



Transitado em julgado em 14-04-2016

Acórdão n.º 7/2016-29.MAR-1.S/PL

Recurso n.º RO n.º 2/2016

Processo n.º 1432/2013

Relator: Conselheiro José Mouraz Lopes

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

I – RELATÓRIO

1. O Município de Montemor-o-Velho, tendo sido notificado do acórdão da 1.ª Secção, de 17 de dezembro de 2015, que recusou o visto ao contrato de empréstimo para reequilíbrio financeiro outorgado entre o Município e a Caixa Geral de Depósitos, veio interpor recurso para o plenário da 1.ª Secção.
2. O recorrente, nas suas alegações, devidamente corrigidas e resumidas após ter sido notificado para tanto, apresentou as seguintes conclusões:
 1. No âmbito do Reequilíbrio Financeiro, em sede de fiscalização prévia, o Tribunal de Contas recusou o visto ao contrato celebrado entre o Município de Montemor-o-Velho e a Caixa Geral de Depósitos, decisão que padece de evidente falta de fundamentação em matéria de facto e de direito, como se passa a concluir.
 2. O processo foi iniciado pelo Município em 2012, vindo o plano de reequilíbrio financeiro a ser aprovado por Despacho n.º 4373/2013, de 7 de Março de 2013, dos Secretários de Estado da Administração Local e Reforma Administrativa, Orçamento e Tesouro, publicado no Diário da República, 2ª série, n.º 60, de 26 de Março de 2013, o qual autorizou a autarquia a celebrar um contrato de reequilíbrio financeiro até ao valor de € 31.000.000.00, com qualquer instituição autorizada a conceder crédito.



Tribunal de Contas

3. Em 24 de Setembro de 2013, foram os contratos enviados ao Tribunal de Contas para fiscalização prévia. Em 23 de setembro de 2015 o município reenviou ao Tribunal de Contas os contratos celebrados com a Caixa Geral de Depósitos e com a Direcção-Geral do Tesouro, desistindo dos outros dois empréstimos, por não os considerar necessários face à consolidação orçamental e aos pagamentos por maturidade entretanto efetuados.
4. O contrato de empréstimo, havia sido objeto de um aditamento e de novo plano de amortização (por sugestão do Tribunal de Contas) que reduziu o seu montante para € 21.956.929,70 e alargaram o prazo do empréstimo de 15 para 20 anos, com alteração do spread contratual de 5,75 % para 3,75% .
5. A lista de faturas a satisfazer com o empréstimo foi reajustada e atualizada, dada a maturação e os pagamentos efectuados, com o cuidado de incluir apenas faturas e documentos equivalentes, com vencimento até 31 de dezembro de 2013 de forma a que se consolidassem dívidas contidas na vigência dos diplomas que habilitaram a operação, respeitando a finalidade dos mesmos.
6. Considera-se não existir novação do contrato, mas apenas a alteração de alguns elementos acessórios do acordo inicial. A vontade de contrair a nova obrigação, em substituição da antiga, deve ser expressamente manifestada – art. 859º do C.C. Não havendo, portanto, declaração expressa de que se pretende novar (animus novandi), a obrigação primitiva não se extingue, sendo apenas modificado o crédito ou a dívida, em benefício do interesse público.
7. De resto, mantêm-se todos os elementos essenciais do negócio (o objeto, a causa, os sujeitos), até porque no referido aditamento ao contrato de reequilíbrio financeiro de 12 de Julho de 2013, no seu ponto 4, as partes fizeram consignar o seguinte: “Em tudo o que não tiver sido expressamente alterado por este Aditamento, que não envolve qualquer novação, mantêm-se em vigor as condições anteriormente acordadas”. O Acórdão recorrido viola, assim, o disposto no artº 859º do C.Civil.
8. O despacho 4373/2013, de 7 de Março de 2013, aprovou o pedido de adesão ao Programa I do PAEL e aceitou o Plano de Ajustamento Financeiro apresentado pelo Município de Montemor-o-Velho.
9. No Processo 1435/2013, em sessão diária de visto da 1ª Secção do Tribunal de Contas, realizada em 29/10/2015, foi concedido visto ao contrato, resultante do pedido de adesão solicitado pelo Município de Montemor-o-Velho ao Programa I do PAEL (Plano de Apoio à Economia Local).
10. Existe uma estreita relação entre aquele contrato celebrado com o Estado e o contrato submetido a visto prévio, outorgado com a Caixa Geral de Depósitos, que é reconhecida por todos os intervenientes.
11. Em sede de fiscalização prévia, impõe-se que todos sejam objeto de análise conjunta e de uma só decisão, como estabelece o nº 2 e 3 do artigo 5º e artº 6º da Lei nº 43/2012, de 28 de agosto, que aprova o PAEL.
12. Tendo sido considerado ilegal o contrato de empréstimo celebrado com a Caixa Geral de Depósitos, e ineficaz por recusa do visto pelo Tribunal de Contas, a avaliação da conformidade legal destes contratos passa a ser feita, em função do plano de reequilíbrio financeiro que os suporta. Deixa pois de se verificar, quanto aos contratos celebrados com a banca, o pressuposto exigido pela lei – nos referidos nºs 1 e 4 do artigo 41º da LFL, e



Tribunal de Contas

também no artigo 11º do Decreto-Lei nº 38/2008, de 7 de março – isto é, de haver um plano de reequilíbrio financeiro efectivo/eficaz, relacionado com o contrato ou contratos de reequilíbrio financeiro.

13. O contrato celebrado no âmbito do PAEL, está em indissolúvel conexão com o contrato de reequilíbrio financeiro, outorgado com a banca, o que implica que a concessão do visto a um deles, pressupõe que o outro (complementar e indissociável da operação visada) seja também ele visado como é de resto de elementar justiça ou em sentido contrário, a queda de um implicaria a queda do outro. Em caso algum se poderá visar o PAEL e recusar o visto ao contrato celebrado com a Caixa Geral de Depósitos. A posição aqui defendida, constitui jurisprudência seguida pelo Tribunal de Contas, nomeadamente no Acórdão nº 14/2014 – 22.MAI – 1.ª S/SS relativamente aos Processos nºs 1319 a 1324/2013, em que é requerente o Município de Portimão. O decidido no Acórdão recorrido, por si só, impõe a necessária revisão.
14. Ao contrato sujeito a fiscalização prévia, terá de ser aplicado o artº 86º da Lei nº 73/2013, de 3 de Setembro, o qual impõe que aos contratos de saneamento e reequilíbrio existentes à data da entrada em vigor da Lei 73/2013, de 3 de setembro, sejam aplicadas as disposições previstas designadamente na Lei nº 43/2012, de 28 de agosto (artº 5º /2 e 3 e artº 6º) a Lei nº 2/2007 nomeadamente (artº 41º/5), Dec. Lei nº 38/2008 (artº 9º e 13º), alterado pelo Dec. Lei nº 120/2012 e não como consta do acórdão as regras do RFALEI (artºs 51º/1, 58º/1 e 4º/2).
15. O contrato já existia à data da entrada em vigor da Lei 73/2013, de 3 de Setembro, porque celebrado em 12 de julho de 2013, não existindo no aditamento realizado, qualquer novação, conforme ficou consignado pelas partes na cláusula única, nela aposta (ponto 4º), onde a mesma é liminarmente afastada, pelo que o Acórdão recorrido viola também a norma transitória, prevista no artº 86º do RFALEI, norma que deverá ser aplicada pelo Tribunal de Contas, permitindo a exequibilidade do contrato inicial de “per si”.
16. A atualização da listagem de dívidas decorrentes dos montantes entretantos pagos pela maturidade, a atualização das cláusulas inerentes a garantias e mitigação do preço e prazo do empréstimo, enquadram-se inequivocamente nos atos de boa gestão da coisa pública, reconhecida como “muito positiva” pelo TC, impondo-se concluir pela substancial redução do endividamento municipal, na senda daquilo que eram os objetivos do plano de reequilíbrio financeiro com respeito pela LFL que se mostram assim atingidos.
17. O Município de Alijó, em iguais circunstâncias factuais e de direito, submeteu a Fiscalização Prévia 2 (dois) contratos de mútuo, os quais se inserem no âmbito do Reequilíbrio Financeiro a que foram atribuídos os nºs 1393/2013 (Caixa Geral Depósitos) e 1394/2013 (Caixa Crédito Agrícola Mutuo).
18. Nos mesmos termos e condições, o Município de Alijó viu os mencionados contratos aperfeiçoados e visados, enquanto ao Município de Montemor-o-Velho, o visto foi recusado.
19. Nestas circunstâncias 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 artº 13º da CRP que 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. A violação deste princípio conduz à nulidade do Acórdão.



20. Atento tudo quanto supra se referiu, com o devido respeito, depressa se verifica que, no caso em apreço, foi violado, 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 aplicada que deveria ter respeitado o artº 86º do RFALEI.
 21. Violando o aresto de que ora se recorre, desta forma as regras contidas nos artigos 857º, 859º e 217º/ 1 do Código Civil, o artigo 86º do RFALEI, o artº 5º/2,3 e artº 6º da Lei 43/2012 de 28/08. O artº 41º/5 da Lei 2/2007 de 15/01, o artº 9º e 13º do Dec. Lei 38/2008 de 07/03, o artº 41º/1, 4 e 5 da Lei 2/2007 de 15/1 (Lei das Finanças Locais). Viola ainda o disposto no artº 13º e 20º da C.R.P., o artº 607º/5, 615º/1, b, c, d) do Novo Código Processo Civil.
3. O Município de Montemor, veio, entretanto em requerimento autónomo prescindir da inclusão no empréstimo dos montantes das faturas datadas de 24.10.2012 a 7.11.2013, juntando, em simultâneo um Plano de Saneamento Financeiro atualizado com o montante corrigido por via da redução das mencionadas faturas e a correspondente listagem de faturas.
 4. O Ministério Público emitiu parecer concluindo pela improcedência do recurso

II – FUNDAMENTAÇÃO

5. A matéria de facto em causa dada como assente e que consta da decisão recorrida é a seguinte:
 - 5.1. O Município de Montemor-o-Velho remeteu, para efeitos de fiscalização prévia, o contrato de *empréstimo para reequilíbrio financeiro*, celebrado em 12 de Julho de 2013, entre aquela autarquia e a Caixa Geral de Depósitos, SA, pelo valor global de €24 500 000,00.
 - 5.2. O contrato foi recebido neste Tribunal em 24 de Setembro de 2013 e foi objeto de devolução para que fosse prestada informação complementar visando uma melhor instrução do processo.
 - 5.3. O contrato foi reenviado ao Tribunal em 23 de Setembro de 2015 (dois anos depois), após outorga de um aditamento em 15 de Junho de 2015, que, entre outros aspectos, reduziu o seu montante para €21 956 929,70.



Tribunal de Contas

5.4. Este Tribunal voltou a devolvê-lo, sugerindo a reponderação da sua contratação. O Município insiste na manutenção do contrato e do pedido de visto.

5.5. O contrato foi precedido de um processo iniciado em 2012, que incluiu as deliberações da Assembleia Municipal, de 3 de Outubro de 2012, declarando a situação de desequilíbrio financeiro estrutural do município e aprovando o plano de reequilíbrio financeiro, e de 26 de Junho de 2013, aprovando a contratação do empréstimo.

5.6. A declaração da situação de desequilíbrio financeiro estrutural fundamentou-se nas circunstâncias de o município, a 31 de Dezembro de 2011:

- Ultrapassar o limite de endividamento de médio e longo prazo;
- Ter um endividamento líquido superior a 175% das suas receitas próprias;
- Não ter reduzido o seu excesso de endividamento, nos termos legais.

5.7. O plano de reequilíbrio financeiro foi aprovado pelo Despacho n.º 4373/2013, de 7 de Março de 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 de Março de 2013.

5.8. Entre outros aspetos, este despacho aprovou o plano apresentado pelo município, autorizou a autarquia a celebrar um contrato de reequilíbrio financeiro até ao valor de €31 000 000,00, determinou que desse contrato constassem obrigatoriamente as cláusulas necessárias ao cumprimento do disposto no plano de reequilíbrio definido, nomeadamente a descrição detalhada das dívidas a que o empréstimo se destinava, e consignou que o município ficava vinculado à adopção das medidas constantes do plano apresentado, bem como ao cumprimento dos objectivos e medidas legalmente previstas.

5.9. A operação delineada incluiu quatro contratos de empréstimo, outorgados, respectivamente, com a Caixa Geral de Depósitos (€24 500 000,00), BPI (€1 849 783,49), Caixa de Crédito Agrícola Mútuo do Baixo Mondego (€350 000,00) e Direcção-Geral do Tesouro (€1 503 704,00).



5.10. Nos termos da sua cláusula 3, o contrato de reequilíbrio financeiro celebrado com a Caixa Geral de Depósitos destinou-se a liquidar 8 empréstimos em vigor na mesma instituição de crédito, “*sendo a verba remanescente aplicada na regularização de dívidas a terceiros constante da listagem em anexo ao contrato, incluídas no plano de reequilíbrio financeiro*”.

5.11. O contrato foi celebrado pelo prazo de 15 anos, a contar da data da perfeição do contrato, na modalidade de abertura de crédito, até ao montante de €24 500 000,00.

5.12. Após um pedido de esclarecimentos do Tribunal de Contas, efetuado em 9 de Outubro de 2013, para melhor análise dos quatro contratos de empréstimo remetidos para fiscalização prévia em 24 de Setembro desse ano, passaram-se dois anos sem que aos mesmos fosse dado qualquer seguimento ou execução. A autarquia informou este Tribunal, conforme ofícios constantes dos autos, que tal se deveu à mudança de executivo municipal e à efetivação de uma auditoria financeira.

5.13. Em 23 de Setembro de 2015, o município reenviou a este Tribunal os contratos celebrados com a Caixa Geral de Depósitos e com a Direcção-Geral do Tesouro e Finanças, desistindo dos outros dois empréstimos, por não os considerar necessários face à consolidação orçamental e aos pagamentos por maturidade entretanto efetuados.

5.14. O contrato de empréstimo celebrado com a Caixa Geral de Depósitos havia, entretanto, em 15 de Junho de 2015, sido objeto de um aditamento e de novo plano de amortização, que reduziram o seu montante para €21 956 929,70, alargaram o prazo do empréstimo de 15 para 20 anos e alteraram o *spread* contratual de 5,75% para 3,75% (vide fls 720 a 766 dos autos relativos ao processo n.º 1435/2013, ao qual este esteve apensado). A lista de faturas a satisfazer com o empréstimo foi também modificada.



Tribunal de Contas

5.15. A Câmara e a Assembleia Municipal aprovaram, em 19 e 26 de Junho de 2015, respectivamente, o ajustamento/atualização do plano de reequilíbrio financeiro, incorporando:

- A alteração do montante do empréstimo à Caixa Geral de Depósitos, ajustando-o ao “*valor atualmente elegível*”;
- A anulação da adjudicação de empréstimos ao BPI e à Caixa de Crédito Agrícola Mútuo;
- O ajustamento dos mapas do plano de reequilíbrio financeiro ao novo montante do empréstimo, à nova listagem de faturas, ao novo serviço da dívida e ao endividamento atual.

5.16. Conforme a informação prestada nos autos (vide fls 868 do referido processo), a situação financeira do município em 31 de Dezembro de 2014 era a seguinte:

- Média da receita corrente líquida dos últimos três anos: €11 403 076,00
- Limite da dívida total da autarquia: €17 104 613,77
- Dívida total em 31/12/2014: €25 081 792,00
- Excesso de endividamento em 31/12/2014: €7 977 179,00

5.17. De acordo com estes dados, o montante da dívida total do município representava, em 31 de Dezembro de 2014, 2,19 vezes o valor da receita corrente líquida dos últimos três anos.

5.18. Conforme a informação prestada nos autos (vide fls 894 do processo n.º 1435/2013), a situação financeira do município em 30 de Setembro de 2015 era a seguinte:

- Média da receita corrente líquida dos últimos três anos: €12 498 509,00
- Limite da dívida total da autarquia: €18 747 763,92
- Dívida total em 30/09/2015: €23 293 605,00



- Excesso de endividamento em 30/09/2015: €4 545 841,00

5.19. De acordo com estes dados, o montante da dívida total do município representava, em 30 de Setembro de 2015, 1,86 vezes o valor da receita corrente líquida dos últimos três anos.

5.20. Em 7 de Outubro de 2015 e, novamente, em 19 de Novembro de 2015, este Tribunal devolveu o contrato à autarquia *“para que repondere a manutenção do contrato de reequilíbrio financeiro, uma vez que, atento o facto de não ter produzido efeitos e de ter sido objeto de alterações significativas, o mesmo dever ser analisado à luz da legislação em vigor, que, manifestamente, não o autoriza nem enquadra”*.

5.21. O município respondeu a ambos os despachos, argumentando, em síntese, que:

- As cláusulas alteradas não configuram um novo contrato, mas um mero reajustamento;
- O montante contratado se contém na autorização concedida pelos Secretários de Estado para a operação de reequilíbrio;
- O contrato se conforma com a legislação em vigor à data da sua contratação;
- O contrato existia à data da entrada em vigor da Lei n.º 73/2013, de 3 de Setembro, devendo ser-lhe aplicada a norma transitória constante do respetivo artigo 86.º;
- O presente empréstimo se articula com o efetuado junto da Direção Geral do Tesouro e Finanças, sendo dele complementar e indissociável;
- Os novos mecanismos de recuperação financeira não habilitam o município a efetuar uma operação semelhante, uma vez que os dispositivos legais agora vigentes, articulados com a jurisprudência constante do Acórdão n.º 28/2014 deste Tribunal, só consentiriam atualmente um empréstimo de saneamento financeiro no valor total de €4 545 841,00, *“valor este manifestamente insuficiente para recuperar a sustentabilidade orçamental reconduzindo-se*



para uma situação de rotura financeira e incumprimento dos pressupostos constantes do contrato PAEL”.

- 5.22. O contrato de empréstimo celebrado pelo município com a Direcção-Geral do Tesouro e Finanças, no âmbito do Programa de Apoio à Economia Local (PAEL), para satisfação de dívidas a fornecedores, pelo montante de €745 633,93, registado neste Tribunal sob o n.º 1435/2013, foi visado em 29 de Outubro de 2015.

Enquadramento jurídico

6. Face às conclusões apresentadas pelo recorrente, que delimitam o conhecimento do recurso, as questões em apreciação incidem sobre (i) o significado jurídico das alterações introduzidas pelo Município ao contrato; (ii) a eventual aplicação do artigo 86º da Lei n.º 73/2013, de 23 de setembro (RFALEI); e (iii) se ocorreu violação do princípio da igualdade previsto no artigo 13º da CRP.

(i) Questão Prévia.

7. O Município de Montemor, veio, entretanto em requerimento autónomo prescindir da inclusão no empréstimo dos montantes das faturas datadas de 24.10.2012 a 7.11.2013, enviando um Plano de Saneamento Financeiro atualizado com o montante corrigido por via da redução das mencionadas faturas bem como a correspondente listagem de faturas.
8. Nos termos do artigo 99.º, n.º 5, da LOPTC “[e]m qualquer altura do processo o relator poderá ordenar as diligências indispensáveis à decisão do recurso”.



Igualmente, estabelece o artigo 100.º, n.º 2, da mesma Lei, que “[n]os processos de fiscalização prévia o Tribunal pode conhecer 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, cumprindo-se o disposto no n.º 3 do art.º 99.º”.

9. Conforme se referiu nos Acórdãos n.ºs 11/2008-18.JUL.2008-1.ªS-PL, 18/2008-16.DEZ-1.ªS/PL, 8/2011 de 12 de Abril, no Acórdão n.º 21/2012, de 13 de novembro e mais recentemente no Acórdão n.º 1/2016 1ªS/PL, de 26 de janeiro «os poderes conferidos pelos preceitos transcritos, sendo mais vastos do que aqueles que ocorrem, em regra, em sede de processo civil, permitem que o Tribunal de Contas aborde, em recurso, questões com uma conexão fáctica e/ou de direito direta com o contrato que foi presente ao Tribunal, mesmo quando essas questões não tenham sido abordadas na decisão recorrida. Isso pode suceder, designadamente, quando essas questões sejam alegadas pelo recorrente e, entre essas questões, pode incluir-se a alteração ou ampliação da matéria de facto. No entanto, aqueles preceitos são também claros no sentido de que as matérias ou questões devem revelar-se “indispensáveis” à decisão do recurso ou “relevantes” para a concessão ou recusa do visto».
10. Também se decidiu, neste Tribunal, em relação a factos novos que possam ser levados em consideração no recurso, que é possível, até ao momento em que se interpõe recurso da decisão de recusa de visto, aceitar por parte da entidade que propõe o ato ou contrato a visto, que demonstre naquele prazo ter ultrapassado as condicionantes que levaram à recusa do visto (cf. neste sentido o Acórdão n.º 15/2012, 1ªS/PL de 18 de setembro).
11. Da jurisprudência citada pode concluir-se, sem dúvida que em matéria de fiscalização prévia, é possível ao juiz de recurso proceder à reapreciação da matéria de facto, ampliando-a, quando estejam em causa elementos novos



trazidos ao processo que sejam relevantes para a questão a decidir, desde que essa ampliação não pode comportar um conteúdo tão amplo que envolva uma nova reapreciação das questões em discussão, ou quando não seja *indispensável* ou *relevante*.

12. A questão suscitada pelo Município (nomeadamente os novos factos que comporta) pode ter relevância, caso as questões suscitadas pelo recurso sejam superadas. Assim, o seu conhecimento será efetuado em função da decisão a proferir sobre as questões identificadas em causa no recurso.

(ii) Sobre as alterações introduzidas pelo Município ao contrato e as suas consequências.

13. Resumindo o essencial da decisão *sub judice*, para apreciação desta dimensão do recurso, ali foi referido, para sustentar a recusa de visto prévio, que o contrato em causa [outorgado em 12 de Julho de 2013] foi alterado, em Junho de 2015, de forma significativa, nomeadamente no valor, no prazo, na remuneração fixada, no plano de amortização e das dívidas que visa satisfazer. Sendo todos estes elementos caracterizadores de um empréstimo e tendo sido todos alterados deve concluir-se que se está perante um outro contrato. A alteração legislativa operada, entretanto, no domínio das finanças locais não permite, à face do novo regime a realização de um contrato de empréstimo idêntico (nos termos artigos 51.º, n.º 1, e 58.º, n.º 1, do RFALEI).
14. O município, nas suas conclusões, argumenta no sentido de que não existe novação do contrato, mas apenas a alteração de alguns elementos acessórios do acordo inicial, mantendo-se todos os elementos essenciais do negócio.
15. Os factos concretos que conformam a decisão da primeira instância, no que releva para a questão em apreciação, evidenciam que após a apresentação, para visto prévio, em 12 de julho de 2013, de um contrato de empréstimo para



reequilíbrio financeiro, no valor de €24 500 000,00, entretanto devolvido por este Tribunal para prestação de informações complementares, em 15 de Junho de 2015, o contrato foi objeto de um aditamento e de novo plano de amortização, que reduziram o seu montante para €21 956 929,70, alargaram o prazo do empréstimo de 15 para 20 anos e alteraram o *spread* contratual de 5,75% para 3,75%. Igualmente a lista de faturas a satisfazer com o empréstimo foi também modificada e apresentado novamente a este Tribunal em 23 de setembro de 2015. Com este novo aditamento, os órgãos deliberativos municipais (Câmara e Assembleia Municipal) aprovaram, em junho de 2015, uma alteração ao Plano de Recuperação Financeira da autarquia.

16. Recorde-se que se trata de um contrato de empréstimo decorrente de autorização prevista num plano de reequilíbrio financeiro aprovado em março de 2013, pelos Secretários de Estado da Administração Local e Reforma Administrativa, Orçamento e Tesouro e que se destinava liquidar 8 empréstimos em vigor na CGD e o remanescente aplicado «*na regularização de dividas a terceiros constante de listagem anexa ao contrato, incluídas no plano de reequilíbrio financeiro*».
17. Importa por isso saber se a modificação contratual ocorrida comporta efetivamente um «novo contrato».
18. «O contrato é um negócio jurídico bilateral ou plurilateral, integrado pela manifestação de duas ou mais vontades diversas que se conjugam para a realização de um objetivo comum» (assim Ana Prata, in *Dicionário Jurídico*, Almedina, Coimbra, 4^a edição).
19. A constituição de relações jurídicas que se pretendem regular, através da manifestação das declarações de vontade das partes conformam a natureza do contrato e, conseqüentemente, todo o regime normativo que o enforma.
20. No caso dos contratos de mútuo (contrato pelo qual uma das partes empresta á outra dinheiro ou outra coisa fungível), independentemente da sua finalidade,



deve referir-se que o mesmo é um contrato real, «no sentido de que só se completa pela entrega (empréstimo) da coisa» (assim, Pires de Lima, Antunes Varela, *Código Civil Anotado*, Vol. II, 2ª edição, p. 601).

21. Importa acrescentar, com interesse para o caso em apreço, que a forma que os contratos de mútuo podem consubstanciar varia substancialmente em função da figura contratual ou do tipo de atividade que lhe está subjacente, nomeadamente no âmbito bancário. Pode falar-se, de alguma maneira num tipo contratual de «geometria variável», em função quer de requisitos exigidos no âmbito bancário, quer do ponto de vista das finanças autárquicas, cujas exigências específicas podem modelar tais contratos, nomeadamente por imposição legal.
22. No caso em apreço, o Município de Montemor-o-Velho, em 12 de julho de 2013 outorgou com a Caixa Geral de Depósitos um contrato de empréstimo para reequilíbrio financeiro, pelo qual aquela entidade financeira disponibilizaria € 24 500 000,00 ao Município para liquidar 8 empréstimos em vigor na mesma instituição de crédito, sendo a verba remanescente aplicada na regularização de dívidas a terceiros constantes de uma listagem em anexo. Tal contrato foi celebrado por um prazo de 15 anos, na modalidade de abertura de crédito até àquele valor. O *spread* contratualizado foi de 5,75%.
23. Recorde-se que tal contrato obedecia aos requisitos imperativos da legislação em vigor, à época da sua outorga, que permitia a realização de empréstimos aos municípios no âmbito do reequilíbrio financeiro municipal a que se referia o artigo 41º da Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro. Requisito expressamente referido no contrato, nomeadamente na sua cláusula 3.
24. Ou seja a declaração de vontade dos contraentes, em relação ao objeto do contrato estava perfeitamente definida pelo tipo de relação contratual (empréstimo na forma de abertura de crédito com as formalidades e requisitos especificados na lei), no tempo (15 anos) e no preço a pagar pelo contraente município (5,75% de *spread*). E, já num outro patamar contratual, a identificação



da listagem das dívidas que se pretendiam liquidar com o remanescente do empréstimo após a liquidação dos 8 empréstimos em causa.

25. Trata-se de um contrato de mútuo bancário na modalidade de abertura de crédito, visto que o crédito é disponibilizado em parcelas variáveis e até um determinado montante. Deve, no entanto, sublinhar-se a dimensão pública subjacente ao negócio em causa, na medida em que o mesmo contrato de empréstimo (na sua versão originária) decorre do disposto nos artigos 38º e 41º n.º 6 na Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro, (Lei das Finanças locais) com todas as limitações aí estabelecidas e, além disso, como se referiu enquadrado num Plano de Reequilíbrio Financeiro da Autarquia.
26. Foi este contrato que foi apresentado a visto prévio em 24 de setembro de 2013. O mesmo contrato só produziria efeitos após o visto deste Tribunal e que, naturalmente, se completaria pela entrega/disponibilidade da coisa (no caso as quantias em causa – até €24 500 000,00).
27. Importa sublinhar que nos termos gerais da liberdade contratual e «dentro dos limites da lei, as partes têm a faculdade de fixar livremente o conteúdo dos contratos(...), conforme se refere no artigo 405º do Código Civil [CC], mas o contrato «só pode modificar-se ou extinguir-se por mútuo consentimento dos contraentes ou nos casos admitidos na lei» (artigo 406º do CC).
28. Da factualidade demonstrada decorre que em 15 de junho de 2015, as partes em causa (município e instituição financeira) elaboraram um «aditamento ao contrato referido» em que se constata que o montante do mútuo foi reduzido para €21 956 929,70, o prazo do empréstimo foi alargado de 15 para 20 anos e o *spread* contratual foi diminuído de 5,75% para 3,75%. Igualmente a lista de faturas a satisfazer com o empréstimo foi também modificada. Tal contrato foi objeto de aprovação no âmbito de alteração ao Plano de Reequilíbrio Financeiro da autarquia, pelos respetivos órgãos. Foi este contrato, ainda que identificado



como «aditamento» que foi apresentado a este Tribunal em 23 de setembro de 2015, cerca de dois anos decorridos sobre o anterior contrato.

29. Trata-se, neste último contrato, de uma realidade contratual diferente da que foi objeto do contrato de mútuo outorgado em 2013. O objeto do contrato é outro. O montante e prazo de utilização e amortização das quantias disponibilizadas pela instituição são diferentes e o «custo/preço» contratualizado (através do *spread* fixado) são também diferentes de contrato para contrato. Trata-se, de forma inequívoca de um outro instrumento contratual com obrigações diversas para cada uma das partes, a ser concretizada após o visto desse Tribunal de Contas. Trata-se, por isso, como foi referido na primeira instância de um novo contrato.
30. O recorrente nas suas alegações, apelando ao instituto da “novação da dívida”, refere que não houve qualquer intenção de novação mas apenas alteração dos elementos acessórios do contrato.
31. A novação é uma causa de extinção das obrigações. Apelar ao referido instituto, como faz o recorrente, não tem aqui qualquer sentido, na medida em que a obrigação em causa ainda nem sequer se tinha materializado, porquanto o empréstimo, sendo um contrato real, como se referiu, apenas produzia efeito pela disponibilidade das quantias ao Município (mutuante). E isso só poderia acontecer após o visto deste Tribunal.
32. Assim sendo e sobre esta dimensão do recurso não assiste razão ao recorrente na pretendida manutenção dos elementos essenciais do negócio em ambos os contratos.
- (iii) Da eventual aplicação do artigo 86º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro.**
33. Sobre esta dimensão do recurso, o recorrente alega que *«ao contrato sujeito a fiscalização prévia, terá de ser aplicado o artº 86º da Lei nº 73/2013, de 3 de Setembro, o qual impõe que aos contratos de saneamento e reequilíbrio*



Tribunal de Contas

existentes à data da entrada em vigor da Lei 73/2013, de 3 de setembro, sejam aplicadas as disposições previstas designadamente na Lei n.º 43/2012, de 28 de agosto (art.º 5.º/2 e 3 e art.º 6.º) a Lei n.º 2/2007 nomeadamente (art.º 41.º/5), Dec. Lei n.º 38/2008 (art.º 9.º e 13.º), alterado pelo Dec. Lei n.º 120/2012 e não como consta do acórdão as regras do RFALEI (art.ºs 51.º/1, 58.º/1 e 4.º/2)».

34. Deve referir-se que a alegação que sustenta a posição do recorrente decorre da sua «tese» argumentativa referente ao facto do contrato apresentado a visto em setembro de 2015 ser o mesmo contrato já existente em julho de 2013 e, nessa data, apresentado ao Tribunal para visto prévio.
35. Como se decidiu no ponto anterior, não se trata, de todo, do mesmo contrato, quando se analisam os dois negócios jurídicos efetuados. Nesse sentido deve referir-se que o contrato outorgado pelo Município de Montemor-o-Velho e a Caixa Geral de Depósitos que está em causa é o contrato com o aditamento outorgado em 15 de Junho de 2015, porque foi esse contrato que foi apresentado a visto prévio em setembro de 2015. É sobre ele e à face da lei vigente na data da sua outorga que importa verificar da sua legalidade.
36. Recorde-se que entre a primeira versão do contrato que o Município enviou ao Tribunal de Contas (em junho de 2013) e a segunda (em setembro de 2015) não só ocorreu um período de dois anos como, nesse entretanto, ocorreu uma mudança substancial na legislação financeira das autarquias locais e que alterou significativamente todo o quadro legal referente à matéria em causa.
37. Como é inequívoca e rigorosamente referido na decisão de primeira instância – na análise compara aos dois regimes legais vigentes antes e após ao RFALEI - a partir de 1 de Janeiro de 2014 «(i) *os critérios para aplicação de mecanismos de saneamento ou de recuperação financeira são agora diversos, aferindo-se por indicadores e conceitos completamente novos; (ii) inexistente a figura do contrato de empréstimo para reequilíbrio financeiro celebrado com uma instituição de crédito; (iii) os planos que devem enquadrar e acompanhar os mecanismos de*



Tribunal de Contas

recuperação financeira obedecem também a exigências diferentes, em termos de conteúdo»

38. Ou seja o quadro legal apresenta-se diverso, sujeito a requisitos diferentes e com instrumentos jurídicos diferenciados. Tudo isto com base numa filosofia principialista, que se pretende mais rigorosa em termos de desempenho e controlo das finanças municipais.
39. Deve referir-se, igualmente, que todo o quadro legal em causa comporta matéria relacionada com o domínio do direito público em que estão em causa interesses públicos, nomeadamente a dimensão financeira das autarquias locais, concretamente no domínio do controlo do endividamento dos municípios, que vinculam toda a atuação contratual da autarquia a partir do momento da sua entrada em vigor. Trata-se de razões de relevante interesse público decorrente das vinculações externas das finanças publicas locais, cujo regime normativo aplicável é conforme ao direito material da União Europeia, nomeadamente a estabilidade orçamental e a sustentabilidade das finanças publicas.
40. Esta legislação, segundo o artigo 96º do RFALEI, entrou em vigor no dia 1 de janeiro de 2014 e como é sabido, por via do disposto no artigo 12º do Código Civil, «tempus regit actum».
41. Não obstante a entrada em vigor da nova lei, o seu artigo 86.º determina que para os contratos de saneamento e reequilíbrio existentes à data de entrada em vigor da lei (1 de Janeiro de 2014) se apliquem as disposições constantes da Lei n.º 2/2007 e do Decreto-Lei n.º 38/2008.
42. Como se diz de forma absolutamente clara na decisão de primeira instância, «o contrato de reequilíbrio financeiro em análise foi outorgado em 12 de Julho de 2013. Caso tivesse sido mantido e executado, não temos dúvidas de que se lhe deveria aplicar o regime daqueles diplomas legais. No entanto, sucede que o contrato em causa não só não foi executado como foi significativamente alterado». Alteração essa que, como se decidiu, conformou um novo contrato,



Tribunal de Contas

com um objeto (valor, temporalidade e condições do empréstimo) completamente distinto.

43. O contrato outorgado em julho de 2013, ainda que assinado pelas partes, não produziu quaisquer efeitos, nem poderia produzir tais efeitos enquanto não fosse visado por este Tribunal.
44. O contrato de mútuo celebrado 2013 e remetido a visto em junho do mesmo ano, não era plenamente eficaz. Por um lado, por que não tendo sido visado, era financeiramente ineficaz. Por outro lado, porque financeiramente ineficaz, não permitia que ocorresse a *traditio* da quantia mutuada entre as partes outorgantes (Município e entidade financeira), sendo, por isso, juridicamente ineficaz. Assim sendo não era um contrato válido e eficaz para efeitos do disposto no artigo 86º da Lei nº 73/2013 de 3 de setembro. Recorde-se que só se o projeto de contrato de 2013 tivesse sido visado, se tivesse consumado e fosse plenamente eficaz jurídica e financeiramente, seria aplicável o disposto no artigo 86º da Lei nº 73/1013, de 3 de setembro. E só nessa hipótese se poderia aceitar que as alterações celebradas em 2015 poderiam ser consideradas alterações a um contrato pré - existente, válido e eficaz, aplicando-se apenas nessas circunstâncias, a tais alterações ocorridas em 2015, o regime jurídico- financeiro em vigor em 2013.
45. A norma constante do artigo 86.º do RFALEI assegura a transição de regimes para contratos existentes e vigentes ao abrigo do regime anterior. Como também se diz na decisão *sub judice*, «*não terá tido certamente em vista a salvaguarda de contratos feitos mas não executados e que, agora, decorrido um lapso considerável de tempo, num contexto legal completamente diferente, se alteram de forma tão significativa que se descaracterizam*».
46. Por isso, o contrato apresentado a visto prévio em 2015, teria que conformar-se à legislação em vigor, à data da sua outorga, sobre a vinculação dos Municípios ao novo regime de saneamento e recuperação financeira estabelecido no RFALEI,



que entre outras alterações significativas não admite, agora, o tipo contratual de empréstimo para reequilíbrio financeiro.

47. Assim sendo, também nesta dimensão do recurso, soçobram as razões e argumentos apresentados pelo Município.

(iv) Da violação do princípio da igualdade previsto no artigo 13º da Constituição da República Portuguesa.

48. No que diz respeito a esta dimensão do recurso, o recorrente conclui nas suas alegações de recurso que *«o Município de Alijó, em iguais circunstâncias factuais e de direito, submeteu a Fiscalização Prévia 2 (dois) contratos de mútuo, os quais se inserem no âmbito do Reequilíbrio Financeiro a que foram atribuídos os nºs 1393/2013 (Caixa Geral Depósitos) e 1394/2013 (Caixa Crédito Agrícola Mutuo). Nos mesmos termos e condições, o Município de Alijó viu os mencionados contratos aperfeiçoados e visados, enquanto ao Município de Montemor-o-Velho, o visto foi recusado. Nestas circunstâncias a recusa do visto pelo Tribunal de Contas, viola o princípio da igualdade»*.
49. O princípio da igualdade, [artigo 13º da CRP] constitucionalmente garantido, como princípio estruturante do sistema constitucional, proíbe a o arbítrio e a discriminação sem fundamento bastante ou sem fundamento justificado em qualquer tipo de relacionamento normativo (sublinhado nosso).
50. Neste sentido a proibição de discriminação, a que se refere o artigo 13º n.º 2 da CRP *«não significa uma exigência de igualdade absoluta em todas as situações, nem proíbe diferenciações de tratamento»* (assim Gomes Canotilho, Vital Moreira, *Ob. cit.* p. 340). Nesse sentido, continuam os mesmos autores, *«o que se exige é que as medidas de diferenciação sejam materialmente fundadas sob o ponto de vista da segurança jurídica, da proporcionalidade, da justiça e da*



Tribunal de Contas

solidariedade e não se baseiem em qualquer motivo constitucionalmente impróprio.

- 51.** As alegações de violação do princípio da igualdade que sustentam a argumentação do recorrente prendem-se (a existirem) com situações concretas apreciadas em decisões judiciais. Trata-se, sublinha-se, de questões concretas diferentes (situações de facto que sustentaram a apreciação do Tribunal em casos concretos diversificados) e que por isso não podem ser equacionadas em termos de colisão com o princípio da igualdade, no sentido referido.
- 52.** Por outro lado [e tão ou mais relevante] trata-se de tratamento jurisprudencial de uma questão e não de qualquer dimensão normativa que seja questionada e que, por isso, possa sustentar a eventual violação do princípio da igualdade.
- 53.** Assim e nesta dimensão do recurso, carece de qualquer razão o alegado pelo recorrente.
- 54.** Finalmente e regressando à questão prévia suscitada pelo recorrente, deve concluir-se que os novos factos a tomar conhecimento que poderiam ter alguma relevância no conhecimento do recurso, ficam prejudicados pela improcedência das questões suscitadas.

Em síntese

- 55.** Tendo em conta toda a argumentação expendida e pelas razões indicadas, importa concluir que o presente recurso não pode proceder, mantendo-se em consequência a recusa de visto ao contrato outorgado entre o Município de Montemor-o-Velho.

III – DECISÃO



Tribunal de Contas

Pelo exposto, acordam os Juízes da 1.^a Secção, em Plenário, em recusar provimento ao recurso interposto pelo Município de Montemor-o-Velho e, em consequência, decide-se manter a decisão proferida em primeira instância.

São devidos emolumentos pelo recorrente, nos termos do artigo 16º n.º 1, alínea b) do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de maio.

Lisboa, 29 de março de 2016

Os Juízes Conselheiros,

(José Mouraz Lopes, relator)

(João Ferreira Dias)

(Ernesto Laurentino Cunha)

Fui presente

O Procurador-Geral Adjunto