

**Mecanismos de Recuperação Financeira e Gestão Fiscal: O Caso do Município de Mirandela**

**Tópico de inclusão temática:** H. Setor público e não lucrativo

**Resumo:** O presente estudo teve como objetivo central avaliar as medidas adotadas pelo Plano de Saneamento Financeiro do Município de Mirandela, mensurando-se os resultados do instrumento previsto na legislação portuguesa, partindo-se de referenciais teóricos sobre a descentralização fiscal, planejamento, recuperação financeira e gestão fiscal. Para tanto, o estudo se deu com a utilização de metodologia científica-social de estudo de caso, avaliando-se o “porquê” e “como” se deram as medidas, com abordagem qualitativa. Os resultados indicam que das 23 medidas, 3 não foram implementadas, 10 foram parciais e 10 foram implementadas, e que ainda que não atingidas todas as metas, o cerne do plano estava no endividamento autárquico, alcançando-se a redução das dívidas e aumento positivo da margem de endividamento, apontando-se, em termos gerais, êxito na adoção do mecanismo de recuperação financeira.

**Palavras-chave:** Autarquias Locais; Descentralização Fiscal; Planejamento Governamental; Saneamento Financeiro; Endividamento.

**Abstract:** The main objective of this study was to evaluate the measures adopted by the Financial Recovery Plan of the Municipality of Mirandela, measuring the results of the instrument provided for in Portuguese legislation, starting from theoretical references on fiscal decentralization, planning, financial recovery and fiscal management. Therefore, the study was

carried out using a scientific-social case study methodology, evaluating the “why” and “how” of the measurements, with a qualitative approach. The results indicate that of the 23 measures, 3 were not implemented, 10 were partial and 10 were implemented, and that even if not all goals were achieved, the core of the plan was in the municipal debt, in which there was a reduction in debts and a positive increase indebtedness margin, pointing out that, in general terms, there was success with the use of the financial recovery mechanism.

**Keywords:** Local Authorities; Fiscal Decentralization; Government Planning; Financial Recovery; Indebtedness.

Willian Batista de Oliveira - **autor de contato**

(willianboliveira@gmail.com)

Universidade Tecnológica Federal do Paraná / Instituto Politécnico de Bragança

Sónia P. Nogueira (sonia@ipb.pt)

Instituto Politécnico de Bragança, Av. 25 de Abril, Lote 2, 58370-202, Mirandela, Portugal

Centro de Investigação em Ciência Política

Antonio Gonçalves de Oliveira (agoliveira@utfpr.edu.br)

Universidade Tecnológica do Paraná, Av. 7 de Setembro, 3165, 80230-901, Curitiba, Brasil

Os autores autorizam expressamente a publicação do texto completo da comunicação e a avaliação para apresentação com *Discussant*.

## INTRODUÇÃO

A manutenção do equilíbrio financeiro dos entes estatais é tema recorrente entre os gestores públicos, na busca de melhores práticas que possam concretizar uma adequada realização das receitas e despesas, envolvendo estudos multidisciplinares em áreas como economia, contabilidade, fiscalidade, administração pública, entre outras.

No cerne dos estudos, concentra-se na análise de fatores que levam aos cenários de desajuste fiscal, em especial nas hipóteses de falhas na gestão governamental, as quais culminam em crises financeiras do Estado, seja por uma intervenção excessiva deste ou pela omissão na aplicação de medidas de austeridade necessárias, avaliando-se pela importância de uma gestão fiscal equilibrada, como instrumento de planejamento a ser desenvolvido pelos agentes políticos.

No contexto dos municípios portugueses, observam-se diversas medidas de ajustes administrativos e financeiros, com vistas em um melhor equilíbrio das finanças locais na interrelação entre o Poder Central e as Autarquias Locais, adotando-se mecanismos legais de recuperação financeira, como o Plano de Saneamento Financeiro – PSF, utilizado pelo Município de Mirandela de 2013 a 2019, em decorrência da ultrapassagem dos limites de endividamento autárquico.

Deste contexto, avaliando-se o caso concreto e com a análise das medidas aplicadas, pretende-se responder, a título de pergunta de investigação, “*Quais os resultados do Plano de Saneamento Financeiro do Município de Mirandela, como mecanismo de recuperação financeira?*” Para tanto, foi adotada a metodologia hipotético-dedutivo, pragmática, qualitativa, aplicada, descritiva, explicativa, bibliográfica, documental, com método de

pesquisa científico-social de estudo de caso, a fim de se avaliar o “porquê” e o “como” se deu a utilização do mecanismo previsto na Lei de Finanças Locais vigente à época.

A título de objetivo geral, pretende-se avaliar as medidas adotadas pelo PSF, mensurando-se os resultados em termos formais e financeiros, sem prejuízo ainda de outros objetivos específicos, dentre eles “avaliar as práticas de gestão fiscal com vistas na adequação das finanças públicas municipais”, e “estudar a importância da descentralização fiscal como meio de independência dos entes locais, na maior realização dos interesses locais”.

Este trabalho encontra-se estruturado em seis tópicos, tendo como partida a i) introdução; no referencial teórico a ii) descentralização fiscal e planejamento; iii) gestão fiscal e recuperação financeira; seguindo, a iv) metodologia; os v) resultados; e por derradeiro, as vi) considerações finais.

## **1. DESCENTRALIZAÇÃO FISCAL E PLANEJAMENTO**

A configuração do Estado como unitário se dá a partir da existência de um poder central, que concentra o núcleo do poder político (Dallari, 2011), respondendo pelas decisões de âmbito nacional, sem prejuízo da existência de mecanismos de descentralização para entes subnacionais, com vistas na eficiência da ação estatal ou em decorrência de fatores culturais ou regionais.

Em Portugal, foi a revolução de 25 de abril de 1974 que fez surgir o poder local democrático, rompendo com a visão centralista do Estado Novo (1933-1974), alterando-se o poder político com uma nova abordagem municipalista, voltada para a descentralização e autonomia municipal, incluindo-se políticas de ordenamento do território e descentralização regional em ordem à correção das desigualdades existentes (Duarte, 2017).

Nesta linha, a Constituição portuguesa de 1974 apresenta, no contexto do Estado Unitário, o

respeito na sua organização e funcionamento dos princípios da autonomia insular, da subsidiariedade, da autonomia local e da descentralização democrática da Administração Pública (Nabais, 2007), podendo-se acrescer também o princípio da descentralização financeira, nos moldes dos artigos 227, 237 e 238 do diploma constitucional (Catarino, 2019).

Prosseguindo, as significativas reformas do Estado português tiveram como fundo a aproximação das regiões interiores para regiões centrais, pela realocação de fundos municipais, impulsionando um processo de descentralização e promoção de economias de escala na gestão de recursos públicos, representando um avanço na descentralização fiscal, em prol das autarquias locais.

A necessidade das transferências pode ser justificada pelas desproporcionalidades regionais, considerando os diferentes níveis de investimento em cada localidade, em especial pela concentração financeira nas regiões litorâneas, principalmente nas grandes áreas metropolitanas de Lisboa e Porto, que concentram mais da metade da riqueza nacional produzida, falando-se assim em correção das assimetrias regionais (Matias, 2019).

Em levantamento de dados da Direção-Geral das Autarquias Locais – DGAL no ano de 2019, observou-se que dos 10 maiores Municípios em termos de arrecadação fiscal (todos em regiões litorâneas), 5 integram o Distrito de Lisboa, e 3 o Distrito de Porto, somando respectivamente € 951.853.875,15 (67,0%) e € 330.353.508,49 (23,3%) dos selecionados, revelando-se uma grande concentração das receitas fiscais nos dois Distritos.

Dos mesmos dados, extraiu-se que os 10 menores Municípios em termos de arrecadação fiscal são de pequena dimensão, sendo que 2 deles se encontram no Distrito de Portalegre e 3 na R.A. dos Açores. Ademais, excetuando-se aqueles da R.A. dos Açores e Alcoutim, do Distrito de Faro, os demais 6 Municípios se encontram nas regiões continentais, mais afastados do litoral, revelando as disparidades que decorrerem de fatores territoriais.

Porém, as reformas administrativas em curso estão buscando novas ações de descentralização, podendo-se citar a Lei n.º 73/2013 (em sua versão atual), que define o RFALEI, trazendo dentre os princípios fundamentais o princípio da justa repartição dos recursos públicos entre o Estado e as referidas autarquias, o Fundo de Financiamento da Descentralização (FFD) e o financiamento das novas competências das autarquias locais e das entidades intermunicipais; e a Lei n.º 75/2013 (em sua versão atual), que define o regime jurídico das autarquias locais, dando especial atenção para a descentralização administrativa, implicando também em aspectos fiscais.

Da soma de informações, é de se observar que a descentralização portuguesa caminha para o entendimento sobre a necessidade da maior correspondência fiscal das despesas suportadas pelos entes descentralizados, na busca de maior autonomia das Autarquias Locais. Neste sentido, a provisão de bens públicos requer maior descentralização, a qual demanda a existência de “heterogeneidade entre circunscrições territoriais na procura ou na oferta desse bem, com governos locais jurisdicionalmente responsáveis sobre a área geográfica do benefício proporcionado pela produção desse bem” (Baleiras et al., 2018, p.20).

Ademais, a articulação das receitas e despesas no contexto do Estado Unitário demanda o adequado planejamento governamental de todas as esferas públicas, seja pelo Poder Central ou pelas Autarquias Locais, mensurando-se adequadamente os Orçamentos Públicos, os quais dirigem a execução das finanças locais e as escolhas das políticas públicas. No caso, importante citar a importância das normatizações e padronizações contábeis, como o Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas – SNC-AP (Decreto-Lei n.º 192/2015), por meio de balanços, demonstrações de resultados, mapas de execução orçamental, anexo às demonstrações financeiras e relatórios de gestão.

Nesta questão, não se pode deixar que cite o excessivo financiamento das Autarquias Locais por meio de transferências, reduzindo-se a independência financeira desses entes, contrastando com o princípio da autonomia das Autarquias Locais (Artigo 6.º, n.º 1, CRP), do qual decorre

o princípio da autonomia financeira (Artigo 6.º, RFALEI), mitigando a concretização desses princípios.

No caso, ainda que previstos diversos poderes, como elaboração, aprovação e alteração do orçamento local, gerenciamento do próprio patrimônio, exercício dos poderes tributários, arrecadação e disposição das respectivas receitas, ordenação de despesas e acesso ao crédito, na prática, os aspectos financeiros ficam dependentes das transferências recursais do poder central, uma vez que as receitas próprias em muito se distanciam do necessário para suporte das despesas.

Portanto, o planejamento governamental e os respectivos ajustes das finanças locais estão atrelados ao suporte das receitas em relação às despesas, só possível pelo fortalecimento dos entes locais, prevalecendo uma maior autonomia por meio da independência financeira, mediante descentralização fiscal não apenas por meio de transferências do Poder Central, mas sim por melhores competências para arrecadação de receitas próprias.

## **2. RECUPERAÇÃO FINANCEIRA E GESTÃO FISCAL**

Para fins do presente estudo, aborda-se a gestão fiscal como o necessário equilíbrio financeiro-orçamentário das receitas e despesas públicas, e respectivos instrumentos para manutenção (aumento) de receitas e controle (redução) das despesas. Neste sentido, torna-se importante a definição de mecanismos de controlo das finanças públicas e determinação das causas de endividamento dos entes locais (Ribeiro & Jorge, 2014).

Em Portugal, são diversos os instrumentos legais que tratam do controle orçamentário, controle das despesas e limites de endividamento. Em um recorte temporal, indicam-se importantes acréscimos da Lei n.º 42/1998, acerca dos limites de endividamento de médio e longo prazos; a Lei n.º 2/2007, que para além dos conceitos de endividamento líquido, ampliou os instrumentos de

recuperação financeira, regulamentados pelo Decreto-Lei n.º 38/2008; e a atual RFALEI (Lei n.º 73/2013, na sua redação atual, com efeitos a partir de 2014), que inseriu o conceito de endividamento total e melhor definiu instrumentos como o alerta precoce, saneamento financeiro e recuperação financeira, incluindo a criação do FAM. Como se observa, remanesceu para as diversas leis de finanças locais o papel de limitação do acesso ao crédito e introdução de meios para prevenção e solução dos cenários de dificuldade financeira (Oliveira, 2013).

Abordando-se em específico os cenários de estresse fiscal, a legislação pontuou critérios na utilização dos planos de recuperação financeira, especialmente delineadas no âmbito da Lei n.º 2/2007, regulamentadas pelo Decreto-Lei n.º 38/2008, tomando como base a limitação de endividamento líquido total, em 31 de dezembro de cada ano, de até 125% das receitas dos impostos municipais, participações no FEF, participação no IRS, Derrama e resultados das entidades do sector empresarial, relativas ao ano anterior. O quadro 1 especifica as situações em que se aplicam os mecanismos de recuperação:

**Quadro 1.** Mecanismos de Recuperação Financeira – Lei n.º 2/2007 e Decreto n.º 38/2008.

<i>CRITÉRIO / INSTRUMENTO</i>	<b>Ultrapassagem do Limite EL</b>	<b>Dívidas a Fornecedores (RT - 1)</b>	<b>Passivos Financeiros (RT - 1)</b>	<b>Prazo Médio de Pagamento (Meses)</b>	<b>Ultrapassagem do Limite EMLP</b>	<b>Violação na redução dos limites de Endividamento</b>
Saneamento Financeiro (Ao menos UMA)	> 125%	> 40%	> 200%	> 6	-	-
Recuperação Financeira (Ao menos TRÊS)	> 175%	> 50%	> 300%	> 6	< Receitas de Impostos, FEF, IRS etc. (1)	Redução de 10% do excesso (2)
Legenda: EL – Endividamento Líquido (1) N.º 1 do Art. 39 da Lei n.º 2/2007. EMLP – Endividamento de Médio e Longo Prazos (2) N.º 2 do Art. 37 e N.º 3 do Art. 39 da Lei n.º 2/2007. RT – Receita Total						

Fonte: Elaborado pelos autores, a partir da Lei n.º 2/2007; Decreto n.º 38/2008.

Já com a vigência da RFALEI, os limites de endividamento passaram a ser calculados a partir da receita corrente líquida dos três exercícios anteriores, limitando a dívida, em 31 de dezembro de cada ano, ao cálculo de 1,5 da média obtida. Disto, os mecanismos de recuperação passaram a ser graduados conforme os níveis de gravidade, passando o uso de situações facultativas para



obrigatórias.

Uma das novidades foi a inserção do chamado alerta precoce, o qual consiste na informação dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e das autarquias locais, bem como os presidentes dos órgãos executivo e deliberativo do município em causa (Artigo 56, RAFLEI), acerca atingimento ou superação dos limites de endividamento, ou quando a taxa de execução das receitas orçadas, por dois anos consecutivos, seja inferior a 85%. Em síntese, o quadro 2 apresenta as modificações dos instrumentos de recuperação financeira:

**Quadro 2.** Mecanismos de Recuperação Financeira – Lei n.º 73/2013.

<b>CRITÉRIO / INSTRUMENTO</b>	<b>1,0 ≤ 1,5</b>	<b>1,5 &lt; 2,25; ou DT menos E = Superior &gt; 0,75 (1)</b>	<b>2,25 ≤ 3</b>	<b>&gt; 3 (rutura financeira)</b>
Alerta Precoce	Obrigatório	<<<	<<<	<<<
Saneamento Financeiro	Pode	Deve	Obrigatório	-
Recuperação Financeira Municipal	-	-	Pode	Obrigatório
Legenda: DT – Dívida Total   E – Empréstimos RCL – Receita Corrente Líquida		(1) Da média da receita corrente líquida nos três exercícios anteriores (Artigo 52, RFALEI).		

Fonte: Elaborado a partir da Lei n.º 73/2013.

As definições principais acerca dos instrumentos disponíveis (saneamento e recuperação) envolvem a contratação de empréstimos (médio e longo prazos) para consolidação dos passivos financeiros, que no caso do saneamento podem ser realizados pelo prazo de 14 anos (ex. empréstimos de instituições bancárias), respeitados diversos critérios (Artigo 58, n.º 6, RFALEI), e que no caso de recuperação financeira se dá mediante recursos do FAM (Artigo 61, n.º 1, RFALEI).

Importante dizer que o saneamento financeiro envolve, para além dos empréstimos, a elaboração de um plano de saneamento, com a inserção de uma série de medidas relacionadas com a contenção de despesas (em especial a despesa com pessoal), racionalização dos investimentos e das

respectivas fontes de financiamento, e maximização das receitas de impostos, taxas e operações de alienação de patrimônio, tudo isto envolto em calendarização, impacto orçamental e outras obrigações (Artigo 59, RFALEI). Além disso, o descumprimento do plano traz implicações como a retenção de transferências para pagamento dos credores, sendo os montantes afetos ao FRM (Artigo 60, RFALEI).

Avançando, dentre outras normas, cite-se a Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso - LCPA, como “um instrumento de disciplina financeira, que permita ao sistema público português encontrar os caminhos da estabilidade e do equilíbrio das contas” (Rocha, 2012), e “instrumento privilegiado no controle do endividamento de curto prazo e, necessariamente, na consolidação orçamental” (Pinto, Melo, Santos, & Costa, 2014, p. 13).

Também, Portugal aprovou em 2015 uma nova “Lei de Enquadramento Orçamental (LEO)” (Lei n.º 151/2015, na sua redação atual), que define todo o regramento aplicável sobre os orçamentos para a Administração Pública, inclusive os princípios aplicados. Suas disposições definem um novo modelo de orçamento pautado na integração e melhorias no orçamento de curto e médio prazo, ampliando a transparência e a qualidade da informação contabilística e de gestão (Catarino, 2019).

Prosseguindo, da análise dos princípios, documentos e legislações que tratam do orçamento público de Portugal, é possível notar uma constante preocupação com meios de controle e ajustes nas finanças públicas, a fim de evitar desequilíbrios e endividamentos, demonstrando o orçamento com vistas no adequado planejamento governamental e manutenção da sustentabilidade financeira do Estado.

Desta preocupação, revela-se uma necessária atenção à gestão fiscal dos entes locais, a fim de que desenvolvam uma constante “saúde financeira”, avaliada por meio da capacidade que o governo possui para cumprir suas necessidades financeiras na prestação de serviços públicos e pagamentos a credores e funcionários, entre outros (Garcia-Sanchez *et al.*, 2012).

No caso, a busca pela provisão de estabilidade fiscal é central para os objetivos dos governos locais, com a gestão de riscos e incertezas como sua função básica, uma vez que esses estão mais próximos dos cidadãos e são mais responsáveis pelo fornecimento de bens e serviços públicos essenciais aos residentes de suas localidades (Shon & Kwak, 2020).

No âmbito dos momentos de recuperação financeira, a principal preocupação da tomada de decisão é encontrar o ajuste perfeito entre o que é desejável e o que é viável, tendo em vista que os gestores da cidade nem sempre conseguem o que querem durante períodos de austeridade, uma vez que a tomada de decisões sobre a consolidação fiscal é altamente política (Overmans & Timm-Arnold, 2016).

Assim, a gestão fiscal como instrumento de planejamento pode ser vista como uma preparação/precaução para os tempos de crise, como construção contínua para o fortalecimento da governança fiscal, a qual pode influenciar a prestação de contas e as relações de poder nas camadas governamentais, considerando que melhores regras fiscais implicam em melhor saldo orçamental (Guarini & Pattaro, 2016), protegendo os governos locais de instabilidades que prejudiquem os serviços públicos essenciais, sendo “imprescindível desenvolver mecanismos eficientes de arrecadação, diminuir custos e aumentar investimentos, os quais venham a produzir resultados efetivos.” (De Melo, De Souza, & Bonfin, 2015, p.681).

Em derradeiro, vale apontar as considerações de Moringiello (2014), na análise do instituto jurídico da falência municipal, no contexto americano, como um instrumento de recuperação financeira, enfrentando as dificuldades sobre a utilização da falência apenas como meio de “um novo recomeço” para as finanças do ente insolvente, sem as devidas correções para reconfiguração eficiente da estrutura do Município. Ainda, relata-se os poderes excessivos concedidos ao próprio devedor, reduzindo-se as chances de uma reorganização bem-sucedida, uma vez que os dirigentes eleitos podem se abster de fazer ajustes impopulares, como aumentos de impostos, para que permaneçam em suas posições.

Ainda, Moringiello (2014) debate a eficácia dos sistemas de falência quanto aos poderes dos tribunais de falência para escolha de medidas para reestruturação da cidade, discutindo-se o papel dos entes federais e estaduais nesse processo (em especial os poderes de supervisão), e as respectivas limitações decorrentes da autonomia municipal. No mais, em termos de governança do instituto em análise, a fim de que se substancie como meio eficaz de reestruturação financeira das cidades, concluiu a autora (2014) pela necessidade de definição clara dos papéis de cada um dos envolvidos nesse processo, a fim de que o mecanismo seja eficaz não apenas para solução pontual da dificuldade financeira, mas também para que se estabeleçam estruturas futuras de readequação das finanças do Município.

### **3. METODOLOGIA**

O desenvolvimento do estudo abrange a adoção de métodos, a fim de que as informações e consequentes ensinamentos obtidos possam ser considerados consistentes. Logo, “para que um conhecimento possa ser considerado científico, torna-se necessário identificar as operações mentais e técnicas que possibilitam a sua verificação” (Gil, 2008, p.8). Em síntese, o método pode ser visto como um percurso, caminho, trajeto, modo sistemático, procedimento, a fim de se alcançar os objetivos de um estudo (Matias-Pereira, 2019; Marconi & Lakatos, 2003; Andrade, 2010).

Seguindo esta linha, as pesquisas podem ser classificadas quanto às bases lógicas de investigação, quanto à concepção filosófica, quanto à abordagem, quanto à natureza, quanto aos objetivos, quanto ao delineamento do estudo e quanto ao método de pesquisa científico-social (Babbie, 2003; Creswell, 2010; Gil, 2008; Marconi & Lakatos, 2003).

Para o presente estudo, adotou-se bases lógicas hipotético-dedutivo, concepção filosófica pragmática, abordagem qualitativa, natureza aplicada, objetivos descritivos e explicativos, delineamento bibliográfico e documental e método de pesquisa científico-social de estudo de caso,

sendo este último utilizado para investigação de “fenômenos contemporâneos (o “caso”), em profundidade e em seu contexto de mundo real” (Yin, 2015, p.17).

Para seleção do caso para estudo, os fatos devem-se amoldar a três condições a serem respondidas: o tipo de questão de pesquisa proposto, cuja resposta deve ser as perguntas ‘como, por quê?’; a extensão do controle que um pesquisador tem sobre os eventos comportamentais reais, cuja resposta deve ser “Não”; e o grau de enfoque sobre eventos contemporâneos, cuja resposta deve ser “Sim” (Yin, 2015, p.9-10). Nesta linha, o PSF do Município de Mirandela bem se amolda as três condições, possibilitando a utilização da metodologia selecionada.

Assim, as escolhas metodológicas possuem interligação com a seleção e coleta de dados bibliográficos, para substanciação do referencial teórico, e documentais, para análise dos dados financeiro-orçamentários do PSF, úteis assim para a investigação na metodologia de estudo de caso, pautado em análise dedutiva e qualitativa sobre as implementações ou não das medidas de recuperação financeira e do alcance ou não dos objetivos pretendidos pela Autarquia Local.

#### **4. RESULTADOS**

A partir das premissas da metodologia de estudo de caso, segregou-se a análise pelo recorte temporal de 2007 a 2019, considerando o fato que de o PSF foi realizado escrito em 2011 e celebrado em 2012. O período de análise anterior tem como cerne avaliar as circunstâncias financeiras do Município de Mirandela, para justificar acerca da necessidade de recuperação financeira. Neste sentido, o documento que subsidiou a necessidade do PSF, conforme elaboração da Câmara Municipal, relata:

- 1) Perda de receitas municipais advindas das transferências do Orçamento do Estado;
- 2) Diminuição dos impostos diretos e indiretos, em especial do Imposto Municipal Sobre Transmissões Onerosas de Imóveis - IMT e taxas de obras particulares, face a recessão do setor;
- 3) Cortes de despesas dos Municípios determinados no Memorando da *Troika*;

4) Evolução do endividamento local, com ultrapassagem do limite de endividamento líquido previsto no artigo 37 da Lei n.º 2/2007; dívidas a fornecedores em montante superior a 40% das receitas totais do ano anterior, conforme artigo 10.º da Lei n.º 2/2007; e prazo médio de pagamento a fornecedores superior a seis meses.

Das conferências realizadas a partir dos dados da DGAL, foi possível identificar a queda (-12,38% em 2011) das transferências advindas do Estado; queda de arrecadação do IMT (-18,80 em 2011); indicação pelas medidas do Plano *Troika*, nas políticas orçamentais para 2012 e 2013, de uma redução de pelo menos 175 milhões de euros nas transferências para as Administrações Local e Regional; e enquadramento do Município nas previsões legais para utilização do instrumento do saneamento financeiro, nos moldes da Lei n.º 2/2007 e Decreto n.º 38/2008, conforme quadro 3:

**Quadro 3.** Critérios para o PSF, Limites de Endividamento e Situação do Município de Mirandela em 2010.

			Em €
<i>CRITÉRIOS</i>	<i>LIMITES</i>	<i>SITUAÇÃO</i>	<i>PSF</i>
Endividamento Líquido	15.922.399,34 (> 125% )	17.185.968,68 (> 135% )	<b>X</b>
Dívidas a Fornecedores	5.095.167,79 (> 40% )	8.949.794,31 ( 70% )	<b>X</b>
Passivos Financeiros	> 200%	180%	
Prazo Médio de Pagamento	> 6 meses	14 meses	<b>X</b>

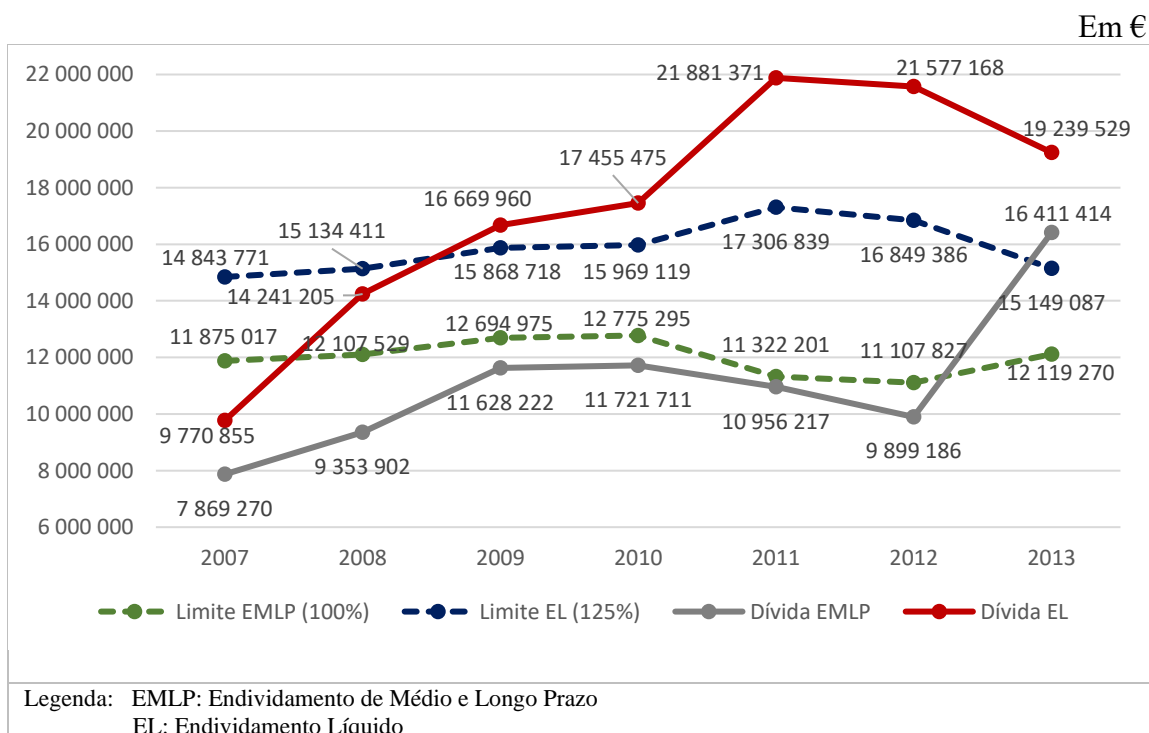
Fonte: Elaborado a partir de Mirandela (2011); Lei n.º 2/2007; Decreto n.º 38/2008.

Os dados do Quadro demonstram que o Município incorreu em 3 situações que constituíam fundamento ao uso de empréstimo para saneamento financeiro, quais sejam, a ultrapassagem do limite de endividamento líquido de 125% das receitas citadas no n.º 1 do artigo 37 da Lei n.º 2/2007, a existência de dívidas a fornecedores em montante superior a 40% das receitas totais do ano anterior, como definido no artigo 10º da mesma Lei, e prazo médio de pagamento a fornecedores superior a 6 meses. Logo, substanciaram-se os argumentos apresentados pelo Município de Mirandela acerca das dificuldades de sustentabilidade financeira, e assim o porquê da utilização do PSF.

Ainda, oportuno analisar os limites de endividamento de médio e longo prazo, e os limites de endividamento líquido, no Município de Mirandela, para substanciar a situação de desequilíbrio financeiro. No

**Gráfico** , foi inserido o período de 2007 a 2013, a fim de comparação do período ainda da vigência da Lei n.º 2/2007, cujos métodos de cálculo diferem da forma adotada a partir de 2014, com a Lei n.º 73/2013.

**Gráfico 1.** Limites de Endividamento e Dívidas do Município de Mirandela – 2007 a 2013.



Fonte: Elaborado a partir da DGAL (2020).

Do

**Gráfico** , onde se distinguem os limites de endividamento pelas linhas pontilhadas, nota-se que já em 2009 o Município de Mirandela ultrapassou o limite de endividamento líquido, agravando-se a ruptura em 2010 e 2011, com pequenas quedas da dívida em 2012 e 2013, mas ainda acima dos limites legais. No caso, é possível inferir que desde 2009 já havia o indicativo de desequilíbrio financeiro. Já acerca do limite de endividamento de médio e longo prazo, a ultrapassagem se efetiva apenas em 2013, ano em que se deu a contratação do empréstimo de saneamento financeiro na monta de 7.600.000 €.

Devidamente substanciado o “porquê” da utilização do PSF pelo Município de Mirandela, torna-se importante avaliar os resultados financeiros, a partir do “como” se deram os ajustes necessários. No caso, foi elaborado nos termos da legislação, com a instrução do pedido de empréstimo fundamentado com as medidas específicas para reequilíbrio financeiro, elaboração pela Câmara Municipal e aprovação pela Assembleia Municipal, contratação do empréstimo para saneamento financeiro, e demais obrigações legais para acompanhamento e cumprimento do PSF. Assim, para além da do empréstimo de saneamento na monta de 7.600.000 €, ficaram ao final consignadas 23 medidas para adoção, nas seguintes linhas (quadro 4):

**Quadro 4.** Medidas do PSF do Município de Mirandela.

<i>MEDIDAS</i>	
1	Reorganização dos serviços municipais com enfoque na eficiência e eficácia organizacional
2	Reorganização em 2012 do grupo municipal e reapreciação das participações financeiras
3	Implantação, no biénio 2012 e 2013, das funções de planeamento e aprovisionamento
4	Reforçar, no biénio 2012 e 2013, a simplificação de políticas e procedimentos
5	Implantação do Sistema de Contabilidade Analítica de 2012
6	Implantação de um orçamento por atividade de base zero em 2012
7	Implantação de regra orçamental para que as receitas de capital (alienação de bens de investimento) só concorram para despesas de investimento quando presente forte presunção de concretização
8	Redução e racionalização de despesas de funcionamento com teto para despesas com projetos, estudos, pareceres e consultorias
9	Redução e racionalização de despesas de funcionamento por meio da agregação de necessidades operada pelo agrupamento de entidades adjudicantes
10	Redução e racionalização de autoconsumo Municipal
11	Implantação do Plano de Eficiência Energética da iluminação pública;
12	Decréscimo dos subsídios e transferências atribuídos a terceiros até 2017, congelando-se a partir de 2018
13	Optimização do desempenho da frota e da função transportes do Município



14	Redução do número de colaboradores do Município
15	Redução das despesas com horas extraordinárias e ajudas de custo
16	Elaboração de um Plano de Rentabilização do património municipal
17	Aumento da eficiência e eficácia da liquidação e cobrança de receitas
18	Revisão das taxas municipais, com aproximação ao custo da atividade pública local
19	Implantação do regulamento do estacionamento tarifado de curta duração
20	Liquidação retroativa de taxas devidas por ocupação de espaço público
21	Reestruturação da matriz tributária
22	Alteração das taxas do Imposto Municipal Sobre Imóveis – IMI para 2011
23	Revisão dos preços municipais, com aproximação ao preço de sustentabilidade

Fonte: Elaborado a partir de Mirandela (2019).

Após, a partir das informações dos relatórios do PSF, prestações de contas anuais e demais dados financeiros da DGAL, foi possível avaliar cada uma das medidas, avaliando-se os resultados como implementado, parcialmente implementado e não implementado, conforme quadro 5:

**Quadro 5.** Resultados do PSF do Município de Mirandela.

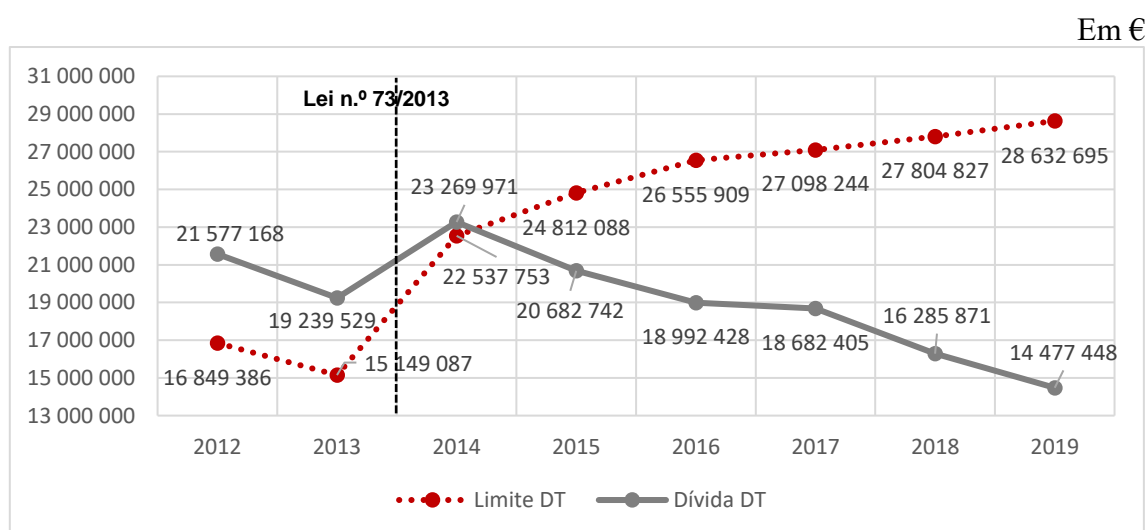
<i>MEDIDAS</i>	<i>RESULTADOS</i>	<i>IMPLEM.</i>
1	Ocorreram diversas alterações e reorganizações dos serviços municipais, inclusive com redução do número de cargos e das remunerações; alteraram-se os números de unidades de 2º e 3º grau.	Sim
2	Houve fusão dos serviços municipalizados de água e extinção da parceria público-privada Mirandela XXI; encontram-se em andamento alienação de participações, extinção e fusão.	Parcial
3	Foi criado o serviço de Sistema de Gestão de Qualidade, com acompanhamento dos serviços e auditoria interna.	Sim
4	Implantação do sistema <i>sigmaflow</i> para controle dos processos; plataformas para acesso online dos serviços; e ações para descentralização do atendimento aos munícipes.	Sim
5	Há informações sobre o início da implantação do Sistema de Contabilidade Analítica em 2014, mas com necessidade de melhorias, face complexidades, conforme relatórios.	Parcial
6	Não implementado (orçamento base zero) por ausência das condições necessárias.	Não
7	O objetivo-fim no grau de execução do orçamento da receita e da despesa se encontrou distante em grande parte dos anos, avaliando-se o período de 2012 a 2019, com média final dos oito anos de 70% para as receitas e 69% para as despesas.	Parcial
8	Os montantes se mantiveram sempre abaixo dos limites para as rubricas estudos, pareceres, projetos e consultorias.	Sim
9	Os relatórios constam a aquisições de bens e serviços de uma associação e uma comunidade intermunicipal, mas a limitação da informação inviabiliza confirmar sua implantação.	Parcial
10	Houve redução nos gastos com combustíveis e comunicações, mas se mantendo os mesmos valores para despesas com instalações.	Parcial
11	Os valores se mantiveram contínuos e com crescimento até 2018; os resultados se deram apenas em 2019 com um novo plano de eficiência energética; considerando que a melhoria se deu apenas ao fim do PSF, não se atendendo para os anos anteriores, inferiu-se como parcial.	Parcial
12	A medida foi alcançada em números totais nas transferências para Instituições Sem Fins Lucrativos, Freguesias e Famílias carentes; para as Freguesias houve expressivo crescimento em 2019, justificado por um protocolo de maior autonomia financeira, com vistas na eficiência.	Sim
13	Foram adquiridas viaturas em 2016 e 2017, estando em avaliação a melhor forma de renovação da frota de automóveis, mas a limitação da informação inviabiliza confirmar sua implantação.	Parcial
14	O número de colaboradores foi reduzido, estando sempre dentro dos limites estipulados.	Sim
15	A redução ocorreu apenas nas rubricas de ajudas de custo, com manutenção e incremento nas contas de horas extraordinárias.	Parcial

16	Há previsão de um plano de inventariação para permitir o apoio na aplicação do SNC-AP em 2020; em se tratando de mera expectativa, não se pode inferir como implementada.	Não
17	Houve sequentes aumentos nas rubricas dos impostos indiretos e taxas fiscais e de venda de bens e serviços, como saneamento, loteamento de obras e outros. As receitas fiscais também cresceram, representando uma melhora nas receitas próprias.	Sim
18	Foi implantada uma nova tabela de Taxas no ano 2014.	Sim
19	A medida foi implementada em 2014, como uma nova fonte de receita municipal (Estacionamento tarifado).	Sim
20	Algumas entidades obtiveram decisões judiciais favoráveis pelo não pagamento dos montantes, anulando-se as liquidações; ainda em discussão judicial.	Parcial
21	Não houve reestruturação da matriz tributária.	Não
22	Foi implementada em 2012, representando um crescimento de 55,77% do IMI em relação ao ano anterior, com manutenção dos valores nos anos seguintes.	Sim
23	Houve crescimento gradual dos preços de resíduos sólidos e saneamento, e alternância de queda e subida do abastecimento de água; não é possível inferir que os crescimentos envolvem uma revisão dos valores ou crescimento orgânico, inferindo-se por um cumprimento parcial.	Parcial

Fonte: Elaborado a partir de Mirandela (2019).

Da análise das 23 medidas, observou-se que 3 não foram implementadas, 10 foram parcialmente implementadas e 10 foram integralmente implementadas. No caso, ainda que não atingidas todas as metas, a razão central do PSF estava no endividamento autárquico, nos moldes da própria legislação, sendo que neste ponto houve redução das dívidas e aumento positivo da margem de endividamento, saindo-se das situações que implicavam no saneamento financeiro, ou seja, os resultados indicam que o cumprimento do plano (a partir do pedido de suspensão em 2019) está direcionado para o ajuste do endividamento, independente se há ou não o cumprimento total das medidas.

**Gráfico 2.** Limites de Endividamento e Dívidas do Município de Mirandela – 2012 a 2019.



Fonte: Elaborado a partir da DGAL (2020).

O que se observa do **Erro! A origem da referência não foi encontrada.** é uma mudança nos cálculos dos limites de dívida total, tendo em vista a entrada das regras de endividamento da Lei n.º 73/2013, revogando os métodos anteriores, passando a adotar um novo conceito de endividamento total, a partir da média da receita corrente líquida cobrada nos exercícios anteriores. No caso, em 2014 o Município de Mirandela prosseguia acima do limite, mas com uma margem de diferença bem inferior, vindo a ficar abaixo a partir de 2015, aumentando ainda mais a distância do limite nos anos seguintes.

Destas adequações, decorreu que o Município de Mirandela, por meio de sua Câmara Municipal (Executivo), apresentou em setembro de 2019 pedido de suspensão do PSF, com base no 1) cumprimento da maioria das medidas; 2) redução da dívida total para valores abaixo da média da receita corrente líquida dos três últimos exercícios (0,78); 3) aumento da margem de endividamento; e 4) não estar mais sinalizado perante a DGAL dentre as situações facultativas ou obrigatórias de saneamento financeiro (já nos termos da RFALEI).

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O presente estudo buscou avaliar o PSF do Município de Mirandela, mensurando seus resultados formais e financeiros, avaliando-se, após substanciados os motivos que levaram à necessidade do instrumento de recuperação financeira, face preenchimento de 3 requisitos previstos na Lei de Finanças Locais (Lei n.º 2/2007), que o objetivo geral de ajustamento das contas municipais com a redução do endividamento foi atingido, sanando ainda a questão de investigação, com a análise dos resultados das 23 medidas, como mecanismo de recuperação financeira, por meio da metodologia de estudo de caso.

Além disso, pelos objetivos específicos, permitiu-se avaliar as ações de recuperação financeira como boas práticas de gestão fiscal, considerando-se que foram positivas em termos de

adequação das finanças públicas municipais, demonstrando-se ainda a relevância da descentralização fiscal como meio de independência dos entes locais, face adequações nas receita próprias, em especial as receitas fiscais, a fim de que se possa gerir os interesses locais com sustentabilidade, sem a dependência do Poder Central ou de empréstimos financeiros.

A título de limitação, o estudo de caso se pautou em dados secundários, conforme divulgações dos entes de controle ou da Câmara Municipal, presumindo-se as informações oficiais como dados finais, face a ausência de outros meios para confirmação.

Como sugestão de novos estudos, é de se apontar a possibilidade de se avaliar os resultados do PSF não apenas por seu aspecto de ajuste financeiro, mas também seus impactos nos interesses locais, investigando-se como a redução dos níveis de endividamento permitiram novos investimentos em políticas públicas.

## REFERÊNCIAS

- Andrade, M. M. (2010). *Introdução à metodologia do trabalho científico* (10th ed.). São Paulo: Atlas.
- Babbie, E. (1999). *Métodos de pesquisa de survey*. Tradução de: G. Cezarino. Belo Horizonte: Ed. UFMG.
- Baleiras, R. N., Dias, R., & Almeida, M. (2018). *Finanças locais: princípios económicos, instituições e a experiência portuguesa desde 1987*. Lisboa: Conselho das Finanças Públicas.
- Catarino, J. R. (2019). *Finanças públicas e direito financeiro* (5th ed.). Coimbra: Almedina.
- Creswell, J. W. (2010). *Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto* (3rd ed.). Tradução de: M. Lopes. Porto Alegre: Artmed.
- Dallari, D. A. de. (2011). *Elementos de teoria geral do estado* (30th .ed.). São Paulo: Saraiva.
- De Melo, C. A. V., De Souza, S. S., & Bonfim, W. L. de S. (2015). Federalismo e bons governos: Uma análise política da gestão fiscal dos municípios. *Opinião Pública*, 21(3), 673-692. <https://doi.org/10.1590/1807-01912015213673>
- Direção-Geral das Autarquias Locais (DGAL). (2020). Portal Autárquico. Finanças Locais. Dados Financeiros. *Contas de Gerência dos Municípios*. Recuperado de

<http://www.portalautarquico.dgal.gov.pt/pt-PT/financas-locais/dados-financeiros/contas-de-gerencia/>

- Duarte, B. A. M. (2017). *Descentralização administrativa: novos caminhos, novas realidades* (Dissertação de Mestrado, Universidade de Lisboa). Recuperado de <http://hdl.handle.net/10451/32178>
- Garcia-Sanchez, I. M., Mordan, N., & Prado-Lorenzo, J. M. (2012). Effect of the political system on local financial condition: Empirical evidence for Spain's largest municipalities. *Public Budgeting and Finance*, 32(2), 40-68. <https://doi.org/10.1111/j.1540-5850.2011.00986.x>
- Gil, A. C. (2008). *Métodos e técnicas de pesquisa social* (6th ed.). São Paulo: Atlas.
- Guarini, E., & Pattaro, A. F. (2016). Deficit control and fiscal austerity in the EU: Time to consider the local impact. *International Journal of Public Sector Performance Management*, 2(4), 348-369. <https://doi.org/10.1504/IJPSPM.2016.079717>
- Marconi, M. de A., & Lakatos, E. M. (2003). *Fundamentos de metodologia científica* (5th ed.). São Paulo: Atlas.
- Matias, D. R. (2019). *Regionalização administrativa – a criação das regiões administrativas enquanto autarquias locais supramunicipais* (Dissertação de Mestrado, Universidade de Coimbra). Recuperado de <http://hdl.handle.net/10316/86619>
- Matias-Pereira, J. (2019). *Manual de metodologia da pesquisa científica* (4th ed.). São Paulo: Atlas.
- Mirandela. (2011). Câmara Municipal de Mirandela. *Plano de Saneamento Financeiro*. Recuperado de <https://www.cm-mirandela.pt/cmmirandela/uploads/document/file/876/11109.pdf>
- Mirandela. (2019). Câmara Municipal de Mirandela. *Proposta de Suspensão do Plano de Saneamento Financeiro*. Recuperado de [https://www.cm-mirandela.pt/cmmirandela/uploads/document/file/4204/proposta\\_de\\_suspensao\\_do\\_plano\\_de\\_saneamento\\_financeiro\\_do\\_municipio\\_de\\_mirandela.pdf](https://www.cm-mirandela.pt/cmmirandela/uploads/document/file/4204/proposta_de_suspensao_do_plano_de_saneamento_financeiro_do_municipio_de_mirandela.pdf)
- Mirandela. (2029). Câmara Municipal de Mirandela. *Prestação de Contas do ano de 2019*. Recuperado em [https://www.cm-mirandela.pt/cmmirandela/uploads/document/file/4200/relatorio\\_gestao\\_2019.pdf](https://www.cm-mirandela.pt/cmmirandela/uploads/document/file/4200/relatorio_gestao_2019.pdf)
- Moringiello, J. M. (2014). Goals and Governance in Municipal Bankruptcy. *Washington and Lee Law Review*, 71, 403, *Widener Law School Legal Studies Research Paper*, 13(66). Recuperado de <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2318017>
- Nabais, J. C. (2007). *A autonomia financeira das autarquias locais*. Coimbra: Almedina.
- Oliveira, A. C. de. (2013). *Direito das autarquias locais* (2nd ed.). Coimbra: Coimbra Editora.

- Overmans, T., & Timm-Arnold, K.-P. (2016). Managing Austerity: Comparing municipal austerity plans in the Netherlands and North Rhine-Westphalia. *Public Management Review*, 18(7), 1043-1062. Recuperado de <https://doi.org/10.1080/14719037.2015.1051577>
- Pinto, A. C., Melo, T. J. de, Santos, P. G. dos, & Costa, P. R. (2014). *Gestão de Compromissos: LCPA analisada e comentada*. Lisboa: INA Editora.
- Ribeiro, N. A., & Jorge, S. M. F. (2014). Determinantes do endividamento da administração local: estudo exploratório nos municípios do norte de Portugal. *Innovar*, 24(51), 61-78. <http://dx.doi.org/10.15446/innovar.v24n51.41488>
- Rocha, J. F. (2012). *A lei dos compromissos e dos pagamentos em atraso* (breve enquadramento). *Direito regional e local (DREL)*, 18, 1-8. <http://hdl.handle.net/1822/30428>
- Shon, J., & Kwak, S. (2020). Managing Fiscal Volatility: An Empirical Analysis of California County Governments' Saving Behavior. *The American Review of Public Administration*, 50(3), 328-345. <https://doi.org/10.1177/0275074019893809>
- Yin, R. K. (2015). *Estudo de caso: planejamento e métodos* (5th ed.). Tradução de: C. M. Herrera. Porto Alegre: Bookman.