



Tribunal de Contas

ACORDÃO N.º 2/2017 – 1ª SECÇÃO/PL
Recurso nº 15/2016-RO-1ª S
Sessão – 24/01/2017

Sumário

1. Em ambos os sucessivos regimes legais – LFL e RFALEI -, os empréstimos para saneamento financeiro destinam-se a acorrer a situações de “desequilíbrio financeiro conjuntural” dos municípios, visando “a reprogramação da dívida e a consolidação de passivos financeiros”, exigindo que “o resultado da operação não aumente o endividamento líquido dos municípios” e obrigando os órgãos executivos municipais, durante o período do empréstimo, a determinadas obrigações, nomeadamente “cumprir o plano de saneamento financeiro” e “não celebrar novos empréstimos de saneamento financeiro”.
2. O objetivo do legislador, com qualquer um dos referidos regimes legais, foi, claramente, o de não viabilizar a celebração de “novos” empréstimos de saneamento financeiro, no período de vigência e execução dum empréstimo de saneamento financeiro.
3. O RFALEI é uma continuidade, em termos de enquadramento e disciplina, do anterior regime financeiro dos municípios e freguesias – LFL -, caracterizando-se até por uma maior exigência de rigor, nomeadamente quanto à autonomia financeira e estabilidade orçamental.
4. O contrato de empréstimo sujeito a visto prévio é legalmente inadmissível por, ao tempo da sua contratualização, vigorar e estar em execução um outro empréstimo de saneamento financeiro e a lei - quer o art.º 40º, nº 4, al. b), da LFL quer o artigo 59º, nº 5, al. b) do RFALEI - não permitir a celebração de novos empréstimos de saneamento financeiro, durante a vigência de anterior.
5. São nulas as deliberações da Câmara Municipal e da Assembleia Municipal que autorizem a realização de despesas não permitidas por lei, designadamente a assunção subjacente, «in casu», das obrigações de despesa de reembolso do capital e do pagamento de juros e outros encargos bancários emergentes do contrato de



Tribunal de Contas

empréstimo celebrado - artigo 4º, nº 2 do RFALEI e artigo 59º, nº 2, alínea c), da Lei nº 75/2013 de 12.09.

6. A violação daquelas normas financeiras e a nulidade das descritas deliberações dos órgãos das autarquias constituem fundamento de recusa de visto ao contrato em causa, nos termos do art.º 44º, nº 3, alíneas a) e b), da LOPTC.
7. A interpretação do art.º 86º do RFALEI, “no sentido de que na vigência da Lei 73/2013, de 15/01, fica afastada a possibilidade dos Municípios recorrerem a saneamento financeiro, quando exista plano de saneamento financeiro aprovado ao abrigo de lei anterior” não sofre de inconstitucionalidade, não violando os princípios constitucionais da igualdade, da segurança jurídica e da proteção da confiança dos cidadãos.

FISCALIZAÇÃO PRÉVIA – CONTRATO DE EMPRÉSTIMO – MUNICÍPIO – NORMA FINANCEIRA – NULIDADE – RECUSA DE VISTO – INCONSTITUCIONALIDADE

Conselheiro Relator: António Francisco Martins



Transitado em julgado em 9-02-2017

Acórdão n.º 2/2017-1.ª S/PL

Recurso n.º 15/2016-RO-1.ª S

Recorrente: Município de Montemor-o-Velho

*

Acordam os Juizes do Tribunal de Contas, em plenário da 1.ª Secção:

I – Relatório

1. Notificado do acórdão n.º 14/2016, da 1.ª Secção, de 25.10.2016¹, que recusou o visto ao contrato de empréstimo celebrado em 14.07.2016 com a Caixa Geral de Depósitos, no valor de € 19.091.064,64 e para vigorar durante 168 meses, veio o recorrente interpor recurso para o plenário da 1.ª Secção, pedindo que seja “declarada a nulidade do Acórdão de que se recorre, substituindo-o por outro, ou a não ser o caso, a deferir em qualquer circunstância a pretensão do recorrente, isto é a conceder-lhe o requerido visto”.

2. Termina as alegações apresentadas com as seguintes conclusões, que se transcrevem:

1ª - Ao contrato celebrado entre o Município de Montemor-o-Velho e a Caixa Geral de Depósitos, submetido a fiscalização prévia no âmbito do Saneamento Financeiro, foi recusado o visto. Por se considerar que tal decisão padece de evidente falta de fundamentação em matéria de facto e de direito, apresenta-se o presente recurso ordinário;

2ª - Entendeu o TC que foram violados:

- Os princípios da estabilidade orçamental e da equidade intergeracional, previstos nos artigos 4.º, 5.º e 9.º da Lei n.º 73/2013, de 03/09 (abreviadamente RFALEI) e, antes, vertidos no art.º 4.º, da Lei n.º 2/2007, de 15/01, aqui convocável por força do art.º 86.º, daquele primeiro diploma legal.

- O princípio da legalidade, pois assenta em deliberações da Assembleia Municipal e da Câmara Municipal tomadas em 30/06/2016 e 11/06/2016, respetivamente autorizadoras de despesas não permitidas por lei [vd. Alíneas a) e b) do art.º 40.º da Lei n.º 2/2007, de 15/01]; E tais deliberações, porque contrariam lei expressa [alíneas a) e b), do n.º 4, do art.º 40.º, da Lei n.º 2/2007, de 15/01, e art.º 86.º, da Lei n.º 73/2013, de 03/09], são também nulas, nos termos dos art.º 3.º, n.º 4, ainda da Lei n.º 2/2007 e do art.º 4.º, n.º 2, da Lei n.º

¹ Relator: Alberto Fernandes Brás; Adjuntos: José António Mouraz Lopes e Helena Abreu Lopes.



Tribunal de Contas

73/2013, de 03/09; Nulidade esta que se transmite ao contrato de empréstimo agora sob controlo prévio.

- O disposto no art.º 86º da Lei nº 73/2013, de 03/09, e nas alíneas a) e b), do nº 4 art.º 40º da Lei nº 2/2007, de 15/01, normas de natureza imperativa e que se revestem de natureza financeira. A nulidade e a violação direta de norma financeira constituem fundamentos de recusa do Visto, atento o disposto no nº 3, als. a) e b) do art.º 44º da LOPTC.

3ª - No douto Acórdão nº 20/2015 de 17.Dez., proferido pela 1ª S/SS do Tribunal de Contas, no Processo de Fiscalização Prévia nº 1432/2013, foi exaustivamente apreciado a situação financeira do Município de Montemor-o-Velho, tendo o visto sido recusado ao contrato celebrado com a CGD, no âmbito do Reequilíbrio Financeiro.

4ª - No entanto, foi recomendado no seu ponto 70, o seguinte: "Face à evolução da sua situação financeira (que, de resto, por muito positiva, se saúde) constata-se que o ratio da dívida total do município é, agora, de 1,86 vez» o valor da receita corrente líquida dos últimos três anos. Nos termos do disposto no art.º 58º, nº 1, do RFALEI, a autarquia deve, assim, contrair empréstimo para saneamento financeiro", sublinhado nosso.

5ª - No Acórdão em recurso nº 1590/2016², no ponto 6, alínea f), consta: "Atenta a normação incluída nas Leis nºs 2/2007, de 15/01, 73/2013, de 03/09, e no Decreto-Lei nº 38/2008, de 07/03, expressão clara do legislador quanto aos almejados controlo e regularização do endividamento municipal e sustentabilidade financeira dos municípios, é de concluir que o plano de saneamento financeiro e inerente contratualização de empréstimo (agora sob controlo prévio) consubstanciam um procedimento destituído de qualquer base legal e, mui particularmente, violador do art.º 86º, da Lei nº 73/2013, de 03/09", sublinhado nosso³.

6ª - Tal posição, acolhida no acórdão em recurso, salvo o devido respeito, implica clara e manifesta contradição com a recomendação constante do citado acórdão-fundamento (nº 20/2015 de 17. Dez), surgindo fundadas dúvidas, afinal, sobre qual o entendimento do Tribunal de Contas relativamente a esta matéria.

² Ocorre aqui um manifesto lapso material, revelado no contexto da peça processual em causa, pois o nº "1590/2016" é o nº do processo, sendo o nº do acórdão sob recurso o nº 14/2016, pelo que se procede à correção de tal lapso material, embora não ao abrigo do normativo invocado (art.º 249º do Código Civil), pelo recorrente a fls. 47 dos autos, mas antes ao abrigo do art.º 146º do atual Código de Processo Civil (doravante CPC), aplicável, como os demais citados deste diploma legal, *ex vi* art.º 80º da Lei nº 98/97 de 26 de agosto, na sua atual redação (doravante LOPTC).

³ Embora nas alegações não se proceda a qualquer sublinhado, nesta conclusão.



7ª - O Saneamento financeiro cujo contrato foi sujeito a visto prévio, enquadra-se no n.º 1 do art.º 58.º do RFALEI, pelos que todos os procedimentos adotados são válidos, legais e não enfermam de qualquer vício.

8ª - Considerou-se assim que a alínea b) do n.º 4 do art.º 40.º da Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro, tal como atualmente também normaliza a alínea b) do n.º 5 do art.º 59.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, impedem os municípios de concretizar saneamentos financeiros sucessivos ao abrigo do mesmo regime financeiro, não impedindo, porém, salvo melhor e fundamentada opinião, que os mesmos se operem entre regimes diferentes, o que é o caso.

9ª - Questiona-se por que é que deve prevalecer a norma “impeditiva” (alínea b) do n.º 5 do art.º 59.º do RFALEI)? Entendemos como anteriormente referido que não há impedimento quando estejam em causa operações ao abrigo de regimes diferentes. Como de resto acontece no caso em apreço sobre a norma imperativa que determina (n.º 1 do art.º 58.º do RFALEI), como bem destacou e enfatizou esse douto Tribunal de Contas no acórdão citado, a obrigação de operar um saneamento financeiro quando se verifique a condição estabelecida no n.º 1 do art.º 58.º do RFALEI. Foi nesse cumprimento que o Município de Montemor-o-Velho concretizou a sua operação de saneamento financeiro.

10ª - O acórdão ora em recurso, combinado com o acórdão que recusou a concretização de reequilíbrio financeiro (Acórdão N.º 20/2015 - 17.DEZ 1ª S/SS do Tribunal de Contas (mantido pelo Acórdão n.º 7/2016 - PL, de 29/03/2016, proferido no recurso n.º 2/2016) inibe o Município de Montemor-o-Velho, em violação do princípio da igualdade, de recorrer a qualquer solução de recuperação financeira quer no âmbito do regime anterior quer ao abrigo do actual.

11ª - Isto, porque esse douto Tribunal evoca a inaplicabilidade da disposição transitória prevista no art.º 86.º do RFALEI, para fundamentar a recusa de visto da operação anterior.

12ª - Surpreendentemente, considera agora a sua aplicabilidade para recusar e fundamentar a recusa do visto a uma nova operação, conduzida em estreita conformidade com o regime em vigor e ao abrigo de uma "recomendação" contante do ponto 70 do acórdão supra referido.

13ª - Tal recomendação não foi feita em abstracto, mas concretamente dirigida ao Município de Montemor-o-Velho, por esse douto Tribunal de Contas.

14ª - Não se chegando, com todo o respeito, a entender verdadeiramente quais os critérios de aplicação e interpretação da referida norma, tão só factualmente que num dos casos analisado (Acórdão 20/2015 de 17/12) se não aplicou e foi recusado o visto ao Reequilíbrio Financeiro e



Tribunal de Contas

no outro tendo sido considerada a sua aplicação (Acórdão 14/2016 de 25/10) conduziu á recusa do visto ao contrato para Saneamento Financeiro.

15ª - Sublinhando-se, dado o rigor com que o atual executivo tem tratado a questão, a dívida total do município representa, em 30 de Setembro de 2016, 1,60 vezes o valor da receita corrente líquida dos últimos três anos. Sendo espectável que no final do ano, com as amortizações entretanto efetuadas, a dívida continue em acentuada espiral descendente.

16ª - Isto é, no período compreendido entre 31 de Dezembro de 2014 e 30 de Setembro de 2016 (a que correspondem 21 meses), o montante da dívida total do município desceu 0,59 vezes (2,19 - 1,60) o valor da receita corrente líquida dos últimos três anos e o excesso de endividamento em 30/09/2015, é apenas de € 1.385.748,00.

17ª - Neste contexto, o Saneamento Financeiro e designadamente o empréstimo objecto do pedido de fiscalização prévia, preenche todos os requisitos enunciados supra nas alíneas a), b), c) e d) do ponto 18 da exposição.

18ª - Sendo certo que uma das atribuições de qualquer executivo municipal será sempre minimizar os custos diretos e indiretos, numa perspectiva de médio e longo prazo, por forma a implementar a boa gestão. O novo empréstimo a obter junto da Caixa Geral de Depósitos, face á evolução do mercado financeiro, previa um spread e um indexante (Euribor), bastante inferiores às taxas então em vigor, no empréstimo contraído em 27/05/2009 (na mesma instituição), mutuo esse a liquidar integralmente no plano de saneamento.

19ª - Na proteção dos direitos fundamentais das futuras gerações, deve antes de mais levar-se em consideração que um dos primeiros passos, será o de tutelar, com a máxima eficácia e na própria geração, tais direitos, consubstanciando deste modo a solidariedade intrageracional (sic).

20ª - Os Tribunais de Contas desempenham um papel importante na fiscalização das políticas públicas. Todavia, a gestão pública e o respetivo controle externo, nos termos ora desempenhados, não demonstram amplas preocupações com a sustentabilidade multidimensional, tão pouco há directrizes suficientes que visem uma concretização da solidariedade entre gerações. Um Tribunal, para além de Contas, deverá realizar o controlo de legalidade no sentido amplo com subordinação ao direito, não apenas subordinação à lei, de maneira a considerar todas as regras e princípios de ordem jurídico - constitucional, tendo foco constante no princípio da dignidade da (e para além da) pessoa humana em qualquer geração. Se uma geração se endivida para assegurar o fornecimento público e domiciliário de água potável e saneamento, será justo que suporte integralmente todos os



custos, privando-a do benefício de outros (também) importantes direitos fundamentais que colocam em causa a sua dignidade?

21ª - Além de ter reduzido despesas corrente e dos rácios alcançados para a redução da dívida, terá ainda de cumprir os serviços mínimos, pagando os custos e encargos com a manutenção e conservação de redes, nomeadamente captação e distribuição de água, saneamento e tratamento dos efluentes, reparação e conservação de vias e obras de arte, entre outras, cujo esforço financeiro na vigência deste executivo já ultrapassa os 2.500,000,00 de euros.

22ª - O empréstimo a contrair junto da CGD, para assegurar o Saneamento Financeiro do Município de Montemor-o-Velho, com a duração de 168 meses (14 anos, contados a partir da data da perfeição do contrato), respeita os princípios da estabilidade orçamental, da solidariedade recíproca e será integralmente suportado pela geração que lhe deu causa, não constituindo por isso qualquer ónus ou encargo para as gerações vindouras (equidade intergeracional).

23ª - A existência de um anterior plano de saneamento financeiro aprovado pelo executivo camarário do Município de Montemor-o-Velho em 11/05/2009 (confirmado pela Assembleia Municipal em 18/05/2009) e financiado por empréstimo contraído em 27/05/2009, pelo prazo de 12 anos, junto da Caixa Geral de Depósitos não impõe a aplicação direta da norma consignada no art.º 86º da Lei nº 73/2013, de 03/09.

24ª - A Lei nº 73/2013, de 03/09 que estabelece o regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais (RFALEI) revogou a Lei nº 2/2007, de 15/01, que aprovara o regime financeiro dos municípios e das freguesias (Lei das Finanças Locais), e o Decreto-Lei nº 38/2008 de 07.03.

25ª - Referindo-se ao caso concreto o Acórdão nº 20/2015 de 17/DEZ da 1ª S/SS, diz:.... "A análise comparada do regime contido na anterior LFL, e do consagrado no actual RFALEI facilmente nos conduz à conclusão de que, a partir de 1 de janeiro de 2014: - Os critérios para aplicação de mecanismos de saneamento ou de recuperação financeira são agora diversos, aferindo-se por indicadores e conceitos novos; - Inexiste a figura de contrato para reequilíbrio financeiro celebrado com uma instituição de crédito; - Os planos que devem enquadrar e acompanhar os mecanismos de recuperação financeira obedecem também a exigências diferentes, em termos de conteúdo".

26ª - Tal significa, como reconhece o TC, apenas a designação "SANEAMENTO FINANCEIRO" se mantém, na Lei 73/2013, de 03/09. Porquanto todos os pressupostos, critérios, indicadores e conceitos não têm qualquer correspondência na nova lei, face à Lei revogada (2/2007 de 15/01 e Dec. Lei 38/2208 de 07/03).



27^a - E, neste particular não se tratando do mesmo instituto "SANEAMENTO FINANCEIRO", completamente alterado na forma e substância, não pode o TC aplicar a norma transitória prevista no art.º 86º da Lei nº 73/2013, de 03/09, porque em rigor e de forma incontroversa, estamos perante um instituto diverso, uma verdadeira novação em sentido jurídico.

28^a - Novação e inovação legislativa que se consubstancia no facto dos critérios para aplicação de mecanismos de saneamento ou de recuperação financeira serem agora diversos, aferindo-se por indicadores e conceitos novos de tal modo que os planos que devem enquadrar e acompanhar os mecanismos de recuperação financeira obedecem também a exigências diferentes, em termos de conteúdo.

29^a - Nesta medida e linha de raciocínio, comparar o incomparável, só pode ter uma consequência - erro de análise.

30^a - Com todo o respeito, deveria o TC ser fiel á linha jurisprudencial seguida pelo Acórdão 20/2015 da 1ª S/SS e afastado a aplicação da mencionada norma transitória.

31^a - Até porque, como também reconhece, o empréstimo a que se reporta o Saneamento Financeiro, destina-se a amortizar integralmente o empréstimo [nº 9015/006452/691] contraído junto da CGD em 27.05.2009, pelo prazo de 12 anos, até ao montante máximo de € 16.500.000,00, destinado a financiar o plano de saneamento financeiro então [2009] implementado, sendo que aquele contrato foi visado pelo Tribunal de Contas em 05.08.2009 [vd. Proc.º nº 1081/2009] e ainda a pagar o empréstimo [nº 9015/006873/491] contraído junto da CGD e contratualizado em 13.07.2010, pelo prazo de 20 anos, no valor de € 2.784.500,00, destinado a financiar o projeto de investimento "Centro de Alto Rendimento, CAR" entretanto concretizado e visado pelo Tribunal de Contas em 28.01.2011 [vd. Proc. Nº 1052/2010], inexistindo por isso o risco de descontroladamente serem celebrados novos contratos de saneamento financeiro.

32^a - Impondo-se concluir-se pela substancial redução do endividamento municipal, na senda daquilo que são os objetivos do plano de Saneamento Financeiro que se mostram assim atingidos.

33^a - Recuperação e Saneamento Financeiro que será posto em causa, caso se mantenha a decisão de não conceder o visto.

34^a - O Recorrente considera, ainda, que a recusa do visto pelo Tribunal de Contas, viola o princípio da igualdade, da segurança jurídica e da proteção da confiança dos cidadãos, prevista no art.º 13º da CRP, o que conduz à sua nulidade.

35^a - O princípio da igualdade, da segurança jurídica e da proteção da confiança dos cidadãos, previsto no art.º 13º da CRP como é sabido, impõe que se dê tratamento igual ao que é igual e tratamento diferente ao que é



diferente e que o mesmo se manifesta não só na proibição de discriminações arbitrárias e irrazoáveis ou diferenciadas em função de critérios meramente subjetivos, mas também na obrigação de diferenciar o que é objetivamente diferente.

36^a - Considera-se, com o devido respeito que o Acórdão de que ora se recorre, viola o princípio da igualdade, da segurança jurídica e da proteção da confiança dos cidadãos, prevista no art.º 13º da CRP, ao coartar a possibilidade do Município de Montemor-o-Velho, poder aceder igualdade de circunstância, com outros congéneres, aos mecanismos de recuperação financeira, quer ao abrigo do regime anterior (Lei 2/2007, de 15/01 e Dec. Lei 38/2008, de 07/03) quer do actual (Lei 73/2013, de 03/09), pelos motivos indicados no ponto 17 da exposição, os quais se dão aqui por reproduzidos, o que conduz à sua nulidade.

37^a - Invoca-se ainda a inconstitucionalidade da norma prevista no art.º 86º do RFALEI, quando interpretada no sentido de que na vigência da Lei 73/2013, de 15/01, fica afastada a possibilidade dos Municípios recorrerem a saneamento financeiro, quando exista plano de saneamento financeiro aprovado ao abrigo de lei anterior, considerando que os critérios para aplicação de mecanismos de saneamento ou de recuperação financeira são agora diversos, aferindo-se por indicadores e conceitos novos; - Inexiste figura de contrato para reequilíbrio financeiro celebrado com uma instituição de crédito; - Os planos que devem enquadrar e acompanhar os mecanismos de recuperação financeira obedecem também a exigências diferentes, em termos de conteúdo.

38^a - Atento tudo quanto supra se referiu, depressa se verifica que, no caso em apreço, foi violado, com o devido respeito, o princípio da livre apreciação da prova, pois a prova em que se baseia a decisão mostra-se deficiente, inconsistente e até contraditória, além do erro no enquadramento jurídico e da lei a aplicada.

39^{4a} - Violando o aresto de que ora se recorre, desta forma as regras contidas nos artigos 4º, 8º, 9º, 12º e 13º do Código Civil, e o artigo 58º, nº I do RFALEI. Viola ainda o disposto no art.º 13º e 20º da Constituição da Republica Portuguesa, o art.º 607º/5, 615º/1, b, c, d) do Novo Código Processo Civil.

3. O Ministério Público, embora não perfilhando a argumentação do recorrente, emitiu parecer no sentido do provimento do recurso.

⁴ Esta conclusão consta nas alegações como “38”, mas sendo tal numeração uma duplicação da anterior conclusão, só por lapso material tal terá ocorrido, retificando-se assim tal lapso, ao abrigo do art.º 146º do CPC, aplicável ex vi art.º 80º da LOPTC, numerando a conclusão em causa como “39^a”.



4. Notificado o recorrente, nos termos e para os efeitos do disposto nos art.ºs 100º, n.º 2 e 99º, n.º 3, ambos da LOPTC, veio, sem embargo do alegado no recurso, a aderir aos fundamentos invocados no aludido parecer do Ministério Público.

*

II – Fundamentação fáctica

No acórdão recorrido consideraram-se assentes os seguintes factos:

1. O Município de Montemor-o-Velho remeteu ao Tribunal de Contas, para efeitos de fiscalização prévia, um contrato de empréstimo celebrado em 14.07.2016 com a Caixa Geral de Depósitos, no valor de € 19.091.064,64 e para vigorar 168 meses [14 anos, contados a partir da data da perfeição do contrato].

2. O contrato de empréstimo em causa, destinado a financiar o plano de saneamento financeiro do Município de Montemor-o-Velho aprovado por deliberação da Assembleia Municipal tomada em 30.06.2016, integra-se em procedimento iniciado na sequência da deliberação tomada em 08.06.2016 pela correspondente Câmara Municipal e sobrevêm à realização de consulta a seis instituições financeiras: Caixa Geral de Depósitos, BPI SA, BIC SA, Caixa de Crédito Agrícola Mútuo do Baixo Mondego CRI, Novo Banco e Banco Santander Totta SA oportunamente realizada.

3. A contratualização deste empréstimo, também autorizada por deliberação da Assembleia Municipal de 30.06.2016 e sobre proposta do executivo municipal, destina-se, segundo o pretendido e expresso pelo Município em causa, à reprogramação da dívida e consolidação de passivos, e mais concretamente:

. A amortizar integralmente o empréstimo [n.º 9015/006452/691] contraído junto da CGD em 27.05.2009, pelo prazo de 12 anos, até ao montante máximo de € 16.500.000,00, destinado a financiar o plano de saneamento financeiro então [2009] implementado, sendo que aquele contrato foi visado pelo Tribunal de Contas em 05.08.2009 [vd. proc. n.º 1081/2009],

. A pagar o empréstimo [n.º 9015/006873/4911] contraído junto da CGD contratualizado em 13.07.2010, pelo prazo de 20 anos, no valor de (€ 2.784.500.00. destinado a financiar o projeto de investimento "Centro de Alto Rendimento, CAR" entretanto concretizado e visado pelo Tribunal de Contas em 28.01.2011 [vd. proc. N.º 1052/2010]

. A regularizar dívidas de terceiros discriminadas no anexo 1 ao contrato ora submetido a fiscalização prévia;

4. O empréstimo contraído em 27.05.2009, destinado ao financiamento do Plano de Saneamento financeiro então ultimado, foi totalmente utilizado pelo Município de Montemor-o-Velho.



5. No entanto, à data de 31.12.2015. o município em causa, por conta de tal empréstimo [n.º 9015/006873/4911] apenas havia pago o montante [global e acumulado] de € 50.000,00 quando, de acordo com o contratualizado, tal amortização deveria então traduzir-se no valor de € 5.317.503,42.

6. Considerada a quantia amortizada, por conta deste empréstimo, o remanescente ainda em dívida ascendia, em 30.06.2016, a € 16.440.000,00;

7. Com referência ao ano de 2015, o município remeteu relatório de acompanhamento reportado à evolução do plano de saneamento financeiro aprovado pelo executivo camarário em 11.05.2009 e pela Assembleia Municipal em 18.05.2009, onde, para além dos indicadores relativos à amortização do empréstimo que assegurou o seu financiamento e à quantificação do remanescente em dívida à data de 31.12.2015, se destaca, com relevância, **o reconhecimento do incumprimento de tal plano**, e a convicção de que este se perfila, agora, como desajustado, desfasado e irrealista, sendo premente a sua substituição por um outro instrumento financeiro que prime pela idoneidade, objetividade e exequibilidade, onde impere "*o máximo realismo previsional não obstante os inerentes fatores de risco e de incerteza sempre subjacentes*".

8. Questionado sobre a eventual inadmissibilidade do presente [o Plano aprovado em 30.06.2016 pela Assembleia Municipal e sob proposta da Câmara Municipal] Plano de Saneamento Financeiro face à vigência de um outro e à proibição que resulta das als. a) e b), do n.º 4 do art.º 40.º da Lei n.º 2/2007, de 15.01, do art.º 5.º do Decreto-lei n.º 38/2008, de 07.03. e da al. b), do n.º 5, do art.º 59.º, da Lei n.º 73/2013, de 03.09, o município salientou a verificação dos pressupostos que legitimam a aplicabilidade do art.º 58.º n.º 1, do RFALEI [Lei n.º 73/2013, de 03.09] e, por consequência, a possibilidade legal de a autarquia contrair empréstimos para um novo saneamento financeiro, adiantando, ainda, que a vigência de um outro plano de saneamento financeiro a tal não obsta, porquanto tais planos abrigam-se a regimes legais distintos.

*

III – Fundamentação de direito

1. *As questões decidendas*

Considerando as conclusões das alegações, que delimitam o objeto do recurso⁵, as questões a decidir nestes autos, a analisar pela ordem da sua precedência lógica, podem enunciar-se nos seguintes termos:

⁵ Sem prejuízo do conhecimento de “questões relevantes para a concessão ou recusa do visto, mesmo que não abordadas na decisão recorrida ou na alegação do recorrente, se suscitadas pelo Ministério Público no respetivo parecer”, como se dispõe no n.º 2 do art.º 100º da LOPTC.



- 1^a) O acórdão recorrido enferma de nulidade?
2^a) Foi violado o princípio da livre apreciação da prova?
3^a) O saneamento financeiro cujo contrato foi sujeito a visto prévio enquadra-se no n.º 1 do art.º 58º da Lei n.º 73/2013 de 15.01⁶ (doravante RFALEI), sendo válidos e legais todos os procedimentos adotados, os quais não enfermam de qualquer vício, não tendo sido violados os princípios e disposições legais referidos no acórdão recorrido?
4^a) A interpretação do art.º 86º do RFALEI efetuada no acórdão recorrido é inconstitucional?

Vejam os.

*

2. *Nulidade*

O recorrente imputa ao acórdão recorrido o vício da nulidade, conforme expressamente o afirma nas conclusões 34^a e 36^a, invocando na conclusão 38^a a violação do disposto no art.º 615º, n.º 1, alíneas b), c) e d) do CPC.

Neste preceito do CPC prevêem-se diversas causas de nulidade da sentença, entre as quais as previstas nas citadas alíneas.

Analisada, porém, a argumentação do recorrente, facilmente se constata que não estamos perante qualquer dessas causas de nulidade, não se reconduzindo a tal as eventuais violações dos normativos referidos nas conclusões 34^a e 36^a.

Com efeito, o acórdão recorrido não é completamente omissivo quanto aos fundamentos de facto e de direito, como facilmente se constata pela simples leitura do mesmo, o qual contém um item, “II-Fundamentação-Factos”, onde se enunciam em cinco alíneas e diversas subalíneas os factos que se consideram “assentes”, ocupando cerca de duas páginas, e um outro item, “III-Enquadramento jurídico”, onde se analisa a questão jurídica em causa nos autos, numa apreciação que nem pode qualificar-se como sucinta, pois se estende por cerca de doze páginas.

Ora, como só a omissão, absoluta, de fundamentação de facto e/ou de direito, é que poderia configurar a nulidade prevista na al. b) do n.º 1 do art.º 615º do CPC, conforme é doutrina⁷ e jurisprudência⁸, cremos que unânime,

⁶ Lei que estabelece o regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais, na redação atualmente vigente, na sequência da última alteração legislativa introduzida pela Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março.

⁷ No sentido de que “O que a lei considera nulidade é a falta absoluta de motivação; a insuficiência ou mediocridade da motivação é espécie diferente, afecta o valor doutrinário da sentença, sujeita-a ao risco de ser revogada ou alterada em recurso, mas não produz nulidade. Por falta absoluta de motivação deve entender-se a ausência total de fundamentos de direito e de facto”, cfr. Prof. Alberto dos Reis, Código de Processo Civil anotado, Vol. V (Reimpressão), Coimbra Editora, 1981, pág. 140.

⁸ No sentido de que “A nulidade da sentença por falta de fundamentação não se verifica quando apenas tenha havido uma justificação deficiente ou pouco persuasiva, antes se impondo, para a verificação da nulidade, a



não pode deixar de se concluir que o acórdão em causa não padece desta nulidade de omissão de fundamentação.

Acresce que os fundamentos invocados no acórdão recorrido não estão em oposição com a decisão adotada no mesmo, e também não se aponta ao acórdão recorrido qualquer ambiguidade ou obscuridade que o torne ininteligível, pelo que, manifestamente, não está preenchida a causa de nulidade configurada na al. c) do n.º 1 do art.º 615º do CPC.

Por outro lado, pese embora se invoque a al. d) do n.º 1 do art.º 615º do CPC, no recurso não se alega enfermar o acórdão recorrido de qualquer omissão ou excesso de pronúncia, pelo que também, manifestamente, não ocorre tal causa de nulidade.

Acresce que a eventual violação, por parte do acórdão recorrido, dos princípios constitucionais referidos nas conclusões 34ª e 36ª das alegações, não é suscetível de conduzir ao vício da nulidade do acórdão, pois as causas de nulidade são apenas, e tão só, as taxativamente previstas no art.º 615º do CPC.

A violação daqueles princípios e normativos constitucionais, a configurar-se como efetiva e real, pode ser fundamento para revogar a decisão, mas não para a declarar nula.

Nestes termos é de concluir que, manifestamente, não assiste qualquer razão ao recorrente, quanto à 1ª questão equacionada, não padecendo a decisão recorrida de nulidade.

*

3. Violação do princípio da livre apreciação da prova

Na conclusão 38ª das alegações de recurso invoca-se a violação do princípio da livre apreciação da prova, “pois a prova em que se baseia a decisão mostra-se deficiente, inconsistente e até contraditória”.

Porém, inteiramente lidas as alegações, em lado algum das mesmas é concretizado em que medida se procedeu na decisão recorrida, a uma “deficiente”, “inconsistente” e “contraditória” valoração da prova, que tenha gerado uma violação do referido princípio de livre apreciação da prova, consagrado no art.º 607º, n.º 5, do CPC.

Acresce que, quer nas conclusões, quer no corpo das alegações, o recorrente não coloca em causa a matéria de facto considerada como assente ou provada, não impugnando tal factualidade. Torna-se pois de difícil compreensão a invocação da violação do referido princípio.

ausência de motivação que impossibilite o anúncio das razões que conduziram à decisão proferida a final”, cfr. o Acórdão do STJ de 15.12.2011 (Relator: Pereira Rodrigues), acessível em www.dgsi.pt, sob o n.º de processo 2/08.9TTLMG.P1S1.



Nesta medida, por manifesta falta de alegação/concretização, não pode deixar de se concluir que não assiste qualquer razão ao recorrente, sendo negativa a resposta à segunda questão equacionada supra.

*

4. Validade e legalidade dos procedimentos adotados quanto ao saneamento financeiro cujo contrato foi sujeito a visto prévio

Antes de analisar e procurar responder ao essencial e nuclear da terceira questão equacionada supra, justifica-se apreciar a argumentação adjacente invocada pelo recorrente, no que tange a tal questão.

*

a) “Recomendação” do ponto 70 do Acórdão n.º 20/2015

A começar por aquilo que o recorrente qualifica como “recomendação” do ponto 70 do Acórdão n.º 20/2015 de 17.12, da 1.ª S/SS⁹ (cfr. conclusão 4.ª das alegações).

Analisado este aresto, facilmente se constata que não estamos perante qualquer “recomendação”, com o sentido e alcance que a LOPTC lhe atribui, nomeadamente no art.º 44.º, n.º 4, ou seja, como advertência aos serviços e organismos para, no futuro, suprirem ou evitarem as ilegalidades detetadas.

No referido aresto o ponto 70 é apenas um considerando ou argumento que fundamentou a posição do Tribunal e não tem o sentido que o recorrente lhe parece querer dar, de o Tribunal estar a sugerir, muito menos a impor, um caminho futuro ao Município. Como argumento ou considerando, constitui apenas e tão só uma constatação de qual o tipo de empréstimo adequado, em face do regime legal e de determinado *ratio* de dívida que o Município apresentaria.

Aquele argumento/fundamento do aresto vem na sequência do aí explanado, no sentido de se considerar que não poderia ser aplicável ao contrato – celebrado em 12.07.2013 e com aditamento em 15.06.2015 – que tinha sido submetido a visto prévio, a legislação então vigente quando da sua celebração em 2013 [ou seja, a Lei n.º 2/2007 de 15.01 (doravante LFL) e o DL 38/2008 de 07.03], como o Município pugnava, mas antes a legislação vigente (ou seja o RFALEI), porque o contrato celebrado em 2013 não tinha sido executado e, conseqüentemente, não lhe era aplicável a disposição transitória do art.º 86.º do RFALEI. A que acrescia, segundo se fundamentou no aresto, que o contrato de 2013 tinha sido substancialmente alterado em 2015 - alteração significativa do valor, do prazo, da remuneração fixada, do plano de amortização e das dívidas que visava satisfazer –, pelo que devia ser à luz do RFALEI que o contrato em causa deveria ser analisado. Nesta medida,

⁹ Relatora: Helena Abreu Lopes; Adjuntos: João Figueiredo e Alberto Fernandes Brás, acessível em www.tcontas.pt.



não contemplando o RFALEI a figura do contrato de empréstimo para reequilíbrio financeiro – que apenas existia na legislação anterior-, conclui-se, no citado aresto, que o mesmo violava o disposto nos art.ºs 51º n.º 1 e 58º n.º 1 do RFALEI, havendo fundamento para a recusa do visto, como se decidiu.

Entendimento este aliás plenamente confirmado pelo Acórdão n.º 7/2016 de 29.03, da 1ª Secção/PL (Recurso Ordinário n.º 2/2016), transitado em julgado em 14.04.2016¹⁰, que teve por objeto o recurso interposto do Acórdão n.º 20/2015.

Ainda quanto a esta questão, do ponto 70 do Acórdão n.º 20/2015 de 17.12, cumpre aqui referir, como adiante melhor se justificará, que não subscrevemos a leitura do M.º P.º, no seu parecer.

*

b) Contradição entre o Acórdão n.º 20/2015 e o acórdão recorrido, quanto à aplicabilidade ou não da disposição transitória prevista no art.º 86º do RFALEI

Se bem percebemos, o recorrente invoca haver clara e manifesta contradição entre o Acórdão n.º 20/2015 - em que não se aplicou o art.º 86º do RFALEI e foi recusado o visto ao contrato para reequilíbrio financeiro – com o acórdão recorrido, em que tendo-se considerado aplicável aquele preceito, também foi recusado o visto ao contrato para saneamento financeiro.

Não cremos que ocorra a apontada contradição.

Os arestos em causa têm que ser analisados na sua globalidade, estando justificadas, em qualquer um deles, as razões da aplicabilidade ou não do invocado art.º 86º do RFALEI.

No Acórdão n.º 20/2015, a inaplicabilidade do art.º 86º do RFALEI teve por base considerar-se que, ao contrário do que o recorrente pretextava, não estávamos perante um contrato celebrado em 2013, com mero aditamento em 2015, ao qual fosse aplicável a referida norma transitória. Mas, antes, perante um contrato substancialmente alterado em 2015 – em rigor um novo contrato-, sendo que o de 2013 não tinha produzido quaisquer efeitos, ao qual, por isso, não era aplicável a norma transitória do art.º 86º do RFALEI.

Este entendimento foi aliás plenamente sufragado e confirmado pelo Acórdão n.º 7/2016 de 29.03, da 1ª Secção/PL, transitado em julgado em 14.04.2016.

Já no acórdão recorrido, a invocação do art.º 86º do RFALEI, não é para aferir da sua aplicabilidade ao contrato sujeito a visto, celebrado em 14.07.2016. A convocação daquele preceito é antes para justificar a sua

¹⁰ Relator: José Mouraz Lopes; Adjuntos: João Ferreira Dias e Ernesto Laurentino Cunha, acessível em www.tcontas.pt.



aplicabilidade ao anterior contrato de saneamento financeiro, celebrado pelo Município recorrente, em 2009, extraíndo ilações das consequências previstas no anterior regime legal (LFL e DL 38/2008), para o incumprimento do plano de saneamento financeiro, entre as quais a da obrigação de não celebração de novos empréstimos de saneamento financeiro.

É pois perfeitamente perceptível e isenta de contradição, a invocação e aplicação do art.º 86º do RFALEI no acórdão recorrido, assim como a sua não aplicação no Acórdão nº 20/2015, ao contrário do que o recorrente pugnava.

*

c) O saneamento financeiro e o empréstimo cujo contrato foi sujeito a visto prévio

O recorrente alega que o saneamento financeiro e designadamente o empréstimo objeto do pedido de fiscalização prévia enquadra-se no art.º 58º, nº 1, do RFALEI, respeita os princípios da estabilidade orçamental, da solidariedade recíproca e será integralmente suportado pela geração que lhe deu causa, não constituindo por isso qualquer ónus ou encargo para as gerações vindouras (equidade intergeracional). Considera, por outro lado, que a existência de um anterior plano de saneamento financeiro, financiado por empréstimo contraído em 2009, não impõe a aplicação direta da norma consignada no art.º 86º do RFALEI, concluindo que nada impede os municípios de concretizarem saneamentos financeiros sucessivos, ao abrigo de regimes diferentes, como é o caso.

Vejamos.

Como resulta dos factos [cfr. II-2.c) e d)] o Município recorrente tinha celebrado em 27.05.2009 um anterior contrato de empréstimo, destinado ao financiamento de um Plano de Saneamento Financeiro, pelo montante de € 16.500.000,00 e pelo prazo de 12 anos, o qual não tem vindo a cumprir, sendo que do montante que devia ter amortizado até 31.12.2015 (€ 5 317 503,42) apenas pagou € 50 000,00, ascendendo o remanescente em dívida, em 30.06.2016, a € 16 440 000,00.

Ora, parece certo que, à face da legislação então em vigor, o executivo camarário ficou obrigado, além do mais, a “cumprir o plano de saneamento financeiro” e a “não celebrar novos empréstimos de saneamento financeiro” (cfr. art.º 40º, nº 4, alíneas a) e b), da LFL e art.º 5º do DL 38/2008).

Estribando-se na mudança de legislação, o recorrente vem pugnar que nenhum obstáculo ocorre a que celebre um novo contrato de empréstimo, com uma instituição bancária, no valor de € 19.091.064.64 e para vigorar por 14 anos, para financiar um novo plano de saneamento financeiro, destinado a: (i) amortizar integralmente aquele empréstimo de 2009; (ii) pagar um outro empréstimo bancário, contratualizado em 13.07.2010, pelo prazo de 20 anos,



no valor de € 2.784.500.00; (iii) regularizar dívidas de terceiros discriminadas no anexo 1 ao contrato ora submetido a fiscalização prévia.

No acórdão recorrido admitiu-se, “em tese”, que a situação financeira do município até poderia reunir os pressupostos legitimadores do recurso ao plano de saneamento financeiro, enquanto mecanismo de recuperação financeira municipal, à face da Lei n.º 73/2013, de 03.09. Mas não se enveredou pela abordagem da verificação, em concreto, desses pressupostos, por se considerar que era legalmente inadmissível o empréstimo objeto de controlo prévio, atenta a circunstância de, ao tempo da sua contratualização, vigorar um anterior plano de saneamento financeiro, aprovado no mês de Maio de 2009 pelos órgãos autárquicos competentes.

Ponderada a argumentação do recorrente, não cremos que lhe assista razão, como a seguir se procurará demonstrar.

Pese embora alguns dos pressupostos dos mecanismos de recuperação financeira municipal não sejam inteiramente coincidentes na LFL, em contraposição com o RFALEI, como aliás se assinalou no acórdão recorrido, não pode daí extrapolar-se, como pretexta o recorrente, que o “saneamento financeiro”, previsto nos dois regimes legais, só tenham em comum a denominação legal e que estejamos atualmente perante um “instituto diverso” (cfr. conclusões 26ª e 27ª das alegações).

Na verdade, em ambos os regimes legais, os empréstimos para saneamento financeiro destinam-se a acorrer a situações de “desequilíbrio financeiro conjuntural” dos municípios e, substancialmente, visam “a reprogramação da dívida e a consolidação de passivos financeiros”, exigindo-se que “o resultado da operação não aumente o endividamento líquido dos municípios” (cfr. art.º 40º n.º 1 da LFL e art.º 58º, n.ºs 1 e 4 do RFALEI). Por outro lado, durante o período do empréstimo, os órgãos executivos municipais ficam sujeitos a determinadas obrigações, nomeadamente “cumprir o plano de saneamento financeiro” e “não celebrar novos empréstimos de saneamento financeiro” (cfr. art.º 40º, n.º 4, alíneas a) e b) da LFL e art.º 59º, n.º 5, alíneas a) e b) do RFALEI).

Nestas circunstâncias, em que o objetivo do legislador, com qualquer um dos referidos regimes legais, foi, claramente, o de não viabilizar a celebração de “novos” empréstimos de saneamento financeiro, no período de vigência e execução dum empréstimo de saneamento financeiro, percebe-se que o argumento do recorrente não tem fundamento. Ou seja, sendo impeditivo de celebração de “novos empréstimos de saneamento financeiro”, quer no regime anterior, quer no regime atual, a circunstância de estar vigente e em execução um empréstimo de saneamento financeiro, o facto de este ter sido celebrado no âmbito de vigência do anterior regime legal não deixa de ser relevante, como facto impeditivo. Tanto mais que, como se salienta no



acórdão recorrido, o legislador mandou aplicar aos “contratos de saneamento e reequilíbrio existentes à data de entrada em vigor da presente lei” (RFALEI), “as disposições constantes da Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro, e do Decreto-Lei n.º 38/2008, de 7 de março, alterado pelo Decreto-Lei n.º 120/2012, de 19 de junho” (cfr. art.º 86º do RFALEI).

Assim, ao contrário da perspetiva do recorrente, querendo como que fazer um corte ou separação absolutos nestes dois regimes legais, o que é possível extrair da análise dos mesmos é que o RFALEI é uma continuidade, em termos de enquadramento e disciplina, do regime financeiro dos municípios e freguesias, como um alargamento desse regime às “entidades intermunicipais”. Além disso, caracteriza-se por uma maior exigência de rigor, nomeadamente quanto à autonomia financeira e estabilidade orçamental. Maior exigência a que não será estranho, certamente, o contexto económico e financeiro em que tal legislação foi aprovada, na sequência do Memorando de Entendimento sobre as condicionantes da Política Económica, assinado em 17.05.2011, entre o Estado Português, o FMI, a União Europeia e o BCE.

Nem se diga, como pretexto o recorrente, que em consequência do acórdão recorrido e do Acórdão nº 20/2015 o recorrente fica inibido de recorrer a qualquer solução de recuperação financeira, “em violação do princípio da igualdade” (cfr. conclusão 10ª e 35ª das alegações).

Não tem fundamento a alegação do recorrente, até porque, não sendo identificadas quais as outras situações em que, por comparação com a presente, se fez uma aplicação do regime legal de empréstimos para saneamento financeiro violadora do “princípio da igualdade”, não está demonstrado o pressuposto essencial de aferição da eventual violação de tal princípio constitucional, ou seja, um tratamento diferente a situações iguais.

Quanto às considerações tecidas sobre as atribuições de qualquer executivo municipal por forma a implementar a “boa gestão” (cfr. conclusão 18ª das alegações), não se duvida que, em abstrato, deve reconduzir-se a “minimizar os custos diretos e indiretos”. Porém, seguramente, sempre com observância do regime legal em vigor.

Aliás, quanto à perspetiva invocada pelo recorrente, de visar lograr obter um “spread e um indexante (Euribor) bastante inferior...”, não pode deixar de se fazer notar que o recorrente não está inibido de encontrar solução com base no regime legal que tem vindo a ser aberto nas Leis de Orçamento de Estado, a partir de 2015, com a possibilidade de contrair empréstimos visando “operações de substituição de dívida” - cfr. art.º 106º da Lei nº 82-B/2014 de 31.12, art.º 63º da Lei nº 7/A/2016 de 30.03 e art.º 81º da Lei nº 42/2016 de 28.12. Mas claro que tal possibilidade não pode incluir a regularização de outras dívidas a terceiros, como as discriminadas no anexo I ao contrato ora submetido a fiscalização prévia, pois isso constituiria, como



constitui no caso presente, um aumento da dívida total do município e a transformação de dívida de curto prazo em dívida de médio/longo prazo, o que não lhe é permitido - cfr. al. a) do n.º 1 do art.º 106.º da Lei n.º 82-B/2014, al. a) do n.º 1 do art.º 63.º da Lei n.º 7/A/2016, al. a) do n.º 2 do art.º 81.º da Lei n.º 42/2016 e art.º 49.º, n.º 7, al. c), do RFALEI.

Além disso, outros mecanismos de recuperação financeira existem, como os previstos no art.º 61.º da Lei n.º 73/2013, de 03.09 e nos art.ºs 23.º e seguintes da Lei n.º 53/2014, de 25.08.

Caberá pois ao Município avaliar quais as soluções que em concreto se adequam à sua exata situação financeira e patrimonial e se se enquadram nos pressupostos legais previstos para cada um dos instrumentos jurídicos e financeiros acima mencionados, alternativos ao contrato de saneamento financeiro.

No que tange à equidade intergeracional, não vemos como é que tal princípio é acautelado, pese embora a alegação do recorrente (cfr. conclusões 19.ª a 22.ª das alegações).

Com efeito, tal princípio da equidade intergeracional, que é um dos princípios e regras orçamentais a que os municípios estão sujeitos, visa uma adequada “distribuição de benefícios e custos entre gerações”, de modo a que as gerações presentes suportem também os custos dos gastos presentes e estes não sejam transferidos ou empurrados, para as gerações futuras, sem estas beneficiarem daqueles gastos ou pouco beneficiando deles (cfr. art.º 4.º n.º 3 da LFL e art.ºs 3.º, n.º 2, al. f) e 9.º, do RFALEI).

Ora, como claramente resulta da factualidade assente, o que se constata é que, em relação ao empréstimo de saneamento financeiro contraído em 2009, visando o saneamento financeiro de dívidas do município anteriores a 2009, os seus custos não só não foram suportados pela geração que terá beneficiado desses gastos no momento da sua realização, como não estão a ser suportados pela geração atual, na medida em que o município tem vindo a incumprir o plano de saneamento financeiro e o contrato de empréstimo. Com efeito, decorrido mais de metade da execução deste, devia ter sido amortizado um montante de € 5 317 503,42 (até 31.12.2015) e, no entanto, apenas foram pagos € 50 000,00, ascendendo a dívida, em 30.06.2016 (sete anos decorridos após a sua celebração) ao valor de € 16 440 000,00, ou seja, praticamente o mesmo montante contratado (€ 16 500 000,00). Pretender agora transferir esse valor para um novo empréstimo, a 14 anos, ou seja, com vigência até 2030, que outra coisa é que não transferir ou empurrar para as gerações futuras gastos - contraídos antes de 2009 - que não foram suportados de forma equitativa pelas gerações passadas e presentes?

Nesta medida crê-se que bem andou o acórdão recorrido quando concluiu que o contrato sujeito a visto prévio era legalmente inadmissível por,



ao tempo da sua contratualização, vigorar e estar em execução um outro empréstimo visando o financiamento municipal e a lei (quer o art.º 40º, n.º 4, al. b), da LFL, quer o art.º 59º, n.º 5, al. b) do RFALEI) não permitir a celebração de novos empréstimos de saneamento financeiro, durante a vigência de anterior. Assim, face à violação de tais normas, de natureza financeira, acompanha-se ainda a fundamentação do acórdão recorrido quando conclui que são nulas as deliberações da Câmara Municipal e da Assembleia Municipal, por terem autorizado despesas não permitidas por lei, amparando assim no art.º 44º, n.º 3, alíneas a) e b), da LOPTC, em conjugação com o art.º 4º, n.º 2 do RFALEI, a recusa de visto ao contrato em causa.

Nem se diga, como pretexta o Mº Pº no seu parecer, que a deliberação de 03.10.2012, da Assembleia Municipal de Montemor-o-Velho, que declarou a situação de desequilíbrio financeiro estrutural do Município e aprovou o plano de reequilíbrio financeiro, assim como o Despacho n.º 4373/2013, de 07.03.2013, dos Secretários de Estado da Administração Local e Reforma Administrativa, Orçamento e Tesouro, publicado no Diário da República, 2.ª Série, n.º 60 de 26.03.2013, que aprovou aquele plano de reequilíbrio financeiro, constituem “**decisões implícitas de revogação do plano de saneamento financeiro de 2009**”, devendo ser a essa luz que deve ser lido o ponto 70 do Acórdão n.º 20/2015, estando assim removidos os fundamentos de recusa do visto.

Não cremos que assista razão ao Mº Pº na leitura que realiza e na conclusão que extrai.

Desde logo é de salientar que no próprio Acórdão n.º 20/2015 (cfr. ponto 75), se qualificam as deliberações, em causa, dos órgãos do município, como “nulas”, ao abrigo do art.º 4º, n.º 2, do RFALEI e art.º 59º, n.º 2, al. c), da Lei n.º 75/2013, de 12.09, por determinarem ou autorizarem a realização de despesas não permitidas por lei, designadamente a assunção subjacente *in casu* das obrigações de despesa de reembolso do capital e do pagamento de juros e outros encargos bancários emergentes do contrato de empréstimo celebrado. Ora, sendo nulas tais deliberações, não produzem quaisquer efeitos jurídicos e, conseqüentemente, não tem qualquer fundamento a leitura de que através das mesmas se procedeu a uma revogação, implícita, do plano de saneamento financeiro de 2009.

Por outro lado, o próprio município, não considera que tenha havido tal revogação implícita do plano de saneamento financeiro de 2009. Tanto assim que continuou a elaborar relatórios de acompanhamento deste plano de saneamento financeiro, sendo o último por referência ao ano de 2015, onde reconhece o seu “incumprimento” e considera “premente a sua substituição” (cfr. n.º 7 da fundamentação de facto).



Assim, não se vislumbrando fundamento na tese do M^o P^o, de revogação implícita do plano de saneamento financeiro de 2009, não há suporte para a conclusão de estarem removidos os fundamentos de recusa do visto.

*

5. Inconstitucionalidade da interpretação do art.º 86º do RFALEI efetuada no acórdão recorrido

O recorrente termina invocando a inconstitucionalidade da norma prevista no art.º 86º do RFALEI, quando interpretada “no sentido de que na vigência da Lei 73/2013, de 15/01, fica afastada a possibilidade dos Municípios recorrerem a saneamento financeiro, quando exista plano de saneamento financeiro aprovado ao abrigo de lei anterior ...” (cfr. conclusão 37ª das alegações).

Na medida em que nessa conclusão não concretiza qual o preceito ou princípio constitucional, que terá sido violado com a descrita interpretação, será por referência aos artigos 13º e 20º da CRP e aos princípios da igualdade, da segurança jurídica e da proteção da confiança dos cidadãos, a que o recorrente alude nas conclusões 34ª a 36ª e 39ª, que se aferirá do alegado vício.

O art.º 13º da CRP, que consagra o princípio da igualdade, impõe, como bem refere o recorrente na conclusão 35ª, tratamento igual ao que é igual e tratamento diferente ao que é diferente, bem como a proibição de discriminações arbitrárias, irrazoáveis ou baseadas em critérios subjetivos que não encontrem amparo no direito.

Porém, não se vislumbra, e também o recorrente não concretiza, em que medida é que a referida interpretação cai no apontado vício.

Na verdade, tal interpretação é igualmente aplicável a todo e qualquer município que se encontre na mesma situação fáctica, de vigência e execução de plano de saneamento financeiro aprovado ao abrigo de lei anterior. Por outro lado, não é arbitrária, nem irrazoável ou baseada em meros critérios subjetivos, antes se funda no direito e na lei, como atrás se fundamentou, sendo perfeitamente justificada e razoável, pelas razões atrás apontadas. Com efeito, com o RFALEI o legislador não quis fazer um corte com o regime legal anterior (LFL), antes pretendeu dar-lhe continuidade, alargando-o às entidades intermunicipais e, além disso, impondo uma maior exigência de rigor, nomeadamente quanto à autonomia financeira e estabilidade orçamental dos municípios, freguesias e referidas entidades intermunicipais, por razões válidas, a difícil situação económico-financeira do País.

Por outro lado, também não vislumbramos e, mais uma vez o recorrente não concretiza, em que medida é que a referida interpretação do art.º 86º do RFALEI é violadora do art.º 20º da CRP ou dos invocados princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança dos cidadãos. Com



efeito, tal interpretação em nada contende com o acesso ao direito e à tutela jurisdicional efetiva, consagrados no citado art.º 20º da CRP e não coloca em causa a segurança jurídica ou a proteção da confiança dos cidadãos, até porque nenhum fundamento se descortina para a interpretação pugnada pelo recorrente, de que se olvide que tem pendente e em execução um anterior empréstimo de saneamento financeiro, que aliás vem incumprindo, e que seja legítima e fundada a sua “expetativa” de poder celebrar novo empréstimo de saneamento financeiro.

*

6. Conclusão

Em conclusão e, em resumo, sendo negativas as respostas às questões equacionadas supra é de concluir que não foram violadas as disposições legais invocadas na conclusão 39ª das alegações do recorrente, impondo-se confirmar o acórdão recorrido e julgar improcedente o recurso.

*

IV – Decisão

Pelo exposto, ao abrigo dos preceitos legais citados, *acordam os juízes que integram a 1ª Secção, em Plenário, em julgar improcedente o recurso interposto pelo Município de Montemor-o-Velho, confirmando o acórdão recorrido.*

Emolumentos a cargo do recorrente – art.º 16º, nºs 1, al. b) e 2, do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo art.º 1º do DL 66/96 de 31.05 e publicado em anexo a este diploma legal.

Notifique-se.

Lisboa, 24 de janeiro de 2017.

(António Francisco Martins)

(António Augusto Pinto dos Santos Carvalho)

(Ernesto Luís Rosa Laurentino da Cunha)



Tribunal de Contas