



ACÓRDÃO N.º 58/2008 - 22.Abr.2008 - 1ª S/SS

(Processo n.º 48/08)

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

SUMÁRIO:

1. Os empréstimos para saneamento financeiro dos municípios que se encontrem em situação de desequilíbrio financeiro conjuntural podem ser celebrados desde que o resultado da operação não aumente o endividamento líquido dos mesmos (cfr. art.º 40.º, n.º 1 da Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro).
2. Os pedidos de empréstimos para saneamento financeiro devem ser instruídos com um estudo fundamentado sobre a situação financeira da autarquia e um plano de saneamento financeiro para o período a que respeita o empréstimo (cfr. art.º 40.º, n.º 2 da Lei n.º 2/2007).
3. Na medida em que o empréstimo contraído não está sustentado num plano apto a operar o saneamento financeiro do município, encontra-se violado o disposto nos n.ºs 1 e 2 do art.º 40.º da referida Lei.
4. A violação das normas financeiras citadas constitui fundamento para a recusa de visto, nos termos da al. b) do art.º 44.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 48/2006, de 29 de Agosto, e 35/2007, de 13 de Agosto.

Conselheira Relatora: Helena Abreu Lopes



**Mantido pelo acórdão n°
14/08, de 21/10, proferido
no recurso n° 17/08**

ACÓRDÃO N° 58 /08- 22.ABRIL.08-1.ª S/SS

Proc. N° 48/2008

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

2. DOS FACTOS

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

- a) O contrato foi concluído em 7 de Janeiro de 2008;
- b) O financiamento contratado destina-se a ser utilizado no saneamento financeiro da autarquia, apresentando-se fundamentado no disposto no artigo 40.º da Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro (Lei das Finanças Locais);
- c) O empréstimo consolida as dívidas a fornecedores que constam da Relação de “*Facturas a Liquidar com Empréstimo de Saneamento Financeiro*”, entretanto junta ao processo e constante a fls. 203 e segs., as quais totalizam € 7.500.000,00;
- d) As dívidas constantes da Relação referida na alínea anterior respeitam a valores facturados entre Outubro de 1997 e Abril de 2007, evidenciando atrasos no pagamento a fornecedores que chegam a atingir 10 anos;
- e) A “*Relação dos Encargos Assumidos e Não Pagos*” apresentada pela autarquia, com referência a 13 de Dezembro de 2007, junta a fls. 49 e segs. do processo, evidencia que, nessa data, o montante por pagar a fornecedores era de € 9.030.392,42, e, através do ofício n.º 003260, de 15 de Abril corrente, (a fls 198 e segs), a autarquia refere que o



Tribunal de Contas

Balanço a 31 de Dezembro de 2007 apurou uma dívida a fornecedores de € 9.423.056,99, superior, portanto, ao montante do empréstimo;

- f) A Relação de “*Facturas a Liquidar com Empréstimo de Saneamento Financeiro*”, constante a fls. 203 e segs., contém, aliás, uma relação complementar de facturas em dívida, com a seguinte nota: “*que se destina a suprir eventuais pagamentos de facturas que venham a ocorrer durante o período que medeia o envio dos nossos esclarecimentos e a decisão de V. Exas. sobre a nossa intenção de contrair o empréstimo de Saneamento Financeiro*”. Estas facturas correspondem a dívidas que totalizam o valor de € 174.075,79 e que se venceram entre 23 de Novembro de 2007 e 31 de Dezembro de 2007;
- g) A receita total do Município em causa no ano de 2007, segundo a informação prestada a fls. 154 e segs., foi de € 10.072.838,76;
- h) As dívidas a fornecedores representam assim, só pelo saldo das contas 221 e 261 (fornecedores de conta-corrente e imobilizado), mais de 90% do valor total da receita do Município em 2007;
- i) Da “*Relação dos Encargos Assumidos e Não Pagos*”, junta a fls. 49 e segs., constam dívidas à ADSE vencidas entre 2005 e 2007 (fls. 53 a 61);
- j) O montante da receita municipal relevante para efeitos do cálculo dos limites de endividamento foi de € 5.807.083,20 (vd. informação a fls. 158);
- k) Os dados fornecidos pela autarquia indicam que o Município não excede ainda o limite de endividamento a que se refere o n.º 2 do artigo 39.º da Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro;
- l) No entanto, o seu endividamento líquido total excede largamente o limite fixado no artigo 37.º da mesma Lei, representando mais de 200% das receitas referidas no n.º 1 desse artigo;
- m) O Plano de Saneamento Financeiro submetido pela Câmara Municipal de Castelo de Paiva à respectiva Assembleia Municipal foi aprovado por esta em 5 de Dezembro de 2007, por 16 dos seus 30 membros;
- n) Esse Plano está consubstanciado no “*Relatório de Estudo do Equilíbrio Financeiro Municipal face à Lei das Finanças Locais*”, a fls. 33 e segs dos autos, o qual foi elaborado pela Sociedade de



Revisores Oficiais de Contas *António Anjos, F. Brandão e Associados*, e consta, em particular, do respectivo ponto 5;

- o) Este Estudo contém a previsão de que, quer durante todo o período de vigência do Plano de Saneamento Financeiro quer no final desse período, continuarão a subsistir dívidas a fornecedores entre os montantes de € 2.696.161,00 e €5.096.161,00, representando aproximadamente entre 22 e 45% das receitas do anos precedentes (cfr. Quadros 1,2 e 3 a fls. 46 a 48 do processo).

3. DO ENDIVIDAMENTO MUNICIPAL

- a) Os Municípios estão sujeitos aos princípios orçamentais do equilíbrio e da estabilidade, nos termos do disposto no artigo 4.º da Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro, (Lei das Finanças Locais), que, por sua vez, remete para a aplicação dos artigos 9.º, 23.º, 25.º e 84.º e seguintes da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, tal como republicada pela Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto (Lei de Enquadramento Orçamental), aplicando-se ainda o disposto no ponto 3.1.1.e) do POCAL, aprovado pelo Decreto-lei n.º 54-A/99, de 22 de Fevereiro.

O disposto naqueles 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 que é válida tanto para a elaboração e aprovação do orçamento como para a respectiva execução. Verifica-se, assim, uma situação de desequilíbrio financeiro quando há insuficiência de cobrança das receitas para fazer face a despesas previstas e compromissos assumidos.

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

Mas, uma vez que a legislação financeira aplicável estabelece a possibilidade de as autarquias recorrerem ao crédito para financiamento de determinados tipos de despesa e fixa limites ao seu endividamento anual, dir-se-á, então, que, quando as receitas, incluindo as provenientes de empréstimos contratados dentro dos parâmetros legais, forem suficientes para financiar **todas** as despesas, estamos perante uma situação de desequilíbrio financeiro tida como legalmente admissível e financeiramente sustentável, o que já não



acontecerá quando as receitas, incluindo empréstimos admissíveis, não forem suficientes para cobrir despesas e compromissos.

- b) No entanto, as normas legais aplicáveis admitem situações de desequilíbrio financeiro apenas em circunstâncias muito delimitadas, prevendo o artigo 87.º da Lei de Enquadramento Orçamental que a Lei do Orçamento estabeleça limites específicos de endividamento anual para o Estado, Regiões Autónomas e Autarquias Locais, compatíveis com as obrigações globais de estabilidade.

O artigo 92.º da referida Lei de Enquadramento Orçamental estabelece ainda que o incumprimento das regras e procedimentos relativos à estabilidade orçamental constitui sempre uma circunstância agravante da inerente responsabilidade financeira, para além de poder conduzir à suspensão ou redução de transferências financeiras do Estado;

- c) O endividamento municipal está, assim, fortemente delimitado pelos princípios e procedimentos legais do equilíbrio e da estabilidade orçamental, tendo carácter excepcional, pelo que a sua admissibilidade deve ser aferida de forma rigorosa e estrita.

Neste enquadramento, os artigos 35.º e seguintes da Lei das Finanças Locais estabelecem os tipos possíveis de endividamento por parte dos Municípios e o respectivo regime e limites gerais.

- d) O contrato em causa configura um empréstimo a longo prazo (cfr. artigo 38.º, n.ºs 1 e 2, da Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro). Ora, de acordo com as normas legais aplicáveis, os Municípios podem, contrair empréstimos de longo prazo nos seguintes casos:
- i. Para aplicação em investimentos (por um prazo correspondente à sua vida útil), desde que não sejam excedidos os limites de endividamento referidos nos n.ºs 1 do artigo 37.º e 2 do artigo 39.º da Lei das Finanças Locais;
 - ii. Para proceder ao saneamento financeiro (por um prazo máximo de 12 anos), reprogramando a dívida ou consolidando passivos financeiros, em caso de se encontrarem numa situação de desequilíbrio financeiro conjuntural, e desde que não se aumente o endividamento líquido;
 - iii. Para reequilíbrio financeiro (por um prazo máximo de 20 anos), em caso de se encontrarem em situação de desequilíbrio financeiro estrutural ou ruptura financeira;



- iv. Durante o ano de 2008, para pagamento de dívidas a fornecedores, nos termos do artigo 128.º da Lei n.º 67-A/2007, de 31 de Dezembro, do artigo 31.º do Decreto-Lei n.º 41/2008, de 10 de Março, e da Resolução do Conselho de Ministros n.º 33/2008, de 22 de Fevereiro, desde que não se encontrem em nenhuma das situações acabadas de referir (saneamento ou reequilíbrio financeiro)¹.
- e) A consolidação de passivos pode, então, ser feita no âmbito de empréstimos para saneamento ou para reequilíbrio financeiro, de acordo com o disposto nos artigos 40.º e 41.º da Lei n.º 2/2007, consoante a situação financeira da autarquia, ou, caso a mesma não se encontre em nenhuma dessas situações, no quadro do referido “*Programa Pagar a Tempo e Horas*”.

O empréstimo em apreciação, destinado ao saneamento financeiro, enquadra-se, assim, num dos tipos possíveis de empréstimos municipais de longo prazo e pode destinar-se à consolidação de dívidas a fornecedores, as quais, no caso, vêm claramente identificadas.

4. DO SANEAMENTO FINANCEIRO MUNICIPAL

- a) O artigo 40.º da Lei n.º 2/2007 (Lei das Finanças Locais) refere no seu n.º 1: “*Os municípios que se encontrem em situação de desequilíbrio financeiro conjuntural devem contrair empréstimos para saneamento financeiro, tendo em vista a reprogramação da dívida e a consolidação de passivos financeiros, desde que o resultado da operação não aumente o endividamento líquido dos municípios*”.

Mais refere no seu n.º 2: “*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 saneamento financeiro para o período a que respeita o empréstimo.*”

E no n.º 3: “*O estudo e o plano de saneamento financeiro referidos no número anterior são elaborados pela câmara municipal e propostos à respectiva assembleia municipal para aprovação.*”

¹ No âmbito do “*Programa Pagar a Tempo e Horas*”.



O n.º 6 do mesmo artigo dispõe: “*Os empréstimos para saneamento financeiro não podem ter um prazo superior a 12 anos e um período máximo de diferimento de 3 anos*”.

Deste modo, importa à realização de uma operação de saneamento financeiro municipal:

- i. Que a autarquia se encontre numa situação de desequilíbrio financeiro conjuntural;
- ii. Que se contraia um empréstimo para “saneamento financeiro”, abrangendo a reprogramação da dívida e a consolidação de passivos;
- iii. Que seja estabelecido um plano de saneamento financeiro para o período a que respeita o empréstimo;
- iv. Que o resultado da operação não aumente o endividamento líquido do município;
- v. Que o plano de saneamento seja aprovado na Câmara e na Assembleia Municipal, por maioria absoluta dos membros em efectividade de funções.
- vi. Que o empréstimo não exceda um prazo de 12 anos e um período máximo de diferimento de 3 anos.

Conforme resulta dos factos referenciados nos pontos 1 e 2.m) deste Acórdão, os pressupostos referidos em v. e vi. estão verificados. Vejamos os restantes.

b) Da situação de desequilíbrio financeiro conjuntural.

No que respeita à caracterização da situação de desequilíbrio financeiro conjuntural, verifica-se que a Lei n.º 2/2007 não definiu os critérios nem os indicadores para o efeito, embora tenha referido alguns critérios para a declaração de desequilíbrio financeiro estrutural prevista no artigo 41.º.

Esta situação veio a ser melhor clarificada pelo Decreto-Lei n.º 38/2008, de 7 de Março, diploma que, tal como se refere no seu artigo 1.º, “*densifica as regras referentes aos regimes jurídicos do saneamento financeiro municipal e do reequilíbrio financeiro municipal, previstos nos artigos 40.º e 41.º da Lei das Finanças Locais*”;



A situação financeira do Município de Castelo de Paiva caracteriza-se pela existência de vários indicadores de desequilíbrio financeiro estrutural, quer nos termos do artigo 41.º da Lei das Finanças Locais, quer de acordo com o Decreto-Lei entretanto publicado:

- i. Existência de dívida a fornecedores de montante superior a 50% das receitas totais do ano anterior (vd. ponto 2.h) deste Acórdão);
- ii. Incumprimento reiterado de dívidas ao Sistema de Protecção Social aos Funcionários e Agentes da Administração Pública (ADSE) (vd. ponto 2.i) deste Acórdão);
- iii. Endividamento líquido superior a 175% das receitas previstas no n.º 1 do artigo 37.º da Lei das Finanças Locais (vd. ponto 2. l) deste Acórdão);
- iv. Prazo médio de pagamento a fornecedores superior a seis meses (vd. ponto 2. d) deste Acórdão).

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

Ainda assim, a Câmara e a Assembleia Municipal de Castelo de Paiva consideraram a adopção de um plano de saneamento financeiro como a solução mais adequada à correcção da situação financeira da autarquia, por, na sua perspectiva, permitir consolidar a dívida a fornecedores, atingir o equilíbrio financeiro, cumprir os limites de endividamento autárquico, conduzir à contenção de despesas de funcionamento, induzir o crescimento sustentado da receita e realizar investimento a custos mais reduzidos (vd. ofícios n.ºs 001142, de 11 de Fevereiro de 2008, e 003260, de 15 de Abril de 2008, respectivamente a fls. 150 e 198 dos autos).

c) Da realização do Saneamento Financeiro e do respectivo Plano.

Os empréstimos e as operações realizadas ao abrigo do artigo 40.º da Lei das Finanças Locais devem permitir obter o saneamento financeiro da autarquia, recuperando as finanças municipais de forma a repor uma situação em que sejam respeitadas as regras financeiras aplicáveis. Ou seja, devem permitir conseguir que as receitas municipais, incluindo as provenientes de empréstimos contratados



dentro dos parâmetros e limites legais, sejam suficientes para financiar **todas** as despesas e compromissos assumidos².

Assim se compreende a exigência de que ao empréstimo esteja necessariamente associado um plano de saneamento financeiro, cujo cumprimento é objecto de um apertado acompanhamento.

Pretende-se, pois, utilizar a consolidação e reprogramação das dívidas a fornecedores como um instrumento para, em conjunto com outras medidas, conseguir atingir uma situação financeira equilibrada.

Ora, conforme já se referiu no ponto 2.o) deste Acórdão, as projecções do Plano de Saneamento Financeiro junto ao processo apontam para que, quer durante todo o período de vigência do Plano de Saneamento Financeiro quer no final desse período, continuarão a subsistir no Município de Castelo de Paiva dívidas a fornecedores entre os montantes de € 2.696.161,00 e €5.096.161,00 (cfr. Quadros 1,2 e 3 a fls. 46 a 48 do processo). Estes montantes representam aproximadamente entre 22 e 45% das receitas dos anos precedentes, crescendo a partir de 2012 e atingindo o valor máximo em 2015 e nos anos subsequentes.

Questionada sobre esta matéria a autarquia veio referir, no ofício n.º 003260, de 15 de Abril de 2008, a fls. 198 e segs. dos autos:

“ ...os montantes previstos de dívida total a fornecedores no final de cada ano permite cumprir o equilíbrio financeiro previsto na alínea a) do n.º 3 do artigo 41.º da Lei das Finanças Locais.

A persistência de dívida a fornecedores não pode ser tida como caracterizadora de desequilíbrio financeiro, constituindo uma situação normal, dado existir uma dilação natural entre a efectivação da despesa (compra de existências, fornecimentos e serviços externos e activos imobilizados) e o correspondente pagamento.”

Refira-se, em primeiro lugar, que os níveis referidos de endividamento a fornecedores não consubstanciam qualquer situação de “*equilíbrio financeiro*”. O limiar referido na alínea a) do n.º 3 do artigo 41.º da Lei n.º 2/2007 não corresponde a um nível legalmente admitido de dívida perante fornecedores, corresponde antes a um nível que a lei classifica como indicador de ruptura financeira. Em

² Nesta medida, as operações de saneamento financeiro e as de reequilíbrio financeiro, sendo diversas quanto aos pressupostos, procedimentos e instrumentos aplicáveis, têm, a final, o mesmo objectivo.



consequência, não pode, de todo, concluir-se que abaixo desse limiar a situação é equilibrada e legal.

Reafirma-se que uma situação financeira equilibrada é apenas aquela em que as receitas são suficientes para fazer face a **todas** as despesas e compromissos.

Em segundo lugar, deve distinguir-se aquilo que corresponde ao decurso do prazo normal do processo de realização das despesas, que, por natureza, não tem reflexos orçamentais,³ das situações de incumprimento de dívidas no respectivo prazo de vencimento por falta da receita necessária. Esta segunda situação nunca é normal e corresponde sempre a um desequilíbrio orçamental e a uma ilegalidade agravada.

Ora, os Quadros referidos evidenciam que os montantes de dívidas a fornecedores contribuem, em todos os anos do período projectado, para o endividamento líquido, não tendo, portanto, correspondência em receita, e que, de 2012 a 2015, se prevê satisfazer um montante significativamente inferior ao montante facturado, o que corresponde a um aumento do investimento sem que esteja assegurado o financiamento dos compromissos assumidos.

Como já atrás referimos, este desequilíbrio não é admitido pela lei e não corresponde, portanto, ao saneamento das finanças municipais, resultado que se pretenderia e deveria atingir.

Para além disso, mantendo-se uma permanente incapacidade para solver compromissos, que não é resolvida no longo prazo, nem mesmo com recurso ao empréstimo e plano de saneamento financeiro que se pretende aplicar, está mesmo prejudicada a caracterização da situação como de desequilíbrio financeiro conjuntural, primeiro pressuposto da realização desta operação.

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

³ Já que, estando registado como devido, deve também estar dotado orçamentalmente e, em consequência, não gera desequilíbrio.



Não basta a esse respeito que se diga que a referência e a quantificação das medidas e do respectivo impacto estão subjacentes à manutenção da estimativa dos custos da estrutura face a novos investimentos e competências, como se faz no ofício a fls. 198 e segs. Trata-se de uma afirmação não sustentada, não demonstrada, não controlável e incompatível com os objectivos do Plano enquanto instrumento de mudança.

Refira-se que o Decreto-Lei n.º 38/2008, de 7 de Março, veio precisamente confirmar a estrita necessidade de especificação, calendarização, quantificação e projecção dos impactos das medidas constantes do Plano de Saneamento Financeiro, definindo com precisão qual deve ser o seu conteúdo. Desta forma, qualquer reformulação do Plano de Saneamento Financeiro deve seguir o disposto neste diploma legal.

d) Do cumprimento dos limites de endividamento

Como já referimos, nos termos da parte final do n.º 1 do artigo 40.º da Lei das Finanças Locais, os empréstimos para saneamento financeiro podem ser celebrados desde que o resultado da operação não aumente o endividamento líquido dos municípios.

Embora o Município de Castelo de Paiva exceda largamente os seus limites de endividamento líquido, o empréstimo em causa, na medida em que consubstancia uma substituição de outras dívidas, não aumenta, por si, o endividamento líquido municipal.

No que respeita ao resultado final da operação de saneamento financeiro preconizada, constata-se do quadro a fls. 202 que se estima uma redução gradual do endividamento líquido do Município, colocando-o a partir de 2014 dentro dos limiares de endividamento líquido legalmente admissíveis.

No que se refere à capacidade de endividamento fixada no n.º 2 do artigo 39.º da Lei das Finanças Locais, o Município tem ainda um saldo positivo, o qual é, no entanto, inferior aos € 7.500.000,00 do empréstimo ora em análise.

Ainda que a acomodação dos empréstimos de saneamento financeiro nos limites gerais do endividamento não seja um pressuposto da sua celebração, conforme foi afirmado em vários Acórdãos recentes da 1.ª Secção deste Tribunal, e vem agora claramente estabelecido no n.º 3 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 38/2008, de 7 de Março, reafirma-se



Tribunal de Contas

que, uma vez contratados, eles relevarão necessariamente para os cálculos subsequentes, uma vez que não se encontram legalmente excepcionados desse cômputo.

5. EM CONCLUSÃO

A contratação do presente empréstimo pelo Município de Castelo de Paiva viola o disposto nos n.ºs 1 e 2 do artigo 40.º da Lei n.º 2/2007, na medida em que a operação realizada não está sustentada num plano apto a operar o saneamento financeiro da autarquia.

As normas legais referidas são normas de natureza financeira.

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

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

Os dados financeiros fornecidos apontam para que o Município de Castelo de Paiva mantém um significativo excesso de endividamento líquido, podendo mesmo não cumprir a obrigação de redução imposta pelo n.º 2 do artigo 37.º da Lei n.º 2/2007. Esta situação consubstanciaria uma eventual infracção financeira agravada (cfr. artigos 65.º, n.º 1, alínea f) da Lei n.º 98/97, e 92.º, n.º 1, da Lei n.º 91/2001, nas suas redacções actuais).

6. DECISÃO

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

Mais acordam em:

-Tendo em atenção o disposto no n.º 3 do artigo 41.º da Lei das Finanças Locais, remeter cópia do Acórdão à Direcção- Geral das Autarquias Locais;



Tribunal de Contas

- Determinar o acompanhamento da evolução do endividamento líquido do Município de Castelo de Paiva, a fim de que seja avaliada a eventual responsabilidade financeira a que possa haver lugar.

Não são devidos emolumentos nos termos do artigo 8.º do Regime Jurídico anexo ao Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de Maio, e respectivas alterações.

Lisboa, 22 de Abril de 2008

Helena Abreu Lopes (Relatora)

José Luís Pinto Almeida

António Santos Soares com declaração de voto em anexo

Fui presente

(Procurador Geral Adjunto)

Declaração de voto

Processo nº 48/2008

Voto a decisão de recusa do visto, com a declaração de que assentaria a sua fundamentação, essencialmente, na circunstância de o Plano de



Tribunal de Contas

Saneamento Financeiro apresentado pelo Município de Castelo de Paiva não ter a virtualidade de dar cumprimento ao disposto no artigo 40º, nº2 da Lei nº 2/2007 de 15 de Janeiro (Lei das Finanças Locais – LFL) e no artigo 4º, nº2, do DL nº 38/2008 de 7 de Março.

Efectivamente, o artigo 40º, nº2, da Lei nº 2/2007 estipula que os pedidos de empréstimo, para saneamento financeiro dos municípios, são instruídos com um estudo fundamentado sobre a situação financeira da autarquia e um **plano de saneamento financeiro para o período a que respeita o empréstimo**.

Este Tribunal, em acórdão recente,⁴ veio decidir que a insuficiência e a falta de sustentabilidade do Plano de Saneamento, têm por consequência o não preenchimento do condicionalismo previsto no citado artigo 40º da LFL, ou seja, a constatação da falta de verificação dos pressupostos conducentes à caracterização da situação financeira do município, como sendo de natureza conjuntural, e, por isso, a falta de preenchimento das condições necessárias para o recurso a um empréstimo, enquanto instrumento recuperador do equilíbrio das finanças municipais, num quadro de saneamento financeiro.

Referiu-se ainda, então, que o plano de saneamento financeiro deve consignar um conjunto de decisões financeiras futuras, devendo 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, devendo traduzir o binómio necessidades financeiras *versus* recursos financeiros, de uma forma ampla, objectiva, mensurável.

Este entendimento veio a ser consagração em forma de lei, pela aprovação e publicação do DL nº 38/2008 de 7 de Março.

Na verdade, procurando *densificar* as regras referentes ao regime do saneamento financeiro, previstas no citado artigo 40º da LFL, veio o DL nº 38/2008 de 7 de Março, nas várias alíneas do nº2, do seu artigo 4º, estabelecer o conteúdo e as especificações a que deve obedecer a elaboração de um Plano de Saneamento Financeiro.

Ora, o Plano de Saneamento Financeiro remetido pelo Município de Castelo de Paiva não contém várias das especificações aí exigidas, designadamente:

⁴ Acórdão nºs 26/08, de 19 de Fevereiro de 2008, no processo nº 1598/07, cuja jurisprudência foi reafirmada no Acórdão nº 56/08, de 11 de Abril de 2008, no processo nº 172/08.



Tribunal de Contas

- Não apresenta medidas específicas quanto à contenção da *despesa com pessoal*, durante o período do saneamento, tal como exigido na al. a) do nº2, do citado normativo (aliás os custos com pessoal aumentam sucessiva e anualmente até ao ano de 2020);
- Não apresenta medidas de contenção de *despesa corrente*, como se refere na alínea c), do nº2, do mesmo normativo;
- Não apresenta informação quanto à *despesa de investimento* prevista, nem quanto às respectivas *fontes de financiamento* (al. e) do nº2, do referido dispositivo);
- Não apresenta um plano de *maximização de receitas*, com medidas concretas e quantificadas em matéria de impostos locais, taxas e eventuais alienações de património (al. f) do citado nº2, do mesmo normativo).
- Por último não apresenta a *previsão do impacte orçamental*, por classificação económica, das medidas acima indicadas, para o período de vigência do plano de saneamento financeiro, como se refere na al. g), do nº2, do mencionado artigo 4º, do DL nº 38/2008 de 7 de Março.

Nesta conformidade, não possui o Plano de Saneamento, apresentado pelo Município de Castelo de Paiva, a virtualidade de preencher os pressupostos conducentes à caracterização da situação financeira do Município, como sendo de natureza conjuntural, nem permite enquadrá-lo como um instrumento verdadeiramente apto a recuperar o equilíbrio das finanças do Município de Castelo de Paiva.

Esta circunstância acarreta, como directa consequência, a violação do artigo 40º, nº2 da Lei nº 2/2007 de 15 de Janeiro e do artigo 4º, nº2 do DL nº 38/2008 de 7 de Março, que são, inquestionavelmente, normas de natureza financeira.

Ora, a violação directa de normas financeiras constitui, como se diz no presente acórdão, fundamento de recusa do visto, face ao disposto no artigo 44º, nº3, al. b), da Lei nº 98/97 de 26 de Agosto.

Lisboa, 22 de Abril de 2008.

O Juiz Conselheiro



Tribunal de Contas

(António M. Santos Soares)