



ACÓRDÃO N.º 47/2008 - 28.Mar.2008 - 1ªS/SS

(Processo n.º 1504/07)

SUMÁRIO:

1. Os pedidos de empréstimo para saneamento financeiro dos municípios contraídos nos termos do art.º 3.º, n.º 1 e 4 conjugado com o art.º 8.º, n.º 2 do Decreto-Lei n.º 38/2008, de 7 de Março devem ser instruídos com um estudo fundamentado sobre a situação financeira do município e um plano de saneamento financeiro para o período a que respeita o empréstimo.
2. Não cumpre as exigências legais relativas à sua programação financeira, o Plano de Saneamento Financeiro que vai apenas até 2013 quando o empréstimo respectivo tem o prazo de doze anos, isto é, prolonga-se até 2020 (cfr. art.º 40.º, n.º 2 da Lei das Finanças Locais (LFL) e art.º 4.º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 38/2007, de 7 de Março).
3. Não cumpre, ainda, as exigências decorrentes do n.º 2 do art.º 4.º do Decreto-Lei n.º 38/2008, exigências que já decorriam do art.º 40.º da LFL, o Plano de Saneamento Financeiro que refere “medidas a implementar” genéricas, vagas e imprecisas, que é completamente omissa quanto a investimentos a realizar e que não quantifica o impacto financeiro e orçamental de cada uma das medidas a adoptar, como o exige a al. g) do citado art.º 4.º, n.º 2 e a própria natureza dum plano de saneamento financeiro.



Tribunal de Contas

4. Os complementos informativos prestados pelo município para justificação do Plano de Saneamento Financeiro adoptado, os quais incluem um plano de redução do excesso de endividamento onde se prevê que em 2015 o endividamento do município se contenha dentro dos limites fixados na Lei das Finanças Locais e um quadro demonstrativo do impacto financeiro das medidas preconizadas, não são atendíveis, desde logo e além do mais, por não se encontrarem inseridos no Plano de Saneamento e não terem sido aprovados pela Assembleia Municipal.
5. A violação dos preceitos legais citados, normas de inquestionável natureza financeira, constitui fundamento da recusa do visto nos termos da al. b) do n.º 3 do art.º 44.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

Conselheiro Relator: Pinto Almeida



Transitou em julgado em

17/04/08

Acórdão nº 47 /08-28.Mar.-1ªS/SS

Proc. nº 1504/07

1. A **Câmara Municipal de Aveiro (CMA)** remeteu para fiscalização prévia deste Tribunal o contrato de **empréstimo** para saneamento financeiro do Município, celebrado com a **Caixa Geral de Depósito (CGD)** no valor de **58.000.000,00 €**.

2. Dos elementos constantes do processo, relevam para a decisão os seguintes factos que se dão como assentes:
 - A) Em reunião de 29/10/2007, a CMA deliberou contratar um empréstimo de médio e longo prazo no valor de 58.000.000,00 €, com o desiderato de reprogramar a dívida do Município, bem como a consolidação dos seus passivos financeiros.

 - B) Na sequência da consulta efectuada ao mercado, a CMA, em reunião de 19/11/2007, deliberou contrair o empréstimo junto da Caixa Geral de Depósitos, S.A.

 - C) Em reunião de 26/11/2007, a Assembleia Municipal autorizou a contratação do empréstimo.

 - D) O contrato de empréstimo em apreço foi celebrado com data de 27/11/2007.

 - E) Do mesmo, realçam-se as seguintes condições:



Tribunal de Contas

- Prazo: Até 12 anos;
- Período de utilização e de carência: 36 meses;
- Taxa de juro: Indexada à *Euribor*_{3m} com um *spread* de 0,14%;
- Finalidade: Pagamento de dívidas cuja relação consta do Anexo 1 ao contrato.

F) De acordo com um ofício da DGAL, datado de 17/10/2007 e remetido à CMA, a capacidade legal de endividamento creditício e o limite de endividamento líquido do Município cifravam-se em 26.487.561,00 € e em 33.109.451,25 €, respectivamente.

G) De acordo com os dados fornecidos pelo Município (anexo 3 ao ofício nº 2040, de 23/1/08), os valores referentes ao *stock* da dívida resultante de empréstimos de médio e longo prazo, ao endividamento líquido e à capacidade de endividamento, eram: à data da celebração do contrato (27/11/2007) e, em termos estimados, à data de 31/12/2007:

EM 27/11/2007 (DATA DA CELEBRAÇÃO DO CONTRATO)

(em euros)

Limite da capacidade legal de endividamento (1)	26.487.561,00
Limite do endividamento líquido (2) = (1) * 125%	33.109.451,25
Montante em dívida com empréstimos de médio/longo prazo, excluídos os excepcionados (3)	8.653.823,99
Endividamento líquido (4)	92.644.235,22
Capacidade legal de endividamento creditício (5) = (1) – (3)	17.833.737,01
Capacidade de endividamento líquido (6) = (2) – (4)	-59.534.783,97

EM 31/12/2007

(em euros)

Limite da capacidade legal de endividamento (1)	26.487.561,00
Limite do endividamento líquido (2) = (1) * 125%	33.109.451,25
Montante em dívida com empréstimos de médio/longo prazo, excluídos os excepcionados (3)	8.516.594,60
Endividamento líquido (4)	93.538.967,11
Capacidade legal de endividamento (5) = (1) – (3)	17.970.966,40
Capacidade de endividamento líquido disponível (6) = (2) – (4)	-60.429.515,86



Tribunal de Contas

H) As receitas totais do Município em 2006, de acordo com a conta de gerência, apresentavam a seguinte estrutura:

RECEBIMENTOS	
SALDO DA GERÊNCIA ANTERIOR	2.218.730,81
Execução orçamental	2.218.730,81
TOTAL DAS RECEITAS ORÇAMENTAIS	45.319.766,80
Receitas correntes	33.141.216,68
Receitas de capital	12.132.991,34
Outras receitas	45.558,78
Total	(a) 47.538.497,61

(a) Na conta de gerência referente ao ano de 2006, o Município indica também o valor de 685.217,15 €, referente ao saldo de operações de tesouraria da gerência anterior, e o valor de 2.403.516,28 €, referente a operações de tesouraria do ano. No entanto, por estes valores não relevarem para o cômputo das receitas totais do ano, não foram tidos em consideração.

I) Os mapas remetidos pelo Município, que espelham as contas do balanço mostram que:

- Em 27/11/2007 e tendo por base apenas os valores referentes ao Município, ou seja, não considerando o sector empresarial local e a participação em associações de municípios, a conta 22 “Fornecedores” apresentava um valor em dívida de 18.677.815,00 € e a conta 261 “Fornecedores de imobilizado” apresentava um valor em dívida de 43.895.210,00 €, o que perfaz o montante global de 62.573.025,00 €;
- Em 31/12/2007, tendo, igualmente, apenas por base os valores referentes ao Município, a conta 22 “Fornecedores” apresentava um valor em dívida de



Tribunal de Contas

19.159.380,00 € e a conta 261 “Fornecedores de imobilizado” apresentava um valor em dívida de 42.829.603,00 €, o que perfaz o montante global de 61.988.983,00 €.

J) As dívidas a fornecedores (não considerando o sector empresarial local e a participação em associações de municípios) em 27/11/2007 e em 31/12/2007 correspondiam, respectivamente, a 131,63% e 130,39% das receitas totais arrecadadas em 2006 pelo Município de Aveiro.

K) De acordo com o “plano de saneamento” aprovado, onde a situação analisada e avaliada se reporta a 31 de Agosto de 2007, o empréstimo destinava-se (ponto 3.2.3.):

- Pagamento de dívidas a fornecedores, no montante de ...	50.686.519,54 €
- Pagamento de dívidas assumidas através de protocolos (credores de transferências)	2.155.692,00 €
- Provisões	<u>5.069.000,00 €</u>
Total	57.911.211,54 €

Sendo que as provisões se destinam a acautelar o pagamento de *juros de mora*, resultantes de *atrasos significativos no pagamento a fornecedores*, e de *encargos associados a processos judiciais e indemnizações*.

L) Porém, a relação das dívidas a fornecedores, à data de 27 de Novembro de 2007 (data da outorga do contrato), que se pretende liquidar com o presente empréstimo (remetida a solicitação deste Tribunal), apresenta um total geral de 59.324.690,89 €, mantendo-se as “provisões” no montante de 5.069,000,00 €.

M) Na relação referenciada na alínea anterior surgem dívidas a pagar cujo vencimento ocorreu entre Dezembro de 1991 e 31 de Janeiro de 2008.



N) O “plano de saneamento” aprovado faz um diagnóstico da situação financeira do Município de Aveiro (ponto 2.1.) vivida nos anos de 2003 a 2006, onde se lê:

2.1.1.: *“Para cada um dos anos do período analisado (2003/2006), o Fundo de Maneio Total, não só apresenta sempre valores negativos elevados, como também evoluiu desfavoravelmente. Em 2006, atingiu o montante negativo de 39,3 milhões de euros, evidenciando uma situação de inadequação entre o grau de liquidez das aplicações e o grau de exigibilidade das origens de fundos. Reflecte, por outras palavras, uma situação financeira desequilibrada”.*

2.1.2 Dívidas a Terceiros: No quadriénio de 2003 a 2006 *“as dívidas a terceiros em geral, mas em particular, as dívidas a instituições de crédito e **as dívidas a fornecedores** de imobilizado constituem as principais fontes de financiamento da Câmara Municipal de Aveiro”.* (destaque nosso).

E logo a seguir, no mesmo ponto, se afirma que *“o passivo total registou um crescimento médio anual positivo. (...) Em termos de estrutura do endividamento, o crescimento médio anual do passivo total reparte-se entre a diminuição de 8,7 milhões de euros do exigível a médio e longo prazo e o aumento de 17,1 milhões de euros do exigível a curto prazo”.*

E ainda que *“verificou-se uma deterioração da estrutura de endividamento do município. Com efeito, a repartição entre o passivo a médio e longo prazo e o passivo de curto prazo, passou, respectivamente, de 75,1 % e 24,9 %, em 2003, para 63,8 % e 36,2 %, em 2006”.*..

2.1.5. Vem referido: *“constata-se que, a partir de 2004, os fluxos de caixa predominantes envolvem despesas correntes e não, como naturalmente se esperaria, fluxos relacionados com pagamentos de compromissos assumidos em sede de investimento”.* Tendo tal situação resultado, entre outros, da *“dilatação dos prazos de pagamento a fornecedores de imobilizado”.*



2.1.6. “Conforme se observa, a autarquia apresenta significativos prazos médios de pagamento a fornecedores de imobilizado. Estes prazos médios de pagamentos excedem, largamente, as datas de vencimento de grande parte das facturas e autos de medição, cujos prazos de pagamento compreendem, no caso dos autos de medição, cerca de 60 dias para a efectivação do pagamento.

Refira-se que, quanto maior for este prazo maior será o grau de financiamento que os fornecedores de imobilizado, neste caso, proporcionam à actividade do município.

A constatação de um elevado prazo médio de pagamentos, associada à análise de indicadores de liquidez e autonomia financeira anteriormente desenvolvida, indicia as dificuldades de tesouraria na solvência de compromissos e obrigações assumidas pela Câmara Municipal de Aveiro”.

O quadro que antecede o texto transcrito mostra que o prazo médio de pagamento a fornecedores foi em 2003 de 339 dias, em 2004 de 292 dias, em 2005 de 738 dias e em 2006 de 387 dias.

O) No ponto 3.3. - medidas a implementar, o “plano de saneamento” identifica quatro áreas de intervenção: Administração, Finanças, Património, e Empresas Municipais.

Em cada uma das indicadas áreas e com vista à sustentabilidade financeira do Município, contempla as seguintes medidas (sic):

Administração: Redução do número de colaboradores no grupo municipal; Redução das horas extraordinárias e ajudas de custo; Renegociação da comparticipação aos subsistemas de saúde; Introdução de nova aplicação informática de gestão de recursos humanos; Implementação de um programa de medicina, higiene e segurança no trabalho; Implementação de uma central de compras municipal;



Redução das despesas com comunicação, electricidade e seguros; Renegociação do fornecimento de serviços de recolha e tratamento de sólidos urbanos e águas residuais, e distribuição de água. Juntas de Freguesia - Alargamento das delegações de competências.

Finanças: Para além da contratação do empréstimo em questão, Renegociação de comissões e revisão de contratos celebrados com instituições financeiras; Reprogramação financeira dos contratos celebrados com o IHRU (Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana); Renegociação de prazos de acordos de pagamento. Revisão da Tabela de Taxas e Licenças do Município; Revisão das taxas relativas a impostos directos. Introdução de critérios objectivos nos apoios pontuais e contratos-programa. Aprofundamento das acções de melhoria no sentido de tornar mais eficazes os mecanismos de controlo interno; Implementação de um sistema de contabilidade analítica. Mecenato; Aluguer de espaços, comercialização de publicações e merchandising.

Património: Conclusão do inventário patrimonial do Município; Implementação [de] um sistema informático de cadastro do inventário. Conversão das operações que recaem sobre o património em operações financeiras; Alteração do modelo de operações financeiras; Alienação do património não indispensável, nomeadamente: “Fábrica da Pinheira”; Terreno do “ex-Centro de Saúde Mental”; Activos financeiros. Transferência para as juntas de freguesia e instituições do concelho, equipamentos diversos, nomeadamente: Sedes; Polidesportivos; Fontes; Cemitérios. Alienação de habitações (habitação social).



Empresas Municipais e Serviços Municipalizados: Parcerias público-privadas de âmbito municipal; Concessões; Extinção de empresas; Alienação de empresas.

P) O “plano de saneamento” aprovado contém apenas projecções financeiras até 2013 (ponto 3.4.), com a seguinte justificação: *“Foram consideradas projecções apenas para os próximos 6 anos, entendendo-se que as previsões para um período mais dilatado comportam níveis de confiança necessariamente baixos, incompatíveis com um plano desta natureza”.*

3. Na fase de estudo e instrução do processo, a autarquia foi questionada, além do mais, sobre:

- i) O incumprimento do art. 40º, nº 2 da Lei de Finanças Locais que determina que *“os pedidos de empréstimo para saneamento financeiro... são instruídos com... um plano de saneamento financeiro para o período a que respeita o empréstimo”*, pois que o empréstimo tem o prazo de 12 anos, ou seja vigorará até 2020 e o plano de saneamento aprovado apenas contém projecções financeiras até 2013 (cfr. ponto 3.4.);
- ii) O facto de as “medidas a implementar” constantes do ponto 3.3. do plano de saneamento serem todas apresentadas de forma genérica, nada se dizendo quanto à sua concretização, medida e impacto na gestão financeira do município e, sobretudo, o seu contributo para a reposição do equilíbrio financeiro do Município;

(...).

Ao que respondeu pelo ofício nº 4786, de 3 de Março corrente:

- i) *A norma demandada estipula que o Plano de Saneamento Financeiro tenha por horizonte temporal “... o período a que respeita o empréstimo”;*
Ora, o Plano de Saneamento Financeiro foi, efectivamente, desenvolvido para o período em questão;



Por outro lado, as projecções de receita e despesa do Município foram limitadas ao período compreendido entre 2007 e 2013, uma vez que se entendeu que “ ... as previsões para um período mais dilatado comportam níveis de confiança necessariamente baixos “(início da pág. 34 do Plano),

Em nossa opinião, a instabilidade que actualmente perpassa pelos indicadores económico-financeiros subjacentes aos exercícios de previsão torna extremamente volátil a projecção a 12 anos;

Contudo, e por forma a complementar a informação já disponibilizada, anexam-se as projecções de receita e despesa do Município para o período em análise; Esclarece-se que, a partir de 2014, tanto ao nível da despesa, como da receita, e pelas razões já apontadas, não foram reflectidos, na projecção agora apresentada, os efeitos das medidas preconizadas no Plano de Saneamento Financeiro, variando apenas as verbas relativas à dívida programada, ou seja, os encargos financeiros e amortizações resultantes dos empréstimos bancários a decorrer nesta data.

- ii) Na preparação da proposta e respectiva programação financeira (vd. o parágrafo 3.4 do Plano e a projecção referida na alínea d) supra) foram tidos especiais cuidados e cautelas tendo em vista a reprogramação da dívida. O plano de saneamento foi preparado de acordo com um cenário ‘pessimista’ que não sendo inevitável, seria sempre o que maior fiabilidade poderia emprestar ao plano. Neste enquadramento todos e quaisquer impactos que possam resultar da implementação das medidas do projecto estão devidamente consideradas no plano de saneamento apresentado. As medidas foram concretizadas até ao limite possível no quadro de um plano previsional. Se for tido em conta que as mesmas foram pensadas para um quadro pessimista, como acima se disse, deve concluir-se que se porventura aquelas medidas não vierem a ter qualquer impacto, não provocarão, conseqüentemente, alteração à programação financeira do Plano. Já se aquelas medidas vierem porventura a ter algum impacto*



(mesmo que inferior ao que se prevê e deseja), então sempre a programação financeira do Plano conhecerá uma alteração positiva.

Com efeito as medidas apresentadas reflectem, mais ou menos pormenorizadamente, o cenário sobre o qual se projectou. Por outro lado, tendo em consideração que, em primeira linha, se pretendeu resolver um problema essencial de fluxos de caixa, a medida a implementar que terá maior impacto será necessariamente o financiamento bancário pelo prazo de doze anos com vista à consolidação de passivos financeiros, cujos impactos foram devidamente analisados e pormenorizadamente explicitados, salvaguardada, nessa medida a consistência e a sustentabilidade do Plano. Efectivamente, não podemos deixar de sublinhar, que a aprovação do plano tem como consequência directa uma poupança estimada em 490.000.00 Euros em cada mês.

Acresce que, como se demonstrou expressamente no plano de saneamento, a Câmara Municipal de Aveiro tem vindo a desenvolver continuamente os esforços necessários à garantia da consistência e sustentabilidade da gestão municipal, em articulação com a operação proposta. Nessa linha, têm sido tomadas e implementadas decisões, entre as quais avultam:

a) A Câmara Municipal de Aveiro, graças às negociações efectuadas, já se encontra livre dos custos que mensalmente vinha suportando do pagamento da prestação de serviços relativos à limpeza de ruas e recolha e tratamento de resíduos sólidos, que atingia um valor anual de cerca de 3.720.000.00 Euros.

b) A redução significativa da comparticipação para o sistema complementar de saúde - ACASA -, o qual, após negociação e acordo, foi já reduzido de 7% para 6%, o que representa mais uma significativa poupança. Sempre se dirá que o valor do desconto mensal irá ainda baixar para os 5% em 2009, o que vai reforçar ainda mais a poupança do Município.



Tribunal de Contas

c) Noutras áreas, o esforço realizado já está a fazer sentir os seus efeitos práticos, nomeadamente, nas reduções significativas dos custos com as horas extraordinárias e na aquisição de bens e serviços, fruto da centralização das compras do Município.

(...).

4. Na pendência do processo foi publicado o Decreto-Lei nº 38/2008, de 7 de Março que, de acordo com o seu artº 1º *“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, aprovada pela Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro (LFL), (...).”*

Com este propósito densificador, esclarecedor e interpretativo, para o caso dos autos, o DL nº 38/08 desfazendo qualquer dúvida, deixou claro que:

- Que a declaração de situação de desequilíbrio financeiro estrutural ou de ruptura financeira, mesmo que verificados os requisitos do nº 3 do artº 41º da LFL, e agora densificados nas situações elencadas no nº 1 do seu artº 8º, é absolutamente residual. Segundo o nº 2 deste artº 8º *“a proposta de declaração de situação de desequilíbrio financeiro estrutural deve fundamentar a impossibilidade de recurso a outros mecanismos, designadamente à adopção de plano de saneamento financeiro”*.

No mesmo sentido aponta o artº 9º, nº 1, al. b) ao dispor que *“a declaração da situação de desequilíbrio financeiro estrutural ou de ruptura financeira, por iniciativa do município, é acompanhada dos seguintes elementos: (...) b) Demonstração do esgotamento de todos os mecanismos legais de saneamento das finanças, nos termos da LFL”*.

Também para efeito de declaração da situação de desequilíbrio financeiro estrutural ou de ruptura financeira pelo Governo, após a audição prévia do município, a DGAL, ... *elabora relatório fundamentando a impossibilidade de recurso a mecanismos de saneamento financeiro (nºs 2 e 3 do artº 10º)*



- Que o Plano de Saneamento Financeiro que acompanha o pedido de empréstimo para saneamento financeiro (que é aprovado pela Assembleia Municipal - nº 3 do artº 40º da LFL), tem que abranger o período a que respeita o empréstimo (artº 4º, nº 1, repetindo o que já constava no nº 2 do artº 40º da LFL).
- Que esse Plano de Saneamento Financeiro incluirá, pelo menos (artº 4º, nº 2):
 - a) *A previsão do período temporal necessário à recuperação da situação financeira do município, em respeito pelas regras presentes na LFL;*
 - b) *A apresentação das medidas específicas necessárias para atingir uma situação financeira equilibrada, nomeadamente no que respeita à contenção da despesa com o pessoal durante o período de saneamento financeiro, respeitando o princípio de optimização na afectação dos recursos humanos do município;*
 - c) *A apresentação de medidas de contenção da despesa corrente, a qual não pode ultrapassar a taxa global de evolução fixada pela lei do Orçamento do Estado para as rubricas da mesma natureza;*
 - d) *Um plano com calendarização anual da redução dos níveis de endividamento até serem cumpridos os limites previstos nos artigos 37.º e 39º da LFL;*
 - e) *A informação referente à despesa de investimento prevista, bem como as respectivas fontes de financiamento;*
 - j) *Um plano de maximização de receitas, designadamente em matéria de impostos locais, taxas e operações de alienação de património;*
 - g) *A previsão de impacte orçamental, por classificação económica, das medidas referidas nas alíneas anteriores, para o período de vigência do plano de saneamento financeiro.*

Face a tal densificação interpretativa, foi o Município de Aveiro solicitado:

- i) A esclarecer, verificando-se três ou mais das situações elencadas no nº 1 do artº 8º do DL nº 38/08 caracterizadoras de situação de desequilíbrio financeiro estrutural ou de



ruptura financeira, por que considerava suficiente a declaração da situação de desequilíbrio conjuntural e consequente operação de saneamento em vez da declaração de desequilíbrio financeiro estrutural ou de ruptura financeira e consequente operação de reequilíbrio financeiro; e

- ii) A esclarecer se considerava que o plano de saneamento aprovado respondia às exigências formuladas no n.º 2 do art.º 4.º do mesmo Decreto-Lei, devendo, em caso de resposta negativa e se assim o entendesse, proceder à reformulação do plano de saneamento de modo a conformá-lo com aquelas exigências.

A estas solicitações, através do ofício n.º 6070, de 25 do corrente, começou preliminarmente por dizer, ponto 1: (...), *parece-nos o Decreto-Lei n.º 38/2008 inaplicável à concreta circunstância do Processo em causa, porquanto, tendo sido este diploma publicado em 7 de Março de 2008, só entrou em vigor em 12 de Março de 2008 (...)*. A não ser que, *porventura, se considerasse o Decreto-Lei n.º 38/2008 como meramente “interpretativo” da Lei n.º 2/2007, o que, (...), não parece ser o caso, (...)*.

Às questões acima enunciadas respondeu nos pontos 4 e 3 do ofício referido, que aqui se dão por reproduzidos, e que assim se sumariam:

À questão i) – n.º 4 do ofício:

“Na medida em que o próprio Decreto-Lei n.º 38/2008 veio expressamente prever que as situações de Desequilíbrio Financeiro Estrutural só poderão ser declaradas se não for possível ultrapassá-las por recurso a quaisquer outros mecanismos, designadamente de Saneamento Financeiro (vd. respectivos Art.ºs. 8.º, n.º 2, 9.º, n.º 1, al. a/, e 10.º, n.ºs. 2 e 3), o que de forma alguma é o caso do Município de Aveiro, que, independentemente do concreto preenchimento de três das várias alíneas do Art.º 8.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 38/2008, sempre poderá ultrapassar a situação em que se encontra por recurso ao Plano de Saneamento Financeiro em causa, tornando, assim, definitivamente inaplicável à sua



Tribunal de Contas

circunstância o regime legalmente estabelecido para as situações de desequilíbrio financeiro estrutural”.

À questão ii) – nº 3 do ofício:

Que a previsão do período temporal necessário à recuperação da situação financeira do Município [al. a) do nº 2 do artº 4º, acima citada] constava já do parágrafo 3.4 do Plano de Saneamento Financeiro, ainda que limitada a 2013. Junta, depois, em termos de informação complementar, um quadro – anexo I – que apresenta um plano de redução do excesso de endividamento onde se prevê que em 2015 o endividamento se contenha dentro dos limites fixados na LFL (ponto 3.1 do ofício).

Que as medidas de contenção da despesa com o pessoal [al. b) do nº 2 do artº 4º, acima citada] constavam já do parágrafo 3.3.1 do Plano de Saneamento Financeiro (ponto 3.2 do ofício).

Que as medidas de contenção da despesa corrente [al. c) do nº 2 do artº 4º, acima citada] constavam já do parágrafo 3.3 do Plano de Saneamento Financeiro (ponto 3.3 do ofício).

Que a redução dos níveis de endividamento [al. d) do nº 2 do artº 4º, acima citada] era já inerente aos Quadros XXII e XXIII do Plano de Saneamento Financeiro. Mas, também quanto a este tema, remete agora, para o anexo I já referido (ponto 3.4 do ofício).

Que o Plano de Saneamento Financeiro [al. e) do nº 2 do artº 4º, acima citada] não contempla quaisquer investimentos a realizar, pelo que nada haveria a referenciar acerca da despesa de investimento e às respectivas fontes de financiamento. Mas, logo de seguida, afirma que o Município de Aveiro irá privilegiar o investimento privado e o



investimento com componentes não financeiras, (...) bem como os investimentos cuja participação comunitária seja maximizada (ponto 3.5 do ofício) - destaque nosso.

Que as medidas de maximização das receitas [al. f) do nº 2 do artº 4º, acima citada] constavam já dos parágrafos 3.3.2, 3.3.3 e 3.3.4 do Plano de Saneamento Financeiro, entre as quais avultam a revisão de taxas e a alienação de património imobiliário não indispensável e habitações sociais (ponto 3.6 do ofício).

Que, como afirma, a programação financeira do Plano foi elaborada num cenário pessimista ... sem consideração dos impactos positivos ... das referidas medidas, pelo que não se afigura exigível a observância da alínea em apreço [al. g) do nº 2 do artº 4º, acima citada], na medida em que só fará sentido desagregar-se por classificação económica o impacto que se encontrar previsto e quantificado nas respectivas rubricas e não, como é o caso, o impacto que ainda não está previsto, nem muito menos quantificado.

No entanto, num espírito de colaboração, envia o quadro Anexo II (apenas desagregado ao nível do agrupamento económico) onde pretende demonstrar o impacto financeiro das medidas preconizadas (ponto 3.7 do ofício).

5. Os municípios podem contrair, junto de instituições autorizadas por lei a conceder crédito, empréstimos de médio e longo prazos para aplicação em investimentos e ainda para proceder ao saneamento ou ao reequilíbrio financeiro (artº 38º da LFL).

Os municípios que se encontrem em situação de desequilíbrio financeiro conjuntural devem contrair empréstimos para saneamento financeiro, tendo em vista a reprogramação da dívida e a consolidação de passivos financeiros, desde que o resultado da operação não aumente o endividamento líquido dos municípios (artº 40º, nº 1 da LFL).

Os pedidos de empréstimos para saneamento financeiro dos municípios são instruídos com um estudo fundamentado sobre a situação financeira da autarquia e um plano de



Tribunal de Contas

saneamento financeiro para o período a que respeita o empréstimo, elaborados pela câmara municipal e propostos à respectiva assembleia municipal para aprovação (artº 40º, nºs 2 e 3 da LFL).

Os municípios que se encontrem em situação de desequilíbrio financeiro estrutural ou de ruptura financeira são sujeitos a um plano de reestruturação financeira (artº 41º, nº 1 da LFL).

A situação de desequilíbrio financeiro estrutural ou de ruptura financeira é declarada pela assembleia municipal, sob proposta da câmara municipal e pode ser, subsidiariamente, declarada por despacho conjunto do Ministro das Finanças e do ministro que tutela as autarquias locais (artº 41º, nºs 2 e 3 da LFL).

Se o artº 41º, nas alíneas do seu nº 3, elenca situações indicadoras de desequilíbrio financeiro estrutural ou de ruptura financeira, já o artº 40º nada avança que permita caracterizar o município como estando em situação de desequilíbrio financeiro conjuntural. Da mesma maneira, enquanto o artº 41º, nº 4 estabelece o conteúdo do plano de reequilíbrio financeiro, o artº 40º é omissivo quanto ao conteúdo do plano de saneamento financeiro.

Estas diferenças, a par de argumentos de outra ordem e natureza, desde logo, suscitaram dúvidas e controvérsias, quer na doutrina quer na jurisprudência¹, sobre quando devia ser adoptado o regime do saneamento financeiro ou do reequilíbrio financeiro, bem como sobre o conteúdo, sobretudo, do plano de saneamento financeiro.

Tais dúvidas vieram a ser definitivamente esclarecidas com a publicação do Decreto-Lei nº 38/2008, de 7 de Março nos termos já referidos no precedente ponto 4.. Daí que, pelo menos nesta medida e relativamente aos artigos ali citados o Decreto-Lei nº 38/2008 tenha

¹ Na jurisprudência citamos os acórdãos deste Tribunal nº 138/07-11.Dez-1ªS/SS e nº 26/08-19.Fev-1ªS/SS.



Tribunal de Contas

natureza interpretativa sendo, por isso, aplicável ao caso em apreço (cfr. artº 13º do Código Civil).

6. Apesar de dar por verificadas várias das situações caracterizadoras de desequilíbrio financeiro estrutural ou de ruptura financeira, o Município de Aveiro ao aprovar, pela Assembleia Municipal, um plano de saneamento financeiro conjuntamente com a autorização de um empréstimo para esse fim, considerou suficiente a adopção do mecanismo e regime do saneamento financeiro para repor o equilíbrio das finanças municipais. Essa suficiência foi reafirmada pelo Presidente da Câmara no ponto 4 do ofício nº 6070, de 25 do corrente e transcrito em **4.**

Assim, deve concluir-se que a contracção do presente empréstimo para saneamento financeiro encontra suporte legal na conjugação dos 3º, nºs 1 e 4 e 8º, nº 2 do Decreto-Lei nº 38/2008.

Já o Plano de Saneamento Financeiro aprovado pela Assembleia Municipal não cumpre as exigências legais.

Desde logo o horizonte temporal do Plano, a sua programação financeira, vai apenas até 2013 (cfr. ponto 3.4) quando o empréstimo tem o prazo de doze anos, isto é, prolonga-se até 2020.

E não são de atender as projecções financeiras que o município remeteu como anexos I e II ao ofício nº 6070, de 25 do corrente, já referidos em **4.**, por que, desde logo e além do mais, não se encontram inseridas no Plano de Saneamento e não foram aprovadas pela Assembleia Municipal.

Mostra-se, então violado o nº 2 do artº 40º da LFL, bem como o nº 1 do artº 4º do DL nº 38/2007, de 7 de Março, normas de inquestionável natureza financeira, o que seria suficiente para fundamentar, nos termos da al. b) do nº 3 do artº 44º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, a recusa do visto ao contrato em apreço.



Mas o Plano de Saneamento Financeiro aprovado, no que às “medidas a implementar” diz respeito (cfr. ponto 3.3) também não responde às exigências do nº 2 do artº 4º do DL nº 38/2008, exigências que já decorriam do artº 40º da LFL como entendeu este Tribunal no acórdão nº 26/08-19.Fev-1ªS/SS.

Efectivamente, como se pode ver no que se transcreveu na al. O) do probatório, as medidas a implementar são genéricas, vagas e imprecisas quando, por exemplo, na al. b) do citado nº 2 do artº 4º se exigem medidas específicas ou na al. f) se impõe um plano de maximização de receitas.

O Plano é, também, completamente omisso quanto a investimentos a realizar, o que é de todo incompreensível, pois que não se concebe que durante doze anos o Município não realize, directa ou indirectamente, investimentos o que levaria a questionar, por um lado, o destino a dar às transferências de capital ou pelo menos a parte delas, e, por outro, ao não aproveitamento de qualquer fundo comunitário.

E o que torna ainda mais débil o Plano aprovado é que ele não quantifica o impacto financeiro e orçamental de cada uma das medidas a adoptar, como o exige a al. g) do citado nº 2 e a própria natureza dum plano de saneamento financeiro.

Também neste ponto não são de atender e relevar os complementos informativos prestados pelo Presidente da Câmara no já citado ofício nº 6070, de 25 do corrente e seus anexos, pois que além de não virem acompanhados da necessária fundamentação e sustentabilidade, não foram integrados no Plano de Saneamento e aprovados pela Assembleia Municipal.

Também nesta vertente se mostra violado o nº 2 do artº 40º da LFL, bem como o nº 2 do artº 4º do DL nº 38/2007, de 7 de Março, normas, como já se disse, de inquestionável natureza financeira, havendo, assim, nos termos da al. b) do nº 3 do artº 44º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, fundamento para a recusa do visto ao contrato em apreço.



Tribunal de Contas

7. Concluindo.

Face ao exposto e por força da al. b) do nº 3 do artº 44º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, acordam os Juízes da 1ª Secção deste Tribunal, em subsecção, em recusar o visto ao contrato em apreço.

Não são devidos emolumentos

Lisboa, 28 de Março de 2008

Os Juízes Conselheiros

(Pinto Almeida - Relator)

(António M. Santos Soares)

(Helena Ferreira Lopes)

O Procurador-Geral Adjunto

(Daciano Pinto)