada às condições de financiamento subscritas, reservando-se a CML o direito de adjudicar autonomamente a proposta de financiamento e de cobertura, respectivamente.



- D)** Apresentaram proposta 22 instituições financeiras, tendo sido seleccionadas, para negociação directa, as propostas da *Caixa Geral de Depósitos (CGD)*, da *Goldmann Sachs Internacional*, do *Deutsche Bank*, do *Millenium BCP* em consórcio com o *DZ Bank*, do *Barclays Bank* e do *Banco Efisa, SA* em consórcio com a *Lehmna Brothers*;
- E)** A CML aprovou, em 22-11-2007, por maioria, a proposta (Proposta nº 493/2007), subscrita pelo seu Presidente e pelo Vereador do Pelouro, no sentido de ser submetida à Assembleia Municipal, a contratação de um empréstimo junto da CGD, a afectar à consolidação da dívida de curto prazo nas seguintes condições:
- 1) *1ª tranche*, no valor global de 360 milhões de euros, com um período de carência de 3 anos, prazo de reembolso de 9 anos e taxa de juro de 0,09% sobre a *Euribor* a 6 meses;
  - 2) *2ª tranche*, no valor de 40 milhões de euros, a utilizar única e exclusivamente:
    - Nas condições previstas no Plano de Saneamento Financeiro, aprovadas pela Assembleia Municipal em 16-10-2007;
    - No prazo de 2 anos a contar da data do visto do Tribunal de Contas;
    - Se e quando se tornem certas, líquidas e exigíveis as dívidas emergentes de compromissos assumidos em data anterior a 1-8-2007;
- F)** A Assembleia Municipal, em sessão realizada em 11-12-2007, aprovou, por maioria absoluta, o contrato de empréstimo para saneamento financeiro, sob a proposta da CML nº 493/07, referida na alínea anterior;
- G)** A remessa, a este Tribunal, do contrato de abertura de crédito, para efeitos de fiscalização prévia, referida na alínea **A)**, veio acompanhada do Plano de Saneamento Financeiro constante de folhas 14 a 85 do processo, - o qual se dá aqui por inteiramente reproduzido, para todos os efeitos legais - bem como de dois pareceres jurídicos;



**H)** A situação do Município, em termos de endividamento, e segundo informação da Direcção-Geral das Autarquias Locais (DGAL), reportada a 31-12-2006, é a seguinte:

**1 – Endividamento de médio e longo prazo** – artigo 33º, nº1, da Lei nº 53-A/2006 de 29 de Novembro:

- Limite (100% dos fundos + receitas municipais) - €329.337.369
- Capital em dívida de médio e longo prazos não excepcionado - € 207. 658. 319
- *Saldo disponível* - € 121. 679. 050

**2 – Endividamento líquido:**

- Limite (125% dos fundos + receitas municipais de 2006) - € 411. 671.711,00
- Endividamento líquido não excepcionado - € 374. 687. 770,00
- *Saldo disponível* - € 36. 983. 941,00

**I)** Segundo informação prestada pelo Município, a situação deste, em termos de endividamento, e reportada a 17-12-2007, é a seguinte:

**1 – Endividamento de médio e longo prazo** – artigo 33, nº1, da Lei nº 53-A/2006 de 29 de Novembro:

- Limite (100% dos fundos + receitas municipais de 2006) - € 336. 577. 989,78
- Capital em dívida de médio e longo prazo não excepcionado - € 223.020.089,05 <sup>1</sup>
- *Saldo disponível* - € 113.557.900,73

**2 – Endividamento líquido:**

- Limite (125% dos fundos + receitas municipais) - € 420. 722. 487,23

---

<sup>1</sup> Não foram considerados os valores em dívida à SIMTEJO e à PARQUE EXPO, objecto de contratos de cessão de créditos.



- Endividamento líquido não excepcionado - € 397. 676. 322,35
- *Saldo disponível* - € 23. 046. 164,88

**J)** O empréstimo destina-se a liquidar as dívidas incluídas no projecto de saneamento financeiro que, em 31-07-2007, totalizavam o valor de € 360.874.091,74 (fols. 74 dos autos) e que, em 31-12-2007, totalizavam o valor de € 295.927.696,74, ou seja menos € 64.946.395,00 que em 31-07-2007 (fols. 717 dos autos – ofº do município com a refª OF/77/DMF/08);

**K)** Solicitados ao Município de Lisboa alguns esclarecimentos necessários para a avaliação da legalidade do contrato submetido a fiscalização prévia, veio o mesmo informar, em 10-1-2007, o seguinte, relativamente ao que consta da alínea anterior deste probatório:

1. O valor de € 295.927.696,74 inclui dívidas relativas a contratos de fornecimento de bens e de prestação de serviços, dívidas a empresas municipais tituladas por contratos programa (pagamento de subsídios e indemnizações compensatórias), dívidas a Juntas de Freguesia tituladas por protocolos (subsídios) (fols. 717 dos autos – ofº OF/77/DMF/08 – anexo I – quadro resumo por conta razão) e dívidas de outra natureza;
2. O valor dos subsídios em dívida para com as empresas municipais era, em 31-12-2007, de € 38.021.658,57 (fols. 717 dos autos – ofº OF/77/DMF/08 – anexo I – quadro resumo por conta razão).
3. O valor em dívida para com as Juntas de Freguesia era, em 31-12-2007, de € 789.743,78 (fols. 717 dos autos – ofº OF/77/DMF/08 – anexo I – quadro resumo por conta razão).

**L)** Solicitados esclarecimentos complementares ao Município de Lisboa, nomeadamente para que concretizasse as medidas a adoptar no âmbito do Plano de Saneamento Financeiro, com vista à obtenção receitas estruturais para o período de 2008 a 2012, bem como à redução de encargos para o mesmo período, veio a Directora Municipal de Finanças da CML prestá-los, em 25-1-2008, acompanhados de documentos de suporte, (vide fols. 515 a 701 dos autos), donde se retira, essencialmente, o seguinte:



- 1 – O valor total das receitas do Município em 2006 foi de € **570. 444.921,00**; <sup>2</sup>
- 2 – O valor das dívidas a fornecedores em 31-12-2007 era de € **254. 537. 614,85**; <sup>3</sup>
- 3 – O saldo global das contas de fornecedores totalizava, em 31-12-2007, o valor de € 281.176.847,19 do qual apenas € 254.537.614,85 respeitavam efectivamente ao fornecimento de bens e serviços; <sup>4</sup>
- 4 – Quanto às medidas a adoptar, enunciadas no Plano de Saneamento Financeiro, informou a Directora Municipal de Finanças da CML, o seguinte:

*“O Plano de Saneamento Financeiro integra algumas linhas de orientação e também algumas medidas concretas de actuação para atingir o desiderato de, desde logo, conter a despesa, a par com a procura de um estímulo da receita que, necessariamente, se joga num prazo mais longo.*

*Em primeira linha com esta preocupação, está a redução do orçamento municipal de 831,7 milhões de Euros em 2007, para 546 milhões de Euros em 2008, reduzindo desde logo, claramente, a expectativa de realização de despesa, por parte dos serviços municipais, em cerca de 34%.*

*Complementarmente, e desde o início do mandato do actual executivo, têm sido adoptadas medidas concretas de contenção de despesa (cf. O Despacho n.º 461/P107) ... que neste momento já produziram efeitos práticos, dos quais destacamos:*

### ***Ao nível das despesas com o pessoal:***

---

<sup>2</sup> Deste montante, € 81.848.401,23 respeitam a “receita cobrada relativamente a permutas no ano de 2006”.

<sup>3</sup> Ou seja, do montante global das dívidas incluídas no projecto de saneamento financeiro que é de 295.927.696,74 euros, 254.537.614,85 € respeitam ao fornecimento de bens e prestação de serviços e € 41.390.081,89 respeitam a dívida de outra natureza (subsídios/indemnizações compensatórias em dívida para com as empresas municipais, subsídios em dívida para com as Juntas de Freguesia e subsídios em dívida para com outras entidades).

<sup>4</sup> Ou seja, do montante global das dívidas incluídas no plano de saneamento financeiro (€ 295.927.696,74), € 254.537.614,85 respeitam, segundo o Município, ao fornecimento de bens e prestação de serviços e € 41.390.081,89 respeitam a dívida de outra natureza (subsídios/indemnizações compensatórias em dívida a empresas municipais, subsídios em dívida a Juntas de Freguesia e subsídios em dívida a outras entidades).



*Medidas tomadas: anulação de todos os concursos externos de ingresso que estavam em curso (com exceção daqueles em que já existia classificação final); necessidade de racionalizar as situações de recurso a prestações de serviço externas, assim como de as mesmas serem analisadas do ponto de vista dos respectivos valores mensais, ao mesmo tempo que se fixaram uma série de requisitos para a renovação dos contratos e/ou para novas contratações; redução da despesa com horas extraordinárias.*

*Resultados já alcançados:*

- *Em 31-12-07, o número de colaboradores do Município de Lisboa apresentou uma redução na ordem dos 6% relativamente ao ano anterior;*
- *Na mesma data, o número de prestadores de serviço, com contrato de tarefa ou de avença, apresentou uma redução de 49%, relativamente ao ano anterior;*
- *O cômputo geral da despesa com pessoal fechou em 2007 com cerca de 7 milhões abaixo do valor considerado no Plano de Saneamento e na respectiva dotação final do orçamento, o que corresponde a um decréscimo de 4,5%.*

*Para maior visibilidade destes indicadores, junta-se em anexo “Tableau de Bord” da gestão de pessoal, relativo ao mês de Dezembro de 2007.*

*Acresce que, no final de 2007, foram também rescindidos cerca de 100 contratos de avença ou tarefa, cujo reflexo em termos financeiros se fará sentir no corrente ano.*

*Por outro lado, de acordo com os indicadores de mobilidade do mesmo “Tableau de Bord”, estima-se igualmente uma redução global na ordem de 500 colaboradores ao serviço da autarquia até ao final de 2008.*

*Assim, aplicando ao valor global da despesa paga em 31-12-2007 um coeficiente de actualização salarial de 2,1% e corrigindo este resultado com as saídas expectáveis de colaboradores, obtém-se um valor de cerca de 237 milhões de Euros como montante global de encargos com pessoal a atingir no final de 2008.*

*Apesar deste valor ser ligeiramente superior ao inscrito no Plano de Saneamento Financeiro para o corrente ano, não contempla ainda a sequência de medidas de contenção que, a este nível, irão ser adoptadas ao longo do ano.*



### ***Ao nível da política de atribuição de subsídios:***

***Medidas tomadas:*** *Elaboração do Regulamento de Atribuição de Subsídios pela Câmara Municipal de Lisboa, conforme cópia que se junta em anexo, obrigando à verificação de um conjunto mais exigente de requisitos para a sua atribuição; redução do montante global das dotações orçamentais correspondentes às transferências e subsídios, de cerca de 69 ME em 2007, para cerca de 52ME em 2008 (-25%).*

### ***Ao nível dos custos com comunicações:***

***Medidas tomadas:*** *Implementação das medidas constantes do Despacho do anterior Executivo (Despacho nº 97/2007, de 21 de Março, em anexo).*

***Resultados já alcançados:*** *Redução do valor médio de facturação mensal correspondente a comunicações móveis, de 43.911,90 € em 2006, para 35.545,04 € em 2007 (-19%), conforme mapa demonstrativo da evolução de encargos com comunicações móveis, que se junta em anexo.*

### ***Ao nível dos custos com a organização municipal:***

***Medidas tomadas:*** *Extinção do Departamento de Apoio à Presidência; nomeação do mesmo Conselho de Administração para ambas as Sociedades de Reabilitação Urbana – Lisboa Ocidental e Lisboa Oriental; transferência do Departamento de Obras, Infra-estruturas e Saneamento para edifícios de propriedade municipal, libertando o correspondente encargo com o aluguer das anteriores instalações, na ordem dos 72 mil Euros mensais.*

### ***Ao nível dos custos com a gestão da frota:***

***Medidas tomadas:*** *Racionalização da utilização das viaturas municipais, através da aprovação do respectivo Regulamento Interno, conforme cópia da deliberação nº 104/2007 tomada pela Câmara Municipal em 28-3-2007, que se junta em anexo; limitação, no âmbito do Regulamento anteriormente referido, do número de viaturas e correspondentes motoristas afectos à Presidência da Câmara, conforme cópia do Despacho nº 473/P/2007, que se junta igualmente em anexo.*

### ***Ao nível das despesas de capital:***

***Medidas tomadas:*** *Bloqueio de todas as dotações orçamentais relativas a despesas de capital, assegurando que a sua autorização e realização será efectuada em consonância e à medida da execução*



*orçamental da receita de capital, conforme cópia do Despacho nº 25/P/2008, de 24-1-2008, que se junta em anexo.*

***Ao nível das receitas municipais:***

***Medidas tomadas:*** *Constituição de Grupos de Trabalho para a revisão dos diversos Regulamentos Municipais relativos à cobrança da generalidade das taxas urbanísticas, incluindo TRIU, conforme cópias dos respectivos Despachos de constituição e Proposta 7/2008, que se juntam em anexo. No que respeita ao desequilíbrio financeiro do Município, reiteramos o fundamento legal que esteve subjacente à apresentação do presente”.*

**M)** Solicitados esclarecimentos adicionais ao Município, veio este a prestá-los, em 7-2-2008, e dos quais se retira, essencialmente, o seguinte:

- Os saldos das três contas que constituem o conjunto das contas de fornecedores (221, 228 e 261), totalizavam em 31-12-2007, o montante de € 281.176.847,19 sendo, no entanto, que o valor efectivo correspondente ao fornecimento de bens e prestação de serviços é de € 254.537.614,85, em virtude de o Município ter registado na conta 228 – fornecedores com facturas em recepção e conferência – compromissos em dívida decorrentes de contratos-programa com as Empresas Municipais (€ 26.009.658,05) e protocolos de delegação de competências com as Juntas de Freguesia (€ 629.574,29).
- Em 31-07-2007, o valor das dívidas a fornecedores ascendeu a 558,3 M€, por terem sido registados na conta 228, valores respeitantes às dívidas à “SIMTEJO” e à “PARQUE EXPO”, que, entretanto foram objecto de acordos de pagamento e subsequente cessão de créditos.
- Em 31-12-2007, a dívida correspondente às cessões de créditos feitas pela “SIMTEJO” e pela “PARQUE EXPO”, apresentava o valor de € 197.2000.000,00 registado na conta razão 23121. <sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Ou seja, tendo as dívidas à “SIMTEJO” e à “PARQUE EXPO” sido objecto contratos de cessão de créditos, o Município passou a tratar este tipo de dívida como financeira e não como dívida a fornecedores.

Todavia, a alteração dos registos contabilísticos das dívidas à PARQUE EXPO e à SIMTEJO para a conta de empréstimos de médio e longo prazo é incorrecta. Na verdade, e como se pode observar das notas explicativas do POCAL, nas contas da classe 2 – Terceiros – pode verificar-se, a propósito da conta 23, que tem por epígrafe “*Empréstimos obtidos*”, que nesta conta se registamos empréstimos obtidos e os subsídios reembolsáveis.

No caso em apreço, porém, o Município de Lisboa não celebrou qualquer contrato financeiro com instituições de crédito que possa subsumir-se ao conceito de empréstimo. Aliás, uma contracção de empréstimos pelo Município de Lisboa, para pagar dívidas à “SIMTEJO” e à “PARQUE EXPO”, obrigaria à observância dos requisitos legais de validade e eficácia vigentes para os empréstimos. Deve recordar-se que, no ano de 2006 – ano em que ocorreu a cessão de créditos da “PARQUE



- N)** Em 18-10-2005, foi celebrado um Acordo financeiro <sup>6</sup>entre o Município de Lisboa e a “PARQUE EXPO” no qual se definiram “os termos e condições em que se procede ao pagamento do valor em dívida do Município à “PARQUE EXPO”, resultante de intervenções desta empresa na mesma zona de intervenção – actual Parque das Nações – e seus acessos, bem como expropriações necessárias à realização dos acessos e construção da Gare Intermodal de Lisboa, cuja responsabilidade competiria, total ou parcialmente, ao Município e a regularização do diferendo existente em sede TRIU – taxa municipal pela realização de infra-estruturas urbanísticas”;
- O)** O Município reconheceu, no Acordo referido na alínea anterior, uma dívida de € 144.473.440,57 para com a “PARQUE EXPO”, a pagar em 26 prestações semestrais de igual valor, com um período de carência de 2 anos, vencendo-se a primeira em 15-3-2007;
- P)** Em Março de 2006, a sociedade “PARQUE EXPO” cedeu os seus créditos, sobre o Município de Lisboa, ao *DEPFA ACS BANK*, no valor de €144.473.440,57 (fols. 740 dos autos);
- Q)** Em 19-2-2007, o Município de Lisboa acordou um plano de pagamentos para o valor em dívida à sociedade “SIMTEJO”, relativa à prestação de serviços entre 01-05-2002 e 31-12-2007;
- R)** Em Dezembro de 2007, a sociedade “SIMTEJO” cedeu os seus créditos, sobre o Município de Lisboa, ao Banco Português de Investimento, SA (BPI, SA), no montante global de € 52.893.799,24 (fols. 721 dos autos);

---

EXPO” ao *DEPFA ACS Bank* – o Município de Lisboa não dispunha de capacidade legal de endividamento, não lhe tendo sido atribuída qualquer verba no rateio que lhe permitisse a contracção de novos empréstimos.

Por outro lado, o Município de Lisboa não poderia recorrer a empréstimos para pagar as dívidas à “SIMTEJO” e à “PARQUE EXPO”, por não ser legalmente possível contrair empréstimos para pagar dívidas a fornecedores, fora do quadro de saneamento financeiro. Tal situação está, actualmente vedada pelo disposto no artigo 38º, nº 12 da Lei nº 2/2007 de 15 de Janeiro, proibição esta que já se encontrava implícita, também, no regime da anterior Lei de Finanças Locais.

<sup>6</sup> Visado pelo Tribunal de Contas em 23-2-2006.



S) Contabilizando o valor das dívidas à “PARQUE EXPO” e à “SIMTEJO”, como dívidas a fornecedores, <sup>7</sup> **o montante total das dívidas a fornecedores**, em 31-12-2007, era de € **451.737.514,85**.

T) O valor correspondente a **50% da receita total do município em 2006**, é de € **285.222.460,50**.

### **III – O DIREITO**

1. Nos termos do artigo 2º da Lei nº 2/2007, de 15 de Janeiro (Lei das Finanças Locais), <sup>8</sup> o regime financeiro dos Municípios respeita o princípio da coerência com o quadro de atribuições e competências que legalmente lhes está cometido.

Por outro lado, e de acordo com o estabelecido nas disposições conjugadas do artigo 4º, nºs 1 a 4 da referida Lei nº 2/2007, dos artigos 9º, 23º, 25º e 84º da Lei nº 91/2001, de 20 de Agosto (Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado), na redacção dada pela Lei nº 48/2004 de 24 de Agosto, e ainda do ponto 3.1.1. e) do Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL), aprovado pelo DL nº 54-A/99 de 22 de Fevereiro, <sup>9</sup> os Municípios estão sujeitos aos princípios orçamentais do *equilíbrio*, da *estabilidade orçamental*, da *transparência orçamental*, da *solidariedade recíproca* entre níveis de administração e da *equidade intergeracional*.

---

<sup>7</sup> Vide nota 5.

<sup>8</sup> A Lei nº 2/2007 de 15 de Janeiro sofreu as alterações que lhe foram introduzidas pelas Leis nº 22-A/2007 de 29 de Junho e 67-A/2007 de 31 de Dezembro.

As anteriores Leis de Finanças Locais haviam sido aprovadas pela Lei nº 1/79 de 2 de Janeiro, pelo DL nº 98/84 de 29 de Março, pela Lei nº 1/87 de 6 de Janeiro e pela Lei nº 42/98 de 6 de Agosto.

<sup>9</sup> O DL nº 54-A/99 de 22 de Fevereiro sofreu as alterações que lhe foram introduzidas pela Lei nº 162/99 de 14 de Setembro, pelos DL nº 315/2000 de 2 de Dezembro e 84-A/2002 de 5 de Abril e pela Lei nº 60-A/2005 de 30 de Dezembro.



Como se acentuou no Acórdão nº 138/07, de 11 de Dezembro de 2007, da 1ª Secção, deste Tribunal, <sup>10</sup> o disposto nestes preceitos legais impõe, como regra, uma situação de equilíbrio orçamental, traduzida na necessidade de as receitas efectivas deverem ser, pelo menos, iguais às despesas efectivas do mesmo orçamento, regra esta que é válida tanto para a elaboração e aprovação do orçamento, como para a respectiva execução.

É que, uma vez que as receitas e despesas efectivas não incluem as respeitantes aos passivos financeiros, a simples inclusão e utilização das receitas provenientes de empréstimos, é caracterizadora de uma situação de desequilíbrio financeiro.

Em cumprimento das obrigações de estabilidade orçamental, decorrentes do Programa de Estabilidade e Crescimento, o artigo 87º da Lei de Enquadramento Orçamental estipula que a lei do Orçamento estabelece limites específicos de endividamento anual da Administração Central do Estado, das Regiões Autónomas e das Autarquias Locais, compatíveis com o saldo orçamental, calculado para o conjunto do sector público administrativo.

2. O *endividamento autárquico* – limitado pelos referidos princípios do equilíbrio, da estabilidade orçamental, da solidariedade recíproca e da equidade intergeracional – deve orientar-se por *princípios de rigor e eficiência*, prossequindo os objectivos traçados no artigo 35º da citada Lei nº2/2007 de 15 de Janeiro, ou seja:

- Minimização dos custos directos e indirectos numa perspectiva de longo prazo;
- Garantia de uma distribuição equilibrada de custos pelos vários orçamentos anuais;
- Prevenção de excessiva concentração temporal de amortização;
- Não exposição a riscos excessivos.

---

<sup>10</sup> Proferido no Processo nº 1345/2007.



Por seu lado, estabelecem os artigos 36º, nº1, da mesma Lei nº 2/2007, e 33º, nº3, da Lei nº 53-A/2006 de 29 de Dezembro (Orçamento do Estado para 2007) que o montante de endividamento líquido municipal compatível com o conceito de necessidade de financiamento do Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais (SEC 95), é equivalente à diferença entre a soma dos passivos, qualquer que seja a sua forma, incluindo, nomeadamente, os empréstimos contraídos, os contratos de locação financeira e as dívidas a fornecedores, e a soma dos activos, nomeadamente o saldo de caixa, os depósitos em instituições financeiras, as aplicações de tesouraria e os créditos sobre terceiros.

O *montante do endividamento líquido total de cada município*, em 31 de Dezembro de cada ano, de acordo com o disposto no artigo 37º, nº1 da Lei nº 2/2007, não pode exceder 125% do montante das receitas provenientes dos impostos municipais, das participações do município no FEF, da participação no IRS, da derrama e da participação nos resultados das entidades do sector empresarial local, relativas ao ano anterior.

Quando um município não cumpra este limite, deverá reduzir em cada ano subsequente, pelo menos 10% do montante que excede o seu limite de endividamento líquido, até que aquele limite seja cumprido (nº2, do mesmo artigo 37º).

3. Com a epígrafe “**Regime de crédito dos municípios**”, o artigo 38º, da Lei nº 2/2007 estabelece, no seu nº1, que os municípios podem contrair empréstimos e utilizar aberturas de crédito junto de quaisquer instituições autorizadas por lei a conceder crédito, bem como emitir obrigações e celebrar contratos de locação financeira, nos termos da lei.<sup>11</sup>

Ora, de acordo com o disposto no nº2 deste artigo 38º, os empréstimos – sendo obrigatoriamente denominados em euros - podem ser a *curto prazo* (com maturidade até 1 ano), a *médio prazo* (com

---

<sup>11</sup> Recorde-se que de acordo com o artigo 15, nº1, da Lei nº 1/79 de 2 de Janeiro (primeira Lei de Finanças Locais) os municípios só podiam contrair empréstimos de curto, médio e longo prazo com entidades públicas de crédito. Tal regime veio a ser alterado pelo artigo 11º, do DL nº 98/84 de 29 de Março (segunda Lei de Finanças Locais) que permitiu que aqueles empréstimos pudessem ser contraídos junto de quaisquer instituições de crédito nacionais e também junto de organismos públicos que incluíssem nas suas atribuições actividades de crédito.



maturidade entre 1 e 10 anos) e a *longo prazo* (com maturidade superior a 10 anos).

Por outro lado, os *empréstimos de médio ou longo prazo* têm um prazo de vencimento adequado à natureza das operações que visam financiar, não podendo, em caso algum, exceder a vida útil do respectivo investimento (artigo 38º, nº 5 da citada Lei nº 2/2007).

Disposição cuja relevância não pode ser omitida, designadamente no caso que nos ocupa, é a do nº8 do mesmo artigo 38º, do dito diploma legal.

Efectivamente, segundo dispõe o nº8, deste normativo, sempre que os efeitos da celebração de um contrato de empréstimo se mantenham ao longo de dois ou mais mandatos, deve aquele ser objecto de aprovação por *maioria absoluta* dos membros da assembleia municipal, em efectividade de funções.<sup>12</sup>

De assinalar, ainda, o disposto no nº12, do mesmo artigo 38º, segundo o qual é **vedada** aos municípios a celebração de contratos, com entidades financeiras, com a finalidade de consolidar *dívida de curto prazo*, bem como a cedência de créditos não vencidos.

Por outro lado, no que toca ao limite geral dos empréstimos dos municípios, e segundo o disposto no nº2, do artigo 39º da dita Lei nº 2/2007, *o montante da dívida de cada município referente a empréstimos a médio e longo prazos, não pode exceder*, em 31 de Dezembro de cada ano, a soma do montante das receitas provenientes dos impostos municipais, das participações do município no FEF, da participação no IRS referida na alínea c), do nº1, do artigo 19º, da participação nos resultados das entidades do sector empresarial local e da derrama, relativas ao ano anterior.

Refere, por seu lado, o nº3 do mesmo artigo 39º, que, quando um município não cumpra o disposto no número anterior, deve reduzir, em cada ano subsequente, pelo menos 10% do montante que excede o seu limite de empréstimos, até que aquele limite seja cumprido.

---

<sup>12</sup> O que sucedeu no caso em apreço, como resulta da alínea F) do probatório.



No mesmo sentido do disposto nestes n.ºs 2 e 3 do artigo 39.º da Lei n.º 2/2007, dispõem os n.ºs 1 e 4 da Lei n.º 53-A/2006 de 29 de Dezembro.<sup>13</sup>

Daqui resulta, efectivamente, que os municípios que excedam o limite de endividamento relativos a empréstimos de médio e longo prazo e o limite de endividamento líquido total, devem reduzir, em 2007, pelo menos 10% do montante que excede o limite violado, sob pena de correspondente redução das transferências a efectuar no Orçamento do Estado de 2008.

4. Como o empréstimo, ora em causa, tem uma maturidade de 12 anos, corporiza um **empréstimo de longo prazo**.

Os **empréstimos de longo prazo**, de acordo com o disposto no n.º4, do artigo 38.º, da Lei n.º 2/2007 de 15 de Janeiro, podem ser contraídos pelos municípios, com os seguintes objectivos:

- a) Para aplicação em **investimentos**, – os quais devem estar devidamente identificados no respectivo contrato – por um prazo correspondente à sua vida útil, desde que não sejam excedidos os limites de endividamento estabelecidos nos n.ºs 1 e 2 do artigo 33.º da Lei n.º 53-A/2006 de 29 de Dezembro;
- b) Para proceder ao **saneamento financeiro**, - por um prazo máximo de 12 anos – reprogramando a dívida ou consolidando passivos financeiros;
- c) Para proceder ao **reequilíbrio financeiro** – por um prazo máximo de 20 anos – em ordem a ultrapassar uma situação de desequilíbrio financeiro estrutural ou de ruptura financeira.

5. Vimos, atrás, que os empréstimos a longo prazo, além de poderem ser aplicados em investimentos, podem, também, ser destinados ao **saneamento** ou ao **reequilíbrio financeiro** dos municípios.

Importa, então, e em primeiro lugar, aludir ao regime jurídico-financeiro a que estão sujeitos o saneamento financeiro dos municípios e os empréstimos contraídos para esse efeito.

---

<sup>13</sup> Lei do Orçamento do Estado para 2007.



6. O **saneamento financeiro municipal**, encontra-se tratado, especificamente, no artigo 40º da Lei nº 2/2007, de 15 de Janeiro.

Refere-se no nº1, deste dispositivo legal, que 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 nível de endividamento líquido dos municípios*.

Estamos, assim, perante uma espécie de “*injunção legal*” aos municípios, no sentido de estes, com o objectivo de corrigirem o seu *desequilíbrio financeiro conjuntural*, contraírem empréstimos para sanarem as suas finanças.

A contracção de tais empréstimos está, porém, subordinada a uma condição essencial: Não pode daí resultar o aumento do endividamento líquido do município.

Todavia, diferentemente do que sucede relativamente à situação de *desequilíbrio financeiro estrutural* ou *ruptura financeira* – que adiante analisaremos - a Lei nº 2/2007, de 15 de Janeiro, não refere em que consiste uma situação de *desequilíbrio financeiro conjuntural*, passível das medidas correctivas previstas no seu artigo 40º, nem indica marcos balizadores de tal situação.

Podemos socorrer-nos, porém, dos indicadores estabelecidos no artigo 4º, nº1, do DL nº 258/79, de 28 de Julho, <sup>14</sup> para podermos integrar o conceito de *desequilíbrio financeiro*, passível de medidas de saneamento financeiro dos municípios:

**Artigo 4º - 1** – A contracção de empréstimos a médio e longo prazo para **saneamento financeiro dos municípios** só pode ter lugar em casos de grave *desequilíbrio* das finanças municipais, tendo em vista o restabelecimento do respectivo equí-

---

<sup>14</sup> O artigo 4º, nº1, do DL nº 258/79 de 28 de Julho (diploma que regulamentou a Lei das Finanças Locais aprovada pela Lei nº 1/79 de 2 de Janeiro) mantém-se em vigor, dado não ter sido revogado pelo DL nº 98/84 de 29 de Março, (ao contrário do que sucedeu com os artigos 8º e 10º, nº2, que foram expressamente revogados pelo DL nº 98/84), nem por qualquer outro diploma legal.



# Tribunal de Contas

---

brio num prazo razoável, designadamente, nos casos de:

Insuficiência das cobranças de receitas previstas, para  
Fazer face a compromissos assumidos;  
Necessidade de dilatar o prazo de empréstimos cujo ven-  
cimento se aproxime em altura de falta de recursos;  
Conveniência de substituição de empréstimos, por ou-  
tros em condições menos onerosas.

.....

Assim, podemos dizer que caracterizarão uma situação de *grave desequilíbrio financeiro* - justificadora da contracção de empréstimos para saneamento financeiro -, entre outros, casos de insuficiência das cobranças de receitas previstas para fazer face a compromissos assumidos, a necessidade de dilatar o prazo dos empréstimos cujo vencimento se aproxime em altura de falta de recursos, ou, ainda, a conveniência de substituição de empréstimos por outros em condições menos onerosas.

Tendo em conta, por outro lado, que os conceitos económicos e financeiros de conjuntura e de estrutura são concebidos em função do tempo, entendemos, também, que um desequilíbrio financeiro deve ser considerado conjuntural ou estrutural, consoante a facilidade ou a dificuldade, a rapidez ou a lentidão, com que o mesmo pode ser corrigido e ultrapassado, em razão das medidas e do tempo necessários para que as receitas voltem a ser suficientes, para fazer face aos compromissos assumidos.

6. 1. Os pedidos de empréstimo para saneamento financeiro dos municípios devem, de acordo com o artigo 40º, nº2, da Lei nº 2/2007, ser instruídos com um *estudo fundamentado sobre a situação financeira* da autarquia e com um *plano de saneamento financeiro*, para o período a que respeita o empréstimo.

O estudo e o plano de saneamento financeiro, são, por seu lado, elaborados pela câmara municipal e propostos à aprovação da assembleia municipal (artigo 40º, nº3 da mesma Lei).

Desnecessário é referir que tal plano de saneamento financeiro deve ser elaborado de forma sustentada e detalhada – designadamente quanto às medidas tendentes à obtenção de receitas, bem como quanto às medidas



## Tribunal de Contas

---

de contenção de despesa a levar a cabo – por forma a que o mesmo seja credível e fiável, em função do resultado que, com ele, se pretende atingir, ou seja a ultrapassagem da situação de desequilíbrio financeiro em que se encontra a Autarquia em causa.

Durante o período do empréstimo os órgãos executivos do município ficam sujeitos às *obrigações* previstas no nº4, do mesmo normativo:

- Cumprir o plano de saneamento financeiro;
- Não celebrar novos empréstimos de saneamento financeiro;
- Elaborar relatórios semestrais sobre a execução do plano financeiro;
- Remeter ao Ministro das Finanças e ao ministro que tutela as autarquias locais, cópia do contrato do empréstimo, no prazo de 15 dias a contar da sua celebração.

Por sua vez, o *incumprimento do plano de saneamento financeiro* implica a impossibilidade de contracção de novos empréstimos durante um período de cinco anos e a impossibilidade de acesso à cooperação técnica e financeira com a administração central (artigo 40º, nº5, da referida Lei nº 2/2007).

6. 2. Como se referiu no já mencionado Acórdão nº 138/07, deste Tribunal, os empréstimos para saneamento financeiro, sendo empréstimos de médio ou longo prazo, não estão expressamente excepcionados do cômputo do *limite à capacidade de endividamento*, fixado no artigo 33º, nº1, da Lei nº 53-A/2006 de 29 de Dezembro e no artigo 39º, nº2, da Lei nº 2/2007 de 15 de Janeiro.

Porém, resulta da natureza e finalidade dos empréstimos para saneamento financeiro, - vocacionados para a recuperação da sustentabilidade financeira dos municípios – que **a observância desse limite de endividamento não pode ser um pressuposto da sua contratação.**

É isto o que decorre do artigo 40º, nº1, *in fine*, do citado diploma legal, ao estabelecer, como vimos, a obrigatoriedade de o empréstimo para saneamento financeiro não aumentar o endividamento líquido dos municípios.



Todavia, ainda que a inclusão destes empréstimos nos limites do endividamento, não seja um pressuposto da sua contratação, o certo é que, uma vez contratados, eles relevarão para os cálculos subsequentes, dado não estarem excepcionados desse cômputo.

Por outro lado, atenta ainda a natureza e a finalidade dos empréstimos para saneamento financeiro, nada obsta a que, através destes empréstimos - e no âmbito do cumprimento do plano de saneamento - possam ser pagas *dívidas de curto prazo*.

Efectivamente, entendemos que a proibição de pagamento de dívidas de curto prazo, prevista no nº12, do artigo 38º, da dita Lei nº 2/2007, apenas se aplica aos empréstimos de médio ou longo prazo, contraídos *fora do quadro de saneamento financeiro*, quadro este especificamente regulado, como se disse, no artigo 40º da mesma Lei. <sup>15</sup>

O que a lei exige é – insiste-se - que o resultado da contratação do empréstimo para saneamento financeiro, não aumente o nível de endividamento líquido do município.

Tal situação é, aliás, a que normalmente se verificará: O pagamento de dívidas a fornecedores de bens e serviços, - normalmente dívidas de curto prazo - feito por força dos empréstimos de saneamento financeiro, traduz a substituição de dívida administrativa por dívida financeira, o que acarreta, por regra, a sua *neutralidade* relativamente ao montante do endividamento líquido.

7. Ao **reequilíbrio financeiro dos municípios** se refere o artigo 41º, da Lei nº 2/2007.

Segundo dispõe o nº1, deste normativo, os municípios que se encontrem em situação de *desequilíbrio financeiro estrutural* ou de *ruptura financeira*, são sujeitos a um plano de reestruturação financeira.

Nos termos do nº2, do mesmo artigo, a situação de *desequilíbrio financeiro estrutural, ou de ruptura financeira*, **é declarada** pela *assembleia municipal*, sob proposta da câmara municipal.

---

<sup>15</sup> Nesta parte, entendemos rever a posição que havíamos sufragado no Acórdão nº 138/07 atrás referido.



## Tribunal de Contas

---

Tal situação, também ***pode ser declarada***, *subsidiariamente*, 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;
- b) O incumprimento, nos últimos três meses, de dívidas 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 forma certa ou errada, - não se questiona isso aqui e agora - quis o legislador deixar a definição da situação financeira do município, no que concerne à declaração de desequilíbrio financeiro estrutural ou ruptura financeira, *em primeira linha*, para a **assembleia municipal**, sob proposta da câmara municipal, e, *subsidiariamente*, para o **Governo**, através de despacho conjunto do Ministro das Finanças e do ministro que tutela as Autarquias Locais, após comunicação da Direcção-Geral das Autarquias Locais. <sup>16</sup>

Esta opção do legislador tem como consequência que, no caso de não ter sido declarada a situação de desequilíbrio financeiro estrutural ou ruptura financeira, pela assembleia municipal, nem ter sido produzido despacho conjunto dos Ministros das Finanças e da tutela sobre as autarquias locais, a declarar essa situação, a título subsidiário, se está

---

<sup>16</sup> A Direcção-Geral das Autarquias Locais (DGAL) tem, na actualidade, a sua Lei Orgânica aprovada pelo Decreto Regulamentar n.º 44/2007 de 27 de Abril, que, conjugado com o disposto no artigo 5.º do DL n.º 201/2006, de 27 de Outubro, considerou revogado o DL n.º 154/98 de 6 de Junho (anterior Lei Orgânica da DGAL).

De acordo com o disposto no artigo 2.º, do citado Decreto Regulamentar n.º 44/2007, - e, anteriormente, de acordo com o disposto no artigo 2.º, do DL n.º 154/98 de 8 de Junho - entre as atribuições da DGAL figuram as seguintes:

- Conceber e desenvolver sistemas de informação relativos às autarquias locais no âmbito da gestão financeira, patrimonial, administrativa e do pessoal (alínea f), do art.º 2.º, do dito Dec. Reg.º 44/2007);
- Acompanhar o funcionamento dos sistemas de organização e gestão implantados na administração local e propor as medidas adequadas à melhoria das respectivas eficiência e eficácia (alínea i) do mesmo normativo, daquele Decreto Regulamentar).



## Tribunal de Contas

---

perante um quadro jurídico-factual em que o município dispõe, em princípio, de margem de ponderação quanto à escolha do regime de recuperação financeira que se mostre mais adequado à sua real situação, em função da natureza das suas dívidas, dos prazos de vencimento das mesmas, bem como das medidas de contenção de despesa e/ou aumento de receita que pode adoptar, com vista a superar a situação concreta de desequilíbrio financeiro em que se encontra.

7 1. De acordo com o artigo 41º, nº4 da citada Lei nº 2/2007, uma vez declarada a situação de desequilíbrio financeiro estrutural, o município submete à aprovação do Ministro das Finanças e do ministro que tutela as autarquias locais, um *plano de reequilíbrio financeiro*.

A aprovação deste plano autoriza, por seu turno, a celebração de um *contrato de reequilíbrio financeiro* entre o município e uma instituição de crédito, de harmonia com o estabelecido no nº5 do mesmo normativo, na vigência do qual a execução do plano de reequilíbrio é acompanhada, trimestralmente, pelo ministro que tutela as autarquias locais (nº 7, do dito artigo 41º).

Os empréstimos para reequilíbrio financeiro não podem ter um prazo superior a 20 anos, incluindo um período de diferimento máximo de 5 anos (nº6, do artigo 41º).

8. Delineada, a traços gerais, a disciplina jurídica dos regimes de crédito e de endividamento autárquico, e dos empréstimos para saneamento financeiro e para reequilíbrio financeiro dos municípios, façamos, de seguida, uma breve incursão pela natureza jurídica da intervenção do **Tribunal de Contas**, no âmbito da fiscalização prévia destes contratos de empréstimo.

8. 1. De harmonia com o disposto no artigo 44º, nº1, da Lei nº 98/97 de 26 de Agosto (Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas – LOPTC), a fiscalização prévia tem por fim verificar se os actos, contratos ou outros instrumentos geradores de despesa ou representativos de responsabilidades financeiras, directas ou indirectas, estão conforme às leis em vigor e se os respectivos encargos têm cabimento em verba orçamental própria.



Nos instrumentos geradores de dívida pública, a fiscalização prévia tem por fim verificar, designadamente, a observância dos limites e sublimites de endividamento e as respectivas finalidades, estabelecidas pela Assembleia da República (nº2, do mesmo artigo 44º).

Como sustentam Sérgio do Cabo e Carlos Baptista Lobo, em parecer junto ao processo, <sup>17</sup> os poderes cognitivos do Tribunal de Contas, em sede de fiscalização prévia da legalidade financeira dos actos, contratos e demais instrumentos geradores de despesa, pressupõem a elaboração de um *juízo de legalidade financeira negativa*, expresso na sequência procedimental que conduz os processos à primeira sessão diária de visto:

Ou seja, salvo no que se refere às obrigações gerais da dívida fundada, bem como aos contratos e outros instrumentos de que resulte dívida pública e, ainda, em relação aos actos ou contratos remetidos ao Tribunal, para além dos prazos previstos nos artigos 81º e 82, nº2 da LOPTC, <sup>18</sup> “sempre que da análise do processo não resulte qualquer dúvida sobre a legalidade do acto ou contrato, designadamente pela sua identidade com outros já visados, quer quanto à situação de facto, quer quanto às normas aplicáveis, poderá ser emitida declaração de conformidade pela Direcção-Geral” (artigo 83º, nº1, da LOPTC).

Ao invés, e de harmonia com o disposto no artigo 84º, nº1, da mesma Lei, os processos em que haja dúvidas de legalidade sobre os respectivos actos, contratos e demais instrumentos jurídicos, são apresentados à primeira sessão diária de visto, com um relatório que, além do mais, deve conter:

- a) A descrição sumária do objecto do acto ou contrato sujeito a visto;
- b) As normas legais permissivas;
- c) Os factos e os preceitos legais que constituem a base da dúvida ou obstáculo à concessão do visto;
- d) A identificação de acórdãos ou deliberações do Tribunal em casos iguais;
- e) A indicação do termo do prazo de decisão para efeitos de eventual visto tácito;

---

<sup>17</sup> Parecer de 14-12-2007, solicitado pelo Município de Lisboa.

<sup>18</sup> Efectivamente, nos termos do artigo 83º, nº2, da LOPTC, não são passíveis de declaração de conformidade as obrigações gerais da dívida fundada e os contratos e outros instrumentos de que resulte dívida pública, nem os actos ou contratos remetidos a Tribunal depois de ultrapassados os prazos dos artigos 81º e 82º, nº2



## Tribunal de Contas

---

f) Os emolumentos devidos.

O *visto* tem a natureza de um acto jurisdicional que condiciona a eficácia financeira dos actos, contratos e demais instrumentos geradores de despesa ou representativos de responsabilidades financeiras, directas ou indirectas, sujeitos a fiscalização prévia do Tribunal de Contas, uma vez que estes podem produzir todos os seus efeitos antes do visto ou da declaração de conformidade, excepto quanto aos pagamentos a que derem causa (artigo 45º, nº1, da LOPTC).

Como sustenta José Tavares,<sup>19</sup> o visto constitui uma *condição da eficácia financeira* dos actos, contratos e demais instrumentos sujeitos à fiscalização prévia do Tribunal de Contas.

Nesta perspectiva, uma decisão de recusa do visto a um empréstimo contratado para saneamento financeiro, com fundamento em que o processo apresenta elementos que permitiriam ao Governo declarar o município contratante, em situação de desequilíbrio financeiro estrutural, ou de ruptura financeira, não corresponde a um juízo de legalidade financeira, mas, ao invés, à substituição, por via judicial, de uma decisão que o legislador atribuiu à assembleia municipal e, a título subsidiário, ao Governo.

Em boa verdade, estar-se-ia perante a intervenção de uma *terceira entidade* com competência para a declaração *subsidiária* da situação de desequilíbrio financeiro estrutural ou de ruptura financeira, intervenção essa que a Lei nº 2/2007, de 15 de Janeiro não previu.<sup>20</sup>

Pode, porém, acontecer que um município decida adoptar medidas de saneamento financeiro, no quadro do regime previsto no artigo 40º da Lei nº 2/2007 de 15 de Janeiro, quando a sua situação económico-financeira preencha algum dos pressupostos mencionados nas alíneas a) e b) do nº3, do artigo 41º da Lei nº 2/2007, situação que permitiria a intervenção do Governo a declarar a existência de desequilíbrio financeiro estrutural ou de ruptura financeira.

---

<sup>19</sup> In “*O Tribunal de Contas*”, ed. Almedina, 1998, pág. 157 e segs.

<sup>20</sup> Nesta parte, entendemos rever a posição que havíamos, de algum modo, sufragado no Acórdão deste Tribunal nº 138/07, já atrás referido.



Todavia, essa é uma situação que relevará no plano da *insuficiência – ou, eventualmente, menor acerto - das medidas legislativas tomadas*, mas não se pode colocar no âmbito da fiscalização prévia da legalidade financeira, cuja apreciação está cometida ao Tribunal de Contas, enquanto órgão supremo de fiscalização da legalidade das despesas públicas e de julgamento das contas que a lei manda submeter-lhe (artigo 214º, nº1, da Constituição da República Portuguesa – CRP).

8. 2. Dentro das competências do Tribunal de Contas, no âmbito da fiscalização prévia, está, como se disse acima, a verificação da conformidade ou desconformidade de actos, contratos e demais instrumentos com as leis em vigor (artigo 44º, nº1, da LOPTC), sendo certo que a violação directa de normas financeiras constitui fundamento da recusa do visto, nos termos do disposto no artigo 44º, nº3, alínea b) da mesma LOPTC.

Assim é que cabe nas competências do Tribunal de Contas a apreciação do conteúdo do estudo e do plano de saneamento financeiro apresentados pelo município, a fim de apurar da sua credibilidade e fiabilidade, bem como da sua adequação ao fim a que se destina, ou seja a sua adequação à recuperação da situação de desequilíbrio financeiro em que se encontra o município.

É que, só perante a análise do conteúdo e sustentabilidade desse plano, do tipo de medidas que o município se propõe tomar, dos efeitos financeiros previsíveis de tais medidas, se poderá aferir o grau de desequilíbrio financeiro do município, avaliar as previsões de cumprimento dos objectivos ínsitos na opção pelo saneamento financeiro, e, designadamente, se o empréstimo de saneamento contratado, aumenta ou não o endividamento líquido do município.

Nesta perspectiva, seguro é que não terá “substância” suficiente para suportar um empréstimo para saneamento financeiro um documento que não contenha objectivos bem definidos, medidas concretas - e não meramente avulsas - e cálculos quantificados, que forneçam alicerce bastante para merecer credibilidade financeira.

Um orçamento e um plano, para serem credíveis, devem emergir desses objectivos concretizados, quantificáveis e controláveis e não de meros anseios que só “*por milagre*” possam ser atingidos.



Para se sanarem as finanças de um qualquer município, necessário é que sejam tomadas medidas estruturais, adequadas a discipliná-las, o que acarretará a tomada de decisões capazes de reduzir as despesas e de obter aumento de receitas, sem que, com elas, se prejudique, de forma sensível, a eficiência e a eficácia da actividade administrativa autárquica.

Por outras palavras: deve adequar-se a estrutura do município às suas reais possibilidades financeiras.

Se um município não tomar medidas no âmbito da “economia real”, qualquer empréstimo que possa contrair, apenas poderá funcionar como uma espécie de “*balão de oxigénio*”, que não o dispensará de recorrer a novas soluções creditícias, dentro de um prazo relativamente curto.

## 9. Revertamos, de seguida, para o caso que nos ocupa:

9. 1. Recorde-se que, como se disse, o Município de Lisboa – na situação económico-financeira retratada nas várias alíneas do probatório - celebrou um contrato de empréstimo, para saneamento financeiro, com a Caixa Geral de Depósitos, - com uma maturidade de 12 anos e um período de carência de 3 anos - até ao montante de 360.000.000,00 €, tendo em vista a reprogramação da sua dívida e a consolidação de passivos financeiros.

Para instruir o pedido de empréstimo para saneamento financeiro, juntou um Plano de Saneamento Financeiro.

Como vimos atrás, atenta a natureza e a finalidade dos empréstimos para o saneamento financeiro dos municípios, nada obsta a que, através desses empréstimos, - e no âmbito do cumprimento do plano de saneamento – possam ser pagas dívidas de curto prazo.

A proibição constante do artigo 38º, nº 12, da Lei nº 2/2007 de 15 de Janeiro, apenas é aplicável aos empréstimos de médio e longo prazo contraídos fora do quadro de saneamento financeiro.

Vimos, também, que resulta da natureza e da finalidade dos empréstimos para saneamento financeiro, – vocacionados para a



## Tribunal de Contas

---

recuperação da sustentabilidade financeira dos municípios – que a observância do limite à capacidade de endividamento, fixado no artigo 33º, nº1, da Lei nº 53-A/2006 de 29 de Dezembro e no artigo 39º, nº2, da Lei nº 2/2007, de 15 de Janeiro, não pode ser um pressuposto da contratação destes empréstimos.

Logo, deste ponto de vista, além de a observância do limite à capacidade de endividamento não ser um pressuposto da contratação do empréstimo para saneamento financeiro, nada obsta, também, a que, no âmbito do saneamento financeiro do Município de Lisboa, e por força desse empréstimo para saneamento, possam ser pagas dívidas de curto prazo.

9. 2. Há, porém, que verificar se, no caso *sub judice*, se verificam os requisitos previstos no artigo 40º da citada Lei nº 2/2007, e, designadamente, apurar se o Plano de Saneamento Financeiro remetido pelo Município de Lisboa, no contexto da situação económico-financeira deste, tem a virtualidade de dar cumprimento a este dispositivo legal.

Para a análise da exequibilidade do Plano de Saneamento Financeiro apresentado pela Autarquia, não pode deixar de se reter que a situação financeira do município de Lisboa tem, entre outros vectores de aferição, a circunstância de o **valor total das suas receitas em 2006**, ter sido de € **570.444.921,00** e de a sua **dívida a fornecedores**, reportada a 31-12-2007, orçar o montante de € **451.737.614,85**.

Os valores indicados de receita total do município em 2006, bem como o volume da dívida deste a fornecedores, têm, desde logo, a relevância de determinar a possibilidade de intervenção do Governo, através de despacho conjunto dos Ministros das Finanças e da Administração Interna, no sentido da declaração da situação de **desequilíbrio financeiro estrutural ou de ruptura financeira, do município de Lisboa**, por força do disposto no artigo 41º, nº3, da Lei nº 2/2007 de 15 de Janeiro.<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> Desconhecem-se as razões pelas quais não se verificou, até ao momento, a intervenção do Governo, não obstante a informação que, sobre a situação financeira do município, recebe da Direcção-Geral



Não obstante a constatação da situação financeira em que se encontra, não tendo a assembleia municipal enveredado pela declaração da situação de desequilíbrio financeiro estrutural ou de ruptura financeira, nos termos do artigo 41º, nº2, da mesma Lei, e optando, ao invés, pela contracção de um empréstimo de saneamento financeiro, de acordo com o artigo 40º do citado diploma legal, importa, então, ajuizar da substância, fiabilidade e sustentabilidade do Plano de Saneamento Financeiro apresentado, enquanto instrumento recuperador do equilíbrio das finanças do município, - sem aumento do endividamento líquido do mesmo - no período de vigência do empréstimo.

9. 3. O Plano de Saneamento Financeiro deve consignar o conjunto de decisões financeiras futuras, ou seja, deve ser um documento que informe todas as políticas financeiras da Autarquia, quer em termos de opções sobre os activos, quer sobre as fontes de financiamento a utilizar.

Em síntese, deve traduzir o binómio necessidades financeiras *versus* recursos financeiros, de uma forma ampla, objectiva, mensurável.

Deve, pois, ser de tal modo credível que se possa concluir que, no prazo do empréstimo, não se irão criar novas situações de desequilíbrio e que, ao invés, no mesmo período temporal, serão gerados saldos orçamentais bastantes para amortizar o empréstimo contraído para sanar o desequilíbrio anterior.

Ora, analisado o Plano de Saneamento Financeiro remetido pelo Município de Lisboa, e, pese embora a prudência que, no caso em apreço, em algumas previsões, evidencia, o certo é que, para além de uma certa vacuidade de algumas das medidas que se propõem, a estatuição do factor risco, está desconsiderado em muitas das previsões que são efectuadas.

Nesta conformidade, é possível, desde logo, afirmar que a “substância” do mesmo levanta muitas dúvidas em matéria de concretização, caracterização e quantificação das medidas a tomar.



## Tribunal de Contas

---

Nesta linha de pensamento, poderá dizer-se que, entre outras, se evidenciam, no Plano de Saneamento Financeiro, as seguintes “*debilidades*”:

a) Por um lado, apesar das várias notas de carácter financeiro e dos diversos “objectivos” preconizados para demonstrar a sustentabilidade do modelo de gestão, ao longo do período compreendido entre 2008 e 2012, o Plano apresenta fragilidades na sua elaboração, já que enfatiza dados do passado (2002 a 2006), negligenciando o que seria o aspecto essencial, ou seja, a *perspectiva da situação económico-financeira futura*;

b) Com excepção da previsão da receita estrutural, da previsão da despesa estrutural e da previsão dos saldos estruturais para o período que decorre de 2008 a 2012, não constam do Plano os balanços previsionais anuais, – por forma a identificar, designadamente, a evolução dos saldos anuais das contas dos fornecedores – as demonstrações de resultados anuais, mapas de fluxos financeiros e ainda as peças contabilísticas previsionais anuais que lhes servem de suporte, de acordo com as rubricas/contas do POCAL, para o período de vigência do empréstimo.

c) A perspectiva futura, que aparece no Plano, no ponto 3.2., sob a designação de “*Medidas de Saneamento e Previsões – 2008/2012*”, encontra-se, por sua vez, sintetizada em sete páginas (7/42), enfatizando-se a vertente de construção de quadros de “Previsão da Receita Estrutural” (Quadro 23 – fols. 33 vº), “Previsão da Despesa Estrutural” (Quadro 24 – fols. 35) e “Previsão do Saldo Estrutural” (Quadro 25 – fols. 36), este último, resultado dos anteriores e com o qual se pretende mostrar que o Plano, tal como está concebido, possibilita a libertação de saldos estruturais positivos a partir do segundo ano do período em análise e dá suporte à operação de saneamento.

Os pressupostos apresentados careceriam, porém, salvo o devido respeito, de outro desenvolvimento, sistematização e justificação, uma vez que algumas situações são mais desejos que objectivos, sem que se indiquem quais os resultados da sua adopção, na esfera da previsão.

Por outras palavras, dir-se-á que são intenções não quantificadas, pois que os objectivos, para serem considerados como tais, têm de ser específicos, mensuráveis, calendarizados e alcançáveis.



## Tribunal de Contas

---

Por outro lado, não se alcança como é que o Plano de Saneamento apresentado se insere e articula com o Plano Estratégico, uma vez que o Plano de Saneamento resulta de um Plano Estratégico Municipal, sob pena de se entender que o Plano de Saneamento não ser mais que um Plano avulso/*ad hoc*.

Veja-se, v. g., a fols. 16, o seguinte vector em que, nos termos do Plano, assentará o saneamento financeiro:

*Reorganização dos serviços municipais, eliminando redundâncias, reafectando recursos e implementando os regimes de horários adequados, previstos na Lei, às necessidades dos serviços, de forma a minimizar os encargos com trabalho de natureza extraordinária e o recurso a prestação de serviço em regime de tarefa ou avença.*

Que tipo de reorganização? Extinção/fusão de serviços?

Que redundâncias?

Quais as unidades orgânicas que se encontram nessa situação e podem ser alvo de reestruturação, extinção ou fusão?

Que reafecção de recursos?

Quais as poupanças resultantes dessa reafecção?

Qual a calendarização das acções enunciadas?

Para estas questões não se encontraram respostas, salvo a menção constante do ofício com a referência OF/DMF/08, de 25-1-2008, da Sr<sup>a</sup>. Directora Municipal de Finanças, que se transcreve e é demasiado “curta”:

### ***Ao nível dos custos com a organização municipal***

*Medidas tomadas: extinção do Departamento de Apoio à Presidência; nomeação do mesmo Conselho de Administração para ambas as Sociedades de Reabilitação Urbana – Lisboa Ocidental e Lisboa Oriental; Transferência do Departamento de Obras, Infra-estruturas e Saneamento para edifícios de propriedade municipal, libertando o correspondente encargo com o arrendamento das anteriores instalações, na ordem do 72 mil euros mensais.*

d) Na mesma linha, anota-se que os custos com pessoal assentam numa base que se traduz na previsão de uma redução de 60% no trabalho extraordinário (referindo-se no documento que “...se considera imprescindível um corte na ordem de 60% no trabalho de natureza extraordinária, que será efectuado no respeito pelo direito dos



## Tribunal de Contas

---

trabalhadores”) e de 30% nas avenças/contratos individuais, sendo certo que essas reduções terão lugar no primeiro ano de execução do Plano de Saneamento Financeiro, mantendo-se, nos anos subsequentes, valores com ligeira tendência de decréscimo (vide Quadro 24, fols, 35).

Observe-se, neste aspecto particular, que uma outra distribuição daquela redução, mais homogénea ao longo do período em análise, muito provavelmente conduziria a que os saldos estruturais positivos apresentados no quadro 25, passassem a ser negativos;

e) No citado Quadro 24 (fols. 35), constata-se, aliás, que uma simples variação de -1% na previsão da receita estrutural, conjugada com igual variação (aqui em sentido contrário) na previsão da despesa estrutural, conduziria, de imediato, a que o saldo liberto no final de 2008 fosse apenas de 2,9 M€, ao invés dos apontados 13 M€, o que configura um alto risco do modelo a pequenas variações. Na hipótese de estas serem na ordem dos +/- 4%, o resultado só seria positivo a partir de 2010;

f) Por outro lado, no Quadro 24 – Previsão de Despesas de Estrutura – estranha-se a não existência de Investimento.

Na verdade, a ausência do Plano de Investimentos anual até ao *términus* do Serviço da Dívida do Empréstimo é uma lacuna do Plano de Saneamento, cujo preenchimento será imprescindível para a apreciação deste, a menos que o Município refira no Plano de Saneamento que não vai realizar qualquer despesa com investimentos nos próximos 12 anos.

De qualquer modo, ainda que não preveja realizar qualquer projecto novo, o certo é que sempre terá que efectuar investimentos correntes (v. g. substituição de maquinaria e equipamento, reparações em imobilizado, etc.)

g) Veja-se, ainda que na despesa (Quadro 24), para os *items* “Transporte de pessoal”, “Publicidade”, “Seguros” e “Ferramentas e Utensílios” a previsão para o período em análise é, indistintamente, exactamente igual, pese embora se esteja perante rubricas de conteúdos profundamente diferentes. Para os anos 2008 a 2012, e para cada rubrica, os valores constantes do Plano de Saneamento Financeiro são: 500, 487, 475, 463 e 451 mil euros;

h) Ainda no Quadro 24, na rubrica do serviço da dívida relativo ao saneamento financeiro, não se alcançam as diferenças verificadas nos



montantes apurados no ano de 2011 e seguintes, constantes de fols. 36 e 57.

É que, à falta de outra informação, intui-se que, no Quadro 24, o montante do serviço da dívida referente ao Saneamento Financeiro, a partir de 2011, não inclui os juros da dívida contraída através do empréstimo relativo a este saneamento, incluindo-se apenas o reembolso daquela.

i) Por outro lado, ao nível das receitas municipais, as medidas tomadas resumem-se à constituição de grupos de trabalho para a revisão dos diversos Regulamentos Municipais relativos à cobrança da generalidade das taxas, tarifas e preços praticados, nomeadamente, da tarifa de saneamento e das taxas urbanísticas, incluindo TRIU.

j) Nestas circunstâncias – e não se introduzem no modelo outras variáveis – o Plano de Saneamento Financeiro apresentado peca por defeito, sendo mais aproximado de um plano de intenções, do que, verdadeiramente, de um documento financeiro perspectivado para mostrar, com segurança e confiança os objectivos propostos, a sua tradução quantitativa em termos de poupanças/libertação de fundos e a provar, sem margem a dúvidas, a sua sustentabilidade no longo prazo.

10. A insuficiência e falta de sustentabilidade do Plano de Saneamento Financeiro, atrás apontadas, têm por consequência o não preenchimento do condicionalismo previsto no artigo 40º da Lei nº 2/2007, de 15 de Janeiro, isto é, a constatação da falta de verificação dos pressupostos conducentes à caracterização da situação financeira do Município de Lisboa, como sendo de desequilíbrio de natureza conjuntural, e, por isso, a falta de preenchimento das condições necessárias para o recurso ao empréstimo contratado com a Caixa Geral de Depósitos, enquanto instrumento recuperador do equilíbrio das finanças municipais, num quadro de saneamento financeiro.

Mostra-se, pois, violado o disposto no citado artigo 40º, da dita Lei nº 2/2007, de 15 de Janeiro, que é, inquestionavelmente, uma norma de natureza financeira.

Ora, a violação directa de normas financeiras, constitui fundamento de recusa do visto, nos termos do disposto no artigo 44º, nº3, alínea b) da Lei nº 98/97 de 26 de Agosto.



## IV – DECISÃO

Nos termos e com os fundamentos expostos, acordam os Juízes da 1ª Secção do Tribunal de Contas, em Subsecção, em recusar o visto ao contrato celebrado entre o Município de Lisboa e a Caixa Geral de Depósitos, ora em apreço.

Não são devidos emolumentos (artigo 8º, alínea a) do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, anexo ao DL nº 66/96 de 31 de Maio).

Lisboa, 19 de Fevereiro de 2008

Os Juízes Conselheiros

(António M. Santos Soares – relator)

(Helena Ferreira Lopes)

(José L. Pinto Almeida) voto apenas a decisão nos termos da declaração de voto que junto.



Fui presente

O Procurador-Geral Adjunto

## Declaração de voto

**Proc. nº 1598/07**

Voto a decisão de recusa de visto, mas não os fundamentos aduzidos.

O artº 41º, nº 3 da Lei nº 2/007, de 15 de Janeiro – Lei das Finanças Locais – estabelece indicadores objectivos caracterizadores da situação de desequilíbrio financeiro estrutural dos municípios:

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



## Tribunal de Contas

---

- b) *O incumprimento, nos últimos três meses, de dívidas 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.*

A verificação de uma destas situações implica a celebração de um contrato de empréstimo para reequilíbrio financeiro do município, acompanhado do respectivo plano de reequilíbrio financeiro.

Ora, como resulta provado na matéria de facto, o Município de Lisboa arrecadou receitas em 2006 no montante total de 570.444.921,00 € [al. L) 1 do probatório] e as dívidas a fornecedores em 31 de Dezembro de 2007 ascendiam a 451.737.514,85 € [al. S) do probatório], ou seja, correspondiam a 79,19 % da receita total de 2006.

Assim, o Município de Lisboa encontra-se numa situação objectiva de desequilíbrio financeiro estrutural, pelo que o contrato a celebrar deveria ser, em obediência ao disposto no artº 41º da LFL, de reequilíbrio financeiro e não de saneamento financeiro.

A violação do artº 41º da LFL, norma de inquestionável natureza financeira, é fundamento da recusa de visto [artº 44º, nº 3 al. b) da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto].

19 de Fevereiro de 2008

O Juiz Conselheiro

*(Pinto Almeida)*