



ACÓRDÃO Nº 1 /18.FEV.2014 – 1ª S/PL

Recurso Ordinário nº 5/2013

(Processo nº 1890/2012)

I – RELATÓRIO

1. O Município de Tomar interpôs recurso ordinário, para o Plenário da 1ª Secção, do Acórdão n.º 7/2013, de 12 de março, que recusou o visto ao contrato de empréstimo ao abrigo do programa II do Programa de Apoio à Economia Local (doravante designado por PAEL), celebrado entre aquele município e o Estado português (através da Direção-Geral do Tesouro e Finanças – DGTF), em 17 de dezembro de 2012, para regularização do pagamento de dívidas vencidas há mais de 90 dias, registadas na DGAL, a 31.03.2012, no valor de 3.605.609,62 euros, pelo prazo de 14 anos.
2. A recusa de visto fundamentou-se nas ilegalidades relativas à intempestividade do pedido de adesão ao PAEL (face ao disposto no artigo 5º, n.º 1, da Lei n.º 43/2012, de 28 de agosto), e à inobservância da maioria absoluta na autorização do empréstimo pela Assembleia Municipal de Tomar (face ao disposto no artigo 38º, n.º 8, da Lei das Finanças Locais¹).
3. A decisão recorrida procedeu à recusa de visto, com base nas alíneas b) e c) do n.º 3 do artigo 44º da LOPTC ².
4. O Município de Tomar recorre da referida decisão em petição que apresenta as seguintes conclusões:

“1. Atento o disposto na Lei n.º 98/87, de 26 de Agosto (LOPTC), o Acórdão recorrido extravasa, com a decisão final de recusa de visto, as competências que são, legalmente deferidas em sede de processo de fiscalização prévia ao Tribunal de Contas, no que respeita ao fundamento de alegada intempestividade na entrega da candidatura, enfermando o acórdão recorrido de nulidade por incompetência do tribunal para apreciação da matéria.

¹ Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro, alterada pelas Leis n.ºs 22-A/2007, de 29 de junho, 67-A/2007, de 31 de dezembro, 3-B/2010, de 28 de abril, 64-B/2011, de 30 de dezembro, e 22/2012, de 30 de maio.

² Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas: Lei nº 98/97, de 26 de agosto, com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 87-B/98, de 31 de dezembro, 1/2001, de 4 de janeiro, 55-B/2004, de 30 de dezembro, 48/2006, de 29 de agosto, 35/2007, de 13 de agosto, 3-B/2010, de 28 de abril, 61/2011, de 7 de dezembro e 2/2012, de 6 de janeiro.



2. *Sem prescindir, o acórdão recorrido - ignorando o facto da instrução do procedimento de adesão ao PAEL caber, nos termos da lei a uma comissão de análise e ignorando as deliberações que esta entidade tomou em sede de apreciação das questões de tempestividades” absteve-se de apreciar factos essenciais à formação da decisão recorrida, motivo pelo que igualmente, enferma de nulidade por falta de fundamentação.*
3. *Sem prejuízo, o acórdão recorrido enferma, relativamente à questão da tempestividade, de erro nos pressupostos de direito quanto a dois aspetos essenciais:*
 - a. *A intempestividade do pedido de candidatura apresentado não se enquadra em nenhuma das situações tipificadas nas alíneas a) b) e c) do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC, porquanto não implica nulidade, não implica encargos sem cabimento em verba orçamental própria, não implica violação de normas de natureza financeira e não constitui ilegalidade que altere ou possa alterar o respectivo resultado financeiro.*
 - b. *O prazo de 20 dias estabelecido para a adesão dos municípios ao PAEL, previsto no n.º 1 do artigo 5.º da lei n.º 43/2012, de 28 de agosto, é um prazo ordenador ou disciplinador, pelo que a sua ultrapassagem não preclui o direito à apresentação da candidatura ao PAEL pelo Município de Tomar.*
4. *Relativamente à apreciação da validade da deliberação da assembleia municipal que aprovou o empréstimo do PAEL por maioria simples, o acórdão recorrido não interpretou corretamente os factos essenciais -- consubstanciadores do contrato de empréstimo celebrado em 17 de Dezembro de 2012 entre o Município de Tomar e o Estado Português (representado, para os devidos e legais efeitos, pela Direcção Geral do Tesouro e Finanças), no âmbito do Programa de Apoio à Economia Local (PAEL -Programa II) – enfermando de erro nos pressupostos de direito, não considerando que:*
 - a. *A Lei n.º 43/2013 de 28 de Agosto, consagra um regime próprio e específico que regula o procedimento de formação de contratos que pesa embora de empréstimo, possuem natureza interadministrativa, na medida em que são firmados entre o estado português e os municípios. Este tipo de relação contratual não se encontra abrangida pela disciplina jurídica relativa a empréstimos, prevista na Lei das Finanças Locais que, nesta matéria, regula apenas o relacionamento dos municípios com a banca (e não com o Estado).*
 - b. *Prevalece, assim, no contexto da sua especialidade, o disposto no n.º 2 do artigo 7.º da Lei n.º 43/2012, de 28 de Agosto que - ao afastar nesta matéria a Lei das Finanças Locais - chama à colação o regime geral que enquadra as competências e funcionamento dos órgãos dos*



Municípios (a lei n.º 169/99, de 18 de Março), disciplina que, no n.º 2 do seu artigo 89.º prescreve a regra da maioria simples”.

5. O requerimento de recurso vem instruído com duas atas das reuniões da Comissão de Análise do Programa de Apoio à Economia Local (doravante designada por Comissão), realizadas nos dias 29/10/2012 e 31/10/2012.
6. O Ministério Público emitiu parecer no sentido da procedência do recurso. Nele se diz nomeadamente:

“Resulta da matéria de facto relevante para a apreciação desta questão que o Município de Tomar apresentou o seu pedido de adesão ao Programa II do PAEL no dia 8 de outubro de 2012, quando o prazo de 20 dias, estipulado no n.º 1 do artigo 5º da Lei n.º 43/2012, de 28 de agosto, havia terminado em 4 de outubro de 2012.

*O recorrente apresentou, juntamente com o requerimento de recurso, as atas da Comissão de Análise do PAEL, cujo conteúdo demonstra que esta questão foi objeto de discussão, tendo sido aprovada por maioria, a deliberação de aceitação dos dois pedidos apresentados fora de prazo, reconhecendo, embora, a Comissão a **natureza de caducidade** do prazo de 20 dias estabelecido no n.º 1 do artigo 5º da Lei n.º 43/2012, de 28 de agosto.*

A Comissão de Análise do PAEL é, nos termos do artigo 4º da citada Lei, o órgão instrutor do procedimento especial de adesão ao PAEL, cabendo-lhe a direção da instrução, a preparação da decisão final e a elaboração da proposta de contrato.

*Tendo a Comissão admitido o pedido de adesão do Município de Tomar e apresentado para decisão dos membros do Governo a proposta de celebração do contrato de empréstimo, temos de concluir, face à decisão final de aprovação do pedido de adesão, que a Administração **renunciou à caducidade**, pelo que, ao abrigo do n.º 1 do artigo 330.º do Código Civil, aplicável ex vi do artigo 280º n.º 3 in fine do Código dos Contratos Públicos, se deve considerar válida a admissão do pedido apresentado pelo Município de Tomar”.*

Acresce que não se evidencia que, in casu, tivesse havido violação do princípio da igualdade, pois da admissão intempestiva não resultou a postergação do direito de adesão de qualquer outro Município. (...)

O recorrente discorda do entendimento de que era exigível uma maioria qualificada para aprovação do empréstimo.

A Lei n.º 43/2012, de 28 de dezembro veio excepcionalmente consagrar possibilidade de contração de empréstimos, com o objetivo de regularização do pagamento das dívidas dos Municípios a fornecedores com mais de 90 dias.



Nos termos dos n.ºs. 4 e 5 do artigo 1º da citada Lei, o limite legal de endividamento de médio e longo prazos não prejudica a contração do empréstimo ao abrigo do PAEL, sem contudo poder conduzir a um aumento do endividamento líquido.

Estamos assim, em presença de um empréstimo excecional que visa essencialmente a substituição da dívida dos municípios a particulares por dívida ao Estado.

A Lei n.º 43/2012, de 28 de dezembro regula expressamente a intervenção dos órgãos municipais, no seu artigo 7º; que dispõe:

1.- Em qualquer dos Programas, o Plano é aprovado pela assembleia municipal, sob proposta da câmara municipal, para posterior remessa à Comissão.

2.-A deliberação da assembleia municipal deve incluir a autorização expressa para a contratação de um empréstimo de médio e longo prazo até ao limite máximo dos pagamentos em atraso constantes da lista dos pagamentos que integra o referido Plano.

O artigo 116º n.º 3 da Constituição, por seu turno, dispõe que: Salvo nos casos previstos na Constituição, na lei e nos respetivos regimentos, as deliberações dos órgãos colegiais são tomadas à pluralidade de votos, não contando as abstenções para o apuramento da maioria.

E a Lei da Autarquias Locais (LAL), no artigo 89.º n.º2 estabelece que:

As deliberações são tomadas à plenitude de votos, estando presente a maioria do número legal dos seus membros, tendo o presidente voto de qualidade em caso de empate, não contando as abstenções para o apuramento da maioria;

A Lei n.º 43/2012, verdadeira lei especial, regula expressamente a intervenção dos órgãos municipais no processo de celebração dos contratos de empréstimo do PAEL, sem contudo estabelecer qualquer maioria de aprovação no procedimento deliberativo na assembleia municipal.

Embora se trate de matéria financeira, o legislador não remeteu para a Lei das Finanças Locais (artigo 38º) a regulação da matéria da maioria necessária à aprovação do pedido de adesão ao PAEL, contrariamente ao que fez a propósito do limite de endividamento líquido municipal (vide artigo 1º da citada Lei).

Tal opção normativa apenas é explicável pela natureza e urgência do contrato de empréstimo ao abrigo do PAEL. Visou-se, por certo, facilitar a formação da vontade dos órgãos municipais dentro do prazo estabelecido para a apresentação do pedido de adesão (20 dias), a contar da publicação da portaria n.º 281-A/2012, de 14 de setembro. Com efeito, a exigência de uma maioria qualificada poderia inviabilizar o pedido de adesão dadas as naturais dificuldades de consenso no seio dos órgãos colegiais tipo assembleia, como é o caso das assembleias municipais. Por outro lado, o próprio calendário do procedimento especial de aprovação do pedido de adesão coincidia com o



período normal de férias, circunstância que terá sido certamente ponderada pelo legislador.

*Consequentemente, não exigindo a Lei n.º 43/2012 uma maioria qualificada, opera a **regra supletiva da maioria simples ou relativa**, por força do disposto nos artigos 116º n.º 3 da Constituição e 89º n.º 2 da LAL (na redação então vigente).*

7. Foram colhidos os vistos legais.

II – FUNDAMENTAÇÃO

II.A- Matéria de facto e questões a dilucidar

8. No recurso interposto não foi impugnada a matéria de facto referida na decisão recorrida. Dá-se pois por assente tal matéria.

9. Contudo, como se disse, foram juntas ao processo duas atas da Comissão de Análise do PAEL. Em tais atas consta a posição daquele órgão sobre as questões que também se suscitam no presente recurso, tendo deliberado por maioria relativa, no sentido da desnecessidade de exigência da maioria absoluta e na admissão de duas candidaturas ao PAEL apresentadas fora de prazo.

10. Sobre a observância do prazo para apresentação de candidaturas ao PAEL constam naquelas atas os seguintes argumentos:

- a) *“[T]rata-se de um prazo de caducidade e que, por isso, esses pedidos deviam ser objeto de pronúncia negativa pela [Comissão]”;*
- b) *“[A] complexidade e exigência associadas ao respetivo processo de candidatura, o reduzido prazo de que os respetivos órgãos autárquicos dispuseram para a instrução do respetivo processo, em especial a tarefa nem sempre fácil de agenciar as respetivas reuniões de aprovação, quer pelo executivo quer pela assembleia municipal, a excecionalidade da linha de crédito associada ao PAEL, vital para a redinamização das economias locais e, ainda, o facto do universo de municípios que terão incorrido nessa situação ser manifestamente reduzido, num total de dois, constituiriam argumentos válidos e suficientes para que essas candidaturas pudessem ser admitidas e analisadas pela [Comissão]”;*
- c) *“[A Comissão pode] aceitar as candidaturas entregues fora de prazo, no pressuposto de que é competente para o efeito”;*

11. Sobre a maioria necessária à aprovação da celebração do contrato de empréstimo constam naquelas atas os seguintes argumentos:



- a) “[É] necessária a maioria absoluta dos membros da assembleia municipal em efetividade de funções, pois trata-se de um contrato de empréstimo cujas obrigações irão manter-se ao longo de dois ou mais mandatos autárquicos e, por outro lado, envolvem montantes muito elevados com âmbito temporal intergeracional”;
- b) “[A] exigência de maioria absoluta não [deve] ter lugar no quadro do PAEL, não só atenta a natureza do próprio programa como também o quadro legal que o rege (...). Na realidade, (...) se o legislador tivesse pretendido que a deliberação da assembleia municipal fosse tomada pela maioria dos membros em efetividade de funções, tê-lo-ia expressamente previsto, o que não foi o caso, limitando-se, antes, a prever tão-só que o Plano fosse aprovado pela Assembleia Municipal, sob proposta da Câmara Municipal, para posterior remessa à Comissão (...). Por outro lado, sustentou ainda, do ponto de vista estritamente interpretativo, a necessidade de seguir o comando contido no n.º 3 do artigo 9.º do Código Civil Português que refere que “...na fixação do sentido e alcance da lei, o intérprete «presumirá que o legislador consagrou as soluções mais acertadas e sobe exprimir o seu pensamento em termos adequados...”. Referiu que o PAEL tendo sido aprovado sob a forma de lei, assume, no contexto das relações entre normas, em especial na relação com LFL a natureza de norma especial, prevendo “... um regime excecional e transitório de concessão de crédito aos municípios.....” prosseguindo o objetivo de (...) concretização de um cenário de equilíbrio financeiro (...) que a todos aproveita, garantindo, nessa medida, a defesa do superior interesse público prosseguido pelos órgãos autárquicos. Não é pois, como refere, um qualquer empréstimo, mas sim um empréstimo que, pelas específicas finalidades a que se destina e pela particular conjuntura económica - financeira de que emerge (ditado, em larga medida, no contexto do exigente quadro decorrente da assistência económica - financeira a que o país se encontra sujeito), dispõe de um quadro legal especial, afastando pois o quadro legal geral previsto na LFL em matéria de contratos de empréstimo e, conseqüentemente, a necessidade de aplicação de exigências de maioria qualificada pela assembleia municipal (*lex specialis derogat legi generali*)”.

12. Vista a matéria de facto e as alegações apresentadas no processo, passe-se pois às questões de direito.

13. Tendo presente a decisão recorrida, a petição de recurso e o parecer produzido pelo Ministério Público, a presente decisão deve debruçar-se pois sobre as seguintes questões:



- a) A incompetência do Tribunal de Contas para se pronunciar sobre a alegada intempestividade na entrega da candidatura ao PAEL, como fundamento para recusa de visto, atento o disposto na LOPTC daí resultando a nulidade da decisão recorrida;
- b) A falta de fundamentação na decisão recorrida por se terem ignorado as deliberações tomadas pela Comissão do PAEL, daí resultando também a nulidade da decisão do Tribunal *a quo*;
- c) A admissibilidade da candidatura do Município de Tomar ao PAEL apresentada fora do prazo;
- d) A maioria necessária para que a Assembleia Municipal de Tomar pudesse deliberar validamente sobre o pedido de adesão ao PAEL, o respetivo Plano de Ajustamento Financeiro e o conseqüente contrato de empréstimo.

II.B - Sobre a alegada incompetência do Tribunal de Contas e falta de fundamentação na decisão recorrida

- 14.** A recorrente arguiu estar a decisão recorrida ferida de nulidade por incompetência deste Tribunal para a apreciação da matéria relativa à intempestividade do pedido de adesão ao PAEL e por falta de fundamentação.

Mas tal arguição não procede.

- 15.** Na verdade, a jurisdição do Tribunal de Contas abrange a fiscalização da legalidade e regularidade das receitas e das despesas públicas (artigo 1º, n.º 1, da LOPTC).

A fiscalização prévia tem por finalidade verificar se os atos, contratos ou outros instrumentos geradores de despesa ou representativos de responsabilidades financeiras diretas ou indiretas estão conforme às leis em vigor e se os respetivos encargos têm cabimento em verba orçamental própria (artigo 44º, n.º 1, da LOPTC).

Os poderes de cognição do Tribunal de Contas são poderes de plena jurisdição e não está dependente ou vinculado à qualificação jurídica dos factos ou à interpretação da lei efetuada noutras instâncias.

A fiscalização prévia incide sobre o próprio ato ou contrato, mas naturalmente sobre o respetivo procedimento de formação. E no procedimento de formação do contrato agora em causa a decisão de admissão da candidatura apresentada intempestivamente constitui um elemento fundamental.



Não podia pois o Tribunal *a quo* deixar de se debruçar sobre essa matéria, independentemente de a final concluir sobre a existência ou não de fundamentos para recusa de visto.

16. Sobre a falta de fundamentação na decisão recorrida por se terem ignorado as deliberações tomadas pela Comissão do PAEL, daí resultando também a nulidade da decisão do Tribunal *a quo*, para além do que consta nas conclusões e que acima se reproduziu, refere a dado passo a petição de recurso ³ que “[n]ão deixa (...) de ser juridicamente questionável que, existindo, por força da lei, um órgão próprio (CA) incumbido de dirigir a instrução do procedimento de análise relativo a todas as candidaturas (...) não tenham sido efetuadas, pelo Tribunal quaisquer diligências no sentido de verificar se, e em que termos, estas questões teriam sido analisadas pela CA”.

Não tem razão a recorrente. O Tribunal recorrido debruçou-se sobre a matéria relevante para exercício das competências de fiscalização prévia. E questionou expressamente a entidade agora recorrente sobre a entrada intempestiva do pedido de adesão ao PAEL⁴.

E a agora recorrente poderia então ter junto as atas, como agora fez para o Tribunal de recurso. Mas então não o fez⁵.

17. Não procedem pois as conclusões 1ª e 2ª das conclusões da petição de recurso.

II.C - Sobre a admissibilidade de candidatura ao PAEL apresentada fora do prazo legal

18. Para decidir sobre esta questão importa lembrar alguns aspetos da disciplina jurídica a que se subordinou o PAEL. Nessa revisitação desprezar-se-ão aspetos que não relevam neste processo ou que não importa expressamente referir. Como por exemplo todo o processado se inserir no programa II do PAEL.

19. Em primeiro lugar note-se que a disciplina do PAEL apoia-se originariamente no nº 10 do artigo 208º da Lei do Orçamento de Estado para 2012⁶ que previu:

³ Ver artigo 21º da petição.

⁴ Ver nº 2 do documento anexo ao ofício DECOP/UAT.2/192/2013, de 15 de janeiro de 2013, deste Tribunal.

⁵ Ver nº 2 do documento anexo ao ofício 222/PR/2013, de 22 de fevereiro de 2013, da Câmara Municipal de Tomar.

⁶ Lei n.º 64-B/2011, de 30 de Dezembro.



“A autorização de endividamento constante do artigo 95.º ⁷ pode, até ao limite de (euro) 1 000 000 000, ser utilizada para fazer face às necessidades de financiamento com regularização de dívidas a fornecedores, nos limites das possibilidades do exercício orçamental”.

- 20.** A Lei n.º 43/2012, de 28 de agosto, que criou o Programa de Apoio à Economia Local, com o objetivo de proceder à regularização do pagamento de dívidas dos municípios a fornecedores, remetendo para a anteriormente citada disposição legal, dizia no n.º 7 do seu artigo 1.º:

“Nos termos do n.º 10 do artigo 208.º da Lei do Orçamento do Estado para 2012, o fundo disponível para o financiamento do PAEL é de € 1 000 000 000”.

- 21.** Desta Lei n.º 43/2012 e da Portaria n.º 281-A/2012, de 14 de setembro, que a regulamentou e que aprovou e publicou em anexo o formulário de adesão ao PAEL, importa ainda destacar os seguintes aspetos:

- a) *“A adesão do município ao [PAEL] efetua-se através de pedido dirigido à Comissão, no prazo de 20 dias seguidos, após a publicação [de] (...) portaria”* (n.º 1 do artigo 5.º da lei);
- b) *“Caso a dotação prevista [de € 1 000 000] seja insuficiente para [a regularização do pagamento de dívidas dos municípios vencidas há mais de 90 dias, registadas na Direção -Geral das Autarquias Locais (DGAL) à data de 31 de março de 2012], é efetuado rateio entre os municípios (...)”,* acontecendo que *“[a]s regras do rateio (...) são definidas [em] portaria (...)”* (n.ºs 4 e 5 do artigo 3.º da lei);
- c) E a portaria veio a estabelecer em matéria de rateio que *“(...) caso a verba seja insuficiente para financiar todos os municípios aderentes, o rateio é efetuado proporcionalmente aos pagamentos em atraso do município a 31 de março de 2012, registados na DGAL”* (artigo 11.º da Portaria).

- 22.** Como resulta da matéria de facto que não foi contestada, o pedido de adesão ao PAEL formulado pelo Município de Tomar foi apresentado fora do prazo legalmente previsto.

⁷ Que dizia no seu n.º1: *“Para fazer face às necessidades de financiamento decorrentes da execução do Orçamento do Estado, incluindo os serviços e fundos dotados de autonomia administrativa e financeira, fica o Governo autorizado (...), a aumentar o endividamento líquido global directo, até ao montante máximo de (euro) 13 890 000 000”.*



23. Resultam do processado – da petição de recurso e do parecer do Ministério Público – três argumentos favoráveis à aceitação do pedido intempestivo:

- a) Aquele prazo é meramente ordenador ou disciplinador;
- b) Aquele prazo é de caducidade e a Administração renunciou a tal efeito, sendo para tal competente;
- c) É aceitável o não cumprimento do prazo face à *“complexidade e exigência associadas ao respetivo processo de candidatura, o reduzido prazo de que os respetivos órgãos autárquicos dispuseram (...) a excecionalidade da linha de crédito associada ao PAEL, vital para a redinamização das economias locais e, ainda, o facto do universo de municípios que terão incorrido nessa situação ser manifestamente reduzido, num total de dois”*.

24. O terceiro argumento é manifestamente improcedente. Admitir-se que por causa da complexidade do processo e face à excecionalidade do programa se pode aceitar a não observância do prazo – ademais incumprido só por dois municípios – mesmo que este prazo fosse meramente disciplinador, seria admitir que todos o poderiam violar. Seria pactuar com a indisciplina administrativa.

Vejamos os outros dois argumentos.

25. É óbvio que o prazo tem finalidades ordenadoras: lembre-se que o PAEL decorreu no âmbito da execução orçamental de 2012 e as entidades participantes no procedimento tinham prazos apertados para assegurar a sua intervenção e a finalização do programa. Na arquitetura do procedimento o prazo limite para adesão tinha pois um papel ordenador fundamental.

26. Mas o prazo não tinha somente um papel ordenador e disciplinador. Não tinha somente *“um intuito simples de assegurar a boa marcha interna do procedimento”*, como se afirma na petição de recurso.

Relembre-se que o legislador orçamental autorizou que, no ano de 2012, do montante a obter através de contração de dívida pelo Estado, 1.000 milhões de euros podiam destinar-se à regularização de dívidas a fornecedores.

Na sequência de tal autorização, o legislador ordinário criou o PAEL e estabeleceu que no caso de o montante de 1.000 milhões de euros não ser suficiente para a regularização do pagamento de dívidas dos municípios vencidas há mais de 90 dias, registadas na DGAL, em 31 de março de 2012, seria efetuado rateio entre os municípios, proporcionalmente aos pagamentos em atraso do município naquela data.



27. Isto é: o prazo de adesão definia o universo dos municípios que poderiam aceder a contratos de empréstimo com a finalidade do PAEL. No caso de nesse universo os montantes a cobrir fossem superiores ao limite estabelecido pelo legislador orçamental – 1.000 milhões de euros – cada um e todos os municípios desse universo veriam ser reduzidas as verbas a que poderiam aceder, através de rateio.

Em conclusão: o prazo e a sua observância colocavam todos os municípios numa situação de igualdade no acesso àquele programa e na distribuição das respetivas verbas. A inobservância do prazo e a aceitação dessa inobservância podem ter tido ou poderiam ter tido impacto negativo nos recursos disponibilizados a cada um e a todos os municípios que atempadamente se candidataram. Se não houvesse tal limite orçamental – e consequente previsão de rateio – a situação seria diferente.

Tratava-se pois de um prazo verdadeiramente perentório e extintivo ⁸, podendo mesmo dizer-se que se trata de um prazo cominatório ⁹, estabelecendo o momento até ao qual os municípios poderiam manifestar a sua adesão, constituindo e fechando o universo dos municípios dentro qual seriam distribuídos os recursos financeiros estabelecidos pelo legislador orçamental, em função das necessidades de pagamento a fornecedores, nos termos da lei, até ao montante legalmente fixado, e caso este fosse ultrapassado, seriam aqueles recursos repartidos por rateio, que seguindo uma regra de proporcionalidade, poderia ter impacto negativo ¹⁰ sobre cada um e todos os municípios.

28. É verdade que “*da admissão intempestiva não resultou a postergação do direito de adesão de qualquer outro Município*”. Mas também é verdade que por causa de tal admissão intempestiva os municípios cumpridores poderiam ter visto diminuídas as verbas disponibilizadas para suportar as suas dívidas a fornecedores.

29. Na sequência do que acabou de ser afirmado, note-se o seguinte: não se tratando verdadeiramente de um procedimento concursal, deve reconhecer-se que estamos perante um procedimento de concorrentes: os municípios que tendo dívidas a fornecedores nos termos legalmente previstos, concorriam à obtenção de um financiamento até ao limite legalmente fixado. Daí a importância da observância do princípio da igualdade.

Princípio da igualdade que o Estado e a sua Administração estão obrigados a observar e a fazer observar por força da Constituição da República: igualdade que

⁸ Vide Acórdão do STJ n.º 4/2012, de 21 de maio de 2012.

⁹ Vide a propósito, no âmbito do processo civil, Antunes Varela, J. Miguel Bezerra e Sampaio e Nora, *Manual de Processo Civil*, Coimbra Editora, Lda., 2ª edição, p.63.

¹⁰ Impacto negativo, pois poderia conduzir à diminuição do montante a que cada município concorrente poderia aceder.



Tribunal de Contas

supõe e exige tratamento igual de situações iguais e “*tratamento das situações não apenas como existem mas também como devem existir (acrescentando-se uma componente ativa ao princípio e fazendo da igualdade perante a lei uma verdadeira igualdade através da lei)*”.

“*Interessados no princípio são todos os portadores de interesses próprios em relação*”.

“*Não obstante o artigo 13º da Constituição (...) falar em igualdade dos cidadãos, é óbvio que o princípio não pode deixar de se projetar sobre as pessoas coletivas*”¹¹ e, portanto, entre Estado e autarquias locais.

30. E a propósito do princípio da igualdade, uma interrogação deve ser colocada: quantos municípios não terão apresentado pedido de adesão, precisamente, porque sendo o prazo exigente, não o conseguiram instruir atempadamente? A admissão de candidaturas intempestivas resultou pois numa eventual situação de favor, inaceitável face ao princípio da igualdade que se impunha respeitar.

Nesta perspetiva, houve pois violação do princípio da igualdade.

31. Reconhecendo-se que aquele prazo era de caducidade, não podia pois a Administração – a Comissão do PAEL – renunciar a ela, nos termos do n.º 1 do artigo 330.º do Código Civil, por não poder estar na sua disponibilidade, face ao princípio da igualdade que era necessário observar. Assim, ao contrário do que foi considerado na Comissão e que as atas refletem¹², **não se integrava na sua competência a possibilidade de admitir candidaturas intempestivas.**
32. Diga-se ainda que admitir as candidaturas tempestivas – se reunissem os demais requisitos legais – e não admitir as intempestivas constituía um poder vinculado da Administração, afastando o exercício de quaisquer poderes discricionários.
33. Aliás, sublinhe-se que a Comissão tinha poderes instrutórios e não decisórios, como resulta do n.º 2 do artigo 4º e do n.º 3 do artigo 5º da Lei n.º 43/2102:
- a) “*A Comissão tem por missão dirigir a instrução do procedimento, incluindo a preparação da decisão final, e a elaboração da proposta de contrato entre o Estado e o município aderente*”;

¹¹ Vide Jorge Miranda e Rui Tavares, Constituição Portuguesa Anotada, Coimbra Editora, 2005, anotações ao artigo 13º, p. 121.

¹² Vide acima alínea c) do n.º 10.



b) “A decisão final é tomada por despacho dos membros do Governo responsáveis pela área das finanças e das autarquias locais, sob proposta da Comissão”.

34. E se, como dissemos, ocorreu violação do princípio da igualdade, na medida em que a caducidade resultante daquele prazo, legalmente fixado – a ser observado por todos municípios concorrentes ao PAEL - não podia ser superada por decisão da Administração, ocorreu igualmente violação do princípio da legalidade.

35. Assim, ao avaliar aquela decisão, deveremos adotar várias perspetivas ou abordagens complementares: por um lado aquela decisão violou a lei – o disposto no n° 1 do artigo 5° da Lei n° 43/2012; por outro, foi tomada por órgão ultrapassando a sua competência, pois não estava na disponibilidade da Comissão admitir adesões intempestivas; e, finalmente, com desrespeito pelos princípios da igualdade e da legalidade.

36. A deliberação de admissão de candidaturas intempestivas padece pois daqueles vícios. Importa ver agora a sanção ou sanções previstas pela lei.

Há que determinar qual o regime jurídico em cujo quadro se poderão apurar tais consequências.

Como já se referiu inúmeras vezes, o procedimento subordina-se ao estabelecido na Lei n° 43/2012. Contudo, nesta não é possível encontrar solução para tal questão.

37. Ora, o procedimento subordina-se igualmente ao Código do Procedimento Administrativo (CPA), pelas razões que a seguir se invocam.

Pese embora a redação do artigo 2° do CPA pudesse significar que este código se aplicava exclusivamente às “*relações com os particulares*”, é completamente pacífico na doutrina que, nomeadamente, a sua disciplina relativa à marcha dos procedimentos – a constante da sua Parte III – também é aplicável nas relações entre as Administrações Públicas, “*sejam as comuns (em que uma delas se apresenta como qualquer administrado) sejam as (...) inter-orgânicas (ou inter-administrativas), próprias das relações entre entes e órgãos administrativos*”¹³.

A disciplina procedimental do Código aplica-se supletivamente nas relações inter-orgânicas, “*sempre que respeite a órgãos ou entes com competência ou atribuições*”

¹³ Vide Mário Esteves Oliveira et al., Código do Procedimento Administrativo Comentado, Almedina, 2ª edição e 8ª reimpressão da edição de 1997, p. 290.



Tribunal de Contas

autónomas, próprias (...) e desde que a lei, de algum modo (...) haja procedimentalizado (...) a respetiva relação”¹⁴.

Ora, tal procedimentalização ocorreu no caso, por via da Lei nº 43/2012 e Portaria nº 281-A/2012, de 14 de setembro, que a regulamentou. O CPA é pois “*lei supletiva relativamente a procedimentos especialmente regulados*”¹⁵.

E é-o no presente caso, por força dos nºs 5, 6 e 7 do artigo 2º do CPA ¹⁶.

38. Estamos portanto perante uma relação inter-administrativa, originando um procedimento público – originado por um ente público, no exercício de uma competência jurídico-administrativa: o Município de Tomar – subordinado supletivamente à disciplina procedimental do CPA.
39. Note-se ainda que estamos perante um procedimento dependente de hetero-iniciativa, em que o ato de iniciativa pertence a um ente público diferente do que decidirá.

*“[A] distinção entre procedimentos de auto e de hétero-iniciativa tem uma significativa projeção no que concerne, além do mais, ao exercício da competência por parte do órgão a quem cabe a respetiva decisão: (...) nos procedimentos de hetero-iniciativa, a competência administrativa não pode ser exercida, em regra, sem a prática do ato de iniciativa (que funciona assim, como **pressuposto inultrapassável da validade ou eficácia do exercício dessa competência e do ato em que ela se traduzir**)”.*¹⁷

Nos procedimentos de hétero-iniciativa, **o ato propulsor constitui pois um elemento essencial do procedimento e as decisões que sobre ele se tomam também.**

40. O pedido de adesão apresentado pelo Município de Tomar constituiu, nos termos do artigo 5º da Lei nº 43/2012, o ato de iniciativa do procedimento de formação do contrato depois celebrado.

Constitui pois um elemento essencial do procedimento e do contrato que, por ele, se formará.

¹⁴ Vide Mário Esteves Oliveira et al., op. cit., p. 291.

¹⁵ António Francisco de Sousa, Código do Procedimento Administrativo Anotado, Lisboa, 1993, p. 49.

¹⁶ Vide a propósito Mário Esteves Oliveira et al., Código do Procedimento Administrativo Comentado, Almedina, 2ª edição, nota XVIII ao artigo 2º, p. 78 e 79.

¹⁷ Vide Mário Esteves Oliveira et al., Código do Procedimento Administrativo Comentado, Almedina, 2ª edição e 8ª reimpressão da edição de 1997, p. 295. Negritos nossos.



A tal pedido deve ser aplicada supletivamente a disciplina do requerimento constante do CPA, nomeadamente no seu artigo 54º e 74º e seguintes.

41. Tal pedido tinha pois um efeito jurídico propulsivo que “*constitui a Administração no dever de proceder (não apenas de responder, informar ou encaminhar), instaurando-se uma relação jurídico-administrativa procedimental*”¹⁸ entre o Município e o Estado.

Essa obrigação implicava para o Estado “*uma decisão prévia e provisória sobre o preenchimento dos pressupostos procedimentais (competência, legitimidade do requerente, **tempetividade**¹⁹, e inteligibilidade do pedido, bem como a atualidade do direito ou interesse que se pretende exercer)*”²⁰.

Ora tal decisão foi tomada, aceitando-se a intempestividade do pedido, em desrespeito pela lei.

42. Voltemos à questão antes colocada, mas agora já centrada na disciplina do CPA: sendo a decisão de admissão ilegal que consequências se devem então retirar daquele código?
43. Como se sabe o regime regra sancionatório estabelecido pelo CPA é o da anulabilidade dos atos administrativos: “*a regra no Direito Administrativo português é de que todo o ato administrativo inválido é anulável; só excecionalmente é que o ato inválido é nulo*”²¹.

“*É preciso, contudo, dizer que o Código, mantendo a nulidade como a sanção excecional que sempre tem sido no nosso direito administrativo, alargou muito o campo da sua aplicação, não apenas por prever mais espécies ou casos específicos de nulidade, mas também por prever a sua aplicação mediante cláusula geral. Ou seja, deixou de haver apenas casos de nulidade por determinação legal (do Código lei avulsa) e passou a havê-los também por natureza*”²².

44. A decisão de admissão violou o disposto no nº 1 do artigo 5º da Lei nº 43/2012.

¹⁸ Vide Mário Esteves Oliveira et al., Código do Procedimento Administrativo Comentado, Almedina, 2ª edição e 8ª reimpressão da edição de 1997, p. 299.

¹⁹ Negrito nosso.

²⁰ Vide Mário Esteves Oliveira et al., op. cit., p. 299.

²¹ Vide Diogo Freitas do Amaral, Curso de Direito Administrativo, Almedina, 2003, volume II, p.408.

²² Vide Mário Esteves Oliveira et al., op. cit., p. 641.



Em matéria de tempestividade dos pedidos de adesão, como se viu, a Comissão exercia poderes vinculados.

Ora, “[o] vício de violação de lei produz-se normalmente quando, **no exercício de poderes vinculados**, a Administração decida coisa diversa do que a lei estabelece”²³. O que foi o caso.

Ocorreu pois vício de violação de lei.

Qual a sanção para este vício, no caso concreto?

45. Tratando-se de:

- a) Um procedimento sujeito à sua disciplina específica e supletivamente à constante do CPA, com observância dos princípios da legalidade e da igualdade;
- b) Um procedimento de concorrentes;
- c) Um procedimento sujeito a hétero-iniciativa, em que o pedido de adesão constitui um elemento essencial;
- d) Um pedido de adesão que tinha de ser apresentado dentro de um prazo;
- e) Um prazo com natureza perentória, extintiva e cominatória;
- f) Uma decisão vinculada quanto à admissão (ou de não admissão) dos pedidos, em função da sua tempestividade,

a falta de pedido tempestivo de adesão ao PAEL constitui falta de um elemento essencial da decisão de admissão.

46. Nos termos do nº 1 do artigo 133º do CPA, “[s]ão nulos os atos a que falte qualquer dos elementos essenciais ou para os quais a lei comine expressamente essa forma de invalidade”.

““Elementos essenciais”, no sentido do nº 1 do artº 133º do CPA – cuja falta determina a nulidade do ato administrativo – [são], pois, **todos aqueles que se ligam a momentos ou aspetos legalmente decisivos e graves dos atos administrativos**”²⁴.

“Elemento essencial do ato deve considerar-se também, **nos procedimentos de participação concorrente** (como os procedimentos concursais), **a existência de requerimento ou pretensão tempestiva dos interessados**”²⁵.

²³ Vide Diogo Freitas do Amaral, op. cit., volume II, p.391.

²⁴ Vide Mário Esteves Oliveira et al., Código do Procedimento Administrativo Comentado, Almedina, 1995, VOL. II, p. 151. Negritos nossos.



47. A decisão de admissão de pedido de adesão ao PAEL apresentado fora do prazo está pois ferida do vício de violação de lei sancionado com a nulidade.

Ainda nos termos do n.º 1 do artigo 283.º do CCP ²⁶ “[o]s contratos são nulos se a nulidade do ato procedimental em que tenha assentado a sua celebração tenha sido judicialmente declarada ou possa ainda sê-lo”.

48. Nos termos da alínea a) do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC, a nulidade é fundamento de recusa de visto.

49. Não procede pois a conclusão 3.ª da petição de recurso.

II.D - Sobre a maioria necessária para a deliberação da Assembleia Municipal

50. Outra questão que precisa de ser dilucidada na presente decisão é a de saber qual a maioria necessária para que a Assembleia Municipal de Tomar pudesse deliberar validamente sobre o pedido de adesão ao PAEL, o Plano de Ajustamento Financeiro e conseqüente celebração de contrato de empréstimo.

51. Como se viu a Assembleia Municipal de Tomar tomou tal decisão por maioria simples. Como se viu também, a decisão recorrida considerou ser necessária a maioria absoluta.

Os argumentos a favor de cada uma dessas posições foram bastamente expostos no processo e constam, nos seus aspetos essenciais, de pontos anteriores desta decisão.

52. A argumentação defensora de que era necessária somente uma maioria simples apoia-se na consideração de que **a Lei n.º 43/2012, não exigindo uma maioria absoluta, remete para a solução constante no regime relativo ao funcionamento dos órgãos das autarquias locais (LAL²⁷), não podendo aplicar-se a solução constante na LFL²⁸**. Nesse sentido, como se viu, disse-se:

²⁵ Vide Mário Esteves Oliveira et al., Código do Procedimento Administrativo Comentado, Almedina, 2.ª edição e 8.ª reimpressão da edição de 1997, p. 642. Negritos nossos.

²⁶ Código dos Contratos Públicos aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, retificado pela Declaração de Retificação n.º 18-A/2008, de 28 de março e alterado pela Lei n.º 59/2008, de 11 de setembro, pelos Decretos-Lei n.ºs 223/2008, de 11 de setembro, 278/2009, de 2 de outubro, pela Lei n.º 3/2010, de 27 de abril, pela Lei n.º 3/2010, de 27 de abril, pelo Decreto-Lei n.º 131/2010, de 14 de dezembro, pela Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro, e pelo Decreto-Lei n.º 149/2012, de 12 de julho.

²⁷ Lei das Autarquias Locais: Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, alterada pelas Leis n.ºs 5-A/2002, de 11 de Janeiro, e 67/2007, de 31 de Dezembro.

²⁸ Lei das Finanças Locais: Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro, alterada pelas Leis n.ºs 22-A/2007, de 29 de junho, 67-A/2007, de 31 de dezembro, 3-B/2010, de 28 de abril, 64-B/2011, de 30 de dezembro, e 22/2012, de 30 de maio.



- a) “[O] disposto no n.º 2 do artigo 7.º da Lei n.º 43/2012, de 28 de Agosto que - ao afastar nesta matéria a Lei das Finanças Locais - chama à colação o regime geral que enquadra as competências e funcionamento dos órgãos dos Municípios (a Lei n.º 169/99, de 18 de Março), disciplina que, no n.º 2 do seu artigo 89.º prescreve a regra da maioria simples”;
- b) “[N]ão exigindo a Lei n.º 43/2012 uma maioria qualificada, opera a **regra supletiva da maioria simples ou relativa**, por força do disposto nos artigos 116º n.º 3 da Constituição e 89º n.º 2 da LAL (na redação então vigente)”.

53. Note-se pois que os argumentos favoráveis à adoção da maioria simples, que a petição de recurso sufraga, assentam no reconhecimento de que não basta a interpretação da Lei nº 43/2012, sendo necessário descortinar qual a solução resultante de outros regimes jurídicos e, afastando o regime da LFL, adotam a solução da LAL.

54. Relevam também nos argumentos favoráveis à suficiência de uma maioria simples para validade da deliberação as seguintes considerações:

- a) “A Lei nº 43/2012 (...) estabeleceu um regime de caráter excepcional e transitório”. “A Lei nº 43/2012 – e respetiva regulamentação – são, assumidamente, apresentadas pelo legislador como um regime de exceção (...)”. “É um programa que pretende reforçar a sua natureza excepcional face à disciplina da Lei das Finanças Locais (...)”. “E é nesta ordem de razões – na natureza do Programa e na excepcionalidade de toda a disciplina jurídica que o acolhe – que o ora recorrente entende que deveria fundar-se o Acórdão recorrido (...)”²⁹;
- b) “A Lei n.º 43/2012, verdadeira lei especial, regula expressamente a intervenção dos órgãos municipais no processo de celebração dos contratos de empréstimo do PAEL, sem contudo estabelecer qualquer maioria de aprovação no procedimento deliberativo na assembleia municipal”³⁰.

55. Para decidir sobre esta questão impõe-se lembrar alguns aspetos do regime aplicável³¹.

Refere o nº 2 do artigo 5º da Lei nº 43/2012 que “[o] pedido de adesão [ao PAEL] é acompanhado do Plano de Ajustamento Financeiro, adiante abreviadamente

²⁹ Vide artigos 1º a 4º e também 42º e 43º da petição.

³⁰ Vide parecer do Ministério Público.

³¹ Negritos da nossa responsabilidade.



designado por Plano, aprovado pela assembleia municipal, sob proposta da câmara municipal (...)”.

O nº 1 do artigo 7º da lei vem repetir que “*o Plano é aprovado pela assembleia municipal, sob proposta da câmara municipal*” e o nº2 do mesmo artigo acrescenta que “*a deliberação da assembleia municipal deve incluir a autorização expressa para a contratação de um empréstimo de médio e longo prazos até ao limite máximo dos pagamentos em atraso constantes da lista dos pagamentos que integra o referido Plano*”.

Relembre-se igualmente que o artigo 6º da mesma lei veio desenvolver o regime a que se deve subordinar o Plano, dizendo designadamente:

“1 - O Plano tem uma duração equivalente à do empréstimo a conceder pelo Estado, devendo conter um conjunto de medidas específicas e quantificadas, que evidenciem o restabelecimento da situação financeira do município, tendo em conta os seguintes objetivos:

- a) Redução e racionalização da despesa corrente e de capital;*
- b) Existência de regulamentos de controlo interno;*
- c) Otimização da receita própria;*
- d) Intensificação do ajustamento municipal nos primeiros cinco anos de vigência do PAEL”.*

56. Considera-se que se deve atender ainda às seguintes disposições legais e regulamentares ³²:

- a) “O limite legal de endividamento de médio e longo prazos não prejudica a contração de empréstimos ao abrigo da presente lei” ³³;*
- b) “A celebração do contrato de empréstimo previsto no n.º 3 não pode conduzir ao aumento do endividamento líquido do município conforme estabelecido na Lei das Finanças Locais, aprovada pela Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro, alterada pelas Leis n.ºs 22-A/2007, de 29 de junho, 67-A/2007, de 31 de dezembro, 3-B/2010, de 28 de abril, 64-B/2011, de 30 de dezembro, e 22/2012, de 30 de maio” ³⁴;*
- c) “Os Planos dos municípios que integrem o Programa I devem **respeitar ainda as (...) [r]estantes medidas previstas no artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 38/2008, de 7 de março (densifica as regras referentes aos regimes de saneamento e de reequilíbrio financeiro municipal, bem como do Fundo***

³² Negritos da nossa responsabilidade.

³³ Nº 4 do artigo 1º da Lei nº 43/2012.

³⁴ Nº 5 do artigo 1º da Lei nº 43/2012.



- de Regularização Municipal, previstos na Lei das Finanças Locais), alterado pelo Decreto-Lei n.º 120/2012, de 19 de junho”³⁵;*
- d) *“Os municípios que integrem o Programa I ficam ainda obrigados a cumprir, com as devidas adaptações, as obrigações previstas na subalínea ii) da alínea d) do n.º 1 e nos n.ºs 2 e 3 do artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 38/2008, de 7 de março”³⁶;*
- e) *“Em caso de incumprimento de qualquer prestação do serviço da dívida do contrato de empréstimo, e pelo valor das prestações em atraso, independentemente dos limites previstos na Lei das Finanças Locais, a DGAL procede à retenção da receita não consignada proveniente das transferências do Orçamento do Estado e a Autoridade Tributária e Aduaneira (AT) à retenção de outras receitas de natureza fiscal, mediante comunicação da DGTF”³⁷;*
- f) *“No Programa II, o Plano a apresentar (...) [pelos] municípios que se encontrem em desequilíbrio conjuntural apurado a 31 de dezembro de 2011, o Plano deve conter medidas adicionais de redução e contenção da despesa, bem como de otimização da receita, designadamente as resultantes das medidas previstas nas alíneas b) e c) do n.º 2 do artigo 6.º da Lei n.º 43/2012, de 28 de agosto”³⁸;*
- g) *“Caso o município aderente se encontre em violação dos limites de endividamento previstos na Lei das Finanças Locais, deve o mesmo apresentar a calendarização da redução anual do endividamento até serem cumpridos aqueles limites num âmbito temporal máximo equivalente ao do Programa”³⁹;*
- h) *“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”⁴⁰;*
- i) *“Os municípios que se encontrem em situação de desequilíbrio financeiro estrutural ou de rutura financeira são sujeitos a um plano de reestruturação financeira” sendo aquela situação “declarada pela assembleia municipal, sob proposta da câmara municipal” e, então, “o município submete à aprovação do Ministro das Finanças e do ministro que tutela as autarquias locais um plano de reequilíbrio financeiro” que*

³⁵ Alínea d) do 2 do artigo 6º da Lei nº 43/2012.

³⁶ Nº 2 do artigo 10º da Lei nº 43/2012.

³⁷ Nº 2 do artigo 11º da Lei nº 43/2012

³⁸ Nº 2 do artigo 7º da portaria nº 281-A/2012, de 14 de setembro.

³⁹ Nº 3 do artigo 7º da portaria nº 281-A/2012, de 14 de setembro.

⁴⁰ Nº 2 do artigo 40º da LFL.



depois de aprovado “*autoriza a celebração do contrato de reequilíbrio financeiro entre o município e uma instituição de crédito*”⁴¹.

57. De todas estas disposições legais, resulta que a Lei nº 43/2012 integra uma disciplina financeira que desenvolve, transitoriamente e para uma finalidade particular – o pagamento de dívidas a fornecedores – o regime constante da LFL. É claro que a Lei nº 43/2012 não rompe com a LFL: antes adapta a disciplina da LFL, integra-a, desenvolve-a, articula-se com ela, para uma finalidade particular e transitória.

58. A Lei nº 43/2012 é verdadeiramente um regime especial temporário relativamente ao regime geral das finanças locais que só em dois aspetos consagra soluções excecionais:

- a) Ao permitir a contração de empréstimos pelos municípios com a finalidade de procederem ao pagamento de dívidas aos fornecedores;
- b) Ao admitir que a celebração de tais contratos de empréstimo não seja prejudicada pelo limite legal de endividamento de médio e longo prazos.

Nesse sentido se deve interpretar o preâmbulo da Portaria nº 281-A/2012, de 14 de setembro quando diz que a lei “*estabelece um regime excepcional e transitório de concessão de crédito aos municípios*”.

59. A propósito, lembre-se que norma geral é a que “*constitui o regime-regra do tipo de relações que regula*”, a norma especial “*consagra um regime que, não se encontrando em oposição ao regime geral, tem, em relação a este, certas particularidades, conformes com o setor específico de relações a que se aplica*” e a norma excepcional é a que “*regula um setor particular de relações, de forma oposta àquela que genericamente vigora para o conjunto das relações do mesmo género*”⁴².

Atente-se contudo que se as “*normas especiais se configuram muito frequentemente como desenvolvimentos destinados a concretizar (...) princípios gerais ou complementos deles*”, “*não está excluído que se apresentem, em um ou outro ponto, como desvio ou derrogação aos princípios gerais*”⁴³.

60. Com exceção dos aspetos referidos acima no nº 58, em tudo o mais, a disciplina da Lei nº 43/2012 segue ou adapta a disciplina geral. Destaque-se em especial: a

⁴¹ N.ºs 1, 2, 4 e 5 do artigo 41.º da LFL.

⁴² Vide Ana Prata, *Dicionário Jurídico*, 4ª edição, Almedina, p.793. No mesmo sentido vide também J. Batista Machado, *Introdução ao Direito e ao Discurso Legitimador*, Livraria Almedina, 1983, p. 94 e ss., e Nuno Sá Gomes, *Introdução ao Estudo do Direito*, JVS, Lisboa, 2001, p. 133 e ss,

⁴³ Vide José Dias Marques, *Introdução ao Estudo do Direito*, 2ª edição, Livraria Petrony, p. 321.



celebração do contrato de empréstimo não pode conduzir ao aumento do endividamento líquido do município e o produto do contrato passa a contar – melhor dizendo: continua a contar – para o cálculo do endividamento líquido e do endividamento de médio e longo prazo.

61. Estas constatações conduzem-nos a considerar que naquilo que a Lei nº 43/2012 não regula, há que procurar resposta no regime geral com o qual esta lei especial tem particular relação: a LFL.
62. Sublinhe-se um outro aspeto que as disposições antes indicadas anunciam e que confirmam a justeza da conclusão agora indicada: a contração de empréstimo ao abrigo deste regime especial está intimamente associado à aprovação de um plano de restabelecimento da situação financeira do município. Não se trata somente de um regime autorizador de contração de empréstimos pelos municípios para pagamento de dívidas. Trata-se de um regime que autorizando tal contração a associa à gestão financeira futura do município visando o seu equilíbrio. Nesse aspeto, aproxima-se este regime do constante da LFL para os casos de desequilíbrio financeiro conjuntural ou estrutural dos municípios. E esta aproximação vai ao ponto de, como se viu, em todos estes casos se prever a existência de planos de saneamento ou de reequilíbrio ou de ajustamento financeiro.

E esta aproximação é claramente vincada em normas constantes da Lei nº 43/2012: vejam-se as acima indicadas no nº 55 e nas alíneas c), d) e f) do nº 56.

Nesse sentido se deve visitar de novo o preâmbulo da Portaria nº 281-A/2012, de 14 de setembro onde se diz que a lei “*estabelece um regime excecional e transitório de concessão de crédito aos municípios, permitindo a execução de um plano de ajustamento financeiro municipal para a concretização de um cenário de equilíbrio financeiro*”.

63. Pese embora as denominações e qualificações jurídicas serem diferentes, há que atender que a realidade é só uma: isto é, um mesmo município aderente ao PAEL que esteja em situação de desequilíbrio conjuntural ou estrutural há de ter um plano de ajustamento – imposto pela Lei nº 43/2012 – que seja consentâneo, ou coerente, ou idêntico ao plano de saneamento ou de reequilíbrio, imposto pela LFL e legislação de desenvolvimento.

E se estes planos deviam ser objeto de aprovação pelas assembleias municipais, por maioria fixada nos termos da LFL, por que razões aquele – o de ajustamento – sendo com eles coerente, consentâneo ou mesmo idêntico há-de ser aprovado por maioria fixada noutros termos e com outros fundamentos? Nenhuma. Mais: é mesmo necessário que a maioria seja a mesma, pois só assim se assegurará a coerência entre



os vários planos de saneamento financeiro previstos pela lei. Admitir que a solução pudesse ser outra abriria a porta a soluções contraditórias que claramente o legislador não poderia admitir e a lei não suporta.

64. Porque a Lei nº 43/2013 estabelece um regime que claramente se insere no domínio da gestão das finanças locais; porque se traduz num regime especial relativamente ao regime geral das finanças locais, para ele remetendo expressa ou implicitamente inúmeras vezes, com as duas exceções acima referidas; porque há bastas razões que militam a favor da coerência das soluções consagradas na Lei nº 43/2012 e na LFL e respetiva legislação de desenvolvimento, há-de concluir-se pois que a dilucidação sobre qual a maioria necessária para aprovação da adesão ao PAEL, do plano de ajustamento associado e do contrato de empréstimo consequente, tem de procurar-se, em primeiro lugar, na LFL.
65. Estabelece o nº 8 do artigo 38º da LFL que *“[s]empre que os efeitos da celebração de um contrato de empréstimo se mantenham ao longo de dois ou mais mandatos, deve aquele ser objeto de aprovação por maioria absoluta dos membros da assembleia municipal em efetividade de funções”*.

As razões justificativas de tal solução que afasta o regime geral da LAL são evidentes. Tratando-se de contratos que condicionam a gestão da autarquia por períodos temporais alargados justifica-se que a sua aprovação conte com o maior apoio possível no órgão que diretamente representa os municípios. Tratando-se de contratos com tais horizontes temporais – com maturidades superiores a 10 anos, podendo chegar a 20 anos – devem estar subordinados ao princípio da equidade intergeracional que, nos termos do nº 3 do artigo 4º da LFL, é *“relativo à distribuição de benefícios e custos entre gerações”* e *“implica a apreciação nesse plano da incidência orçamental (...) [d]os encargos com os passivos financeiros da autarquia local”* e *“[d]os encargos explícitos e implícitos em parcerias público-privadas, concessões e demais compromissos financeiros de carácter plurianual”*.

66. Ora, o presente contrato – o sujeito a fiscalização prévia – prevê o reembolso do empréstimo de 2013 a 2026. Portanto as razões justificativas da solução constante da LFL procedem igualmente no presente caso.
67. A alegação feita na petição de recurso de que a disciplina constante da LFL para a celebração de contratos de empréstimo se aplica exclusivamente a contratos com entidades bancárias não tem qualquer fundamento. É verdade que a LFL tem disposições que se aplicam exclusivamente a tais contratos. Mas nada na LFL permite concluir que a sua disciplina, em todos os demais aspectos, se destine exclusivamente a eles. Efetivamente no presente caso trata-se dum contrato celebrado entre entes administrativos: uma autarquia local e o Estado. Contudo deve referir-se



que os contratos ao abrigo do PAEL não são os únicos instrumentos contratuais disciplinando empréstimos celebrados entre entidades administrativas e nunca se pôs em causa a aplicação nestes casos da LFL. Os contratos inter-administrativos que consubstanciam empréstimos continuam a inserir-se no domínio das finanças locais devendo obedecer à disciplina da lei que as rege: a LFL.

- 68.** A deliberação da Assembleia Municipal de Tomar que aprovou a adesão ao PAEL, o Plano de Ajustamento Financeiro e a celebração do consequente contrato de empréstimo não respeitou pois a maioria fixada no nº 8 do artigo 38º da LFL: a maioria absoluta.

Ora a alínea g) do nº 2 do artigo 132º do Código do Procedimento Administrativo estabelece que são nulas “[as] deliberações de órgãos colegiais que forem tomadas (...) com inobservância do quórum ou da maioria legalmente exigidos”.

E como já se indicou, nos termos do nº 1 do artigo 283º do CCP “[o]s contratos são nulos se a nulidade do ato procedimental em que tenha assentado a sua celebração tenha sido judicialmente declarada ou possa ainda sê-lo”.

- 69.** Como já acima se recordou, nos termos da alínea a) do nº 3 do artigo 44º da LOPTC, a nulidade é fundamento de recusa de visto.
- 70.** Não procede pois a conclusão 4ª da petição de recurso.

II.E – Conclusão

- 71.** Perante tudo o que foi dito, e em particular nos nºs 45 a 48, 68 e 69, concorda-se com o decidido pelo Tribunal recorrido, nos seus aspectos essenciais: no reconhecimento de que ocorreu violação da lei na admissão do pedido intempestivo de adesão ao PAEL e na deliberação da Assembleia Municipal, tomada por maioria simples, que aprovou tal adesão.
- 72.** Há pois fundamentos para manter a decisão recorrida de recusa de visto, mas nos termos da alínea a) do nº 3 do artigo 44º da LOPTC.
- 73.** Contudo, a admissão da candidatura e consequente celebração do contrato, com violação da lei, não é neutra em termos de resultados financeiros do procedimento, face à alternativa legalmente conforme de não admissão e de não celebração do contrato.

Mais: a admissão da candidatura intempestiva poderia ter produzido alteração de resultados financeiros nos demais contratos celebrados em execução do PAEL, face



Tribunal de Contas

ao limite financeiro fixado na Lei do Orçamento de Estado de 2012 e na Lei n° 43/2012 e aos mecanismos de rateio previstos.

74. Ora, a alteração de resultados financeiros constitui também fundamento de recusa de visto nos termos da alínea c) do n° 3 do artigo 44° da LOPTC. Relembre-se que na previsão desta norma se refere “*ilegalidade que altere ou possa alterar o respetivo resultado financeiro*”.

Pode pois também invocar-se para manutenção da decisão recorrida de recusa de visto, a referida alínea c) do n° 3 do artigo 44° da LOPTC.

III – DECISÃO

75. Nos termos e com os fundamentos expostos, acordam os juízes, em plenário da 1ª Secção, em manter a recusa de visto ao contrato, nos termos das alíneas a) e c) do n° 3 do artigo 44° da LOPTC.

76. Mais decidem formular os seguintes alertas:

- a) À Câmara Municipal e Assembleia Municipal de Tomar, para que em futuros procedimentos deem cumprimento rigoroso aos prazos legalmente fixados para apresentação de candidaturas a programas de natureza idêntica ao PAEL e às normas legais relativas à maioria necessária à tomada de deliberações;
- b) Ao Ministério das Finanças e aos serviços cujos representantes integravam a Comissão de Análise do PAEL – a DGAL, a DGO e a DGTF – para que em futuros procedimentos de natureza idêntica aos que decorreram no âmbito do PAEL não admitam candidaturas que não observem os prazos legalmente fixados.

77. Ainda decidem fixar emolumentos nos termos da alínea b) do n° 1 do artigo 16° do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas ⁴⁴.

Lisboa, 18 de fevereiro de 2014

Os Juízes Conselheiros,

(João Figueiredo - Relator)

⁴⁴ Aprovado pelo Decreto-Lei n° 66/96, de 31 de maio, com as alterações introduzidas pela Lei n° 139/99, de 28 de agosto, e pela Lei n° 3-B/00, de 4 de abril.



Tribunal de Contas

(Ernesto Luís Laurentino da Cunha)

(António Augusto Santos Carvalho)

Estive presente

O Procurador-Geral-Adjunto,

(José Vicente)