



ACÓRDÃO N.º 56/2008 - 11.Abr.2008 - 1ªS/SS

(Processo n.º 172/2008)

DESCRITORES: Contrato de Empréstimo - Saneamento Financeiro - Desequilíbrio Financeiro Conjuntural - Endividamento Líquido - Endividamento Municipal - Plano - Finanças Locais - Recusa de Visto

SUMÁRIO:

1. Nos termos do n.º 1 do art.º 40.º da Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro (Lei das Finanças Locais), 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.
2. Os pedidos de empréstimo para saneamento financeiro dos municípios devem, de acordo com o art.º 40.º, n.º 2 da referida Lei e o art.º 4.º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 38/2008, de 7 de Março, ser instruídos com um Estudo Fundamentado sobre a Situação Financeira do município 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, n.º 2 da Lei das Finanças Locais e no art.º 4.º, n.º 2, als. a) a g) do Decreto-Lei n.º 38/2008,



Tribunal de Contas

ou seja, a falta de verificação das condições necessárias para o recurso ao presente empréstimo, enquanto instrumento recuperador do equilíbrio das finanças municipais, num quadro de saneamento financeiro.

4. A violação dos preceitos legais citados, normas de inquestionável natureza financeira, constitui fundamento de recusa do visto nos termos do disposto no art.º 44.º, n.º 3, al. b) da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

Conselheiro Relator: António M. Santos Soares



Transitou em julgado em 02/05/08

ACÓRDÃO Nº 56 /08 - 11. ABR. 08 – 1ª S/SS

Proc. nº 172/08

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

I – RELATÓRIO

O **Município da Moita** remeteu a este Tribunal, para efeitos de fiscalização prévia, o contrato de abertura de crédito, celebrado em 4 de Fevereiro de 2008, com a **Caixa Geral de Depósitos, SA**, até ao montante de € 5.194.940,00 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:



Tribunal de Contas

- A) Em reunião de 02-01-2008 a Câmara Municipal da Moita (CMM) deliberou, por maioria, aprovar um Estudo e Plano de Saneamento Financeiro, para o Município, a fim de ser submetido à aprovação pela Assembleia Municipal, contendo, nos seus pressupostos, a contratação de um financiamento até ao montante de € 5.194.940,00;
- B) A Câmara Municipal da Moita, na sequência da deliberação referida na alínea anterior, convidou cinco instituições financeiras, a apresentar proposta para a contratação do financiamento atrás mencionado;
- C) O convite mencionado na alínea anterior, foi formulado às seguintes instituições bancárias:
- “*Millennium BCP, SA*”;
 - “*Santander Totta, SA*”;
 - “*Caixa Geral de Depósitos, SA*”;
 - “*Banco Espírito Santo, SA*”;
 - “*Banco Português de Investimento, SA*”
- D) A este convite, apenas responderam a “Caixa Geral de Depósitos, SA” e o “Banco Espírito Santo, SA”.
- E) A Câmara Municipal da Moita, em reunião de 16-01-2008, e na sequência do convite efectuado às instituições bancárias atrás mencionadas, deliberou, por maioria absoluta, submeter à Assembleia Municipal, a contratação do empréstimo, junto da Caixa Geral de depósitos, SA., no valor indicado na alínea A), bem como aprovar a minuta do respectivo contrato;
- F) Em reunião de 01-02-2008, a Assembleia Municipal da Moita aprovou, por maioria absoluta, o Estudo e Plano de Saneamento Financeiro do Município, bem como a contratação do empréstimo, supra referido;
- G) Do contrato de abertura de crédito, ora submetido a fiscalização prévia, realçam-se as seguintes condições:



- 1 - Montante – Até 5.194.940 euros;
- 2 – Finalidade – Saneamento Financeiro – Pagamento de dívidas a terceiros, cuja relação consta do Anexo I ao contrato;
- 3 - Prazo – 12 anos, incluindo um período de 3 anos de diferimento;
- 4 - Prazo de utilização – Até 3 meses após a data do visto do Tribunal de Contas;
- 5 - Taxa de juro: Taxa de juro correspondente à média aritmética das taxas “*Euribor a 6 meses*”, apurada com referência ao mês imediatamente anterior ao do início de cada período de contagem de referência, arredondada para a milésima de ponto percentual mais próxima e acrescida de um *spread* de 0,44%;
- 6 – Não há lugar à cobrança de comissões, nomeadamente de gestão, organização, montagem ou imobilização;

H) A remessa, a este Tribunal, para efeitos de fiscalização prévia, do contrato de abertura de crédito, referido acima, veio acompanhada do Estudo e Plano de Saneamento Financeiro constante de folhas 9 a 44 do processo, - o qual se dá aqui por inteiramente reproduzido, para todos os efeitos legais;

I) De acordo com a listagem remetida pelo Município, o empréstimo destina-se a solver dívidas de curto prazo a entidades públicas e privadas, vencidas entre 2005 e 2008, sendo o maior credor a ADSE (€ 1.274.219,00);

J) Só relativamente a 2007, e segundo dados do Município, a dívida à ADSE é de 465.236 €. ¹

L) Segundo informação do Município, a dívida acumulada à Caixa Geral de Aposentações, em 2007, é de € 1.156.517, onde se inclui o montante aproximado de 110.000 € relativos a juros de mora; ²

M) Relativamente ao ano de 2007, a situação financeira do Município é a seguinte:

¹ Vide fols.37 do processo.

² Vide fols. 37 do processo.



- **Limite da capacidade legal de endividamento:** € 17.076.014,00; ³
- **Limite do endividamento líquido:** € 21.345.018,00; ⁴
- **Endividamento líquido:** € 26.761.331,00;
- **Limite de endividamento líquido disponível:**
- € 5.416.313

N) Em termos de endividamento, a situação do Município, reportada a 15-02-2008, ⁵ e segundo informação deste, é a seguinte:

- **Limite da capacidade legal de endividamento:**
17.122.183,10 €;
- **Limite do endividamento líquido:** 21.402.728,88 €;
- **Montante em dívida com empréstimos de médio/longo prazo, excluindo excepcionados:**
21.420.554,70 €;
- **Endividamento líquido:** 27.613.830,90 €

- **Saldo disponível na capacidade legal de endividamento:**
- 4.298.371,60 €
- **Limite de endividamento líquido disponível:**
- 6.211.102,02 €

O) A situação do Município, em termos de endividamento, e segundo *informação estimada* deste, reportada a 31-12-2008, é a seguinte:

- **Limite da capacidade legal de endividamento:** € 17.122.183,10
- **Limite do endividamento líquido:** € 21.402.728,88

³ De acordo com informação extraída do Plano de Saneamento, a fols. 35 dos autos. Segundo informação da Direcção-Geral das Autarquias Locais (DGAL), de 1-1-2007, este limite é de € 16.924.093,00.

⁴ Segundo informação do Plano, constante de fols. 36 dos autos. De acordo com informação da DGAL, este limite é de € 21.155.116,00.

⁵ Note-se que a data de celebração do contrato é de 4 de Fevereiro de 2008.



- **Montante em dívida com empréstimos de médio/longo prazo, excluindo excepcionados:** € 21.275.385,71
- **Endividamento líquido:** € 26.006.595,00
- **Saldo disponível na capacidade legal de endividamento:**
 - € 4.153.202,61
- **Limite de endividamento líquido disponível:**
 - € 4.603.866,13

P) A receita corrente do Município da Moita, em 2007, foi de 24.322.793,88 €;

Q) A receita total do Município da Moita, em 2007, foi de 29.138.626,90 €;

R) O montante total das **dívidas a fornecedores** no final de 2007, era de € 7.517.765,74;

S) Segundo o Município, a relação da dívida a fornecedores sobre a receita corrente, em 2007, era de 30,90% e a relação da dívida a fornecedores sobre receita total, no mesmo ano, era de 25,8%;

T) Questionado o Município, em data anterior à da publicação do DL n.º 38/2008, de 07 de Março, sobre as razões por que entende estar perante um desequilíbrio financeiro conjuntural e não perante um desequilíbrio financeiro estrutural, veio o mesmo dizer o seguinte:

“Entende o Município da Moita que está numa situação de desequilíbrio financeiro conjuntural e não estrutural, porque, em função da análise financeira efectuada às suas contas, constante no Estudo Financeiro e respectivo Plano de Saneamento Financeiro, conclui-se que os diferentes constrangimentos que levaram ao acumular da dívida de curto prazo, a fornecedores, estão perfeitamente identificados, tendo o Município, admitindo a contracção deste empréstimo, a capacidade suficiente para gerar e arrecadar receitas que lhe permitam executar o orçamento de 2008 e seguintes, incluindo o pagamento do empréstimo a contratar. Sinal disso é a receita corrente arrecadada em 2007, face ao valor orçamentado para o mesmo ano, tendo registado um acréscimo de 6,35%.

Desta forma, consideramos que o montante da dívida corrente de curto prazo, que queremos consolidar com o empréstimo a contratar, e que representa



cerca de um quarto das receitas totais anuais do Município, pode sem qualquer constrangimento ser amortizado no prazo de 12 anos a par de uma gestão rigorosa da despesa sem pôr em causa o bom funcionamento dos serviços do Município e ao mesmo tempo não pôr em causa os princípios de confiança e boa fé que queremos manter com os nossos parceiros comerciais. Acrescente-se ainda o facto de no exercício de 2007 o Município ter reduzido o endividamento líquido face a 2006 em € 849.670,79, ou seja, 13,44% do montante em excesso. Tal capacidade, associada a medidas rigorosas no que concerne ao controlo da despesa e à gestão da receita, evidencia também que o Município se encontra numa situação de desequilíbrio financeiro conjuntural e não estrutural.

Por outro, foram utilizados recursos financeiros correntes para solver encargos de capital, no ano de 2007, no montante de € 2.251.318. Ora, tal deveu-se ao facto de o Município não ter podido captar receitas de capital com a alienação de lotes de terreno municipais, para 176 fogos, na Freguesia do Vale da Amoreira, com a qual é expectável um resultado da ordem dos € 2.600.000. E isto sucede porque a área em causa foi abrangida pelas medidas preventivas aprovadas, primeiro, pelo Decreto-Lei n.º 1/2007, de 25/01, e, depois, pelo Decreto n.º 25/2007, de 22/10. As medidas preventivas foram estabelecidas por dois anos, eventualmente prorrogável por mais um, com vista à viabilização da terceira travessia do Rio Tejo, no eixo Chelas-Barreiro, com introdução da rede ferroviária de alta velocidade. Enquanto não for precisada a implantação da infra-estrutura e correspondente área non aedificandi, não é possível a pretendida alienação, nem sequer captar as receitas decorrentes das expropriações ou das mutações dominiais.

Trata-se de um constrangimento conjuntural que, a ser ultrapassado, evitará a referida compressão das despesas correntes (e isto com valores que só por si se aproximam das dividas à CGA e à ADSE).”

- U) Ainda tendo só por base o regime constante da Lei das Finanças Locais, e em face da falta de concretização do Plano de Saneamento Financeiro, foi o Município questionado sobre o facto de o Plano apenas contemplar uma projecção da receita e da despesa para um período cinco anos, quando o número 2, do artigo 40.º, da referida Lei, menciona que a mesma se deve reportar ao período a que respeita o empréstimo, bem como sobre quais as medidas concretas a executar de forma a fazer face à situação de desequilíbrio financeiro.
- V) Na sua resposta e relativamente à 1.ª questão, veio o Município alegar que no Plano pretendeu demonstrar financeiramente que conseguiria, em 5 anos, equilibrar as suas contas, considerando as projecções efectuadas, nas quais estariam os encargos decorrentes do empréstimo, e não “(...) fazer uma mera extrapolação de valores para além do período que (...)”



julgavam “(...) razoável para demonstrar que o Plano de Saneamento Financeiro apresentado, dentro de uma gestão financeira da despesa rigorosa, consegue dar resposta à situação financeira em que o Município da Moita se encontra.” Para além do esclarecimento, remetem quadros previsionais referentes à receita e despesa até ao ano de 2020.

Por seu turno, relativamente à 2.^a questão, para além da menção a algumas medidas previstas a implementar, alega que, por não estar em situação de desequilíbrio financeiro estrutural, a apresentação de uma listagem exaustiva de medidas específicas, tanto do ponto de vista da receita, como da despesa, não era exigido, só se verificando essa obrigatoriedade nos casos em que seja aplicável o número 4 do artigo 41.º da LFL.

- X) Devolvido o contrato ao Município da Moita, a fim de o mesmo ponderar a elaboração de um Plano de Saneamento Financeiro de harmonia com o disposto no artigo 4º, nºs 1 e 2, do DL nº38/2008 de 7 de Março, veio o Senhor Presidente da Câmara Municipal da Moita responder que “...consideramos que a elaboração do Plano de Saneamento regulado no artº 4º, nº1 e 2 do Decreto-Lei nº 38/2008, de 07.03, não é exigível, pois que o diploma é bem posterior à aprovação dos documentos submetidos a visto prévio...”.

III – O DIREITO

1. Nos termos do artigo 2º da Lei nº 2/2007, de 15 de Janeiro (Lei das Finanças Locais), ⁶ o regime financeiro dos Municípios respeita o princípio da coerência com o quadro de atribuições e competências que legalmente lhes está cometido.

⁶ 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.



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,⁷ 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*.

Como se acentuou nos Acórdãos nº 138/07, de 11 de Dezembro de 2007, e 26/08 de 19 de Fevereiro de 2008, da 1ª Secção, deste Tribunal,⁸ 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

⁷ 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.

⁸ Proferidos nos Processos nº 1345/2007 e 1598/2007, respectivamente.



Tribunal de Contas

equidade intergeracional – deve orientar-se por *princípios de rigor e eficiência*, prosseguindo 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.

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



Tribunal de Contas

instituições autorizadas por lei a conceder crédito, bem como emitir obrigações e celebrar contratos de locação financeira, nos termos da lei. ⁹

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 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. ¹⁰

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

⁹ 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.

¹⁰ O que sucedeu no caso em apreço, como resulta da alínea F) do probatório.



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.¹¹

Daqui resulta, efectivamente, que os municípios que excedam o limite de endividamento relativo a empréstimos de médio e longo prazo e o limite de endividamento líquido total, devem reduzir, em 2008, pelo menos 10% do montante que excede o limite violado, sob pena de correspondente redução das transferências a efectuar no Orçamento do Estado de 2009.

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 nº4, do artigo 38º, da Lei nº 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 nºs 1 e 2 do artigo 33º da Lei nº 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.

¹¹ No mesmo sentido do disposto nos nºs 2 e 3 do artigo 39º, da Lei nº 2/2007 de 15 de Janeiro, dispuseram os nºs 1 e 4 do artigo 33º, da Lei nº 53-A/2006 de 29 de Dezembro (Lei do Orçamento do Estado para 2007).



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.

6. O **saneamento financeiro municipal**, encontra-se tratado, especificamente, no artigo 40º da Lei nº 2/2007, de 15 de Janeiro (LFL) e nos artigos 3º a 7º, do DL nº 38/2008 de 7 de Março.¹²

Refere-se no nº1, daquele artigo 40º da LFL, 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.

¹² Veremos, adiante, a razão e os termos da aplicabilidade deste diploma legal, ao caso em apreço.



Podíamos socorrer-nos, porém, dos indicadores estabelecidos no artigo 4º, nº1, do DL nº 258/79, de 28 de Julho, ¹³ 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 equilíbrio 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 vencimento se aproxime em altura de falta de recursos;
Conveniência de substituição de empréstimos, por outros em condições menos onerosas.

.....

Assim, podíamos dizer que caracterizariam uma situação de *grave desequilíbrio financeiro* - justificativa 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, tem sido nosso entendimento o de 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.

¹³ 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

6. 1. Dando-se conta das dúvidas e controvérsia doutrinária e jurisprudencial, sobre os pressupostos da adopção dos regimes de saneamento financeiro e de reequilíbrio financeiro, bem como sobre o conteúdo do plano de saneamento financeiro, e com o objectivo de *densificar as regras referentes aos regimes jurídicos do saneamento financeiro municipal e do reequilíbrio financeiro municipal*, previstos nos artigos 40º e 41º da Lei nº 2/2007 de 15 de Janeiro (Lei das Finanças Locais – LFL), foi publicado, em 7 de Março do corrente ano, o DL nº 38/2007 de 7 de Março.

Este diploma legal, com aquele objectivo de *densificar* as regras atrás mencionadas, tem de qualificar-se como um diploma de ***carácter interpretativo***.

Conforme o Supremo Tribunal Administrativo (STA) tem decidido, “*só pode considerar-se interpretativa a lei que desenvolve e define o sentido de normas legais anteriores, susceptíveis de entendimentos contraditórios, e quando, dos seus termos, relatórios ou trabalhos preparatórios, se depreende a intenção de resolver dúvidas existentes.*” ¹⁴

Ora, de acordo com o disposto no artigo 13º, nº1, do Código Civil, a lei interpretativa integra-se na lei interpretada, ficando salvos, porém, os efeitos já produzidos pelo cumprimento da obrigação, por sentença transitada em julgado, por transacção, ainda que não homologada, ou por actos de análoga natureza.

Por outro lado, e por se integrar na lei interpretada, ¹⁵ a lei interpretativa tem efeitos retroactivos,

Ora, de acordo com o disposto no artigo 3º, nº4, deste DL nº 38/2008 de 7 de Março, constituem fundamento da necessidade de recurso

¹⁴ A “susceptibilidade de entendimentos contraditórios” de uma norma há-de ser de molde a tornar incerto o Direito e para isso não basta que ela seja interpretada diversamente pelas repartições públicas. Neste sentido o Ac. do Pleno do STA de 27 de Junho de 1946, in “*O Direito*”, ano 80º, pág. 318 e Col. (Pleno), vol. V, pág. 68, decisão esta citada por Marcello Caetano, in “*Manual de Direito Administrativo*”, 10ª edição, (6ª reimpressão), tomo I, pág. 115 e seg..

¹⁵ Neste sentido, vejam-se Pires de Lima e Antunes Varela, “*Código Civil Anotado*”, vol. 1º, pág. 19, Mário de Brito, “*Código Civil Anotado*”, vol. 1º, pág. 30 e Baptista Machado, “*Aplicação no Tempo*”, pág. 287.



Tribunal de Contas

a empréstimo para saneamento financeiro, o preenchimento de uma das seguintes situações:

- a) A ultrapassagem do limite de endividamento líquido previsto no nº1, do artigo 37º, da LFL;
- b) A existência de dívidas a fornecedores de montante superior a 40% das receitas totais do ano anterior, tal como definidas no artigo 10º da LFL;
- c) O rácio dos passivos financeiros, incluindo o valor dos passivos excepcionados para efeitos de cálculo do endividamento líquido, em percentagem da receita total superior a 200%;
- d) Prazo médio de pagamento a fornecedores superior a seis meses.

6. 2. Os pedidos de empréstimo para saneamento financeiro dos municípios devem, de acordo com o artigo 40º, nº2, da Lei nº 2/2007 e o artigo 4º, nº1, do DL nº 38/2008 de 7 de Março, ser instruídos com um *estudo fundamentado sobre a situação financeira* do município 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).

Como se disse no Acórdão deste Tribunal nº 26/08 de 19 de Fevereiro de 2008, 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 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.

Corroborando este entendimento, veio o citado DL nº 38/2008 de 7 de Março, estabelecer, no seu artigo 4º, nº2, que a elaboração do Plano de Saneamento Financeiro inclui, designadamente:

- 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 na lei do Orçamento do Estado para as rubricas da mesma natureza;*
- d) *Um plano de calendarização anual da redução dos níveis de endividamento até serem cumpridos os limites previstos nos artigos 37º a 39º da LFL;*
- e) *A informação referente à despesa de investimento prevista, bem como as respectivas fontes de financiamento;*
- f) *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.*

6. 3. Durante o período do contrato de saneamento financeiro, os órgãos executivos do município ficam sujeitos às *obrigações* previstas nos nºs 4 e 7, do artigo 40º da mesma LFL, de acordo com o disposto no artigo 5º, do citado DL nº 38/2008 de 7 de Março:

- 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;
- Durante o período de vigência do contrato, a apresentação anual de contas à assembleia municipal inclui, em anexo ao balanço, a demonstração de cumprimento do plano de saneamento financeiro.

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



Tribunal de Contas

técnica e financeira com a administração central (artigos 40º, nº5, da referida Lei nº 2/2007 e 7º, do DL nº 38/2008 de 7 de Março).

6. 4. Como se referiu nos já mencionados Acórdãos nºs 138/07 e 26/08, 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, - referia-se nesses arestos - 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.**

Esta é a disciplina que decorre do artigo 40º, nº1, *in fine*, da citada Lei nº 2/2007, ao estabelecer, como vimos, a obrigatoriedade de o empréstimo para saneamento financeiro não aumentar o endividamento líquido dos municípios.

Tal disciplina veio, agora, a estar consagrada, expressamente, no artigo 3º, nº3, do citado DL nº 38/2008.

Este normativo vem, porém, dizer mais: também o limite previsto no nº1, do artigo 37º, da LFL (limite do endividamento líquido municipal) não prejudica a contracção de empréstimos para saneamento financeiro.

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 e nos artigos 3º a 7º do DL nº 38/2008 de 7 de Março.

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 bem como os artigos 8º a 17º do DL nº 38/2008 de 7 de Março.

7.1. Segundo dispõe o nº1, daquele artigo 41º 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.

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.¹⁶

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;

¹⁶ Como se verá, a seguir, este regime foi, de certo modo, alterado pelo artigo 8º, nº1, do DL nº 38/2008 de 7 de Março, o qual, estabelecendo que a situação de *desequilíbrio financeiro estrutural* ou de *ruptura financeira* ***pode ser declarada*** pela assembleia municipal, veio inovar relativamente ao regime da LFL.



- 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. ¹⁷

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 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.

¹⁷ 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).



7. 2. A situação de desequilíbrio financeiro estrutural, ou de ruptura financeira, veio a ser, igualmente, tratada no DL n.º 38/2008, atrás citado, designadamente no seu artigo 8.º.

No n.º1, deste normativo, - e, diferentemente do que estava estabelecido no artigo 41.º, n.º2, da LFL - veio o legislador do DL n.º 38/2008, a dizer que esta situação *pode* ser declarada pela assembleia municipal, sob proposta da câmara municipal, quando se verificarem pelo menos três das seguintes condições:

- a) Ultrapassagem do limite de endividamento a médio e longo prazos, previsto no artigo 39.º, da LFL;
- b) Endividamento líquido superior a 175% das receitas previstas no n.º1, do artigo 37.º, da LFLC;
- c) Existência de dívidas a fornecedores de montante superior a 50% das receitas totais do ano anterior;
- d) Rácio dos passivos financeiros, incluindo o valor dos passivos excepcionados para efeitos de cálculo do endividamento líquido, em percentagem da receita total superior a 300%;
- e) Prazo médio de pagamentos a fornecedores superior a seis meses;
- f) Violação das obrigações de redução dos limites de endividamento previstos no n.º2, do artigo 37.º e no n.º3, do artigo 39.º, ambos da LFL.

Por outro lado, o n.º2, do mesmo artigo 8.º, do DL n.º 38/2008, contém um regime diverso daquele que resultava do citado artigo 41.º da LFL.

Efectivamente, este n.º2, do artigo 8.º, refere que *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.*

Verifica-se, assim, e como se acentuou no Acórdão n.º 47/08, de 28 de Março de 2008, deste Tribunal, que a declaração de situação de desequilíbrio financeiro estrutural, ou de ruptura financeira, é agora residual.

Por seu lado, a declaração da situação de desequilíbrio financeiro estrutural ou de ruptura financeira, por iniciativa do Município, é acompanhada dos elementos constantes das várias alíneas do n.º1, do artigo 9.º, do DL n.º 38/2008 de 7 de Março.



Tribunal de Contas

Uma vez declarada esta situação, a câmara municipal envia, no prazo de 30 dias, aos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e das autarquias locais, os elementos referidos no nº1 do citado artigo 9º, bem como a acta da sessão da assembleia municipal (artigo 9º, nº2, do DL nº 38/2008).

7. 3. De acordo com o artigo 41º, nº4 da citada Lei nº 2/2007 (LFL), 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*.

Este plano de reequilíbrio financeiro deve incluir os elementos mencionados nas a) a o), do nº1, do artigo 11º, do citado DL nº 38/2008 de 7 de Março.

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 artigo 41º da LFL, e no nº1, do artigo 13º, do mesmo DL nº 38/2008, 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 e nº4, do artigo 13º, do DL nº 38/2008).

8. Delineada, a traços gerais, a disciplina jurídica dos regimes de crédito e de endividamento autárquico, bem como 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



Tribunal de Contas

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).

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, como se disse no Acórdão nº26/08, de 19-2-2008, deste Tribunal, 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.

Este entendimento saiu, aliás, reforçado após a publicação do já atrás citado DL nº 38/200, de 7 de Março, o qual, no seu artigo 4º, nº2, estabelece os elementos que a elaboração do plano de saneamento financeiro, deve incluir.

É que, só perante a análise do conteúdo e sustentabilidade desse plano, do tipo de medidas que o município se propõe tomar, bem como 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.



Tribunal de Contas

Nesta perspectiva, seguro é que não terá “substância” suficiente para suportar um empréstimo para saneamento financeiro um documento que não tenha por horizonte todo o período do empréstimo e 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 da Moita – 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, um período de utilização de 6 meses e um período de diferimento de 3 anos - até ao montante de 5.194.940,00 €, 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.



Tribunal de Contas

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 recuperação da sustentabilidade financeira dos municípios – e do disposto no artigo 3º, nº3, do DL nº 38/2008 de 7 de Março, 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 contracção 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 da Moita, 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 no artigo 4º, do DL nº 38/2008, designadamente, apurar se o Plano de Saneamento Financeiro remetido pelo Município da Moita, no contexto da situação económico-financeira deste, tem a virtualidade de dar cumprimento a estes dispositivos legais.

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 da Moita tem, entre outros vectores de aferição, a circunstância de o **valor total das suas receitas em 2007**, ter sido de € **29.138.626,90**, de a sua **dívida a fornecedores**, reportada a 31-12-2007, orçar o montante de € **7.517.765,74** e de o **limite do endividamento líquido** previsto no artigo 37º, nº1, da LFL, ter sido **ultrapassado**.



Verifica-se, assim, **fundamento** da necessidade de recurso a empréstimo para **saneamento financeiro**, de acordo com o disposto no artigo 3º, nº4, do DL nº 38/2008 de 7 de Março, dado que se encontra preenchida a situação prevista na alínea a), do mesmo preceito legal: - *a ultrapassagem do limite de endividamento líquido previsto no nº1, do artigo 37º da LFL.*

Ora, tendo a Assembleia Municipal optado pela contracção de um empréstimo de saneamento financeiro, de acordo com o artigo 40º da LFL, 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 enforme 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.

9. 3. 1. Ora, o Plano de Saneamento Financeiro remetido pelo Município da Moita, apresenta, no essencial, a seguinte justificação e as seguintes medidas:

“Desta forma, em nosso entender, e porque cremos ser a situação financeira do Município da Moita, perfeitamente enquadrável numa situação de desequilíbrio financeiro conjuntural, não vimos outra solução que não seja o recurso ao mecanismo previsto no artigo 40.º da Lei das Finanças Locais e que passa pela contratação de um empréstimo de médio e longo prazo para saneamento financeiro, tendo em vista a



Tribunal de Contas

reprogramação da dívida e a consolidação do passivo financeiro, com uma taxa de juro implícita muito mais baixa que a taxa de juros de mora praticada.

*Paralelamente deverão ser consideradas medidas no sentido de **conter a despesas de funcionamento** nos diferentes níveis da estrutura organizacional da CMM de forma a otimizar os recursos financeiros, materiais e humanos.*

*Ao nível dos **recursos humanos**, passa por estudar a eventual reafecção de recursos, de acordo com as necessidades, e implementação de regimes de horários adequados previstos na Lei e no Regulamento Interno em vigor, de forma a reduzir os encargos com trabalho extraordinário.*

*Proceder, ao abrigo da nova Lei das Taxas, à **revisão das mesmas**, no sentido de que os respectivos preços vão de encontro aos custos que estão associados aos serviços prestados.*

Efectuar propostas, e aprovar orçamentos numa base previsional de receitas e despesas realistas, introduzindo mecanismos de controlo de despesa para que a autorização desta seja apenas concedida em função do comportamento da receita efectiva arrecada.

O Plano de Saneamento a levar a efeito, e que passa, como dissemos, pela contratação de um empréstimo, reduzirá em igual montante o endividamento líquido da CMM, implicando naturalmente um acréscimo no serviço da dívida durante a vigência do mesmo, que deverá ser compensado na mesma medida pela redução de algumas despesas correntes.

Para tal, preconizamos um empréstimo na ordem e €5.194.940 para um prazo máximo de 12 anos e com um período de diferimento de 3 anos. A concretizar-se, o encargo financeiro com juros a suportar em 2008 terá um montante previsível na ordem dos €125.000.

(...)

Estamos assim em crer que o empréstimo de médio e longo prazo a contratar nos termos em que é proposto, a par de medidas rigorosas de gestão permitirão atingir o necessário equilíbrio das contas do Município.

*Para o efeito juntamos uma **projecção de receita e despesa a cinco anos**, por capítulo económico, fundada em pressupostos que indicaremos.*



Tribunal de Contas

*Em termos de **previsão de receita** considerámos para 2008 as dotações orçamentais propostas no projecto de Orçamento e um saldo do exercício que estimamos na ordem dos €180.000, tendo em conta o comportamento da receita e despesa até Novembro de 2007 e com uma projecção até final do ano respectivo, bem como o empréstimo a contratar no âmbito do Plano de saneamento financeiro e que vai permitir reforçar em igual montante as dotações das rubricas de despesa respectivas.*

Em cada ano identificámos o saldo do exercício que eventualmente venha a ser gerado e poder ser utilizado no exercício seguinte, de qualquer modo, por uma questão de prudência, não o incorporámos como receita do ano seguinte.

*Nas diferentes rubricas da **receita corrente**, com excepção das Transferências Correntes, considerámos uma correcção anual na ordem dos 2,3% em função da taxa de inflação prevista para 2008 e que queremos possa vir a manter-se, em média, próxima deste valor.*

(...)

*Quanto às **transferências correntes** admitimos como factor de correcção o mesmo incluído na proposta de Orçamento de Estado para 2008, ou seja, 4,51%.*

*Quanto às **receitas de capital**, e para as transferências do Orçamento de Estado, o princípio foi o mesmo, ou seja, a correcção prevista para 2008 na ordem dos 6,14%. Não considerámos o recurso a qualquer outro empréstimo bancário durante este horizonte temporal, no entanto considerámos uma dotação na ordem dos €500.000 entre Fundos Comunitários e Contratos Programa, que a não ser garantida deve ser abatida ao valor de investimento do próprio ano. Para a Venda de Bens de Investimento, e dentro do previsível e abaixo dos valores orçamentados em anos anteriores, parece-nos exequível a realização do valor proposto em cada ano.*

*Quanto à **despesa, para 2008** seguimos o mesmo critério, ou seja, a inclusão das dotações orçamentais indicadas na proposta de orçamento para 2008.*

(...)

***Para o ano de 2009 e seguintes**, e admitindo que no decurso de 2008 se mantêm os pressupostos deste Estudo e Plano de Saneamento, em particular no que se refere à sua concretização, considerámos para as **Despesas com o Pessoal** uma actualização anual na ordem dos 2,1% (idêntica à de 2008), para a **Aquisição de Bens e Serviços e Transferências Correntes e Outras Despesas Correntes**, uma correcção associada, naturalmente, à taxa de inflação prevista, ou seja, 2,3% e para **Encargos Financeiros** os cálculos decorrentes do Plano de encargos para este horizonte temporal.*



Tribunal de Contas

*No que se refere à **Locação Financeira e Amortização de Empréstimos** considerámos os Planos de Amortização respectivos.*

*As importâncias consideradas para **Investimento**, resultam das receitas de capital estimadas menos os encargos com Amortizações, Locação Financeira, Activos Financeiros e Transferências de Capital.”*

9. 3. 2. Ora, analisado o Plano de Saneamento Financeiro, verifica-se que o mesmo apresenta um horizonte temporal, uma programação financeira a 5 anos, quando o empréstimo tem um período temporal de 12 anos, prolongando-se até 2020.

Por outro lado, é grande a vacuidade e insuficiência das medidas que preconiza, sendo, desde logo, possível afirmar que o conteúdo do mesmo levanta sérias dúvidas em matéria de calendarização, concretização, caracterização e, sobretudo, quantificação das medidas a tomar.

Nesta linha de pensamento, poderá dizer-se que, além do que vem de ser dito, o Plano de Saneamento Financeiro apresentado pelo Município da Moita merece, entre outros, os seguintes *reparos*:

a) Em primeiro lugar, o Estudo e Plano de Saneamento, - que contém um total de 36 páginas, - *apenas contém 5 páginas dedicadas ao plano de recuperação financeira Município*, sendo que a maior parte do documento somente avalia a situação actualmente existente;

b) No que se refere às medidas a implementar, o Plano não apresenta a sua calendarização, nem as previsões e informações mencionadas no artigo 4º, nº2, do DL nº 38/2008 de 7 de Março, ¹⁸ designadamente as medidas específicas necessárias para atingir uma situação equilibrada, no que respeita à contenção da despesa com pessoal, durante o período de saneamento financeiro, respeitando o princípio de optimização na afectação dos recursos humanos do município.

¹⁸ Não obstante este Tribunal ter convidado o Município da Moita a ter em consideração o teor do nº2, do artigo 4º, do DL nº 38/2008 de 7 de Março, na elaboração do Plano de Saneamento Financeiro.



Tribunal de Contas

c) Na verdade, a este respeito, apenas se diz ¹⁹ que *“Paralelamente deverão ser consideradas medidas no sentido de conter as despesas de funcionamento nos diferentes níveis da estrutura organizacional da CMM de forma a otimizar os recursos financeiros, materiais e humanos.*

Ao nível dos recursos humanos, passa por estudar a eventual reafecção de recursos, de acordo com as necessidades, e implementação de regimes de horários adequados previstos na Lei e no Regulamento Interno em vigor, de forma a reduzir os encargos com trabalho extraordinário”.

d) Não é apresentado um plano com calendarização anual da redução dos níveis de endividamento, até serem cumpridos os limites previstos nos artigos 37º e 39º da LFL, sendo certo que o Município, quer à data de 15-02-2008, quer, em termos estimados, à data de 31-12-2008, ultrapassa os limites legais de endividamento;

e) Exigindo-se um plano de maximização de receitas, designadamente em matéria de impostos locais, taxas e operações de alienação de património, o certo é que o plano apresentado se limita a referir que se irá *“proceder, ao abrigo da nova Lei das Taxas, à revisão das mesmas, no sentido de que os respectivos preços vão de encontro aos custos que estão associados aos serviços prestados.”*;

f) O plano de saneamento também não quantifica o impacto financeiro e orçamental, por classificação económica, de cada uma das medidas a adoptar, para o período de vigência do plano de saneamento, como exige a própria natureza de um Plano de Saneamento Financeiro, bem como o artigo 4º, nº2, al. g) do citado DL nº 38/2008;

g) Por outro lado, na informação relativa à despesa de investimento, o plano apresentado não evidencia a existência de um plano de investimentos anual, até ao *términus* do serviço da dívida do empréstimo, o que constitui uma lacuna do plano de saneamento, cujo preenchimento será imprescindível para a apreciação deste, a menos que o Município refira, no Plano, que não vai realizar qualquer despesa com investimentos nos próximos 12 anos.

¹⁹ A fols. 40 dos autos.



Tribunal de Contas

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

h) Não são, também, apresentadas 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;

i) 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. Em suma, podemos dizer que:

- a) Por um lado, não foi apresentado um estudo e plano de saneamento financeiro para a totalidade do período do empréstimo, como determinam os artigos 40º, nº2, da Lei nº 2/2007 de 15 de Janeiro e 4º, nº1, do DL nº 38/2008 de 7 de Março.
- b) Por outro, 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, nº2, da Lei nº 2/2007, de 15 de Janeiro, e no artigo 4º, nº2, alíneas a) a g) do DL nº 38/2008 de 7 de Março, isto é, a constatação da 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.



Tribunal de Contas

Mostra-se, pois, violado o disposto nos citados artigos 40º, nº2, da dita Lei nº 2/2007, de 15 de Janeiro, e 4º, nºs 1 e 2, do DL nº 38/2008, de 7 de Março, que são, inquestionavelmente, normas 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 da Moita 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, 11 de Abril de 2008

Os Juízes Conselheiros

(António M. Santos Soares – relator)

(Helena Ferreira Lopes)



Tribunal de Contas

(Manuel Roberto Mota Botelho)

Fui presente

O Procurador-Geral Adjunto