

SANEAMENTO E REEQUILÍBRIO FINANCEIRO MUNICIPAL
(Publicado na *Revista de Finanças Públicas e Direito Fiscal*, Ano II (2009), N.º 2)

Sérgio Gonçalves do Cabo (*) (**)

Resumo

O Presente trabalho analisa a questão do desequilíbrio financeiro municipal percorrendo os sucessivos regimes de endividamento municipal e, em especial, o *regime especial de acesso ao crédito* para saneamento ou reequilíbrio financeiro municipal resultante da quinta lei das finanças locais (Lei n.º 2/2007), mostrando-se especialmente crítico quanto às soluções consagradas no Decreto-Lei n.º 38/2008, que, a pretexto de vir densificar e regulamentar a quinta lei das finanças locais, acabou por introduzir entorses muito significativos no modelo dualista de reequilíbrio financeiro municipal em vigor desde 1984, aproximando, em termos que se afiguram inconstitucionais ou ilegais, as situações de saneamento às situações de reequilíbrio financeiro municipal.

Palavras chave

Finanças locais
Endividamento municipal
Recurso ao crédito pelos municípios
Saneamento financeiro municipal
Reequilíbrio financeiro municipal

Abstract

This article analyses the problems raised by the fiscal imbalances of local government in Portugal. It runs through the several legal regimes of local government debt in Portugal, paying particular attention to the special regime for credit recovery or rebalancing of financially stressed municipalities after the approval of the 5th law on local finances (Law No. 2/2007). The author is particularly critic of the solutions laid down in Decree-Law No. 38/2008, which was purported to develop the 5th law on local finances. He believes that Decree-Law No. 38/2008 has introduced several distortions to the dual model of local government recovery set forth since 1984 by amalgamating the special regime for credit recovery and the special regime for rebalancing financially stressed municipalities. He also believes that Decree-Law No. 38/2008 might be at several instances in contradiction with the 5th law on local finances.

Keywords

Local Finance
Municipal debt
Financial recovery of stressed municipalities
Rebalancing financially troubled municipalities

(*) Mestre em Direito. Doutorando da Faculdade de Direito de Lisboa.

(**) O presente artigo corresponde a uma versão condensada de um trabalho com o mesmo título, a publicar nos estudos em homenagem ao Professor Doutor Paulo de Pitta e Cunha.

1. Introdução

É corrente a afirmação de que as situações de desequilíbrio financeiro municipal têm a sua origem em insuficiências estruturais de receita face às despesas emergentes das atribuições municipais. Contudo, na maior parte dos casos, essas situações encontram as suas causas em erros de previsão e execução orçamental, os quais reflectem opções de gestão municipal que não se enquadram na realidade financeira do conjunto das autarquias ou de cada autarquia em concreto.

Efectivamente, tendo em conta os elementos constantes do ANUÁRIO FINANCEIRO DOS MUNICÍPIOS PORTUGUESES 2006, verifica-se que uma análise da situação financeira global dos municípios portugueses numa *óptica de compromissos (modified cash basis)* permite concluir que «o grau médio de execução da despesa (compromissos assumidos) é manifestamente superior ao da receita (direitos adquiridos ou liquidações)».¹

Na realidade e conforme resulta do quadro 1, o diferencial médio entre a despesa comprometida e a receita liquidada situa-se nos 17%, o que revela uma discrepância significativa entre a execução do orçamento das receitas e a execução do orçamento das despesas que, segundo o ANUÁRIO FINANCEIRO DOS MUNICÍPIOS PORTUGUESES 2006, «é uma das causas do despesismo da Administração Local».²

Quadro 1
Indicadores de despesa e receita com base nos compromissos e liquidações

| | | 2005 | 2006 |
|--|-------------------|------------|------------|
| Municípios existentes | Intervalos | 308 | 178 |
| Municípios analisados | | 307 | 177 |
| Grau de execução do orçamento (DESPESA COMPROMETIDA) | Mínimo | 39,8% | 39,7% |
| | Máximo | 100% | 99,1% |
| | Médio | 82,4% | 82,4% |
| Grau de execução do orçamento (RECEITA LIQUIDADADA) | Mínimo | 28,2% | 27,5% |
| | Máximo | 104,3% | 103,9% |
| | Médio | 64,5% | 65,5% |

Fonte: Quadro retirado de João Carvalho, Maria José Fernandes, Pedro Camões e Susana Jorge, *Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses 2006*, Câmara dos Técnicos Oficiais de Contas, 2008, p. 87.

¹ Cf. João Carvalho, Maria José Fernandes, Pedro Camões e Susana Jorge, *Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses 2006*, Câmara dos Técnicos Oficiais de Contas, 2008, p. 87.

² Essas discrepâncias atingem valores ainda mais significativos numa óptica de caixa, uma vez que, em 2006, as *receitas por cobrar* correspondem a 8,3% do total das receitas liquidadas, ao passo que as *despesas por pagar* correspondem a 30% das despesas comprometidas. Aliás, segundo o *Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses 2006*, à data de 31 de Dezembro de 2006, o sector autárquico dispunha de meios financeiros para pagar menos de metade da sua dívida a terceiros. Cf. João Carvalho, Maria José Fernandes, Pedro Camões e Susana Jorge, *Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses 2006*, cit., pp. 66 e 73-75.

De facto, segundo a mesma publicação, «a despesa foi sustentada numa dotação previsional que na globalidade foi atribuída pela existência previsional de determinado volume de recursos financeiros que a sustentasse», mas a concretização desta despesa acaba por ter lugar «independentemente da realização ou não da receita», o que está na origem da «falta de liquidez da generalidade dos municípios e do crescimento da dívida de curto prazo, face às limitações legais ao endividamento bancário». De resto, como também se assinala no ANUÁRIO FINANCEIRO DOS MUNICÍPIOS PORTUGUESES 2006, devido «à sobreavaliação dos orçamentos de receita, é possível a realização de despesas públicas para as quais embora existam dotações orçamentais no orçamento da despesa, em sede de execução não se realizam as receitas necessárias para a sua sustentação, originando por contrapartida, dívida a fornecedores para além do próprio ano económico» o que constitui, segundo a mesma publicação, um dos «aspectos mais negativos da gestão municipal»,³ que se reflecte no facto de, em Dezembro de 2006, 71 municípios apresentarem um valor de dívidas a fornecedores superior a 50% das receitas totais do ano anterior (23 pequenos municípios, 22 municípios médios e 3 municípios grandes).⁴

Sendo certo que as características populacionais e geográficas de cada autarquia, bem como as necessidades específicas das respectivas populações e o modo como, em cada caso concreto, as mesmas são satisfeitas pelos órgãos autárquicos, podem gerar situações muito diferenciadas no plano da relação entre receitas e despesas e no grau de eficiência e eficácia na provisão de bens e serviços públicos, a verdade é que, *no seu conjunto, os recursos ao dispor das autarquias foram substancialmente reforçados a partir da quarta Lei das Finanças Locais (Lei n.º 42/98) e das reformas da tributação do património (Decreto-Lei n.º 287/2003, de 12 de Novembro⁵) e da tributação automóvel (Lei n.º 22-A/2007, de 29 de Junho⁶) não permitindo a utilização do argumento de que as situações de desequilíbrio financeiro local decorrem de insuficiências estruturais ao nível das receitas.*

Aliás, a este propósito, importa notar que as transferências para os municípios e freguesias passaram de 6,8 mil milhões de euros no período de 1996 a 2000, para 10,6 mil milhões de euros no período de 2001 a 2005.⁷

Tudo isto permite concluir que a problemática dos desequilíbrios financeiros municipais não se coloca, fundamentalmente, no plano da relação entre atribuições e meios financeiros, mas, outrossim, ao nível da forma como os recursos disponíveis são aplicados por cada autarquia. Por isso, *não se pode dizer que a problemática dos desequilíbrios financeiros municipais radique numa insuficiência estrutural de receita face às despesas municipais*, afigurando-se mais correcto o entendimento de que tais situações se prendem, sobretudo, com erros de previsão orçamental, sobreavaliando receitas de modo a assegurar a realização de um determinado programa de despesas, ou mesmo com problemas de má gestão dos recursos disponíveis.⁸

³ Cf. João Carvalho, Maria José Fernandes, Pedro Camões e Susana Jorge, *Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses 2006*, cit., p. 127.

⁴ Cf. João Carvalho, Maria José Fernandes, Pedro Camões e Susana Jorge, *Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses 2006*, cit., p. 131.

⁵ Alterado pelo Decreto-Lei n.º 211/2005, de 7 de Dezembro, pela Lei n.º 6/2006, de 27 de Fevereiro e pela Lei n.º 67-A/2007, de 31 de Dezembro.

⁶ Alterada pela Lei n.º 67-A/2007, de 31 de Dezembro.

⁷ Cf. DGAL, *Finanças Locais – Indicadores das Autarquias Locais*, 2005.

⁸ JORGE CORREIA DA CUNHA e PATRÍCIA SILVA chegam mesmo a argumentar que, na sequência da Lei das Finanças Locais de 1998, teve lugar um «alargamento da restrição orçamental deste subsector, sem

Na verdade, apesar do significativo aumento das receitas municipais ocorrido entre 2000 e 2006, o nível de endividamento total das autarquias locais mais do que duplicou nesse período, parecendo legitimar a conclusão de que o efeito conjugado da descida das taxas de juro e do aumento das receitas locais terá contribuído para um crescimento significativo da despesa pública autárquica financiada pelo recurso ao crédito (cfr. quadro 2).⁹ Contudo, se considerarmos apenas o endividamento de curto prazo, verificamos que este praticamente quadruplicou neste período, passando de 631 milhões de euros em 2000 para 2188 milhões de euros em 2006.

Quadro 2
Evolução Financeira dos Municípios Portugueses (2000-2006)

(Milhares de Euros)

| ANO | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |
|--|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|
| RECEITAS TOTAIS | 5 375 053 | 6 462 291 | 6 979 870 | 6 510 556 | 7 163 476 | 7 606 570 | 7 387 786 |
| DESPESAS TOTAIS | 5 467 536 | 6 449 517 | 6 725 864 | 6 627 197 | 6 720 806 | 7 180 498 | 6 939 253 |
| SALDO FINAL GERÊNCIA | 244 799 | 257 610 | 512 8238 | 352 297 | 442 670 | 426 072 | 448 532 |
| ENDIVID. CURTO PRAZO | 631 384 | 1 117 749 | 1 228 037 | 1 353 992 | 1 452 821 | 2 197 192 | 2 188 189 |
| ENDIVID. MÉDIO / LONGO PRAZO | 2 076 895 | 2 703 382 | 3 619 489 | 4 038 234 | 4 194 763 | 4 396 710 | 4 448 915 |
| TOTAL ENDIVIDAMENTO | 2 708 279 | 3 821 131 | 4 847 526 | 5 392 226 | 5 647 584 | 6 593 903 | 6 637 104 |
| SALDO FINAL GERÊNCIA / DÍVIDAS CURTO PRAZO | 39% | 23% | 42% | 26% | 30% | 19% | 20% |

Fonte: DGAL. Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses 2006.

Significa isto que, na sua essência, a problemática do equilíbrio das finanças municipais se relaciona mais com a resolução de problemas de *liquidez* ou de *solvência*, associados à má previsão orçamental e à má gestão municipal, do que com a problemática do nível de receitas ou do grau de independência financeira dos municípios portugueses, com que muitas vezes anda confundida.

Acontece, porém, que a solução prevista pelo legislador para resolver tais problemas de liquidez ou de solvência acabou por se traduzir na construção de um *regime especial de acesso ao crédito* para saneamento ou reequilíbrio financeiro municipal.

Numa primeira leitura, tal solução parece fazer pouco sentido, atendendo às causas do desequilíbrio financeiro municipal: se as situações de desequilíbrio financeiro municipal se devem, fundamentalmente, a problemas de previsão e execução orçamental, com discrepâncias muito significativas na execução do orçamento das receitas face ao orçamento das despesas, não parece compreensível que os municípios em situação de

que tenha ocorrido um aumento significativo das suas competências e atribuições» (cf. *Finanças Locais e Consolidação Orçamental em Portugal*, Boletim Económico do Banco de Portugal, Março de 2002, p. 52).

⁹ Cf. Jorge Correia da Cunha e Patrícia Silva *Finanças Locais e Consolidação Orçamental em Portugal*, Boletim Económico do Banco de Portugal, Março de 2002, pp. 53-54. JOÃO PAULO ZBYSZEWSKI, avança ainda como justificação para esse aumento do endividamento o facto de os municípios terem pretendido aproveitar as verbas disponíveis no âmbito do terceiro quadro comunitário de apoio 2000-2006 (*O Financiamento das Autarquias Locais cit.*, pp. 125-126).

desequilíbrio financeiro possam contar, nesses casos, com um *regime especial de acesso ao crédito* para saneamento ou reequilíbrio financeiro municipal.

Contudo, numa segunda leitura, dir-se-á que importa igualmente ponderar os interesses que ficariam postos em causa caso, porventura, se optasse por resolver essas situações de desequilíbrio financeiro municipal através de transferências orçamentais ou mediante reduções abruptas da despesa pública municipal, obrigando o município a ajustar a despesa ao nível das receitas em períodos muito curtos. Desde logo, a solução das transferências orçamentais teria que estar associada a reduções de transferências futuras, sob pena de desresponsabilizar os autarcas, transferindo para a generalidade dos contribuintes os custos de uma gestão municipal pouco prudente. Já a solução de uma redução abrupta da despesa pública local de modo a gerar os excedentes necessários para pagar aos credores poder-se-ia traduzir em cortes no nível de provisão pública municipal, prejudicando o bem-estar das populações.

Por isso, sendo o problema do desequilíbrio financeiro municipal, fundamentalmente, um problema de má gestão autárquica ou, pelo menos, de gestão imprudente ou pouco prudente, qualquer solução que se pretenda implementar tendo em vista a sua resolução não pode, por um lado, deixar de responsabilizar os autarcas e, por outro lado, prejudicar os credores e as populações locais, ou recair sobre a generalidade dos contribuintes.

Para se poder compreender e avaliar, na sua plenitude, o conteúdo e alcance desse *regime especial de acesso ao crédito*, importa analisar o *regime geral de acesso ao crédito pelos municípios*, de modo a apreciar a forma como o legislador procurou resolver os problemas de desequilíbrio financeiro municipal no quadro da garantia constitucional da autonomia local.

2. O recurso ao crédito pelos municípios

Embora permitido pelas sucessivas Leis das Finanças Locais, o endividamento municipal foi sempre rodeado das maiores cautelas, numa primeira fase devido ao modo de financiamento dos municípios – assente, fundamentalmente, em transferências do orçamento do Estado – e à necessidade de garantir o equilíbrio das finanças municipais¹⁰ e, numa segunda fase – quando as receitas próprias dos municípios ultrapassaram as transferências do orçamento do Estado – devido à necessidade de assegurar o equilíbrio do conjunto do Sector Público Administrativo (SPA) em função dos compromissos de estabilidade das finanças públicas assumidos no quadro da participação de Portugal na União Económica e Monetária (cfr. Lei da Estabilidade Orçamental – Lei Orgânica n.º 2/2002, de 28 de Agosto).¹¹

Nesta conformidade, não é de estranhar que as sucessivas leis das finanças locais tenham procurado demarcar as circunstâncias em que era admitido o endividamento municipal, quer limitando o seu montante, quer restringindo os encargos anuais com amortizações e juros, quer ainda condicionando o recurso ao crédito em função das finalidades do empréstimo: a primeira lei das finanças locais (Lei n.º 1/79, de 2 de Janeiro) limitava a contracção de empréstimos a entidades públicas de crédito (artigo 15.º, n.º 1), não permitia que o montante dos empréstimos a curto prazo pudesse exceder 1/12 das receitas orçamentadas para investimento pelo município (artigo 15.º, n.º 3) e que os

¹⁰ Cf. Sousa Franco, *Finanças do Sector Público. Introdução aos Subsectores Institucionais*, Lisboa, AAFDL, 1991, pp. 528-544.

¹¹ Cf. Nazaré da Costa Cabral, *O Recurso ao Crédito nas Autarquias Locais Portuguesas*, Lisboa, AAFDL, 2003, pp. 7-9, 32-35.

encargos anuais com amortizações e juros dos empréstimos a médio e longo prazo excedessem 20% do montante anual das receitas orçamentadas para investimentos (artigo 15.º, n.º 4). Por outro lado, o endividamento de curto prazo só podia ser contraído para acorrer a dificuldades momentâneas de tesouraria, não podendo ser utilizado para despesas correntes, ao passo que os empréstimos de médio e longo prazo só podiam ser contraídos para aplicação em investimentos reprodutivos, de carácter social ou cultural e ainda para proceder ao saneamento financeiro dos municípios (artigo 15.º, n.ºs 2 e 3).

A segunda lei das finanças locais (Decreto-Lei n.º 98/84, de 29 de Março) veio ampliar a possibilidade de recurso ao crédito, quer permitindo a sua contratação junto de «quaisquer instituições de crédito nacionais» (artigo 11.º, n.º 1),¹² quer autorizando o financiamento directo dos municípios através da emissão de obrigações (artigo 11.º, n.º 3).¹³ Além disso, ao indexar o montante dos empréstimos de curto prazo a 5% do Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF) atribuído ao município, e ao prever que os encargos anuais com amortizações e juros de empréstimos a médio e longo prazos não possam exceder o maior dos limites correspondentes a 20% do FEF ou 20% das despesas de investimento realizadas pelo município no ano anterior, excepcionando deste limite os empréstimos contraídos para a construção de habitações destinadas a venda, bem como os empréstimos para reparação, conservação e reabilitação de edifícios, a segunda lei das finanças locais veio aumentar os *plafonds* do crédito municipal (cfr. preâmbulo do Decreto-Lei n.º 98/84).

A terceira lei das finanças locais (Lei n.º 1/87, de 6 de Janeiro) mantendo, no essencial, as soluções constantes da anterior, aumentou para 10% do FEF o montante dos empréstimos a curto prazo, permitindo ainda que os encargos anuais com amortizações e juros dos empréstimos a médio e longo prazo (incluindo os empréstimos obrigacionistas) tenham como limite o maior dos valores correspondente a três duodécimos do FEF ou a 20% das despesas realizadas para investimento pelo município no ano anterior.

A quarta lei das finanças locais (Lei n.º 42/98, de 6 de Agosto) eliminou a regra de que os empréstimos contraídos perante entidades privadas não podem ocasionar «encargos nem condições de amortização mais desfavoráveis do que os que resultem da sua contracção, em equivalentes condições de acesso, perante instituições públicas de crédito nacionais» (artigo 15.º, n.º 8 da Lei n.º 1/87) a qual foi substituída pela regra de que os municípios «podem contrair empréstimos e utilizar aberturas de crédito junto de quaisquer instituições autorizadas por lei a conceder crédito, bem como emitir obrigações e celebrar contratos de locação financeira, nos termos da lei» (artigo 23.º, n.º 1 da Lei n.º 42/98).

O endividamento municipal passou a estar imperativamente sujeito aos princípios do rigor e da eficiência e aos seguintes objectivos: «a) Minimização de custos directos e indirectos numa perspectiva de longo prazo; b) Garantia de uma distribuição equilibrada de custos pelos vários orçamentos anuais; c) Prevenção de excessiva concentração temporal de amortização; d) Não exposição a riscos excessivos» (artigo 23.º, n.º 2 da Lei n.º 42/98).

Além disso foram fixados prazos máximos de vencimento para os empréstimos de médio e longo prazo, matéria que, até então, estava omissa na lei das finanças locais,¹⁴

¹² Não obstante, o recurso ao crédito junto de entidades privadas, só era permitido desde que não ocasionasse «encargos nem condições de amortização mais desfavoráveis do que os que resultem da sua contracção, em equivalentes condições de acesso, perante instituições públicas de crédito nacionais» (artigo 11.º, n.º 2 do Decreto-Lei n.º 98/84).

¹³ Esta possibilidade viria a revelar-se mais teórica do que real, conforme se pode ver em Marta Rebelo, *Obrigações Municipais*, Almedina, 2004, pp. 75-110.

¹⁴ O Decreto-Lei n.º 258/79, de 28 de Julho, que veio regulamentar o recurso ao crédito por parte das autarquias locais em cumprimento do disposto no n.º 6 do artigo 15.º da Lei n.º 1/79, consagrou o *princípio da adequação dos prazos de vencimento dos empréstimos contraídos pelos municípios*, que não poderiam, em caso algum, «exceder a vida útil do respectivo investimento ou o período de recuperação dos encargos

exigindo-se ainda uma consulta ao mercado antes de se submeter à assembleia municipal o pedido de autorização para a contracção de empréstimos de médio e longo prazo (artigo 23.º, n.ºs 4 e 5 da Lei n.º 42/98). Quanto ao mais manteve-se a indexação do montante dos empréstimos a curto prazo às receitas provenientes de transferências orçamentais (10% das receitas provenientes das participações do município nos Fundos Geral Municipal e de Coesão Municipal) com a particularidade de esse limite se referir agora ao «montante médio anual» dos empréstimos a curto prazo. Manteve-se igualmente a «a regra de ouro da **limitação de encargos**»¹⁵ anuais com amortizações e juros dos empréstimos a médio e longo prazo, incluindo empréstimos obrigacionistas, os quais não podem exceder o maior dos limites do valor correspondente a três duodécimos dos Fundos Geral Municipal e de Coesão Municipal ou 20% das despesas realizadas para investimento pelo município no ano anterior (artigo 24.º, n.ºs 1 e 3 da Lei n.º 42/98).¹⁶

Até à quarta lei das finanças locais (Lei n.º 42/98), os limites ao endividamento municipal apenas incidiam sobre o montante e as finalidades dos empréstimos de curto prazo e sobre as finalidades e os encargos dos empréstimos a médio e longo prazo, não existindo qualquer limite quantitativo para o endividamento municipal delineado em função da respectiva *capacidade/necessidade líquida de financiamento*. Por outras palavras, os limites quantitativos ao endividamento municipal estavam concebidos em termos *stocks* para os empréstimos a curto prazo e em termos de *fluxos* (juros e amortizações) para os empréstimos a médio e longo prazo, independentemente, neste último caso, da relação entre o volume total da dívida de médio e longo prazo e as receitas municipais.

Esta situação seria profundamente alterada a partir de 2002, com a aprovação da Lei n.º 16-A/2002, de 31 de Maio, que veio proibir a contracção pelos municípios e empresas municipais de «quaisquer empréstimos que impliquem o aumento do seu endividamento líquido no decurso do ano orçamental», com excepção dos «empréstimos destinados a programas de habitação social promovidos pelos municípios, à construção e reabilitação das infra-estruturas no âmbito do EURO 2004 e ao financiamento de projectos com comparticipação de fundos comunitário». A falta de cumprimento daquela proibição permitia ao Governo «determinar a redução, em proporção do incumprimento verificado, das transferências a efectuar, nos termos da Lei n.º 42/98, de 6 de Agosto, após audição do respectivo município» (artigo 7.º da Lei n.º 16-A/2002).

financeiros deles resultantes» (artigo 10.º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 258/79). O mesmo diploma consagrou igualmente a regra de que os empréstimos a longo prazo não poderiam, em caso algum, «ter um prazo superior a quinze anos» (artigo 10.º, n.º 2 do Decreto-Lei n.º 258/79). Esta regra viria a ser revogada pelo artigo 34.º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 98/84 (segunda Lei das Finanças Locais) só voltando a ser introduzida com a quarta Lei das Finanças Locais, que fixou em 20 anos o prazo máximo de vencimento dos empréstimos de médio e longo prazo. Este prazo, seria, no entanto, modificado pelo artigo 28.º da Lei n.º 3-B/2000, de 4 de Abril, que aprovou o Orçamento do Estado para 2000, e passou a distinguir os empréstimos contratados para aquisição e construção de habitação a custos controlados destinada a arrendamento, com prazo máximo de 25 anos, dos demais empréstimos, com prazo máximo de 20 anos.

¹⁵ Cf. Sousa Franco, *Finanças do Sector Público. Introdução aos Subsectores Institucionais*, cit., p. 546.

¹⁶ Continuam excluídos da regra da limitação dos encargos os empréstimos para aquisição, construção ou recuperação de imóveis destinados à habitação social e os empréstimos contraídos com o fim exclusivo de acorrer a despesas extraordinárias necessárias a reparação de prejuízos resultantes de calamidade pública. Contudo, passaram a estar excluídos da regra da limitação dos encargos os empréstimos destinados à amortização de outros empréstimos durante o tempo necessário para o efeito (artigo 24.º, n.º 6 da Lei n.º 42/98).

No entanto, o legislador não definiu o conceito de endividamento líquido, nem os critérios que deveriam presidir à sua determinação, o que só viria a suceder com a Lei n.º 32-B/2002, de 30 de Dezembro, que aprovou o orçamento do Estado para 2003.¹⁷

Apesar da alteração à Lei das Finanças Locais operada pela Lei da Estabilidade Orçamental,¹⁸ que lhe aditou um artigo 35.º-A com objectivo de evitar que a Lei das Finanças Locais pudesse ser invocada para pôr em causa os princípios da estabilidade orçamental, da solidariedade recíproca e da transparência orçamental,¹⁹ a questão do endividamento dos municípios passou a ter um tratamento casuístico, em função do disposto no artigo 84.º da Lei de Enquadramento Orçamental (LEO),²⁰ que condiciona os limites específicos de endividamento anual da administração central do Estado, das Regiões Autónomas e das autarquias locais, ao cumprimento das obrigações de estabilidade orçamental decorrentes do Programa de Estabilidade e Crescimento.

Assim, a questão dos limites ao endividamento municipal de médio e longo prazo²¹ deixou de ser regulada na lei das finanças locais e passou a ser objecto de disciplina anual através das sucessivas leis do orçamento, que passaram a incluir dois tipos de limites:

- um *limite específico para o endividamento de médio e longo prazo de cada município*, formulado em termos de *fluxos* (juros e amortizações);
- um *limite global do montante de endividamento líquido do conjunto dos municípios*, formulado em termos de *stocks* por apelo ao conceito de endividamento líquido definido no sistema europeu de contas nacionais e regionais (SEC95).

O primeiro limite manteve a mesma formulação ao longo dos anos até à aprovação da quinta lei das finanças locais (Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro).

O segundo limite manteve-se até à Lei do Orçamento do Estado para 2006 como um *limite global ao montante endividamento líquido do conjunto dos municípios*, em contabilidade nacional, o qual não poderia exceder o verificado no ano anterior. Esta

¹⁷ Nos termos do artigo 19.º, n.º 5 da Lei n.º 32-B/2002 «o conceito de endividamento líquido é o definido no sistema europeu de contas nacionais e regionais (SEC95)». Esta definição manteve-se ao longo das sucessivas leis orçamentais e só foi densificada no artigo 33.º, n.º 5 da Lei do Orçamento do Estado para 2006 (Lei n.º 60-A/2005, de 30 de Dezembro) nos seguintes termos:

«O montante de endividamento líquido, compatível com o conceito de necessidade de financiamento do Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais (SEC95), resulta da diferença entre a soma dos passivos financeiros, 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 financeiros, nomeadamente o saldo de caixa, os depósitos em instituições financeiras e as aplicações de tesouraria».

Esta definição, como veremos, seria retomada, com ligeiras alterações, pelo artigo 36.º, n.º 1 da quinta lei das finanças locais (Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro).

¹⁸ A denominada Lei da Estabilidade Orçamental (Lei Orgânica n.º 2/2002, de 28 de Agosto) traduziu-se numa alteração à Lei de Enquadramento Orçamental (Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto).

¹⁹ O artigo 35.º-A tinha a seguinte redacção:

«Artigo 35.º-A

Realização do Programa de Estabilidade e Crescimento

A presente lei não exclui a aplicação das normas do novo título V da Lei de Enquadramento Orçamental, até à plena realização do Programa de Estabilidade e Crescimento».

²⁰ Na redacção da Lei da Estabilidade Orçamental (Lei Orgânica n.º 2/2002, de 28 de Agosto).

²¹ Só esta, já que o endividamento de curto prazo se manteve indexado às receitas provenientes de transferências orçamentais.

solução traduziu-se no *congelamento da capacidade de endividamento do conjunto do subsector* a partir de 2002,²² embora se tenha procurado mitigar a situação através de um *sistema de rateio* de acordo com o qual o montante global das amortizações efectuadas pelos municípios no ano N-2 (corrigido até 30 de Junho pelos valores das amortizações efectuadas no ano N-1) seria rateado para efeitos de acesso a novos empréstimos, proporcionalmente à soma dos valores dos Fundos Geral Municipal, de Coesão Municipal e de Base Municipal, entre os municípios que não estivessem abrangidos pela proibição do endividamento a médio e longo prazo.

A Lei do Orçamento do Estado para 2006 (Lei n.º 60-A/2005, de 30 de Dezembro), apesar de manter o limite ao montante global do endividamento líquido do *conjunto dos municípios*, apurado de acordo com as normas do Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais (SEC 95) veio introduzir o conceito de *limite ao endividamento líquido de cada município*, o qual não podia exceder no ano N, o existente no ano N-1 acrescido do valor que coubesse ao município no procedimento de rateio e diminuído do valor das amortizações de empréstimos efectuadas durante o ano N (artigo 33.º, n.ºs 5 e 6 da Lei n.º 60-A/2005).

Este limite visava aplicar à escala municipal a restrição orçamental imposta ao conjunto dos municípios, antecipando a solução que viria a constar da Lei do Orçamento do Estado para 2007 (Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro) e da quinta lei das finanças locais, nos termos da qual o endividamento municipal passa a estar indexado ao conjunto de receitas mais significativo dos municípios (v. quadro 3).

²² Estas proibições e limitações funcionaram sempre com excepção dos empréstimos e amortizações de empréstimos para construção e reabilitação de infra-estruturas no âmbito do EURO 2004, devendo, no entanto, ser utilizados, para esse efeito, prioritariamente, os recursos financeiros próprios (OE 2003); e com excepção do financiamento de projectos com comparticipação de fundos comunitários, sendo o acesso dos municípios a estes créditos autorizado por despacho conjunto dos Ministros das Finanças e das Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente, mediante parecer prévio da Associação Nacional de Municípios Portugueses ou a solicitação desta (OE 2004). As condições de acesso ao crédito para financiamento de projectos com comparticipação de fundos comunitários seriam, posteriormente, detalhadas nos seguintes termos (OE 2005): o montante máximo do crédito não podia exceder 75% do montante da contrapartida nacional necessária para a execução dos projectos de infra-estruturas e equipamentos, integrados no Quadro Comunitário de Apoio 2000-2006 ou na iniciativa comunitária INTERREG III, co-financiados pelo Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) ou pelo Fundo de Coesão; e os projectos a considerar seriam apenas os projectos homologados entre Julho de 2004 e 31 de Dezembro de 2005 e referentes às seguintes tipologias: i) Remodelação e construção de redes de saneamento básico; ii) Infra-estruturas para acolhimento industrial; iii) Modernização/dinamização de infra-estruturas de apoio ao comércio; v) Infra-estruturas de apoio ao turismo da natureza; v) Construção e remodelação de equipamento educativo; vi) Construção e requalificação de vias municipais; vii) Intervenções integradas de reconversão urbana; viii) Construção e remodelação de equipamentos e infra-estruturas desportivas; ix) Construção e remodelação de equipamentos culturais; x) Projectos para promoção da sociedade de informação e do conhecimento.

Um pouco estranhamente e ao arrepiio das regras de acesso ao crédito de curto prazo constantes da quarta Lei das Finanças Locais, a Lei n.º 39-A/2005, de 29 de Julho (alteração ao Orçamento do Estado para 2005) veio permitir a contratação de empréstimos de curto prazo para o financiamento da participação pública municipal em projectos aprovados no âmbito da iniciativa comunitária INTERREG III que, reunidas algumas condições, poderia deixar de ser financiada através de empréstimos de médio/longo prazo. Desconhece-se em que medida esta possibilidade terá contribuído para agravar a dívida de curto prazo do conjunto do subsector, embora seja notório esse agravamento face a 2004 (cf. *supra* quadro 2).

Quadro 3
Limites ao endividamento municipal a partir de 2007

| | | |
|---|---------------------------------------|--|
| Limites ao endividamento municipal (Lei do Orçamento do Estado para 2007 e quinta lei das finanças locais) | Empréstimos de médio e longo prazo | 100% das receitas provenientes de impostos municipais, da participação do município nos impostos do Estado (FEF, FSM ^(*) e 5% da colecta de IRS ^(**)), da derrama e da participação nos resultados das entidades do sector empresarial local relativos ao ano anterior. |
| | Endividamento líquido municipal | 125% das receitas provenientes de impostos municipais, da participação do município nos impostos do Estado (FEF, FSM ^(*) e 5% da colecta de IRS), da derrama e da participação nos resultados das entidades do sector empresarial local relativos ao ano anterior. |

(*) As receitas correspondentes ao FSM seriam eliminadas deste cabaz de receitas pela LFL 2007.

(**) Os 5% da colecta do IRS previstos no artigo 24.º, n.º 2, alínea c) da Lei do Orçamento do Estado para 2007, foram convertidos pela LFL 2007 numa participação variável até 5% no IRS (cfr. artigos 19.º, n.º 1, alínea c) e 20.º da LFL 2007).

Ou seja, com a entrada em vigor do orçamento do Estado para 2007 e da quinta lei das finanças locais, o limite global ao montante endividamento líquido do *conjunto dos municípios* foi substituído por um limite ao montante de endividamento líquido de *cada município*, definido de acordo com o conceito de necessidades líquidas de financiamento, em contabilidade nacional, e calculado tendo por referência um cabaz composto pelas principais receitas dos municípios.²³

Neste sentido, o novo conceito de endividamento líquido municipal introduzido no nosso direito financeiro local a partir de 2007, implica que se proceda ao apuramento do *stock* líquido da dívida municipal – que há-de corresponder à diferença entre um determinado conjunto de activos e passivos financeiros – e se verifique se aquele *stock* excede em mais de 125% o conjunto das receitas composto por impostos municipais, participação do município nos impostos do Estado (FEF e participação variável até 5% no IRS) derrama e participação do município nos resultados das entidades do sector empresarial local relativos ao ano anterior.

Caso tal suceda, não só o município fica obrigado a reduzir em cada ano subsequente pelo menos 10% do montante que excede o seu limite de endividamento líquido, até que aquele limite seja cumprido (artigo 37.º, n.º 2 da LFL 2007 e artigo 33.º, n.º 4 do OE 2007), como a violação do limite de endividamento líquido previsto para cada município 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 (artigo 5.º, n.º 4 da LFL 2007 e artigo 33.º, n.º 8 do OE 2007).

Além disso, o limite específico para o endividamento de médio e longo prazo de cada município deixou de ser formulado em termos de *fluxos* (juros e amortizações) para

²³ Cf. Marta Rebelo, *O Conceito de endividamento líquido municipal compatível com o SEC 95: interpretação do art. 36.º, n.º 1, da LFL*, Direito Regional e Local, n.º 1 (Jan.-Mar. 2008), pp. 38-40.

passar igualmente a ser formulado em termos de *stocks*, estando indexado a 100% do mesmo cabaz de receitas municipais (artigo 39.º, n.º 2 da LFL 2007).²⁴ Para este efeito, consideram-se os empréstimos obrigacionistas, mas também os empréstimos de curto prazo e aberturas de crédito que não sejam amortizados até 31 de Dezembro do ano em causa (artigo 39.º, n.º 4 da LFL 2007).

Significa isto que um município cujo endividamento de médio e longo prazo corresponda a 100% daquele cabaz de receitas, ainda não tem esgotada a sua capacidade de endividamento líquido, podendo distribuir os 25% remanescentes por empréstimos de curto prazo – desde que estes, em termos absolutos, não excedam 10% do mesmo cabaz de receitas e sejam amortizados no ano em que são contraídos²⁵ – contratos de locação financeira e dívidas a fornecedores.

Por outras palavras, se o endividamento de curto prazo, as dívidas a fornecedores e os contratos de locação financeira forem superiores a 25% das principais receitas municipais; e se o município não pretender sujeitar-se ao quadro sancionatório previsto para os casos em que seja ultrapassada a respectiva capacidade de endividamento líquido, ver-se-á obrigado a reduzir o passivo de médio e longo prazo ou, então, a aumentar as suas receitas.

Por outro lado, pode dar-se o caso de um município exceder os respectivos limites de endividamento de médio e longo prazo, sem com isso exceder o limite de endividamento líquido: basta que não tenha outros passivos de curto prazo, dívidas a fornecedores ou contratos de locação financeira, podendo alargar o endividamento de médio e longo prazo até 125% daquele cabaz de receitas. Nesse caso, não excede o limite de endividamento líquido, mas ultrapassa o limite do endividamento de médio e longo prazo, ficando obrigado a reduzir, em cada ano subsequente, pelo menos 10% do montante que excede o seu limite de empréstimos, até que aquele limite seja cumprido (artigo 39.º, n.º 3 da LFL 2007).²⁶

Ou seja, ao fixar, simultaneamente, três limites ao endividamento municipal (endividamento líquido, endividamento de médio e longo prazo e endividamento de curto prazo) formulados por referência ao mesmo *stock* de receitas (v. figura 1), o legislador procurou condicionar a utilização do endividamento a médio e longo prazo, mas também a utilização do endividamento de curto prazo, limitando igualmente o montante das dívidas a fornecedores e os contratos de locação financeira, de tal forma que os municípios fiquem

²⁴ Cf. João Carvalho e Ana Teixeira, *O Recurso ao Crédito por parte das Autarquias Locais*, cit., pp. 116-123. Manteve-se, no entanto um conjunto de excepções aos limites de endividamento, quer nas leis do orçamento do Estado para 2007 e para 2008, quer na quinta lei das finanças locais, as quais não são totalmente coincidentes, uma vez que no OE 2007 constituem excepções ao limite do endividamento líquido e ao limite de endividamento de médio e longo prazo (artigo 33.º, n.ºs 5, 6 e 7), ao passo que na LFL 2007 apenas estão concebidas como excepções ao endividamento de médio e longo prazo (artigo 39.º, n.ºs 5, 6 e 7 da LFL 2007) e no OE 2008 parece que a excepção até abrange os limites de endividamento de curto prazo (artigo 27.º do OE 2008).

Além disso, a LFL 2007 exclui do limite do endividamento líquido e do limite de endividamento de médio e longo prazo os empréstimos e os encargos com empréstimos anteriormente contraídos ao abrigo de disposições legais que os excepcionavam dos limites de endividamento municipal; os empréstimos e os encargos com empréstimos a contrair para a conclusão dos programas especiais de realojamento (PER) cujos acordos de adesão tenham sido celebrados até 1995; e as dívidas dos municípios às empresas concessionárias do serviço de distribuição de energia eléctrica em baixa tensão, consolidadas até 31 de Dezembro de 1988 (cf. artigo 61.º, n.º 2 da LFL 2007).

²⁵ Artigo 39.º, n.º 1 da LFL 2007.

²⁶ É curioso verificar que idêntica obrigação não foi prevista para os empréstimos a curto prazo e abertura de crédito, embora a ultrapassagem dos limites de endividamento seja, em qualquer caso, facto constitutivo de responsabilidade financeira sancionatória (artigo 65.º, n.º 1, *alínea f*), 2.ª parte) da LOPTC).

sujeitos a uma espécie de *escada* em matéria de endividamento, cujo tecto consiste no limite de endividamento líquido municipal.

Figura 1
Limites de endividamento

| | |
|---|--|
| <i>Endividamento líquido (*)</i> | <i>125% das receitas provenientes de impostos municipais, da participação do município nos impostos do Estado (FEF, FSM e participação variável no IRS), da derrama e da participação nos resultados das entidades do sector empresarial local relativos ao ano anterior.</i> |
| <i>Endividamento de médio e longo prazo</i> | <i>100% das receitas provenientes de impostos municipais, da participação do município nos impostos do Estado (FEF, FSM e participação variável no IRS) da derrama e da participação nos resultados das entidades do sector empresarial local relativos ao ano anterior.</i> |
| <i>Endividamento de curto prazo</i> | <i>10% das receitas provenientes de impostos municipais, da participação do município nos impostos do Estado (FEF, FSM e participação variável no IRS), da derrama e da participação nos resultados das entidades do sector empresarial local relativos ao ano anterior.</i> |
| <i>Contratos de locação financeira e dívidas a fornecedores</i> | <i>15% das receitas provenientes de impostos municipais, da participação do município nos impostos do Estado (FEF, FSM e participação variável no IRS), da derrama e da participação nos resultados das entidades do sector empresarial local relativos ao ano anterior (**)</i> |

(*) O aumento das receitas alarga a capacidade de endividamento líquido.

(**) Limite variável. A redução do endividamento de médio e longo prazo ou do endividamento de curto prazo, permite o aumento do montante dos contratos de locação financeira ou da dívida a fornecedores.

Dir-se-ia que a instituição de limites ao endividamento líquido municipal visa sujeitar os municípios a uma espécie de *garrote financeiro* procurando, por essa via, forçar os órgãos autárquicos a tomar medidas de contenção orçamental, dando-lhes, no entanto, capacidade de gestão para compor as diversas parcelas do endividamento líquido, embora com algumas condicionantes:

- Em primeiro lugar, os municípios não podem deixar de regularizar débitos a terceiros que ultrapassem, por credor ou fornecedor, em 31 de Dezembro do ano N, *um terço do montante global dos créditos de idêntica natureza e que exista há mais de seis meses*. Nesses casos, a câmara municipal está obrigada a apresentar à assembleia municipal, juntamente com as contas anuais, uma informação fundamentada e um plano de resolução do referido crédito, no período de um ano, o qual não pode, em qualquer caso, ultrapassar o final do mandato dos órgãos autárquicos (artigo 38.º, n.º 9 da LFL 2007);
- Em segundo lugar, é proibida a celebração de contratos com entidades financeiras com a finalidade de consolidar a dívida a fornecedores ou outra dívida de curto prazo (artigo 38.º, n.º 12 da LFL 2007), a não ser no âmbito de um contrato de empréstimo para saneamento financeiro (artigo 40.º, n.º 1 da LFL 2007);
- Em terceiro lugar, é proibida a cedência de créditos não vencidos (*factoring*) como forma de antecipação de receitas (artigo 38.º, n.º 12 da LFL 2007).

Neste sentido, pode dizer-se se que *a instituição de limites ao endividamento líquido municipal, complementada com algumas exigências quanto à composição dos passivos, funciona como uma espécie de elemento preventivo ou dissuasor de situações de desequilíbrio financeiro municipal.*

Assim se vê que é fundamental não confundir a problemática do endividamento municipal e dos respectivos limites qualitativos e quantitativos (e respectivas excepções), bem como o seu quadro sancionatório próprio,²⁷ com a problemática do desequilíbrio financeiro municipal, que supõe e exige uma análise integrada da situação financeira do município.

Não quer dizer que a ultrapassagem dos limites de endividamento não possa consubstanciar uma situação de desequilíbrio financeiro. Mas, para se chegar a essa conclusão, importará fazer uma avaliação da situação financeira do município no seu conjunto, tendo em conta, nomeadamente, as causas dessa situação (que podem ter natureza circunstancial – por exemplo, devido à incapacidade de cobrar toda a receita liquidada e, conseqüentemente, de amortizar parte dos passivos financeiros) e a capacidade de, por exemplo, no ano seguinte, o município voltar a cumprir os limites de endividamento, quer por conseguir cobrar receitas liquidadas no ano anterior, quer por apresentar um orçamento de despesas mais realista ou melhor indexado à receita cobrada.

É que, como vimos, na maior parte dos casos, as situações de desequilíbrio financeiro municipal encontram as suas causas em problemas de previsão e execução orçamental, os quais não traduzem, necessariamente um problema de *solvência* (com natureza estrutural) mas antes problemas de *liquidez* (com natureza conjuntural) ou meros desequilíbrios de caixa.

Significa isto que cada caso exige uma apreciação própria e autónoma, de modo a poder avaliar o grau ou o tipo de desequilíbrio financeiro registado, as suas causas e a forma como pode ser ultrapassado.

3. Do saneamento ao reequilíbrio financeiro

A primeira lei das finanças locais (LFL 79) reconduzia toda a problemática do desequilíbrio financeiro municipal à figura do saneamento financeiro ao admitir a possibilidade de contracção de empréstimos a médio e longo prazo “para proceder ao saneamento financeiro dos municípios” (artigo 15.º, n.º 2, *in fine*). Esta matéria foi regulamentada pelo Decreto-Lei n.º 258/79, de 28 de Julho, que limitou esses empréstimos aos “casos de grave desequilíbrio das finanças municipais, tendo em vista o restabelecimento do respectivo equilíbrio num prazo razoável”. Eram considerados *casos de grave desequilíbrio das finanças municipais*, a título meramente exemplificativo, os casos de “insuficiência das cobranças de receitas previstas para fazer face a compromissos assumidos”; de “necessidade de dilatar o prazo de empréstimos cujo vencimento se aproxime em altura de falta de recursos”; e de “conveniência de substituição de empréstimos por outros em condições menos onerosas” (cfr. artigo 4.º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 258/79).

Este elenco de situações aponta, sobretudo, para a resolução de problemas de *liquidez*, insusceptíveis de resolução através de empréstimos de curto prazo, os quais não podiam ser usados para financiar despesas correntes (artigo 15.º, n.º 3 da LFL 79). Além disso, a referência à necessidade de dilatar o prazo de empréstimos cujo vencimento se

²⁷ Referimo-nos à obrigação de reduzir, em cada ano subsequente, pelo menos 10% do montante que excede o limite financeiro violado, seja ele o limite ao endividamento de médio e longo prazo, seja ele o limite ao endividamento líquido, até que aquele limite seja cumprido (artigos 37.º, n.º 2 e 39.º, n.º 3 da LFL 2007 e artigo 33.º, n.º 4 do OE 2007) e à redução das transferências orçamentais devidas no ano subsequente pelo subsector Estado no caso de violação do limite ao endividamento líquido (artigo 5.º, n.º 4 da LFL 2007 e artigo 33.º, n.º 8 do OE 2007). À violação do limite ao endividamento de médio e longo prazo não foi associada pela LFL 2007 qualquer sanção no plano da redução das transferências orçamentais.

aproxime em altura de falta de recursos e à conveniência de substituição de empréstimos por outros em condições menos onerosas, indicia a utilização do saneamento financeiro como instrumento de consolidação de passivos. A ideia de que o saneamento financeiro se situa num patamar em que se visa obter o equilíbrio das finanças municipais ressalta claramente do preâmbulo do Decreto-Lei n.º 258/79, de 28 de Julho, e do facto de se limitar o prazo de vencimento dos empréstimos para saneamento financeiro a um máximo de 8 anos, “admitindo-se um período de diferimento máximo de dois anos, durante o qual apenas haverá lugar ao pagamento de juros” (cfr. artigo 10.º, n.º 3 do Decreto-Lei n.º 258/79).

A segunda lei das finanças locais (LFL 84), aprovada numa altura em que já se manifestavam alguns sinais de *crise das finanças locais* – devido ao acréscimo das despesas com investimentos locais e à significativa redução das receitas fiscais dos municípios ocorrida depois do 25 de Abril de 1974, que se acentuou com a entrada em vigor da primeira lei das finanças locais e não foi compensada pelo aumento das transferências do Estado²⁸ – veio introduzir a “possibilidade de celebração de contratos de reequilíbrio financeiro entre os municípios e as instituições públicas de crédito, quando ocorram situações de ruptura financeira” (cfr. preâmbulo do Decreto-Lei n.º 98/84). Contudo, não definiu em que consistiam essas situações de ruptura financeira, o que só viria a suceder com o Decreto-Lei n.º 322/85, de 6 de Agosto, que, ao regulamentar a forma de celebração de contratos de reequilíbrio financeiro entre os municípios e as instituições públicas de crédito, caracterizou nos seguintes termos as situações de desequilíbrio financeiro estrutural ou de ruptura financeira que davam acesso à celebração de contratos de reequilíbrio financeiro:

- Esgotamento da capacidade de endividamento do município;
- Incumprimento atempado das obrigações assumidas para com terceiros, em virtude da insuficiência de recursos financeiros, depois de esgotada a utilização de todos os instrumentos legais possíveis (artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 322/85).

Esta caracterização, além de ser meramente exemplificativa, parece fazer depender o acesso às linhas de crédito para reequilíbrio financeiro²⁹ do esgotamento da capacidade de endividamento do município, o que supõe a impossibilidade de recorrer aos empréstimos para saneamento financeiro, por terem sido atingidos os limites fixados por lei para os encargos anuais com amortizações e juros dos empréstimos a médio e longo prazo (artigo 10.º, n.º 5 da LFL 84).

Neste sentido, os empréstimos para reequilíbrio financeiro surgem como uma espécie de *ultima ratio* ou como derradeiro instrumento para assegurar o equilíbrio das finanças municipais, o que se torna particularmente evidente quando confrontados com os empréstimos para saneamento financeiro, onde, como se viu, o que está em causa é, fundamentalmente, a resolução de problemas de liquidez e de consolidação de passivos. Por isso, bem se compreende que os contratos de reequilíbrio financeiro só pudessem ser celebrados “após os Ministérios da Administração Interna e das Finanças e do Plano

²⁸ Cf. Vasco Valdez Matias, *Sistemas Fiscais das Autarquias*, Rei dos Livros, 1987, pp. 13-24 e Manuel Porto, *A Reforma Fiscal Portuguesa e a Tributação Local*, separata do número especial do BFDUC – Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Eduardo Correia, 1984, pp. 5-13.

²⁹ Cf. Decreto-Lei n.º 212/87, de 28 de Maio, que cria uma linha de crédito até ao montante de 12 milhões de contos para saneamento dos municípios que recorram aos contratos de reequilíbrio financeiro.

reconhecerem a impossibilidade de o município promover autonomamente o seu equilíbrio financeiro” (artigo 13.º, n.º 2 da LFL 84).

Com efeito, enquanto os empréstimos para saneamento financeiro operam no quadro da autarquia, uma vez que o “estudo fundamentado sobre a situação financeira da autarquia” e o “plano de saneamento financeiro para o período a que respeita o empréstimo” são aprovados pela assembleia municipal (artigos 4.º, n.º 2 e 6.º do Decreto-Lei n.º 258/79), os empréstimos para reequilíbrio financeiro, porque partem de uma situação de esgotamento da capacidade de endividamento do município e de todos os outros instrumentos legais possíveis (incluindo o saneamento financeiro), exigem a elaboração de um plano de reequilíbrio financeiro que defina “as medidas específicas necessárias para atingir uma situação financeira equilibrada, nomeadamente no que respeita à libertação de fundos e à contenção de despesas”, “o montante do empréstimo a contrair” e “o prazo previsto para o pagamento dos juros e das respectivas amortizações” (artigo 3.º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 322/85), o qual carece de aprovação tutelar.

Efectivamente, os planos anuais e plurianuais de actividades a realizar num período de 5 anos, bem como os respectivos orçamentos, contendo as medidas a que se refere o artigo 4.º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 322/85,³⁰ juntamente com as actas relativas à sua aprovação em assembleia municipal e em que foi reconhecida e declarada a situação de desequilíbrio estrutural ou de ruptura financeira do município, são objecto de apresentação aos Ministros da Administração Interna e das Finanças para efeitos de aprovação do plano de reequilíbrio financeiro (artigos 5.º e 6.º do Decreto-Lei n.º 322/85).

Uma vez aprovado por despacho conjunto Ministros da Administração Interna e das Finanças, o plano de reequilíbrio financeiro permite ao município celebrar com uma instituição pública de crédito um contrato de reequilíbrio financeiro, o qual deverá conter objectivos quantificados; prazos de recuperação da situação financeira do município; instrumentos adequados, designadamente os de carácter financeiro, em particular as condições de concessão de empréstimos; compromissos que ambas as partes assumem no sentido da realização dos objectivos programados; e garantias de cumprimento dos cláusulas contratuais (cfr. artigos 7.º e 8.º do Decreto-Lei n.º 322/85).

O despacho conjunto que autoriza a celebração do contrato de reequilíbrio financeiro permite ao município requerer, com o acordo de todas as partes, ao juiz do tribunal competente a suspensão da instância nos autos de execução pendente à data da celebração do contrato de reequilíbrio financeiro (artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 322/85).

Finalmente, sob pena de rescisão unilateral do contrato de reequilíbrio financeiro, os municípios ficam obrigados a cumprir o plano de reequilíbrio financeiro, bem como os requisitos estabelecidos nas condições de acesso; a actualizar, anualmente, os planos plurianuais de actividade, bem como os orçamentos respectivos; e a não contrair empréstimos nem assumir encargos que não estejam previstos no plano de reequilíbrio financeiro (artigos 12.º, n.º 1 e 13.º do Decreto-Lei n.º 322/85).

Confrontando o quadro de exigências constante do Decreto-Lei n.º 322/85 em matéria de reequilíbrio financeiro, com o quadro de exigências constante do Decreto-Lei n.º 258/79, em matéria de saneamento financeiro, afigura-se evidente que, além dos

³⁰ Essas medidas incluem o lançamento de derramas; a fixação de taxas e tarifas, actualizadas anualmente em função da inflação verificada nos últimos 12 meses; evolução das despesas com o pessoal, correspondente apenas ao aumento das respectivas remunerações, salvo quando a alteração do número de efectivos for devidamente fundamentada para o exercício de novas competências, nos termos do Decreto-Lei n.º 77/84, de 8 de Março; evolução das despesas correntes em termos que não ultrapasse a taxa global de crescimento fixada pelo Orçamento do Estado para as rubricas da mesma natureza; fixação das despesas de investimento cujo financiamento deve ser limitado ao valor global da receita corrente acrescido da componente capital do Fundo de Equilíbrio Financeiro, deduzido das despesas obrigatórias.

diferentes pressupostos que subjazem aos dois conjuntos de medidas de reequilíbrio financeiro municipal, avulta, sobretudo, o facto de o saneamento financeiro se configurar como uma operação intra-municipal, que dispensa a intervenção tutelar do Governo, ao passo que o reequilíbrio financeiro, depende, não só, de despacho conjunto dos Ministros da Administração Interna e das Finanças, como obriga o município a apresentar aos Ministros da Administração Interna e das Finanças um relatório semestral sobre o cumprimento do contrato de reequilíbrio financeiro, permitindo ainda ao Ministro da Administração Interna, em caso de rescisão do contrato, a retenção na fonte dos montantes necessários à satisfação dos encargos financeiros com juros e amortizações, e transferi-los para a instituição de crédito credora (cfr. artigo 13.º, n.º 4 da LFL 84 e artigos 12.º, n.º 2, alínea b) e 14.º do Decreto-Lei n.º 322/85).

Este modelo dualista de equilíbrio das finanças municipais foi mantido pela terceira leis das finanças locais (LFL 87), que manteve igualmente em vigor os dois diplomas que regulamentaram a primeira e a segunda lei das finanças locais em matéria de endividamento e de empréstimos para saneamento e reequilíbrio financeiro, na parte em que não entrassem em contradição com a nova legislação (cfr. artigo 29.º, n.º 2 da LFL 87).³¹

A mesma solução foi seguida pela quarta lei das finanças locais (LFL 98) que manteve em vigor os diplomas legais publicados em execução de anteriores leis das finanças locais, salvo quando fossem incompatíveis com a nova legislação (artigo 36.º, n.º 2 da LFL 98). Essa incompatibilidade era patente, desde logo, quando aos empréstimos para saneamento financeiro, na medida em que o Decreto-Lei n.º 258/79 limitava a sua duração a 8 anos, com deferimento de 2 anos, ao passo que a LFL 98 veio permitir que esses empréstimos pudessem ter um prazo de amortização até 12 anos e um período máximo de diferimento de 3 anos (artigo 25.º, n.º 3 da LFL 98). Além disso, a LFL 98 veio tornar claro que os empréstimos para saneamento financeiro não permitiam ao município ultrapassar os limites ao endividamento de médio e longo prazo, pelo que, sendo empréstimos cuja finalidade era a “consolidação de passivos financeiros ou outros, designadamente nos casos de desequilíbrio financeiro”, deviam conter-se dentro dos limites de endividamento municipal (artigo 25.º, n.ºs 1 e 2 da LFL 98).

Já no caso dos empréstimos para reequilíbrio financeiro o esgotamento da capacidade de endividamento constitui um dos pressupostos da sua celebração – em linha, de resto, com o disposto no Decreto-Lei n.º 322/85 – mas passou a ficar claro que os mesmos não poderiam ter “um prazo superior a 20 anos, incluindo um período de diferimento máximo de 5 anos” (artigo 26.º, n.ºs 1 e 2 da LFL 98). Além disso, foi igualmente previsto que o acesso a empréstimos para reequilíbrio financeiro “é independente da existência de linhas de crédito com taxas de juro bonificado, criadas para o efeito”, tendo a LFL 98 revogado tacitamente o artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 322/85.

4. A problemática do saneamento e do reequilíbrio financeiro municipal na LFL 2007

A quinta lei das finanças locais (LFL 2007) apesar de declarar que se mantêm em vigor, “até à respectiva alteração, os diplomas legais vigentes publicados em execução de anteriores leis das finanças locais, na parte não contrariada pela presente lei” (artigo 64.º, n.º 2 da LFL 2007) não contém nenhuma *norma habilitante* que permita ao Governo, com

³¹ Apenas se regista contradição face à LFL 84 na parte em que a LFL 87 permite a celebração de contratos de reequilíbrio financeiro com quaisquer “instituições autorizadas por lei a conceder crédito”, ao passo que a LFL 84 apenas permitia a celebração desses contratos com “instituições públicas de crédito”.

base na lei das finanças locais, regulamentar o acesso ao crédito pelos municípios e pelas freguesias.

Com efeito, confrontando a LFL 2007 com as anteriores, verifica-se que nas anteriores leis das finanças locais a matéria do recurso ao crédito foi sempre remetida para diploma regulamentar (cfr. artigo 15.º, n.º 6 da LFL 79; artigos 10.º, n.º 10 e 13.º, n.º 5 da LFL 84; artigos 15.º, n.º 12 e 16.º, n.º 2 da LFL 87 e artigo 28.º da LFL 98); o que contrasta com a situação actual, sobretudo quando o Governo, invocando a sua competência legislativa em matérias não reservadas à Assembleia da República, veio aprovar um diploma que “densifica as regras referentes aos regimes de saneamento e de reequilíbrio financeiro municipal, bem como do Fundo de Regularização Municipal, previstos na Lei das Finanças Locais” – o Decreto-Lei n.º 38/2008, de 7 de Março.

Sendo embora certo que o artigo 42.º da LFL 2007 remete para “diploma próprio” o *rateio* das verbas provenientes da redução das transferências dos municípios que violem o respectivo limite de endividamento líquido, tal não significa que o Governo possa, por exemplo, determinar por decreto-lei a sua devolução ao município se este, no prazo de três anos sobre o facto gerador da retenção, eliminar o excesso de endividamento líquido (artigo 19.º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 38/2008). Não se discute, bem entendido, a bondade da solução: agora, não se pode dizer que a devolução das retenções corresponda à ideia de *rateio* a que se refere o artigo 42.º da LFL 2007, ideia essa que, de resto, surge bem concretizada no artigo 19.º, n.º 3 do Decreto-Lei n.º 38/2008. É que, estando em causa uma matéria reservada à competência legislativa da Assembleia da República (artigo 165.º, n.º 1, *alínea q*) da Constituição) e mesmo que se aceite alguma competência legislativa complementar do Governo, nomeadamente em matérias já abrangidas por diplomas regulamentares,³² existem limites em matéria de densificação da Lei das Finanças Locais por acto legislativo do Governo, limites esses que se tornam evidentes sempre que as soluções vertidas no diploma governamental se mostrem inovadoras ou contrárias à Lei das Finanças Locais.

Anote-se que esta questão tem a mesma relevância caso se considere que o Decreto-Lei n.º 38/2008, apesar de formalmente emitido ao abrigo da competência legislativa do Governo em matérias não reservadas ao Parlamento, tem a natureza jurídica de um *regulamento administrativo*, editado ao abrigo do artigo 199.º, *alínea c*), da Constituição, pois também nesse caso não é permitido ao Governo consagrar soluções que se afastem daquelas que foram consagradas pela Assembleia da República na Lei das Finanças Locais, uma vez que se trata de matéria reservada pela Constituição à competência legislativa parlamentar e a competência regulamentar é uma competência vinculada ao respeito pelas soluções consagradas pelo legislador (artigo 112.º, n.º 7 da Constituição). Acresce que a Lei das Finanças Locais não tem a natureza de uma lei de bases ou de princípios, pelo que o Decreto-Lei n.º 38/2008 nunca poderia ter sido aprovado ao abrigo do disposto no artigo 198.º, n.º 1, *alínea c*), da Constituição.

Estas considerações permitem situar a problemática do saneamento e do reequilíbrio financeiro municipal no quadro da quinta lei das finanças locais que, sendo profundamente inovadora, dificilmente se poderia conciliar com diplomas regulamentares editados no âmbito da primeira e da segunda lei das finanças locais.³³

³² Cf. Jorge Miranda e Rui Medeiros, *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo II, Coimbra Editora, 2006, p. 693.

³³ Referimo-nos, naturalmente, ao Decreto-Lei n.º 258/79 e ao Decreto-Lei n.º 322/85. Por isso, é de estranhar que o Decreto-Lei n.º 38/2008, embora revogue expressamente o Decreto-Lei n.º 322/85 (artigo 23.º do Decreto-Lei n.º 38/2008), nada diga em relação ao Decreto-Lei n.º 258/79 que, por força do artigo

Realmente, uma das primeiras inovações que resultam da LFL 2007 consiste na *obrigatoriedade de promoção do saneamento financeiro municipal* sempre que os municípios “se encontrem em situação de desequilíbrio financeiro conjuntural” (artigo 40.º, n.º 1 da LFL 2007). O legislador não definiu “desequilíbrio financeiro conjuntural” nem tão pouco identificou os seus elementos caracterizadores, deixando essa tarefa aos órgãos autárquicos no âmbito do estudo fundamentado sobre a situação financeira da autarquia a que se refere o n.º 2 do artigo 40.º da LFL 2007. Com efeito, ao estipular que os municípios que se encontrem em situação de desequilíbrio financeiro conjuntural “devem contrair empréstimos para saneamento financeiro” e que “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” (artigo 40.º, n.ºs 1 e 2 da LFL 2007), o legislador atribuiu ao município a possibilidade de proceder à *auto-avaliação* da sua situação financeira, sem pré-determinar a qualificação do desequilíbrio financeiro municipal.

Essa capacidade de auto-avaliação está igualmente presente nas situações mais graves de desequilíbrio financeiro estrutural, as quais pressupõem igualmente uma proposta da câmara à assembleia municipal (cfr. artigos 40.º, n.º 3 e 41.º, n.º 2 da LFL 2007), embora o desequilíbrio financeiro estrutural possa ser declarado, *supletivamente*, 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:

- Existência de dívidas a fornecedores de montante superior a 50% das receitas totais do ano anterior;
- Incumprimento, nos últimos três meses, de dívidas provenientes de contribuições e quotizações para a segurança social e para a ADSE, de créditos laborais e de rendas de qualquer tipo de locação, sem que as disponibilidades sejam suficientes para a satisfação dessas dívidas no prazo de dois meses.

A obrigatoriedade de promoção do saneamento financeiro municipal e a intervenção supletiva do Governo nos casos de desequilíbrio financeiro estrutural correspondem, pois, a um primeiro conjunto de inovações face ao direito anterior nesta matéria, uma vez que a LFL 98 – na linha das anteriores – deixava ao critério de cada município a iniciativa de lançar mão dos empréstimos para saneamento ou reequilíbrio financeiro. Assistiu-se, por isso, no quadro da LFL 2007, a uma relativa compressão da autonomia municipal nesta matéria, muito embora se tenha preservado uma margem de auto-avaliação que assegura a compatibilidade das soluções consagradas com a garantia constitucional da autonomia local.

No caso específico do reequilíbrio financeiro e embora se permita, subsidiariamente, ao Ministro das Finanças e ao ministro que tutela as autarquias locais, a declaração da situação de desequilíbrio financeiro estrutural ou de ruptura financeira, substituindo-se o Governo, nessa medida, aos órgãos autárquicos (cfr. artigo 41.º, n.ºs 2 e 3 da LFL 2007), é sempre competência do município a elaboração do plano de reequilíbrio financeiro, no qual hão-de constar as medidas específicas necessárias para atingir uma situação financeira equilibrada, nomeadamente no que respeita à libertação de fundos e à contenção de despesas; as medidas de recuperação da situação financeira e de

64.º, n.º 2 da LFL 2007, manter-se-á em vigor, na parte em que as suas disposições não se possam considerar contrárias à LFL 2007 ou contrárias ao Decreto-Lei n.º 38/2008.

sustentabilidade do endividamento municipal durante o período de vigência do contrato de reequilíbrio financeiro; os objectivos a atingir no período de reequilíbrio financeiro e o seu impacte anual no primeiro quadriénio (artigo 41.º, n.º 4 da LFL 2007).

Verifica-se, deste modo, que as soluções encontradas pelo legislador em matéria de saneamento e reequilíbrio financeiro procuraram conciliar um maior grau de injuntividade do regime com a preservação da componente institucional da autonomia local, enquanto poder de gestão municipal.³⁴

Recorde-se, a este propósito, que na maior parte dos casos, as situações de desequilíbrio financeiro municipal encontram as suas causas em problemas de previsão e execução orçamental, o que explica que caiba ao município – como de resto já sucedia no direito anterior (cfr. artigo 4.º, n.º 2 do Decreto-Lei n.º 258/79) – alguma *margem de apreciação* de modo a poder avaliar o grau ou o tipo de desequilíbrio financeiro registado, as suas causas e a forma como pode ser ultrapassado.

Tratando-se de um desequilíbrio que pode ser resolvido através da reprogramação da dívida e da consolidação de passivos financeiros, sem aumento do respectivo endividamento, haverá lugar ao saneamento financeiro. Estando em causa uma operação que aumente o endividamento líquido do município, então, nesse caso, não restará outra alternativa ao município senão a de enveredar pelo reequilíbrio financeiro, havendo a possibilidade de – verificados certos pressupostos – intervenção supletiva do Governo na declaração da situação de desequilíbrio financeiro estrutural (v. quadro 4).

Um segundo grupo de inovações emergentes da LFL 2007 situa-se ao nível do *cumprimento e garantias de cumprimento* dos planos de saneamento e de reequilíbrio financeiro.

No caso dos empréstimos para saneamento financeiro, foram introduzidas diversas *vinculações ao plano de saneamento financeiro* que não resultavam do direito anterior e que consistem, fundamentalmente, na obrigatoriedade de a Câmara Municipal cumprir o plano de saneamento financeiro; não celebrar novos empréstimos de saneamento financeiro; elaborar relatórios semestrais sobre a execução do plano de saneamento financeiro e remetê-los, para apreciação, à Assembleia Municipal (artigo 40.º, n.º 4 da LFL 2007).

Em caso de incumprimento do plano de saneamento financeiro, o mesmo é comunicado, pela assembleia municipal, ao Ministro das Finanças e ao ministro que tutela as autarquias locais e, “até à correcção das causas que lhe deram origem”, determina a impossibilidade de contracção de novos empréstimos durante um período de cinco anos e a impossibilidade de acesso à cooperação técnica e financeira com a administração central (artigo 40.º, n.º 5 da LFL 2007).

Por outro lado, durante todo o período de vigência do contrato de empréstimo para saneamento financeiro, “a apresentação anual de contas à assembleia municipal inclui, em anexo ao balanço, a demonstração do cumprimento do plano de saneamento financeiro” (artigo 40.º, n.º 7 da LFL 2007).

No caso dos contratos de reequilíbrio financeiro municipal, por estar em causa uma situação que envolve a ultrapassagem dos limites de endividamento líquido do município, afectando o equilíbrio do conjunto do SPA e, por conseguinte, pondo em causa os princípios da estabilidade orçamental e da solidariedade recíproca entre níveis de administração (artigo da LEO 81.º, n.ºs 1, 2 e 3 e artigo 4.º, n.º 4 da LFL 2007), o acompanhamento da execução do plano de reequilíbrio financeiro cabe ao ministro que tutela as autarquias locais, devendo os municípios comunicar-lhe previamente a

³⁴ Cf. a este propósito o importante artigo de Vital Moreira, *Empréstimos municipais, autonomia local e tutela governamental*, in *Direito Regional e Local*, n.º 3 (Jul.-Set. 2008), pp. 25-44.

contratação de pessoal, a aquisição de bens e serviços ou a adjudicação de empreitadas de valor superior ao legalmente exigido para realização de concurso público (artigo 41.º, n.º 7, da LFL 2007). O incumprimento dessa obrigação de comunicação prévia, bem como os desvios em relação aos objectivos definidos no plano de reequilíbrio financeiro, determina a retenção de 20% do duodécimo das transferências do FEF até à regularização da situação (artigo 41.º, n.º 8, da LFL 2007).³⁵

Quadro 4
Saneamento e reequilíbrio financeiro

| Tipo de empréstimo | Pressupostos/finalidades | Intervenção do Governo |
|---------------------------|--|--|
| Saneamento financeiro | <ul style="list-style-type: none"> • Desequilíbrio financeiro conjuntural • Reprogramação de dívida e consolidação de passivos • Não agravamento do endividamento líquido municipal | <ul style="list-style-type: none"> • Comunicação ao Ministro das Finanças e ao ministro que tutela as autarquias locais em caso de incumprimento do plano de saneamento financeiro |
| Reequilíbrio financeiro | <ul style="list-style-type: none"> • Desequilíbrio financeiro estrutural ou ruptura financeira • Recuperação da situação equilíbrio financeiro e de sustentabilidade do endividamento municipal • Possibilidade de agravamento do endividamento líquido municipal | <ul style="list-style-type: none"> • Possibilidade de declaração, a título supletivo, da situação de desequilíbrio financeiro estrutural • Aprovação do plano de reequilíbrio financeiro • Acompanhamento trimestral da execução do plano de reequilíbrio financeiro • Comunicação prévia pelos municípios ao ministro que tutela as autarquias locais, da contratação de pessoal, da aquisição de bens e serviços ou da adjudicação de empreitadas de valor superior ao legalmente exigido para realização de concurso público • Retenção de 20% do duodécimo das transferências do FEF em caso de incumprimento |

A terceira inovação constante da LFL 2007 em matéria de saneamento e reequilíbrio financeiro municipal consistiu na criação de um Fundo de Regularização Municipal (FRM) com o objectivo de “fazer face a situações de desequilíbrio financeiro estrutural ou de ruptura financeira dos municípios”. Este fundo é alimentado “pelos montantes das transferências orçamentais deduzidas dos municípios” em situação de excesso de endividamento líquido, os quais seriam rateados nos termos a definir por diploma próprio (artigo 42.º da LFL 2007).

Não obstante e apesar de todas estas inovações, *a quinta lei das finanças locais manteve o modelo dualista de reequilíbrio financeiro dos municípios emergente da primeira e da segunda lei das finanças locais* em termos que, no essencial, continuam a reflectir a ideia de que o saneamento financeiro corresponde a uma operação de conversão de passivos de curto prazo em passivos de médio e longo prazo que ocorre dentro dos limites da capacidade de endividamento do município; ao passo que o reequilíbrio financeiro pressupõe o esgotamento dessa capacidade de endividamento e o não cumprimento atempado de obrigações perante terceiros em virtude da insuficiência de

³⁵ Pode estranhar-se o maior detalhe com que o legislador regulou a matéria cumprimento e garantias de cumprimento dos planos de saneamento financeiro face aos planos de reequilíbrio financeiro, mas, a nosso ver, a explicação encontra-se no facto de o Decreto-Lei 322/85 definir pormenorizadamente essa matéria, ao passo que o Decreto-Lei n.º 258/79 era completamente omissivo a esse propósito. Trata-se, em todo o caso, de matéria que foi retomada e disciplinada no Decreto-Lei n.º 38/2008.

recursos financeiros: no primeiro caso sobrepõem problemas de *liquidez* que podem ser resolvidos no âmbito da própria autarquia, no segundo está em causa a *solvabilidade* do município, que exige intervenção tutelar.

Contudo esse modelo dualista foi, de algum modo, posto em causa pelo Decreto-Lei n.º 38/2008 que, a pretexto da densificação da Lei das Finanças Locais, consagrou diversas soluções que, a nosso ver, estão com ela em aberta contradição, o que torna várias normas daquele diploma organicamente inconstitucionais (por invasão da reserva de competência legislativa do Parlamento) ou ilegais (por violação da Lei das Finanças Locais).

5. Saneamento ou reequilíbrio financeiro municipal

Observe-se, desde logo, que o artigo 40.º, n.º 1 da LFL 2007 e o artigo 3.º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 38/2008 situam os empréstimos para saneamento financeiro, no plano da “reprogramação da dívida” e da “consolidação de passivos financeiros”, desde que o resultado da operação “não aumente o endividamento líquido dos municípios”. Aliás, ambas as disposições determinam igualmente que “os municípios que se encontrem em situação de desequilíbrio financeiro conjuntural devem contrair empréstimos para saneamento financeiro”. A expressão “devem contrair empréstimos para saneamento financeiro” tem a sua razão de ser no facto de a “reprogramação da dívida” e a “consolidação de passivos financeiros” se perspectivar, normalmente, como uma medida de boa gestão, na medida em que permite converter passivos de curto prazo que oneram excessivamente as finanças municipais em passivos de médio e longo prazo que permitem ajustar a gestão das finanças municipais a um quadro mais rigoroso de previsão e execução orçamental.³⁶

Ora, se assim é, não se compreende que o legislador tenha erigido em fundamento da necessidade de recurso a empréstimo para saneamento financeiro “a ultrapassagem do limite de endividamento líquido previsto no n.º 1 do artigo 37.º da LFL” (artigo 3.º, n.º 4, *alínea a*) do Decreto-Lei n.º 38/2008).

De facto, se o artigo 40.º, n.º 1 da LFL 2007 e o próprio artigo 3.º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 38/2008 só permitem a realização de empréstimos para saneamento financeiro quando o resultado da operação “não aumente o endividamento líquido dos municípios”, não se vê que “a ultrapassagem do limite de endividamento líquido” possa ser considerada fundamento da necessidade de recurso a empréstimo para saneamento financeiro.

Esta solução é, a nosso ver, tanto mais incompreensível quanto o n.º 3 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 38/2008 estabelece que o limite previsto no n.º 1 do artigo 37.º da LFL (limite do endividamento líquido municipal) não prejudica a contracção de empréstimos para saneamento financeiro, o que está em total contradição com o n.º 1 do mesmo artigo 3.º e com o artigo 40.º, n.º 1 da LFL 2007.

Por outro lado, no artigo 8.º, n.º 1, *alínea a*) do Decreto-Lei n.º 38/2008 prevê-se que uma das situações que pode levar à declaração de desequilíbrio financeiro estrutural ou de ruptura financeira é a ultrapassagem do limite de endividamento a médio e longo prazo. Ora, tal faria mais sentido como pressuposto da necessidade de recurso a empréstimos para saneamento financeiro, sempre que a ultrapassagem do limite de endividamento a médio e longo prazo não implicasse a ultrapassagem do limite de endividamento líquido, do que como pressuposto do desequilíbrio financeiro estrutural.

³⁶ Recorde-se que as situações de desequilíbrio financeiro municipal se devem, na maior parte dos casos, a orçamentos de receita pouco prudentes que atingem taxas de execução muito baixas quando comparados com o orçamento das despesas.

Na realidade, e mesmo tendo em atenção o facto de o artigo 8.º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 38/2008 exigir a *verificação simultânea de três situações de desequilíbrio financeiro*, a verdade é que não é líquido que as diversas combinações possíveis dessas situações correspondam a fenómenos de ruptura financeira. Por exemplo, a ultrapassagem do limite de endividamento a médio e longo prazo, com conseqüente violação da obrigação de proceder à sua redução, associado a um prazo médio de pagamentos a fornecedores superior a seis meses, não significa, necessariamente, uma situação de ruptura financeira. Por outro lado, a ultrapassagem do limite de endividamento líquido em valor superior a 175 % das receitas relevantes para o efeito, normalmente há-de estar associada à ultrapassagem do limite de endividamento a médio e longo prazo e à violação das obrigações de redução dos limites de endividamento, mas podem não existir dívidas a fornecedores ou o prazo médio de pagamento ser inferior a seis meses.

Em segundo lugar, e numa linha que corresponde a aproximar as situações de saneamento às situações de reequilíbrio financeiro, o artigo 3.º, n.º 4, *alínea b)* do Decreto-Lei n.º 38/2008 vem afirmar que constitui “fundamento da necessidade de recurso a empréstimo para saneamento financeiro” a “existência de dívidas a fornecedores de montante superior a 40 % das receitas totais do ano anterior, tal como definidas no artigo 10.º da LFL”. Por seu turno, o artigo 8.º, n.º 1, *alínea c)* do Decreto-Lei n.º 38/2008, permite a declaração de desequilíbrio financeiro no caso de “existência de dívidas a fornecedores de montante superior a 50 % das receitas totais do ano anterior”.³⁷

Ou seja, dívidas a fornecedores de montante superior a 40 %, mas inferior a 50% podem reflectir, segundo o legislador, a diferença entre uma situação de desequilíbrio financeiro conjuntural ou estrutural.

Além disso, é um elemento comum às duas situações a circunstância de o prazo médio de pagamentos a fornecedores ser superior a seis meses (cfr. artigo 3.º, n.º 4, *alínea d)* e artigo 8.º, n.º 1, *alínea e)* do Decreto-Lei n.º 38/2008).

Por outro lado, se o rácio dos passivos financeiros, incluindo o valor dos passivos excepcionados para efeitos de cálculo do endividamento líquido, em percentagem da receita total for superior a 200 %, temos saneamento financeiro, mas se for superior a 300% já podemos ter reequilíbrio financeiro (cfr. artigo 3.º, n.º 4, *alínea c)* e artigo 8.º, n.º 1, *alínea d)* do Decreto-Lei n.º 38/2008).

O facto de existirem diversas situações que podem ser comuns ao desequilíbrio financeiro conjuntural e estrutural explica que o artigo 8.º, n.º 2 do Decreto-Lei n.º 38/2008 exija que a proposta de declaração de situação de desequilíbrio financeiro estrutural deva “fundamentar a impossibilidade de recurso a outros mecanismos, designadamente à adopção de plano de saneamento financeiro”.

Mas, o que mais impressiona nas soluções encontradas pelo legislador para determinar a escolha entre saneamento e reequilíbrio financeiro é que, no primeiro caso, basta que um dos pressupostos se verifique, independentemente dos outros, para que um município se veja *obrigado* a contrair empréstimos para saneamento financeiro, ao passo que, no segundo caso, é necessária a verificação cumulativa de *pelo menos três pressupostos* o que, com algum cuidado, pode ser facilmente evitado pelo município.

Ora, como se teve oportunidade de observar, nesta matéria cada caso tem características próprias que exigem uma apreciação autónoma de modo a poder avaliar o grau ou o tipo de desequilíbrio financeiro registado, as suas causas e a forma como pode ser ultrapassado.

³⁷ A expressão “tal como definidas no artigo 10.º da LFL” não é retomada no artigo 8.º, n.º 1, *alínea c)* do Decreto-Lei n.º 38/2008, mas deve entender-se que “receitas totais do ano anterior” são as definidas no artigo 10.º da LFL 2007.

Significa isto, que em matéria de saneamento e reequilíbrio financeiro municipal, importa observar algum casuísmo e, sobretudo, atribuir às autarquias alguma margem de auto-avaliação da situação em linha com a garantia constitucional da autonomia local, na sua expressão institucional, sobretudo num contexto em que o preenchimento, simultâneo dos três dos pressupostos do desequilíbrio financeiro estrutural poderá ser de difícil verificação.

6. Contradições entre o Decreto-Lei n.º 38/2008 e a Lei das Finanças Locais

Acontece que, a nosso ver, o Decreto-Lei n.º 38/2008 não só reduziu a margem de auto-avaliação da respectiva situação financeira por parte dos municípios, como consagrou soluções que se nos afiguram em aberta contradição com a LFL 2007.

É o caso do artigo 3.º, n.ºs 3 e 4, *alínea a)*, que está em contradição com o artigo 40.º, n.º 1 da LFL 2007 e, nessa medida importa inconstitucionalidade orgânica ou ilegalidade do Decreto-Lei n.º 38/2008 (consoante se entenda ser o mesmo emitido ao abrigo do poder legislativo ou do poder administrativo). É o caso do artigo 3.º, n.º 4, *alíneas b) e d)*, na medida em que obriga os municípios com dívidas a fornecedores de valor superior a 40% das receitas totais do ano anterior ou com atrasos médios nos pagamentos a fornecedores superiores a seis meses a lançar um empréstimo para saneamento financeiro, quando tal pode ser resolvido através de medidas de gestão orçamental, o que importa uma inovação em relação à LFL 2007 a descoberto de credencial parlamentar, para além de constituir um interferência desproporcionada na garantia constitucional da autonomia local, na sua vertente financeira. É também o caso do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 38/2008, que envolve o Governo no acompanhamento da execução do plano de saneamento financeiro, quando a LFL 2007 comete essa tarefa à Assembleia Municipal, num contexto em que o saneamento financeiro se configura como uma operação intra-municipal, que dispensa a intervenção tutelar do Governo.

Concomitantemente, ao mesmo tempo que *alarga as situações que obrigam à elaboração de planos de saneamento financeiro* (cfr. artigo 3.º, n.º 4)³⁸, o Decreto-Lei n.º 38/2008 *restringe as situações que envolvem a declaração de desequilíbrio financeiro estrutural*, uma vez que esta passa a ter natureza residual, quer porque a verificação cumulativa de três das situações previstas no artigo 8.º, n.º 1 pode ser de difícil verificação, quer porque muitas dessas situações podem, de forma isolada, obrigar à adopção de um plano de saneamento financeiro, quer ainda porque é pressuposto da declaração de desequilíbrio financeiro estrutural a “demonstração do esgotamento de todos os mecanismos legais de saneamento das finanças, nos termos da LFL” (artigo 9.º, n.º 1, alínea b) do Decreto-Lei n.º 38/2008).

Além disso e ao contrário do que resulta de uma primeira leitura, a finalidade do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 38/2008 foi a de limitar as situações em que o município pode, por sua iniciativa, declarar o desequilíbrio financeiro estrutural, uma vez que *é mais fácil a verificação dos pressupostos que permitem ao Governo declarar, subsidiariamente,*

³⁸ Observe-se que, nos termos do artigo 3.º, n.º 4 do Decreto-Lei n.º 38/2008, qualquer uma das seguintes situações obriga à contratação de empréstimos para saneamento financeiro:

- ultrapassagem do limite de endividamento líquido;
- existência de dívidas a fornecedores de montante superior a 40 % das receitas totais do ano anterior;
- 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 %;
- Prazo médio de pagamentos a fornecedores superior a seis meses.

o desequilíbrio financeiro estrutural de um município, do que a verificação dos pressupostos que permitem ao município declarar por sua iniciativa o seu próprio desequilíbrio financeiro estrutural.

Com efeito, para que o Governo possa declarar o desequilíbrio financeiro estrutural, basta que se verifique uma das seguintes situações:

- a) A existência de dívidas a fornecedores de montante superior a 50% das receitas totais do ano anterior;
- b) O incumprimento, nos últimos três meses, de dívidas de algum dos seguintes tipos, sem que as disponibilidades sejam suficientes para a satisfação destas dívidas no prazo de dois meses:
 - i) Contribuições e quotizações para a segurança social;
 - ii) Dívidas ao Sistema de Protecção Social aos Funcionários e Agentes da Administração Pública (ADSE);
 - iii) Créditos emergentes de contrato de trabalho;
 - iv) Rendas de qualquer tipo de locação (artigo 41.º, n.º 3 da LFL 2007).

Para que um município possa declarar o desequilíbrio financeiro estrutural é necessário que se verifiquem pelo menos três das seguintes situações:

- a) Ultrapassagem do limite de endividamento a médio e longo prazo previsto no artigo 39.º da LFL;
- b) Endividamento líquido superior a 175 % das receitas previstas no n.º 1 do artigo 37.º da LFL;
- 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.º 2 do artigo 37.º e no n.º 3 do artigo 39.º, ambos da LFL (artigo 8.º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 38/2008).

Além disso, a declaração da situação de desequilíbrio financeiro estrutural ou de ruptura financeira, por iniciativa do município, é acompanhada dos seguintes elementos:

- a) Análise detalhada da situação financeira do município;
- b) Demonstração do esgotamento de todos os mecanismos legais de saneamento das finanças, nos termos da LFL;
- c) Plano de reequilíbrio financeiro;
- d) Planos e orçamentos plurianuais que perspectivem o impacte das medidas propostas no plano referido na alínea anterior (artigo 9.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 38/2008).

Já a declaração da situação de desequilíbrio financeiro estrutural pelo Governo é precedida de audição prévia do município, o qual deve pronunciar-se no prazo de 30 dias, presumindo-se, na falta de resposta, que confirma a situação de desequilíbrio (artigo 10.º,

n.º 2 do Decreto-Lei n.º 38/2008).³⁹ Após audição do município, a DGAL, no prazo de 10 dias elabora relatório fundamentando a impossibilidade de recurso a mecanismos de saneamento financeiro, o que permite ao Governo declarar a situação de desequilíbrio financeiro estrutural ou de ruptura financeira do município em questão, o qual fica, então, obrigado a preparar um plano de reequilíbrio financeiro (artigo 10.º, n.ºs 3 e 4 do Decreto-Lei n.º 38/2008).

Ocorre aqui, a nosso ver, uma *completa inversão do modelo consagrado na LFL 2007* que, garantindo a mais ampla margem de apreciação do município, permitia que este declarasse de forma mais fácil que o Governo a situação de desequilíbrio financeiro estrutural, uma vez que não condicionava essa declaração à demonstração de um conjunto de pressupostos de verificação cumulativa, como a que consta agora do artigo 8.º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 38/2008.⁴⁰

Ao introduzir no saneamento financeiro pressupostos típicos do reequilíbrio financeiro, como é o caso da ultrapassagem dos limites de endividamento líquido, o Decreto-Lei n.º 38/2008 pôs em causa o modelo dualista de reequilíbrio financeiro dos municípios e entrou em contradição com a LFL 2007, sendo, por conseguinte, a nosso ver, organicamente inconstitucionais (por invasão da reserva de competência legislativa do Parlamento) ou ilegais (por violação da Lei das Finanças Locais) e ainda materialmente inconstitucionais por violação da garantia constitucional da autonomia local, na sua expressão institucional e na sua vertente financeira, as disposições constantes dos seus artigos 3.º, n.ºs 3 e 4, *alíneas a), b) e d)*, 6.º, 8.º, 9.º e 10.º do Decreto-Lei n.º 38/2008.

Além disso, é também, a nosso ver, organicamente inconstitucional ou ilegal, o artigo 19.º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 38/2008, na medida em que o artigo 42.º da LFL 2007 remete para “diploma próprio” o *rateio* das verbas provenientes da redução das transferências dos municípios que violem o respectivo limite de endividamento líquido, e aquela disposição legal vem permitir a sua devolução ao município se este, no prazo de três anos sobre o facto gerador da retenção, eliminar o excesso de endividamento líquido. Ou seja, em lugar de prever o rateio pelos demais municípios das verbas provenientes da redução das transferências dos municípios que violem o respectivo limite de endividamento líquido, conforme decorre do artigo 42.º da LFL 2007, o legislador veio congelar essas verbas, para as devolver ao município em causa se, passados três anos, este reduzir o excesso de endividamento líquido.

Densificar é, seguramente, desenvolver ou regulamentar; agora não pode ser regulamentar ou inovar em relação a matérias abrangidas por reserva de lei parlamentar, pondo em causa os elementos institucionais e financeiros da garantia constitucional da

³⁹ É duvidoso que esta norma seja compatível com o artigo 242.º da Constituição ao presumir que a falta de resposta do município equivale à confirmação, por este, da situação de desequilíbrio financeiro estrutural, quando, para que o município possa declarar o desequilíbrio financeiro estrutural, é necessário que se verifiquem três dos pressupostos constantes do artigo 8.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 38/2008, quando, para que o Governo possa emitir a mesma, declaração basta que se verifique um dos pressupostos constantes do artigo 41.º, n.º 3 da LFL 2007.

⁴⁰ Anote-se, a este propósito, que basta a existência de dívidas a fornecedores de montante superior a 50 % das receitas totais do ano anterior para que o Governo possa declarar (supletivamente) um município em situação de desequilíbrio financeiro estrutural ou ruptura financeira, ao passo que esse elemento, verificado isoladamente, não permite ao município, à luz do Decreto-Lei n.º 38/2008, produzir idêntica declaração, quando tal seria possível à luz do artigo 41.º, n.ºs 1 e 2 da LFL 2007. Dir-se-á que, apenas com base naquele critério e tendo em atenção os dados constantes do ANUÁRIO FINANCEIRO DOS MUNICÍPIOS PORTUGUESES 2006, cerca de 71 municípios, por apresentarem um valor de dívidas a fornecedores de superior a 50 % das receitas totais do ano anterior, podem ser declarados pelo Governo em situação de ruptura financeira. Cf. João Carvalho, Maria José Fernandes, Pedro Camões e Susana Jorge, *Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses 2006*, cit., p. 131.

autonomia local, sob pena de inconstitucionalidade ou ilegalidade. Parece-nos pois que, a vários títulos, o Decreto-Lei n.º 38/2008 contém disposições orgânica ou materialmente inconstitucionais (por invasão da reserva de competência legislativa do Parlamento ou por violação da garantia constitucional da autonomia local) ou ilegais (por violação da Lei das Finanças Locais).