

ACÓRDÃO N.º 68/2011 - 21.nov.2011 - 1ª S/SS

(Processo n.º 1017, 1061 e 1062/2011)

DESCRITORES: Desequilíbrio Financeiro Conjuntural / Saneamento Financeiro / Consolidação Financeira / Passivo Financeiro / Endividamento Líquido / Alteração dos Pressupostos / Norma Financeira / Recusa de Visto

SUMÁRIO:

1. Nos termos do art.º 40.º, n.º 1 da Lei das Finanças Locais (LFL), os municípios que se encontrem em situação de desequilíbrio financeiro conjuntural devem contrair empréstimos para saneamento financeiro, tendo em vista a reprogramação da dívida e a consolidação de passivos financeiros, desde que o resultado da operação não aumente o endividamento líquido dos municípios.
2. O reconhecimento do desequilíbrio financeiro conjuntural deve assentar num dos pressupostos fixados no n.º 4 do art.º 3.º do Decreto-Lei n.º 38/2008, de 7 de Março.
3. Os pedidos de empréstimo para saneamento financeiro dos municípios devem ser instruídos com um estudo fundamentado sobre a situação financeira da autarquia e com um plano de saneamento financeiro para o período a que respeita o empréstimo.
4. A alteração do pressuposto, com base no qual foram aprovados o estudo fundamentado e o plano de saneamento, bem como a consagração de um novo pressuposto para a declaração de desequilíbrio financeiro conjuntural e consequente operação de saneamento financeiro, viola o disposto nos arts. 38.º, n.º 6 e 40.º, n.ºs 1, 2 e 3 da LFL, bem como o disposto nos arts. 1.º, n.º 1 e 4.º, n.ºs 1 e 2, al. d) do Decreto-Lei n.º 38/2008 de 7 de março.
5. Consequentemente, o estudo aprovado não pode considerar-se fundamentado, pois não identifica e quantifica adequadamente a situação de desequilíbrio financeiro do município e as suas causas. E o plano não contém as medidas e projeções necessárias que demonstrem que, com a sua

execução, o equilíbrio orçamental e patrimonial é obtido, o endividamento a fornecedores não é retomado, os limites de endividamento são respeitados e a situação financeira equilibrada, de acordo com os princípios e leis financeiras aplicáveis.

6. O desrespeito do n.º 6 do art.º 38.º, dos n.ºs 1, 2 e 3 do art.º 40.º da LFL, do n.º 1 do art.º 1.º, do n.º 1 e al. d) do n.º 2 do art.º 4.º do Decreto-Lei n.º 38/2008, de 7 de março, constitui violação direta de normas financeiras, o que, nos termos da al. b) do n.º 3 do art.º 44.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC), é fundamento de recusa de visto.

Conselheiro Relator: João Figueiredo



Tribunal de Contas

Mantido pelo acórdão n.º 21/12, de 13/11/12, proferido no recurso n.º 40/11

ACÓRDÃO N.º 68 /2011 – 21.NOV-1.ª S/SS

Processos n.ºs 1017, 1061 e 1062/2011

I - OS FACTOS

1. A Câmara Municipal de Portimão (doravante designada por Câmara Municipal ou por CMP) remeteu, para efeitos de fiscalização prévia, os seguintes contratos celebrados pelo Município de Portimão:

- a) Contrato de abertura de crédito, celebrado com o Banco Santander Totta, S.A. (BST), em data não referida¹, até ao limite de € 15.000.000,00, pelo prazo de 12 anos, a ser usada por uma única vez, no âmbito do processo de saneamento financeiro do Município de Portimão²;
- b) Contrato de financiamento, sob a forma de abertura de crédito, celebrado com o Banco Comercial Português S.A. (BCP), em 11 de abril de 2011, no montante de € 3.400.000,00, pelo prazo de 10 anos, a ser exclusivamente aplicado no âmbito de liquidação de responsabilidades do município relacionadas com a empresa Parkalgar Parques Tecnológicos e Desportivos, S.A., e pagamento de facturas emitidas sobre o Município a ceder ao Banco no âmbito de contrato de factoring pontual a celebrar com a Portimão Urbis³;
- c) Contrato de abertura de crédito, celebrado entre o Município de Portimão e o Banco Português de Investimentos, S.A. (BPI), a Caixa Geral de Depósitos, S.A. (CGD), o Banco Espírito Santo, S.A. (BES) e o Barclays Bank , PLC (BB), em 15 de junho de 2011, no montante de € 76.050.000,00, pelo prazo de 12 anos, obrigando-se o Município a utilizar a linha de crédito na liquidação das dívidas e passivos financeiros perante os bancos

¹ Contudo, em 29 de setembro de 2011, foi assinada uma adenda ao contrato que, entre outras disposições, refere que “ [e]m tudo o mais não alterado pela presente adenda, mantém-se o convencionado no contrato de abertura de crédito assinado em 26.05.2011 (...)”.

² Vide cláusula 1ª da adenda.

³ Vide n.º 3 da cláusula 1ª.



creditantes, nomeadamente ao abrigo de contratos de cessão de créditos, acordos de regularização de dívidas comerciais e operações de tesouraria, previstos em anexo⁴.

2. Além do referido no número anterior e noutros pontos deste Acórdão, relevam para a decisão os seguintes factos, evidenciados por documentos constantes do processo:

- a) Em 21 de julho de 2010, a Câmara Municipal, aprovou, por maioria, um Plano de Saneamento Financeiro, por se encontrar em situação de desequilíbrio financeiro conjuntural, deliberando remeter o mesmo à Assembleia Municipal para aprovação⁵;
- b) Em 5 de agosto de 2010, a Assembleia Municipal aprovou (quinze dos seus vinte e quatro membros votaram a favor, oito contra e um ausentou-se na altura da votação) o Plano de Saneamento Financeiro para o Município de Portimão⁶;
- c) Em 23 de novembro de 2010, considerando a situação de desequilíbrio conjuntural e com vista a realizar uma operação de saneamento financeiro, nos termos do nº 1 e do nº 6 da Lei das Finanças Locais, foram consultadas instituições bancárias, para a realização de empréstimos de médio/longo prazo (12 anos) no valor de € 98.000.000⁷;
- d) Foram recebidas⁸ três propostas⁹ que deram origem aos contratos acima referidos, no montante total de 94.450.000,00:
 - i. Do BST¹⁰, até ao montante de € 15.000.000,00, pelo prazo de 12 anos, tendo por finalidade o saneamento financeiro do Município de Portimão, numa utilização única, para liquidar as operações de factoring/cessões de crédito no banco, com um prazo de carência de capital de 24 meses e uma taxa de juro indexada à EURIBOR a 6 meses, acrescida de um spread de 5,5%;
 - ii. Do BCP, no montante de € 3.400.000,00, pelo prazo de 10 anos, sendo o financiamento destinado à liquidação de faturas

⁴ Vide cláusula 3.

⁵ Vide teor da ata em certidão datada de 14 de abril de 2011 junta ao processo.

⁶ Idem.

⁷ Vide referência em ata de reunião da CMP em 24.12.2010, constante de certidão datada de 14 de abril de 2011 junta ao processo.

⁸ Vide teor da ata de reunião da CMP em 24.12.2010, constante de certidão datada de 14 de abril de 2011 junta ao processo.

⁹ Nenhuma das instituições bancárias consultadas apresentou, sozinha, uma proposta de financiamento no valor de 98.000.000 €. Vide a referida certidão datada de 14 de abril de 2011.

¹⁰ Vide ainda o ofício do banco datado de 28.10.2010, no processo 1017/2011.



- cedidas no âmbito de operações de *factoring* com a Parkalgar Parques Tecnológicos e Desportivos S.A. e com a Portimão Urbis, com um prazo de carência de capital de 12 meses e com taxa de juro indexada à EURIBOR a 6 meses, acrescida de um spread de 4%;
- iii. De um “*sindicato bancário*” constituído pelo BPI, CGD, BES e BB, até ao montante de € 76.050.000,00, cabendo a cada mutuante, respetivamente, o montante de € 22.500.000,00, 20.000.000,00, 17.550.000,00 e 16.000.000,00, respetivamente, pelo prazo de 12 anos, com um prazo de carência de capital de 12 meses e com taxa de juro indexada à EURIBOR de 3 a 6 meses, acrescida de um spread de 5,5%, destinando-se ao saneamento financeiro do Município, regularização de dívidas a terceiros, nos termos do plano de saneamento financeiro aprovado, reservando-se os mutuantes o direito de verificar e autorizar os desembolsos e o destino das respectivas verbas, as quais se destinam prioritariamente à liquidação de responsabilidades junto de cada instituição financeira, designadamente através de cessões de créditos, de acordos de regularização de dívidas comerciais e de operações de tesouraria;
- e) Em 24 de dezembro de 2010, a Câmara Municipal deliberou contratualizar com todos os bancos os empréstimos, nos termos e montantes referidos no nº 1, totalizando um montante total de € 94.450.000,00;
- f) Em 16 de Março de 2011 “*considerando que as estratégias relativas ao saneamento financeiro (...) aprovadas em reuniões da Câmara Municipal realizadas em 21 de Julho de 2010 e em 24 de Dezembro de 2010, e em sessão extraordinária da Assembleia Municipal realizada em 5 de Agosto de 2010, sofreram algumas alterações fruto de procedimento negocial com diversas entidades bancárias (...) designadamente pelo facto de se ter alterado a composição da dívida de 98 milhões de euros para 94,5 milhões de euros*” a CMP deliberou:
- i. Revogar a sua deliberação de 24 de dezembro de 2010;
 - ii. Aprovar as alterações ao estudo sobre a situação financeira do Município e respetivo plano de saneamento financeiro;
 - iii. Solicitar à Assembleia Municipal que autorize a CMP a introduzir no estudo e plano de saneamento “*as alterações que resultarem de imposições ou orientações do Tribunal de Contas (...) sem prejuízo de o documento final ser novamente*



presente à Assembleia Municipal”;

- g) Em 30 de março de 2011, a Assembleia Municipal deliberou, por maioria dos membros em efectividade de funções, tendo-se registado 15 votos a favor e 8 contra, o seguinte:
- i. Aprovar as alterações ao plano de saneamento financeiro conjuntural;
 - ii. Autorizar a CMP a introduzir “*alterações resultantes de imposições ou orientações transmitidas pelo Tribunal de Contas*”;
 - iii. Aprovar e autorizar a contração dos empréstimos.
- h) Em 6 de abril de 2011, as cláusulas contratuais foram aprovadas por deliberação da Câmara Municipal;
- i) Com os contratos, foi remetido a este Tribunal, o documento intitulado “Plano de Saneamento Financeiro Conjuntural” de janeiro de 2011, que suporta a celebração daqueles contratos, que entre outras contém uma Parte III (Plano de Saneamento Financeiro), que inclui um Estudo Fundamentado e um Plano de Saneamento Municipal;
- j) No Estudo Fundamentado, na página 92, refere-se:
- i. Limite do endividamento de médio e longo prazo: 23.980.280;
 - ii. Limite do endividamento líquido: 29.975.350;
- E na página 93, refere-se ainda:
- iii. **Excesso de endividamento de médio e longo prazos: 10.285.401;**
 - iv. **Margem de endividamento líquido: 216.875¹¹;**
- k) No Plano de Saneamento Municipal refere-se, na página 95, que no Município:
- i. **As dívidas a fornecedores no montante de 7.204.499, não ultrapassam 40 % das receitas;**
 - ii. O total do passivo é de 106.003.471 e o das receitas é de 56.410.806, pelo que o rácio dos passivos financeiros é da ordem de 188%, não atingindo portanto 200%;
 - iii. O prazo médio de pagamento a fornecedores é de 105 dias pelo que não é superior a 6 meses;
 - iv. **O limite de endividamento de médio e longo prazo foi ultrapassado em 10.285.401 €¹²;**
- l) Face ao referido na alínea anterior, em particular na subalínea iv., no

¹¹ Negritos nossos.

¹² Negritos nossos.



Plano de Saneamento Municipal, conclui-se, na mesma página 95, que dada a ultrapassagem do limite de endividamento de médio e longo prazo “*fica demonstrada a necessidade de saneamento financeiro*”;

- m) Na página 96 do mesmo Plano refere-se que “[c]omo se poderá ver pela análise do quadro abaixo somente foi ultrapassado o limite de endividamento a médio e longo prazo previstos no artigo 39º da LFL e por isso, o Município não se encontra numa situação de ruptura financeira”. E no quadro **volta a referir-se que o limite de endividamento de médio e longo prazo foi ultrapassado em 10.285.401 € e que não foi ultrapassado o limite de endividamento líquido;**
- n) O Plano de Saneamento Municipal é depois desenvolvido com as medidas de saneamento e previsões para o período de 2011-2022 e as projeções dos limites de endividamento, no anexo VII, são feitas para o endividamento de médio e longo prazo (“*Com efeito saneamento*” e “*Sem efeito saneamento*”);
- o) Questionada¹³ a CMP sobre a opção pela contração de um empréstimo para saneamento financeiro, em detrimento de um empréstimo para reequilíbrio financeiro, uma vez que se tinha expressamente referido a ultrapassagem do **limite de endividamento de médio e longo prazo (em 10.285.401 €)**, prevista na alínea a) do nº 1 do artigo 8º do Decreto-Lei nº 38/2008, veio a CMP referir que tinham ocorrido “*lapsos de redacção irrelevantes em termos substantivos*” tendo sido feitas alterações ao mesmo, por “*errata*”;
- p) Foram juntas ao processo duas erratas¹⁴. A segunda enviada à Assembleia Municipal em 9 de junho de 2011, diz no essencial o seguinte:
- i. Na página 93 - vide acima subalínea iv. da alínea j) - onde se referia margem de endividamento líquido no montante de 216.875 €, **deve ler-se excesso de endividamento líquido no montante de 263.875 €;**
 - ii. Na página 95 - vide acima subalínea iv. da alínea k) - onde se refere que o limite de endividamento de médio e longo prazo foi ultrapassado em 10.285.401 € deve ler-se que o **limite de endividamento líquido previsto no nº 1 do artigo 37º da LFL foi ultrapassado em 263.875 €;**

¹³ Em ofício datado de 13 de outubro de 2011.

¹⁴ Uma primeira errata comunicada à Assembleia Municipal em 18 de maio de 2011 foi substituída pela segunda datada de 9 de junho de 2011 e também remetida à Assembleia.



q) Constatada a alteração dos pressupostos e dos fundamentos que sustentam o recurso ao saneamento financeiro do Município¹⁵, e como este não tinha procedido à alteração do Plano de Saneamento Financeiro em conformidade, em cumprimento de decisão tomada por este Tribunal, em 4/11/2011, comunicada em ofício com a mesma data¹⁶, foi solicitado à CMP que¹⁷:

“1 - Esclareça e demonstre a situação de endividamento líquido do município existente à data da elaboração do PSF bem como à data das alterações comunicadas à Assembleia Municipal em 18/05/2011 e em 09/06/2011, remetendo, para tanto, os mapas de aferição de endividamento líquido para efeitos da lei, extraídos da aplicação SIAL, reportados a 30/04/2010 e à data daquelas alterações;

2 - Considerando que a ultrapassagem do limite de endividamento líquido tem como consequências a redução de transferências orçamentais e a redução em, pelo menos, 10% do montante que excede o limite de endividamento líquido (cfr.artº 5º, nº 4 e 37º, nº 2 da LFL), a alteração operada posteriormente pelo município carece de ser adequadamente reflectida no texto e em diversos mapas do PSF e respectivos anexos o que parece não decorrer do documento aprovado, nomeadamente quanto às projecções da receita e dos limites de endividamento. Assim, deverá o município ponderar a reformulação do Plano de Saneamento Financeiro e Mapas Anexos, elaborando um novo documento que incorpore e harmonize todas as alterações avulsas, reflita a real situação de endividamento e preveja as adequadas medidas de redução do excesso de endividamento líquido, posteriormente reportado;

3 - Na sequência do ponto anterior, pondere remeter as deliberações dos órgãos municipais competentes que recaírem sobre o novo documento.”

r) A CMP respondeu¹⁸:

“(…)

Quanto às dívidas a fornecedores, (contas 221, 228 e 2611) a situação a 30.04.2010, está correctamente espelhada no PSF.

¹⁵ Antes: a ultrapassagem dos limites de endividamento de médio e longo prazo. Depois: a ultrapassagem dos limites de endividamento líquido.

¹⁶ Nos termos do nº 2 do artigo 6º da Resolução nº 14/2011, publicada no DR, II Série, nº 156, de 16 de agosto de 2011.

¹⁷ Negritos agora apostos por nós.

¹⁸ Ofício nº 28636/11 de 16.11.2011. Trechos por nós selecionados. Negritos também da nossa responsabilidade.



Procedemos à actualização dos valores dessas contas a 31 de Dezembro de 2010, donde se apura o valor de €24.066.875,00.

Desta forma, as dívidas a fornecedores são superiores a 40%, mas inferiores a 50%, concretamente 42,66%, preenchendo assim o pressuposto da alínea b) do n.º 4 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 38/2008, de 7 de Março."

Aí se dispunha também, que constitui pressuposto de recurso ao saneamento financeiro a verificação de uma situação de natureza conjuntural, bastando a verificação de um dos pressupostos elencados no artigo 3.º, n.º 4, do Decreto-Lei n.º 38/2008, de 7 de Março. E este é um deles, cumprindo, assim, a previsão da norma, como parece ser também o entendimento desse Tribunal, uma vez não ter merecido qualquer reparo.

Outro dos pressupostos prende-se com a questão do endividamento líquido, que também se demonstrava ter sido observado. Porém, sobre este pressuposto recaíram as questões formuladas em cumprimento do aludido despacho, as quais impõem melhor clarificação, que vai contribuir para o reforço da opção tomada, embora não pudesse ser outra.

Assim:

***Relativamente às questões formuladas, também se indicou (...), o valor de €263.113,00 (...) de endividamento líquido, que agora se comprova, através das erratas submetidas à Assembleia Municipal, em 18/05/2011 e em 09/06/2011, (...) bem como o mapa recebido da DGAL (...), que traduz informação fornecida pelo Município através do SIAL e que consta do suporte em CD (...), remetendo-se também parte do PSF - páginas 93 e 95 - que reflectem agora os valores descritos nas erratas (...), as quais se encontram sancionadas pela Assembleia Municipal.** Neste contexto, lamentamos o facto de não se ter objectivado oportunamente o referido mapa, que segue para substituição junto a uma das indicadas erratas, o qual espelha os valores do endividamento líquido, já do conhecimento da Assembleia Municipal, sendo também por esta autorizada a Câmara Municipal a proceder à correcção e adaptação de eventuais erros do Plano (...).*

*Finalmente, permitir-me-á (...) que sublinhe, com o devido respeito, o facto de **não se mostrarem aconselháveis outros desenvolvimentos**, não só porque se traduziriam numa situação mais onerosa para o Município, uma vez que neste momento, ou os empréstimos não seriam obtidos ou teriam outras condições*



significativamente mais desfavoráveis se tivermos em conta, designadamente, o valor mais elevado dos juros, mas também por que se relegaria para mais tarde a obtenção de melhores condições derivadas do saneamento financeiro, para além de se duplicarem os gastos operacionais daí advenientes.

Nestes termos:

1. Deve ser considerado preenchido o pressuposto relativo às dívidas a fornecedores, demonstrado como foi serem superiores a 40%, e preenchida a previsão da norma em matéria de saneamento financeiro - cfr. al. b) do n.º 4 do artigo 3.º do Decreto Lei n.º 38/2008, de 07 de Março;

ou em alternativa:

2. Ser considerado preenchido o pressuposto relativo à ultrapassagem do limite de endividamento líquido previsto no n.º 1 do artigo 37º, observado em conjugação com al. a) do n.º 4 do artigo 3.º, do mesmo diploma”;

- s) No balanço que integra a prestação de contas de 2010, remetido a este Tribunal, nas contas 221, 228 e 2611, o valor das dívidas a fornecedores atinge o montante de **€ 75.300.174,29**;
- t) Também no domínio da prestação de contas, a CMP remeteu a este Tribunal¹⁹ um mapa de “*aferição do endividamento líquido*” relativo ao “*Endividamento líquido 2009 a 2011*” em que se evidencia um excesso de endividamento líquido da autarquia de **32.644.666 €** à data de 31/12/2010;
- u) No decurso da análise da documentação remetida para o processo de fiscalização prévia n.º 1062/2011 (relativo ao contrato acima referido na alínea c) do n.º 1 e tendo em conta o respetivo anexo 2), apurou-se a existência de um empréstimo de curto prazo com a CGD no montante de 3 milhões de euros, gerador de dívida pública fundada que não foi submetido a fiscalização prévia;
- v) Confrontada com tal situação, veio a CMP referir que “*(...) [o] empréstimo de curto prazo foi celebrado tendo em vista as necessidades de tesouraria previstas para o ano de 2010. Neste âmbito, nunca se pretendeu que a dívida passasse para o ano seguinte. Porém, com o aprofundamento da crise económica e com a dificuldade em encontrar os parceiros financeiros para a operação de saneamento financeiro, não houve condições para a sua amortização no final do ano de 2010. Assim, a questão da fiscalização prévia não se coloca dado que nos*

¹⁹ Vide ofício da CMP n.º 28636/11, de 16/11/2011.



encontramos na presença de uma dívida de curto prazo não solvida, razão pela qual, ela se encontra neste processo de saneamento financeiro para ser liquidada. Assim, estando neste momento a ser sujeito a visto (...) a operação de saneamento financeiro, tal visto abrangerá necessariamente o empréstimo de curto prazo. Assim, este é o momento certo para a sujeição a fiscalização prévia”.

II – FUNDAMENTAÇÃO

3. Como já resulta evidente da matéria de facto, os três contratos de financiamento celebrados pela CMP destinam-se a suportar uma operação de saneamento financeiro.

Impõe-se pois avaliar se a celebração de tais contratos e a documentação que, nos termos legais, com eles está indissociavelmente relacionada, respeitam o regime jurídico aplicável.

II.A – O regime jurídico aplicável

4. Em primeiro lugar, lembre-se que a atividade das autarquias locais é uma atividade subordinada à lei. Nos termos dos artigos 237.º, 238.º, 241.º, 242.º e 254.º da Constituição, as autarquias locais exercem os poderes que a lei lhes confere e exercem-nos nos limites da Constituição e da lei. A elas se aplica ainda o disposto no artigo 266.º, n.º 2, da Constituição. E, em especial, a autonomia financeira que lhes está atribuída é, de acordo com o disposto no artigo 238.º da Constituição e nos artigos 2.º, 3.º e 4.º, entre outros, da Lei das Finanças Locais (LFL)²⁰, enquadrada e limitada pela lei.
5. O artigo 40.º da LFL dispõe especificamente sobre a situação em que os municípios podem e devem recorrer a empréstimos para saneamento financeiro, sobre as condições da sua autorização e contração, sobre como devem aplicar os empréstimos, sobre a sua duração, sobre as vinculações aplicáveis durante o período da sua vigência, sobre as formas de controlo a exercer durante esse período e sobre as consequências do

²⁰ Lei nº 2/2007, de 15 de janeiro, retificada pela Declaração nº14/2007 de 15 de fevereiro, alterada pela Lei nº 22-A/2007, de 29 de junho, pela Lei nº 67-A/2007 de 31 de dezembro, pela Lei nº 3-B/2010 de 28 de abril e pela Lei nº 55-A/2010 de 31 de dezembro.



incumprimento do plano de saneamento financeiro obrigatoriamente associado ao empréstimo.

Nele se diz nomeadamente:

“Artigo 40º

Saneamento financeiro municipal

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.

2 – Os pedidos de empréstimos para saneamento financeiro dos municípios são instruídos com um estudo fundamentado sobre a situação financeira da autarquia e de um plano de saneamento financeiro para o período a que respeita o empréstimo.

3 - O estudo e o plano de saneamento financeiro referidos no número anterior são elaborados pela Câmara e propostos à respectiva Assembleia Municipal para aprovação.

(...)”

6. Este artigo 40.º insere-se no Título IV da LFL, relativo ao endividamento autárquico, no qual se estabelecem os tipos possíveis de endividamento por parte dos municípios e o respetivo regime e limites gerais.

O n.º 1 do artigo 38.º da mesma Lei refere que os municípios podem contrair empréstimos e utilizar aberturas de crédito nos termos da lei e o n.º 4 do mesmo artigo estabelece que os empréstimos a médio e longo prazos podem ser contraídos para aplicação em investimentos ou ainda para proceder ao saneamento ou ao reequilíbrio financeiro dos municípios.

7. O n.º 6 do referido artigo 38.º estipula:

“6 - O pedido de autorização à assembleia municipal para a contração de empréstimos de médio e longo prazo é obrigatoriamente acompanhado de informação sobre as condições praticadas em, pelo menos, três instituições de crédito, bem como de mapa demonstrativo da capacidade de endividamento do município.”

8. Este regime é, por sua vez, enquadrado pelos princípios orçamentais do equilíbrio e da estabilidade, nos termos estabelecidos nos artigos 9.º, e



10º-A da Lei de Enquadramento Orçamental²¹, aos quais os municípios estão sujeitos, por força do disposto no artigo 4.º da Lei das Finanças Locais, aplicando-se-lhes ainda o disposto no ponto 3.1.1.e) do POCAL²².

9. O disposto nestes preceitos legais impõe como regra uma situação de equilíbrio orçamental, traduzida na necessidade de as receitas efetivas deverem ser, pelo menos, iguais às despesas efetivas do mesmo orçamento, regra que é válida tanto para a elaboração e aprovação do orçamento como para a respetiva execução. Uma vez que as receitas e despesas efetivas não incluem as respeitantes aos passivos financeiros, a inclusão e utilização de receitas provenientes de empréstimos para fazer face a despesas efetivas corresponde, de acordo com estas normas, a uma situação financeira de desequilíbrio. Ainda assim, a legislação financeira aplicável estabelece a possibilidade de as autarquias recorrerem ao crédito para financiamento de determinados tipos de despesa efetiva, mas fixando limites ao seu endividamento anual.
10. A par do disposto na LFL é preciso relembrar o que se dispõe no Decreto-lei nº 38/2008, de 7 de março, que veio densificar algumas das disposições daquela Lei.
11. Nele se dispõe no nº 4 do artigo 3º, com a epígrafe “*Desequilíbrio financeiro conjuntural*”:

“4 – Constituem fundamentos da necessidade de recurso a empréstimo para saneamento financeiro o preenchimento de uma das seguintes condições:

- a) A ultrapassagem do limite de endividamento líquido previsto no nº 1 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%;*

²¹ Lei nº 91/2001, de 20 de Agosto, alterada pelas Leis nºs 2/2002 de 28 de agosto, 23/2003, de 2 de julho e 48/2004, de 24 de agosto, e 48/2010, de 19 de outubro e 22/2011, de 20 de maio.

²² Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais aprovado pelo Decreto-Lei nº 54-A/99, de 22 de Fevereiro, com alterações introduzidas pela Lei nº 162/99, de 14 de Setembro, pelo Decreto-Lei nº 315/2000, de 2 de Dezembro, pelo Decreto-Lei nº 84-A/2002, de 5 de abril, e pela Lei nº 60-A/2005, de 30 de dezembro.



d) Prazo médio de pagamentos a fornecedores superior a 6 meses.”

E o n.º 2 do artigo 4.º do mesmo diploma legal determina:

“2 – 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 da optimização na afectação dos recursos humanos do município;*
- c) A apresentação de medidas de contenção da despesa corrente, a qual não pode ultrapassar a taxa global de evolução fixada pela lei do Orçamento de Estado para as rubricas da mesma natureza;*
- d) Um plano com calendarização anual da redução dos níveis de endividamento até serem cumpridos os limites previstos nos artigos 37.º e 39.º 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.”*

12. No caso presente deve também ter-se em conta que o n.º 4 do artigo 5.º da LFL, dispõe:

“4 – A violação do limite de endividamento líquido previsto para cada município no n.º 1 do artigo 37.º, origina uma redução no mesmo montante das transferências orçamentais devidas no ano subsequente pelo subsector Estado, o qual é afecto ao Fundo de Regularização Municipal (...).”

E o artigo 37.º estabelece, na parte que agora releva (o n.º 2):



“2 – 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 endividamento líquido, até que aquele limite seja cumprido.”

13. É importante desde já explicitar o que de mais importante resulta dos preceitos legais já referidos, tanto mais que neles constam alguns conceitos com conteúdo indeterminado, embora facilmente determinável.
14. Assim, quanto à verificação de situação de **desequilíbrio financeiro conjuntural**, o citado Decreto-Lei nº 38/2008, no transcrito no nº 4 do artigo 3º, é claro quanto à fixação dos pressupostos em que assenta tal verificação.
15. Quanto à noção de **saneamento financeiro** – que a lei não concretiza de forma expressa - apelando ao que resulta da experiência e senso comuns, afigura-se-nos que corresponde a uma atuação que consiga transformar uma má situação financeira numa situação financeira sã.

No seu sentido mais específico, em termos de finanças públicas, a noção de saneamento financeiro completa-se com facilidade, a partir dos textos legais financeiros.

Sanear financeiramente uma autarquia só pode significar a ação de corrigir uma situação de desequilíbrio financeiro (neste caso conjuntural), transformando-a numa situação financeira equilibrada, que respeite os princípios e leis financeiras aplicáveis.

A experiência comum e a lei fornecem um padrão suficientemente claro para a interpretação e apreciação deste conceito, sem qualquer conteúdo valorativo ou discricionário, o que, conseqüentemente, permite a sua sindicabilidade jurisdicional.

16. Quanto ao **estudo fundamentado sobre a situação financeira da autarquia e plano de saneamento financeiro**, para além dos elementos que a lei expressamente consagra – em particular no transcrito nº 2 do artigo 4º do Decreto-Lei nº 38/2008 – deve sublinhar-se, desde logo, que é legalmente vinculada a **finalidade** dos documentos em causa.

A lei estabelece que o estudo se destina a caracterizar a situação financeira da autarquia e que o plano se destina a operar o respetivo saneamento financeiro.

Assim, se os elementos incluídos no estudo não lograrem, com credibilidade, caracterizar a situação como de desequilíbrio financeiro



conjuntural ou estrutural, o estudo deve ter-se por não fundamentado e insuficiente face ao seu objetivo legalmente vinculado.

No caso do plano, este não pode deixar de garantir que as medidas que nele constam, em cumprimento do disposto no Decreto-Lei n.º 38/2008, conduzem ao saneamento financeiro da autarquia. Este objetivo está juridicamente estabelecido e é, portanto, vinculado e se a estratégia constante do plano, qualquer que ela seja, não for apta a preencher esse objetivo, então ele deve ter-se por insuficiente e insuscetível de preencher a exigência legal.

17. Por outro lado, existem também vinculações quanto ao próprio **conteúdo** destes documentos.

Diz expressamente a lei que o estudo sobre a situação financeira da autarquia deve ser **fundamentado**. Isto significa que, embora variando em função das circunstâncias do caso concreto, tem de permitir que um destinatário normal se possa aperceber do itinerário cognoscitivo e valorativo seguido para se concluir ou decidir de uma dada maneira.

Se ele for obscuro, contraditório, ininteligível ou insuficiente para fundamentar a conclusão não pode ter-se por fundamentado.

Como suporte da decisão em causa, um estudo fundamentado sobre a situação financeira de uma autarquia nunca poderá, designadamente, deixar de incluir a análise e diagnóstico da situação económico-financeira dos últimos anos, baseada nos indicadores financeiros próprios dos sistemas orçamentais e contabilísticos utilizados, a identificação das causas do desequilíbrio financeiro e os critérios e razões técnicas que levam a qualificar esse desequilíbrio como conjuntural. **Só essa análise poderá servir de suporte à análise prospetiva, à decisão sobre as medidas necessárias e à fixação dos objetivos corretivos quantificados e controláveis que hão-de integrar o plano de saneamento financeiro.**

18. Quanto ao plano de saneamento financeiro, na senda do que estabelece o Decreto-Lei n.º 38/2008, não poderá aceitar-se como idóneo um plano que não identifique os objetivos fixados e as medidas de recuperação da situação financeira municipal, em termos de permitir o respetivo controlo legalmente estabelecido, ou que não contenha os elementos tecnicamente necessários a demonstrar que a recuperação financeira se verifica. Se o plano não contiver as adequadas projeções financeiras, como é que se alcança que, durante o período em causa, o equilíbrio orçamental e patrimonial é obtido, o endividamento líquido não



aumenta, a dívida a fornecedores não é retomada, os limites de endividamento são respeitados?

19. No caso de ultrapassagem dos limites de endividamento líquido, deve ter-se em conta as consequências previstas nº 4 do artigo 5º e no artigo 37º da LFL.
20. Em conclusão da análise feita àquelas disposições legais, deve dizer-se que, num caso de desequilíbrio financeiro conjuntural:
 - a) O reconhecimento de desequilíbrio financeiro conjuntural da autarquia **deve assentar num dos pressupostos fixados no nº 4 do artigo 3º do Decreto-Lei nº 38/2008, de 7 de março;**
 - b) O saneamento financeiro da autarquia deve assentar num **estudo sobre a sua situação financeira** e decorrer em conformidade com um **plano de saneamento financeiro**, visando atingir uma situação financeira equilibrada, que respeite os princípios e leis financeiras aplicáveis;
 - c) **O estudo sobre a situação financeira da autarquia deve ser fundamentado**, incluindo o diagnóstico da situação económico-financeira dos últimos anos, baseada nos indicadores financeiros próprios dos sistemas orçamentais e contabilísticos utilizados, a identificação das causas do desequilíbrio financeiro e os critérios e razões técnicas que levam a qualificar esse desequilíbrio como conjuntural, não podendo ser obscuro, contraditório, ininteligível ou insuficiente;
 - d) **O plano, deve conter, nomeadamente, as medidas previstas no Decreto-Lei nº 38/2008, garantir que o seu cumprimento conduz ao saneamento financeiro da autarquia e conter as adequadas projeções financeiras** demonstrativas de que, durante o período em causa, o equilíbrio orçamental e patrimonial é obtido, o endividamento líquido não aumenta, a dívida a fornecedores não é retomada, os limites de endividamento são respeitados;
 - e) No caso de o estudo fundamentado demonstrar a existência de ultrapassagem dos limites de endividamento líquido, **o plano de saneamento deve ter em conta as consequências previstas no nº 4 do artigo 5º e no artigo 37º da LFL.**
21. Ora, é com base naquelas disposições legais, e tendo presente as considerações que sobre elas se acabou de fazer, que se passará a apreciar o caso concreto.



II.B – Apreciação do caso concreto.

22. No caso concreto o que importa destacar da matéria de facto?

O seguinte:

- a) Na sua versão original, o Estudo e Plano de Saneamento Financeiro sustentaram um diagnóstico de desequilíbrio financeiro conjuntural e uma opção de saneamento financeiro, com base num explícito reconhecimento de que tinha sido ultrapassado o limite de endividamento a médio e longo prazo no montante de 10.285.401 €;
- b) É com base nesse pressuposto fundamental que o plano de saneamento é desenvolvido, de tal modo que as projeções feitas para o período de vigência, em matéria de evolução do endividamento, se referem à evolução prevista para o endividamento de médio e longo prazo, com efeito saneamento e sem efeito saneamento;
- c) São esses Estudo e Plano que, aprovados pela CMP, são aprovados também pela Assembleia Municipal;
- d) Com a aprovação dos documentos, a CMP obtém da Assembleia Municipal uma autorização para neles introduzir “*alterações resultantes de imposições ou orientações transmitidas pelo Tribunal de Contas*”;
- e) Posteriormente verificam-se lapsos nesses documentos que, por “*errata*”, são transmitidos à Assembleia Municipal. Sobre tais lapsos e “*erratas*” a Assembleia não se pronunciou;
- f) Tais lapsos – e as correspondentes “*erratas*” – alteraram o Estudo e o Plano na seguinte dimensão fundamental: a declaração de desequilíbrio conjuntural passa a ter como fundamento a ultrapassagem do limite de endividamento líquido previsto no n.º 1 do artigo 37.º da LFL em 263.875 €;
- g) Apesar dessa alteração, o resto do Plano de Saneamento não foi objeto de nenhuma substancial alteração relacionada com a alteração do pressuposto;
- h) No Estudo e Plano de Saneamento, datado de janeiro de 2011, o montante das dívidas a fornecedores, aferido a 30 de abril de 2010,



traduzia-se em 7.204.499 €, pelo que não ultrapassando 40 % das receitas, não constituíam fundamento para operação de saneamento financeiro. Contudo, em 31 de dezembro de 2010, nos termos de ofício da CMP neste processo, orçavam já em 24.066.875 € e, por isso, passaram a ser igualmente fundamento para a operação de saneamento financeiro. Contudo, a alteração deste valor em nada mais se repercutiu no plano de saneamento. Contudo ainda, na documentação remetida pela CMP a este Tribunal, em sede de prestação de contas, o montante das dívidas a fornecedores, aferido também a 31 de dezembro de 2010, atinge o montante de € 75.300.174,29;

- i) No Estudo e Plano de Saneamento, o limite de endividamento líquido previsto no nº 1 do artigo 37º da LFL que, antes não foi considerado ultrapassado, passou, com as “*erratas*”, a registar um excesso de 263.875 €, sendo, como se viu, um dos fundamentos para a operação de saneamento e a contração dos empréstimos. Contudo, também no domínio da prestação de contas, evidenciou-se um excesso de endividamento líquido da autarquia de 32.644.666 €, à data de 31/12/2010.

23. São estes os factos que devem ser especialmente valorados à luz do regime jurídico aplicável e da interpretação que dele se fez.

24. Em primeiro lugar, deve ser dito: não está em causa a opção feita pela CMP de optar pelo saneamento financeiro em vez do reequilíbrio financeiro. Pese embora se verifique, pelo menos, um dos pressupostos deste - a ultrapassagem do limite de endividamento de médio e longo prazo em 10.285.401 € - a lei permite-lhe essa opção, na medida em que o nº 2 do artigo 8º do Decreto-Lei nº 38/2008 diz que “[a] proposta de situação de *desequilíbrio financeiro estrutural deve fundamentar a impossibilidade de recurso a outros mecanismos, designadamente a adopção de plano de saneamento financeiro*”.

Ora, verifica-se efetivamente a ocorrência de dois pressupostos para a declaração de *desequilíbrio financeiro conjuntural*, e os órgãos autárquicos de Portimão podem decidir - com adequada fundamentação e demonstração - que uma operação de saneamento financeiro basta para se atingir, a prazo, uma situação de equilíbrio orçamental e financeiro.

O que aconteceu no presente processo?

25. A CMP aprovou um estudo assente no pressuposto de que tinham sido ultrapassados os limites de endividamento de médio e longo prazo.



Reconhecida uma situação de desequilíbrio financeiro conjuntural, com base nesse pressuposto aprovou igualmente um plano de saneamento financeiro em que todos os seus desenvolvimentos assentam, no essencial, na correção daquele pressuposto (vide, nomeadamente, as projeções do endividamento a médio e longo prazo constante do Anexo VII).

São esses estudo e plano que são aprovados pela Assembleia Municipal.

Posteriormente, a CMP reconhece ter havido um lapso e assume que o pressuposto passa a ser o de ultrapassagem do limite do endividamento líquido, cujo valor é entretanto também alterado.

Posteriormente também vem referir que passa também a ser fundamento do saneamento financeiro a situação das dívidas a fornecedores, cujo montante é igualmente alterado.

A alteração do pressuposto e respetivo valor foi considerado pela CMP “*lapsos de redacção irrelevantes em termos substantivos*” e foram transmitidas à Assembleia Municipal como meras “*erratas*” e argumentando-se que esta tinha dado autorização para as “*alterações resultantes de imposições ou orientações transmitidas pelo Tribunal de Contas*”.

26. Ora:

- a) Aquelas alterações são substanciais e deviam ter sido objeto de apreciação e aprovação pela Assembleia Municipal;
- b) Não resultam de “*imposições ou orientações transmitidas pelo Tribunal de Contas*” que aliás não tem competência para tal;
- c) A consagração de um novo pressuposto – o relativo a dívidas a fornecedores - para a declaração de desequilíbrio financeiro conjuntural e consequente operação de saneamento financeiro também não foi levado à consideração e apreciação da Assembleia Municipal.

Perante tais factos é evidente que foi violado o disposto no nº 3 do artigo 40º da LFL.

Dado que os dados que foram levados ao conhecimento e aprovação da Assembleia Municipal foram posteriormente alterados substancialmente foi também violado o disposto no nº 6 do artigo 38º da LFL, na parte em que especialmente prevê um “*mapa demonstrativo da capacidade de endividamento do município*”.



27. Mas não ocorreu somente, como já bastamente se viu, uma alteração dos pressupostos que não foi aprovada pela Assembleia Municipal.

Tendo em conta o exposto e relembro que os pressupostos do saneamento financeiro passaram a ser a ultrapassagem do limite de endividamento líquido e a existência da dívida a fornecedores de montante superior a 40%, terá necessariamente de se concluir que o plano de saneamento apresentado não preenche os requisitos legais exigidos nos n.ºs. 1 e 2 do artigo 40º da LFL e no n.º 2 do artigo 4º do citado Decreto-Lei n.º 38/2008.

28. Relembre-se que, nos termos do artigo 40º da LFL, os municípios que se encontram em situação de desequilíbrio 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, o que tem de ficar evidenciado nesse plano.

Por sua vez o n.º 2 do mesmo artigo estabelece que os pedidos de empréstimos para o saneamento financeiro dos municípios são instruídos com um estudo fundamentado sobre a situação financeira da autarquia e um plano para o período a que respeita o empréstimo.

Não se tendo procedido a alteração das projecções financeiras do plano, apesar das alterações dos seus pressupostos essenciais, encontra-se o mesmo totalmente desajustado, incompleto e não fundamentado, não evidenciando a reprogramação da dívida e a consolidação dos passivos financeiros, não demonstrando ainda que se encontra assegurada a redução do limite de endividamento até ser cumprido o limite previsto no artº 37º da LFL.

29. Efectivamente, apesar de alegar agora a existência de dívidas a fornecedores no montante de € 24.066.875, ultrapassando, assim, 40% das receitas totais do ano anterior, não se justifica como as mesmas atingiram “*agora*” esse valor, quando anteriormente apenas ascendiam ao montante de € 7.204.499,00.

Reportando-se essas alterações a 31/12/2010 e feito o cotejo com a informação constante do documento de prestação de contas de 2010 entregue no Tribunal de Contas, constata-se que continua a não ser considerado o total das dívidas a fornecedores reportado à mesma data, o



que nos permite concluir que não se encontra assegurada a sua reprogramação.

Efectivamente, como se viu, no balanço que integra a prestação de contas de 2010 (nas contas 221, 228 e 2611) o valor das dívidas a fornecedores atinge € 75.300.174,29, o que diverge do que é afirmado pelo município no ofício nº 28636/11 onde, reportado às mesmas contas, se refere que procederam “(...) à actualização dessas contas a 31 de Dezembro de 2010 de onde se apura o valor de € 24.066.875,00”.

30. Por outro lado, densificando o regime da LFL, como já se viu, estabelece-se, na alínea d) do nº 2 do citado artº 4º do Decerto-Lei nº 38/2008 que o plano deve incluir *“um plano com calendarização anual da redução dos nível de endividamento até serem cumpridos os limites previstos nos artigos 37º e 39º da LFL”*.

Ora, esse plano de calendarização anual de redução do limite de endividamento líquido (artº 37º da LFL) não está incluído no plano apresentado, porquanto, não tendo o mesmo sido alterado pelo município, na formulação inicial do plano não foi contemplada uma tal situação, na medida em que não teve como pressuposto o respeito por tal limite.

Atente-se, ainda, que o excesso de endividamento líquido identificado na alteração ao plano apresentado é de apenas € 263.113,00, quando no documento de prestação de contas de 2010 remetido ao Tribunal de Contas é identificado o montante de € 32.644.666,00 como sendo o valor em excesso relativamente a esse limite (cfr. certificação legal de contas da BDO), o que nos permite reforçar a conclusão de que o plano, não apresentando nenhuma informação sobre a calendarização anual de redução do limite de endividamento líquido, não respeita a exigência contida no artigo 4º do Decreto-Lei nº 38/2008.

Por outro lado, o Plano, particularmente nas suas projeções, não tem em conta o disposto no nº 4 do artigo 5º e no nº 2 do artigo 37º da LFL.

- 31. Em conclusão: o estudo aprovado pelos órgãos municipais não pode considerar-se fundamentado, como a lei exige, pois não identifica e quantifica adequadamente a situação de desequilíbrio financeiro do município e as suas causas e é contraditório com outra informação disponível. E o plano não contém as medidas e projeções necessárias que demonstrem que, com a sua execução, o equilíbrio orçamental e**



patrimonial é obtido, o endividamento a fornecedores não é retomado, os limites de endividamento são respeitados e se atingirá uma situação financeira equilibrada, que respeite os princípios e leis financeiras aplicáveis.

Os contratos sujeitos a fiscalização prévia não têm pois o fundamento necessário à sua celebração em conformidade com a lei.

32. Por tudo o que se disse, não colhem os argumentos apresentados pela CMP de que “[r]elativamente às questões formuladas, também se indicou (...), o valor de €263.113,00 (...) de endividamento líquido, que agora se comprova, através das erratas submetidas à Assembleia Municipal, em 18/05/2011 e em 09/06/2011” de que “[se remeteu] também parte do PSF - páginas 93 e 95”, “(...), as quais se encontram sancionadas pela Assembleia Municipal”, “(...) sendo também por esta autorizada a Câmara Municipal a proceder à correcção e adaptação de eventuais erros do Plano (...)” e de que deve ter-se em conta o “facto de não se mostrarem aconselháveis outros desenvolvimentos (...) porque se traduziriam numa situação mais onerosa para o Município(...)”.
33. Como se referiu nas alíneas u) e v) do nº 2, apurou-se a existência de um empréstimo de curto prazo gerador de dívida pública fundada que não foi submetido a fiscalização prévia.

Veio a CMP referir, no essencial, que “(...) [o] empréstimo de curto prazo foi celebrado tendo em vista as necessidades de tesouraria previstas para o ano de 2010”, que “nunca se pretendeu que a dívida passasse para o ano seguinte”, mas “não houve condições para a sua amortização no final do ano de 2010”. E concluiu que “estando neste momento a ser sujeito a visto (...) a operação de saneamento financeiro, tal visto abrangerá necessariamente o empréstimo de curto prazo”.

Ora, tratando-se de instrumentos contratuais autónomos, não procede a argumentação do município. De facto, estamos perante um contrato gerador de dívida pública fundada que não foi sujeito a fiscalização prévia, pelo que, nos termos conjugados do artigo 46º, nº 1, al. a) e artigo 65º, nº 1, al. h) da LOPTC²³, tal situação é susceptível de gerar

²³ Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas: Lei nº 98/97, de 26 de agosto, com as alterações introduzidas pelas Leis nºs 87-B/98, de 31 de dezembro, 1/2001, de 4 de janeiro, 55-B/2004, de 30 de dezembro, 48/2006, de 29 de agosto, 35/2007, de 13 de agosto, e 3-B/2010, de 28 de abril.



responsabilidade financeira, nos termos deste último preceito legal.

II.C - Conclusões

34. Assim, na medida em que:

- a) Os valores da ultrapassagem do endividamento líquido constantes do estudo foram posteriormente objeto de alteração;
- b) Os valores relativos a dívidas a fornecedores foram objeto de alteração também;
- c) A alteração dos pressupostos e desses valores não constam do estudo sobre a situação financeira do município e em nada se refletem no desenvolvimento do plano de saneamento financeiro;
- d) Os valores apresentados pelo Município relativos à ultrapassagem do endividamento líquido e a dívidas a fornecedores apresentados como fundamento da situação de desequilíbrio financeiro conjuntural e consequente operação de saneamento financeiro divergem radicalmente dos dados apresentados pelo mesmo município, em sede de prestação de contas;
- e) As exigências e consequências fixadas nos artigos 5º e 37º da LFL, acima transcritos, para a ultrapassagem dos limites do endividamento líquido, não constam do plano apresentado,

foram violados o nº 6 do artigo 38º e os nºs 1 e 2 do artigo 40º da LFL, o nº 1 do artigo 1º, o nº 1 e a alínea d) do nº 2 do artigo 4º do Decreto-Lei nº 38/2008.

35. Na sequência de tudo o que foi dito – e especialmente no nº 26 e no número anterior - deve concluir-se que o desrespeito do nº 6 do artigo 38º, dos nºs 1, 2 e 3 do artigo 40.º da LFL, do nº 1 do artigo 1º, do nº 1 e da alínea d) do nº 2 do artigo 4º do Decreto-Lei nº 38/2008, de 7 de março, constitui violação direta de normas financeiras, o que, nos termos da alínea b) do nº 3 do artigo 44.º da LOPTC, é fundamento de recusa de visto.

36. A não sujeição a fiscalização prévia de um contrato gerador de dívida



Tribunal de Contas

pública fundada, nos termos conjugados do artigo 46º, nº 1, al. a) e artigo 65º, nº 1, al. h) da LOPTC²⁴, é susceptível de gerar responsabilidade financeira.

III - DECISÃO

37. Pelos fundamentos indicados, e por força do disposto na alínea b) do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC, acordam os Juízes do Tribunal de Contas, em Subsecção da 1.ª Secção, em recusar o visto aos contratos acima identificados.
38. Mais decidem mandar prosseguir o processo para apuramento de responsabilidades relativas à não sujeição a fiscalização prévia do contrato, a que acima se referem as alíneas u) e v) do nº 2 e nº 33.
39. São devidos emolumentos nos termos do artigo 5.º, n.º 3, do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas²⁵.

Lisboa, 21 de novembro de 2011

Os Juízes Conselheiros,

(João Figueiredo, relator)

(Alberto Fernandes Brás)

(Helena Abreu Lopes)

²⁴ Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas: Lei nº 98/97, de 26 de agosto, com as alterações introduzidas pelas Leis nºs 87-B/98, de 31 de dezembro, 1/2001, de 4 de janeiro, 55-B/2004, de 30 de dezembro, 48/2006, de 29 de agosto, 35/2007, de 13 de agosto, e 3-B/2010, de 28 de abril.

²⁵ Aprovado pelo Decreto-Lei nº 66/96, de 31 de maio, com as alterações introduzidas pela Lei nº 139/99, de 28 de agosto, e pela Lei nº 3-B/00, de 4 de abril.



Tribunal de Contas

Fui presente

O Procurador-Geral Adjunto

(Jorge Leal)