



Secção: 1.ª S/PL
Data: 8/05/2018
Recurso Ordinário: 9/2018
Processo: 3088/2017

RELATOR: Conselheiro Fernando Oliveira Silva

TRANSITADO EM JULGADO EM 28-05-2018

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

I – RELATÓRIO

1. O Município de Gondomar interpôs recurso ordinário, para o Plenário da 1.ª Secção, do Acórdão n.º 9/2018 – 1.ª S/SS, de 6 de fevereiro, que recusou o visto a um contrato de empréstimo, designado «Contrato de Mútuo Sindicado», para financiamento do cumprimento de um «Acordo Relativo à Regularização da Dívida do Município de Gondomar à EDP Distribuição – Energia, S.A.», tendo aquele sido celebrado em 19.07.2017, entre o Município e um conjunto de nove «Caixas de Crédito Agrícola Mútuo» (concretamente: Caixa de Crédito Agrícola Mútuo da Área Metropolitana do Porto, CRL; Caixa de Crédito Agrícola Mútuo do Alto Douro, CRL; Caixa de Crédito Agrícola Mútuo do Noroeste, CRL; Caixa de Crédito Agrícola Mútuo da Costa Verde, CRL; Caixa de Crédito Agrícola Mútuo de Vale do Sousa e Baixo Tâmega, CRL; Caixa de Crédito Agrícola Mútuo do Médio Ave, CRL; Caixa de Crédito Agrícola Mútuo de Paredes, CRL; Caixa de Crédito Agrícola Mútuo da Póvoa do Varzim, Vila do Conde e Esposende, CRL; e Caixa de Crédito Agrícola Mútuo do Vale do Távora e Douro, CRL), pelo valor global de € 28.819.351,20 e com o prazo de 20 anos (a contar da data da obtenção de visto prévio favorável do Tribunal de Contas).
2. A recusa de visto ao contrato fundamentou-se no disposto nas alíneas a) e b) do n.º 3 do artigo 44.º da Lei de Organização e Processo no Tribunal de Contas (LOPTC), em virtude de o contrato de mútuo em questão violar a legislação relativa



ao endividamento bancário, aplicável às autarquias locais, designadamente o artigo 49.º, n.º 7, al. c) da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro (que aprova o regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais – RFALEI) e o artigo 81.º, n.º 1 da Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro (que aprova o Orçamento de Estado para 2017 – LOE 2017).

3. Inconformado com o acórdão, o Município de Gondomar apresentou recurso do mesmo, conforme alegações constantes de fls. 1 a 45 dos autos, das quais se extraem as seguintes conclusões:

«I. A dívida cuja substituição se pretende sub judice emerge de um acordo de pagamento, o Protocolo de 1997, que determinou o pagamento pelo Município de Gondomar de um montante total de 14.477.648.578\$00 (catorze milhares de milhão, quatrocentos e setenta e sete milhões, seiscentos e quarenta e oito mil, quinhentos e setenta e oito escudos) em 240 prestações, a partir de 31 de Outubro de 1997, com a então Electricidade do Norte, S.A., hoje EDP Distribuição - Energia, S.A.

II. O n.º 2 do artigo 49.º RFALEI de que o Acórdão se socorre para saber se esta dívida é de curto ou de médio/longo prazo só se aplica literalmente a empréstimos; na sua letra, não se aplica a acordos de pagamento, pelo que o acordo de pagamento é susceptível de ser qualificado como sendo de curto ou de médio/longo prazo ao abrigo do n.º 2 do artigo 49.º do RFALEI, não por aplicação directa desse mesmo n.º 2 do artigo 49.º, mas sim por interpretação extensiva, se não mesmo por analogia, do mesmo aos acordos de pagamento.

III. Ao aplicar o artigo 49.º, n.º 2, do RFALEI aos acordos de pagamento, aceita-se que se faça a interpretação extensiva na inclusão de espécies de dívidas nestas normas, ou seja, que onde na Lei se lê a expressão empréstimos é óbvio e indiscutível que se inclua os acordos de pagamento.

IV. O critério do n.º 2 do artigo 49.º do RFALEI para saber se um empréstimo ou um acordo de pagamento é de curto ou médio/longo prazo é o da maturidade, determinando-se o prazo de maturidade a partir da data em que se contrai a dívida, seja o empréstimo ou o acordo de pagamento, pelo que ele será de curto prazo se entre a data da sua contracção e a data da sua maturidade mediar até um ano, e



de médio ou longo prazo, se entre a data da sua contracção e a data da sua maturidade mediar mais de um ano.

V. A dívida recebe a sua qualificação no momento da sua contracção e é em função dessa sua qualificação que o legislador fixa os critérios de validade e invalidade da sua contracção, os limites à mesma, as suas formas ou modalidades e, ainda, as suas regras de gestão, sendo a definição do regime aplicável a essa dívida feita precisamente em função dessa qualificação ab initio, não se alterando ao longo do tempo, nem por efeito do mesmo, não sendo possível converter uma dívida fundada em flutuante, nem uma dívida de médio ou longo prazo em de curto prazo.

VI. A disciplina jurídica aplicável a um empréstimo (ou a um acordo de pagamento) de médio/longo prazo não se altera ao chegar ao seu último ano de pagamento, como se se tivesse convertido em empréstimo (ou a um acordo de pagamento) de curto prazo, sendo as regras legais aplicáveis a uma dívida de médio/longo prazo as mesmas, seja no início, no meio ou no fim dessa dívida.

VII. Tendo a dívida substituenda sub judice sido contraída em 1997 e por um prazo superior a um ano, a mesma é, à luz do artigo 49.º, n.º 2, do RFALEI de médio/longo prazo e não de curto prazo, como erradamente se entendeu no Acórdão recorrido, não lhe sendo aplicável o disposto na alínea c) do n.º 7 do artigo 49.º do RFALEI.

VIII. A dívida é um todo obrigacional, indecomponível, tal como o são as obrigações (prestações) de qualquer contrato, sendo a dívida no caso vertente o negócio jurídico designado «Protocolo de 1997», que estipula um conjunto de prestações pecuniárias segundo um plano de pagamentos dividido no tempo, mas que é juridicamente uma só, toda ela contraída em 1997.

IX. As prestações, no seu conjunto e de forma indissociável, individualizável, é que compõem a dívida, tendo tanto a 1.ª como a 240.ª prestação sido contraídas no mesmo ano de 1997, ano em que se constituiu na esfera jurídica do Município de Gondomar a dívida a pagar em Setembro de 2017.



X. Não é juridicamente aceitável entender que a dívida a substituir será apenas a última prestação, como parece resultar dos pontos 7, 13 e 15 do Acórdão, porque a última prestação não é uma dívida autónoma, e, mesmo que fosse, ela não foi contraída em Setembro de 2017, ela é emergente do Protocolo de 1997;

XI. Para o efeito de saber se a dívida é de curto ou médio/longo prazo é também irrelevante a questão de saber se a última prestação seria devida em Setembro de 2017 ou em Setembro de 2021, porque a dívida foi toda ela contraída em 1997 e, portanto, tem mais de um ano de maturidade em qualquer dos casos.

XII. Conforme o citado Acórdão n.º 7/2017 - 10.JUL-1.ªS/SS do Tribunal de Contas, a alínea c) do n.º 7 do artigo 49.º do RFALEI tem inerente a si a noção de que a dívida de curto prazo é aquela que deve ser paga com recurso a receitas orçamentais do próprio ano em que é assumida, o que denota que esta dívida do Protocolo de 1997, incluindo a 240.ª prestação que permanece por pagar, não é uma dívida de curto prazo, pois se ela foi assumida em 1997, só seria dívida de curto prazo se fosse toda paga no prazo de um ano, até 1998, através de receitas do próprio ano da sua contracção.

XIII. A correcta aplicação do n.º 2 do artigo 49.º do RFALEI é pois: o acordo de pagamento foi celebrado em 1997; o seu prazo de pagamento é de 20 anos; logo, a sua maturidade é de médio/longo prazo, determinando que se qualifique todo o Protocolo de 1997 como dívida de médio/longo prazo, pelo que a operação de substituição aqui em causa não se subsume na previsão da alínea c) do n.º 7 do artigo 49.º do RFALEI, preceito que, assim, não é violado pelo contrato nem pelas deliberações dos órgãos executivo e deliberativo do Município de Gondomar, inexistindo portanto fundamento para a recusa de visto.

XIV. Não sendo o anterior Acórdão revogado, incorre a decisão em violação do artigo 49.º, n.º 2, do RFALEI, do princípio da separação de poderes (artigo 111.º da Constituição da República Portuguesa) do princípio da reserva de lei da Assembleia da República (artigo 165.º, n.º 1, alínea q), da Constituição da República Portuguesa) e, ainda, do princípio da autonomia local, conforme o artigo 238.º da Constituição da República Portuguesa.



XV. *A interpretação do Acórdão recorrido de que a figura do acordo de pagamento não é contemplada pelo regime excepcional do artigo 81.º do LOE2017 não encontra suporte nas regras de interpretação formuladas no artigo 9.º do Código Civil e colhidos os subsídios interpretativos gramaticais, racionais, sistemáticos e históricos que se podem extrair da factualidade carregada para os autos.*

XVI. *Começando pelo elemento gramatical, apesar de o n.º 1 do artigo 81.º não incluir na sua letra os acordos de pagamento, a sua interpretação no sentido de os considerar excluídos não se coaduna com o objectivo expresso na epígrafe do artigo – regularização de dívida.*

XVII. *Também não é compatível com o n.º 2 do mesmo artigo 81.º, que explica o sentido da limitação imposta pelo n.º 1 do artigo 81.º da LOE2017, uma vez que o objectivo da limitação imposta pelo n.º 1 do artigo 81.º é o de «não aumentar a dívida total do município» ou de «diminuir o serviço de dívida do município», o que significa impedir o aumento da dívida total do município, que engloba tanto a dívida pública financeira mas também a dívida aquisitiva e os demais tipos de dívida que se englobam no conceito amplo de dívida (administrativa, vitalícia, empresarial...).*

XVIII. *Não se pretendendo apenas o recurso à dívida pública financeira para reduzir dívida financeira anterior, mas sim para reduzir a dívida total do município, é obrigatório ler-se o artigo 81.º, n.º 1, abrindo a possibilidade de contrair dívida financeira (ou seja «empréstimos a médio e longo prazos», como diz o artigo 81.º, n.º 1), não só para cobrir dívida financeira anterior (os tais «empréstimos» referidos nesse preceito), mas também para cobrir dívida de outra espécie, entendida esta em sentido amplo, anteriormente contraída.*

XIX. *O próprio legislador não se coíbe, no n.º 4 do artigo 81.º do LOE2017, de ao fazer referência à expressão «empréstimos» (referindo-se, como bem se depreende, à segunda referência acima referida a «empréstimos»), lhe juntar a expressão «ou o acordo de pagamento».*

XX. *Se não estivesse implícito o conceito amplo de dívida pública na expressão «empréstimos», não se compreenderia a junção da possibilidade de acordos de*



pagamento a extinguir, isto é, se por empréstimos correspondesse puramente a dívida pública financeira, não faria sentido falar-se dos mencionados acordos de pagamento no n.º 4.

XXI. Quanto ao elemento racional de interpretação, a conjuntura político-económico-social da motivação da decisão legislativa do LOE2017 não é a mesma da que presidiu à elaboração do artigo 47.º do RFALEI, o que deve estar presente na mente do intérprete para fazer a correcta valoração e subsequente ponderação dos diversos interesses regulados pela norma.

XXII. A ratio por detrás do artigo 81.º, na esteira da norma correspondente ao LOE2016, é a de devolver aos municípios capacidade de gerir a sua dívida, nomeadamente abrindo a capacidade de contracção de empréstimo, desde que subordinada à redução global de dívida. Não é já, portanto, a mesma ratio limitadora em vigor durante o período de assistência financeira.

XXIII. O elemento sistemático de interpretação leva o intérprete a considerar outras disposições que formam o complexo normativo do instituto em que se integra a norma interpretanda, isto é, que regulam a mesma matéria, a saber, os demais preceitos da LOE 2017 relativos a regularização de dívida.

XXIV. O elemento sistemático fixa a convicção de que o artigo 81.º se aplica a operações de substituição de dívida abrangida por acordos de pagamento, atento o disposto nos artigos 58.º e 65.º do LOE2017, que ilustram bem que a preocupação do legislador orçamental em relação à dívida se estende bem para além de um conceito restrito de dívida pública (financeira), seja do Estado, seja das autarquias locais, seja das regiões autónomas.

XXV. O elemento histórico lança luz sobre o teor do artigo 81.º do LOE2017 ao olhar para as suas redacções precedente e subsequente, revelando em particular a Lei do Orçamento do Estado para 2018 que, na sequência do artigo 63.º da LOE2016 e do artigo 81.º, n.º 1, da LOE2017 e, muito provavelmente, pela percepção do carácter indevidamente redutor das anteriores redacções, o artigo 103.º da LOE2018 amplia o sentido da expressão «empréstimos», usada em segundo lugar. Ao juntar-lhe as expressões «acordos de pagamento ou contratos» amplia agora expressamente o conceito de dívida que lhe está subjacente.



XXVI. De tudo isto resulta que a norma excepcional contida no artigo 81.º, n.º 1, do LOE2017 representa o afloramento de um princípio ou critério normativo que, por inadvertência, recebeu apenas uma expressão avulsa insuficiente na Lei, sendo notório que a letra do n.º 1 do artigo 81.º fica aquém do espírito do mesmo n.º 1 e da letra dos n.ºs 2 e 4.

XXVII. A função do intérprete, i.e. o Tribunal, é assim o de alargar o texto do n.º 1, dando-lhe um alcance conforme ao pensamento e ao texto legislativos globais, nomeadamente considerando a figura do acordo de pagamento como subsumível no artigo 81.º do LOE2017 e susceptível de ser objecto de operação de substituição de dívida.

XXVIII. Finalmente, o Acórdão não pode incorrer numa contradição argumentativa, que seria a de considerar o artigo 49.º, n.º 2, do RFALEI aplicável ao acordo de pagamento, apesar de a sua letra só referir «empréstimo», mas não considerar o artigo 81.º da LOE2017 aplicável ao acordo de pagamento, porque a sua letra só refere «empréstimo».

XXIX. Deve portanto o Acórdão recorrido ser revogado e concedido o visto ao contrato, sob pena de se estar a criar verdadeiras novas regras em sede de regime financeiro das autarquias locais em substituição do legislador, em violação do princípio da separação de poderes (artigo 111.º da Constituição da República Portuguesa) e do princípio da reserva de lei da Assembleia da República (artigo 165.º, n.º 1, alínea q), da Constituição da República Portuguesa); e num sentido que ofende materialmente o princípio da autonomia local, conforme o artigo 238.º da Constituição da República Portuguesa, e o princípio da proporcionalidade.

XXX. A letra do preceito do artigo 81.º, n.º 1 não se limita a falar em «liquidação antecipada», em abstracto, dela se retirando literalmente a possibilidade de «contrair empréstimos a médio e longo prazos para exclusiva aplicação na liquidação antecipada de outros empréstimos em vigor a 31 de Dezembro de 2016».

XXXI. A noção de liquidação antecipada ínsita ao artigo 81.º do LOE2017 vai no sentido de que o que tem de ser liquidado é a dívida como um todo e não a data



da última prestação: é liquidação antecipada qualquer liquidação que seja decidida pelas partes antes da liquidação originalmente fixada.

XXXII. O que o artigo 81.º do LOE2017 exige é que (1) exista a liquidação antecipada da dívida, isto é, que a dívida seja paga não nos termos e por causa do contrato que lhe dá origem mas sim por força e nos termos de um novo instrumento, nomeadamente a operação de substituição de dívida; e (2) que o montante global venha a ser inferior ao original. E é isso que aqui sucede.

XXXIII. A liquidação sub judice é inerentemente antecipada, no sentido que ela foi determinada em Abril e aprovada em Junho de 2017, e portanto antecipa a liquidação natural que teria lugar em Setembro de 2017 (ou Setembro de 2021, consoante o entendimento a prevalecer), em execução do Protocolo de 1997, e que nunca chegará a ocorrer.

XXXIV. Nunca fica posta em causa a intenção do artigo 81.º da LOE2017, que é precisamente excepcional para permitir a redução de dívida, sublinhando-se que o Acórdão recorrido deu por provado que o encargo de dívida assim será menor do que a situação existente, em respeito do artigo 81.º da LOE2017, o que significa que esta opção é conforme ao princípio da boa administração, do mérito ou da eficiência, previsto na alínea c) do artigo 81.º da Constituição da República Portuguesa para o sector público empresarial e alargado pelo artigo 5.º do Código do Procedimento Administrativo toda actividade da administração pública.

XXXV. O princípio da equidade intergeracional sujeita-se a um juízo de evidência, o qual se baseia no facto de não se conseguir extrair da solidariedade entre gerações um limite concreto de despesa, à luz qual só será possível impedir, por exemplo, a assunção de uma despesa pública para protecção das gerações futuras quando ela implica défice ou dívida pública para além dos limites previstos; quando da mesma resultem encargos plurianuais que se prevêem desde já insusceptíveis de ser pagos no futuro, com base no esquema vigente de distribuição de receitas públicas; ou quando a mesma pode dar origem a pagamentos futuros não previstos (porque ocultos ou mal calculados) no presente.



XXXVI. *No caso da operação em apreço e ao contrário do que se afirma no Acórdão recorrido, verifica-se que não existe nenhuma evidência de ultrapassagem de qualquer um destes limites: o contrato de empréstimo em causa não implica défice ou dívida além dos limites previstos, visto que contribui até para baixar o nível de dívida total do município; os encargos que se prevêem para o futuro são comportáveis, com base no esquema vigente de distribuição de receitas públicas; e não há qualquer pagamento futuro não previsto.*

XXXVII. *Assim sendo, a operação de substituição de dívida sub judice recai no âmbito do artigo 81.º, n.º 1, da LOE 2017, devendo por isso ser revogado o Acórdão recorrido, concluindo pela inexistência de fundamento para a recusa de visto, nos termos do artigo 44.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, sob pena de incorrer a decisão em violação do artigo 81.º do LOE2017, do princípio da separação de poderes (artigo 111.º da Constituição da República Portuguesa) do princípio da reserva de lei da Assembleia da República (artigo 165.º, n.º 1, alínea q), da Constituição da República Portuguesa) do princípio da autonomia local, conforme o artigo 238.º da Constituição da República Portuguesa, e, ainda, do princípio da boa administração no que toca ao dispêndio público (artigos 81.º, n.º 1, alínea c), e 267.º, n.º 5, da Constituição da República Portuguesa).*

4. Posteriormente, ao abrigo do disposto no artigo 99.º, nº 1 da LOPTC, o Ministério Público emitiu parecer no sentido da improcedência do recurso e de confirmação integral do acórdão recorrido, do qual se destacam as seguintes conclusões:

«Ora, o contrato de empréstimo denominado “Contrato de Mútuo Sindicado”, aqui proposto a visto prévio, celebrado em 19/7/2017 entre o Município e um conjunto de nove Caixas de Crédito Agrícola Mútuo, visa justamente obter o financiamento para liquidar a 240.ª e última prestação pelo novo valor combinado de €28.819.351,20, na data prevista de 30/9/2017, mais se obrigando o Município a pagar ao referido conjunto de entidades bancárias valor correspondente, acrescido de juros, ao longo de um período de 20 anos.



Entende o recorrente que tal operação de substituição de dívida recai no âmbito do art.º 81.º, n.º 1 da LOE para 2017.

Porém, não se acham preenchidos os pressupostos daquele preceito já que o empréstimo em causa não se destina a liquidar antecipadamente outro empréstimo (ou acordo de pagamento), mas antes, como se diz no doutro acórdão recorrido, “tem o alcance de reescalonar por mais 20 anos a última prestação do acordo de pagamento em execução desde o Protocolo de 1997”. “Não há, pois, qualquer liquidação antecipada, sendo que aquele contrato de mútuo, ao invés, produz o efeito de diferir para momento muito posterior o integral cumprimento de uma dívida que venceria proximamente (correspondente à prestação final acordo de pagamento, a vencer em 30/9/2017). Ou seja, estamos perante uma operação financeira que se traduz, na prática, em obter a consolidação de uma dívida de curto prazo. E com o efeito de prolongar por mais 20 anos uma dívida que já remonta a momento anterior a 1997”.

Acresce que, nos termos do disposto na alínea c) do n.º 7 do art.º 49.º da Lei n.º 73/2913, de 3/9 (RFALEI) é vedado aos municípios a celebração de contratos com a finalidade de consolidar dívida de curto prazo, como se apresenta o contrato em apreciação.

Concorda-se, assim, com o doutamente decidido no acórdão recorrido.»

II. FUNDAMENTAÇÃO

– DE FACTO

5. No recurso interposto não foi impugnada a matéria de facto referida no Acórdão recorrido, de fls. 2 a 9, pelo que se dão por confirmados e reproduzidos, para além do mencionado em 1., os seguintes factos:
 - a) O contrato em apreço (cujo teor se dá por integralmente reproduzido) apresenta o seu valor global de € 28.819.351,20 desdobrado pelas entidades bancárias mutuantes como segue:



- € 2.819.351,20: por conta da Caixa de Crédito Agrícola Mútuo da Área Metropolitana do Porto, CRL;
 - € 5.000.000,00: por conta da Caixa de Crédito Agrícola Mútuo do Alto Douro, CRL;
 - € 3.000.000,00: por conta da Caixa de Crédito Agrícola Mútuo do Noroeste, CRL;
 - € 2.500.000,00: por conta da Caixa de Crédito Agrícola Mútuo da Costa Verde, CRL;
 - € 5.000.000,00: por conta da Caixa de Crédito Agrícola Mútuo de Vale do Sousa e Baixo Tâmega, CRL;
 - € 500.000,00: por conta da Caixa de Crédito Agrícola Mútuo do Médio Ave, CRL;
 - € 2.500.000,00: por conta da Caixa de Crédito Agrícola Mútuo de Paredes, CRL;
 - € 4.000.000,00: por conta da Caixa de Crédito Agrícola Mútuo da Póvoa do Varzim, Vila do Conde e Esposende, CRL;
 - € 3.500.000,00: por conta da Caixa de Crédito Agrícola Mútuo do Vale do Távora e Douro, CRL;
- b) Nesse contrato ficou estipulado que o mesmo «(...) *tem como finalidade financiar o mutuário para cumprimento do “Acordo Relativo à Regularização da Dívida do Município de Gondomar à EDP Distribuição – Energia, S.A.”*» (cláusula 1.^a, n.º 3) e foi acordada a aplicação de taxas de juro indexadas à Euribor a 6 meses, acrescidas de um spread de 1,34% (cláusula 3.^a, n.º 1);
- c) O procedimento que deu origem a esse contrato iniciou-se por autorização do órgão executivo camarário de 26.04.2017 e o empréstimo foi aprovado pelo órgão executivo em 7.06.2017 e pelo órgão deliberativo em 27.06.2017;
- d) O aludido «Acordo Relativo à Regularização da Dívida do Município de Gondomar à EDP Distribuição – Energia, S.A.» foi, por sua vez, celebrado em 27.04.2017, tendo como objeto «*estabelecer as condições em que o Município de Gondomar procederá ao pagamento da dívida existente para com a EDP Distribuição*», e dos seus “Considerandos” fez-se constar o seguinte:



«B. A 3 de setembro de 1997, foi celebrado entre o Município de Gondomar e a EN – Eletricidade do Norte, S.A., à qual sucedeu, por fusão, a EDP Distribuição – Energia, S.A., um Protocolo que visou a regularização do valor de dívida existente do Município de Gondomar à EDP e a prorrogação do contrato de Concessão de distribuição de energia elétrica em baixa tensão em vigor (doravante apenas “Protocolo de 1997”);

C. No Protocolo de 1997 foi acordado que o Município de Gondomar procederia ao pagamento de várias prestações mensais, até 30 de setembro de 2017, sendo que a última prestação, correspondente ao remanescente da dívida – no valor de 9.629.614.000\$00 (nove mil, seiscentos e vinte e nove milhões, seiscentos e catorze mil escudos), equivalente a € 48.032.312,13 (quarenta e oito milhões, trinta e dois mil, trezentos e doze euros e treze cêntimos) – seria liquidada na totalidade no fim da concessão ou, no caso de nova prorrogação da concessão, em várias prestações, ao longo de mais 20 anos;

D. Em 25 de julho de 2001 foi renovado, por mais 20 anos, o Contrato de Concessão de distribuição de energia elétrica em baixa tensão no Município de Gondomar, passando o termo da concessão a ocorrer em 25 de julho de 2021, salvaguardando, no entanto, que se mantinham em vigor as disposições do Protocolo de 1997 respeitantes à regularização da dívida do Município de Gondomar à EDP;

E. As Outorgantes têm entendimentos diferentes quanto ao momento em que o valor remanescente da dívida deve ser pago, dado que no Protocolo de 1997 o valor final está associado à última prestação, com vencimento a 30 de setembro de 2017, e no nº 3 está estipulado que a última prestação será liquidada na totalidade no fim da concessão – o que passaria a implicar a liquidação apenas no ano de 2021;

F. O Município de Gondomar pretende, ao abrigo do estabelecido nos considerandos anteriores, proceder à regularização da dívida no menor espaço de tempo possível, através do pagamento de cerca de 60% do valor remanescente, numa única vez, correspondente a € 28.819.351,20 (vinte e oito milhões, oitocentos e dezanove mil, trezentos e cinquenta e um euro e vinte cêntimos);

G. Para o pagamento do valor mencionado, no ponto anterior, o Município de Gondomar iniciou um procedimento de empréstimo nos termos do Regime



Financeiro das Autarquias Locais, estando o mesmo sujeito a fiscalização prévia do Tribunal de Contas;

H. A EDP Distribuição tem disponibilidade para aceitar a proposta do Município do Gondomar, na condição do pagamento efetivo, tendo em vista a regularização definitiva desta situação.»;

- e) Nos termos desse «Acordo Relativo à Regularização da Dívida do Município de Gondomar à EDP Distribuição – Energia, S.A.», declarou o mutuário (Município de Gondomar) que «(...) reconhece-se, para todos os efeitos legais, devedor à EDP Distribuição da quantia global de € 28.819,351,20 (vinte e oito milhões, oitocentos e dezanove mil, trezentos e cinquenta e um euros e vinte cêntimos) correspondente à 240.^a prestação prevista no Protocolo de 1997, reduzida, com o acordo da EDP Distribuição, em conformidade com os considerandos supra e o presente Acordo, e cujo pagamento é exigível» e que «(...) reconhece-se ainda devedor das prestações mensais, de € 144.631,44 (cento e quarenta e quatro mil, seiscentos e trinta e um euros e quarenta e quatro cêntimos), previstas no Protocolo de 1997 ainda não pagas, vencidas e a vencer, e cujo pagamento é exigível» (conforme cláusula 2.^a);
- f) Nos termos ainda desse «Acordo Relativo à Regularização da Dívida do Município de Gondomar à EDP Distribuição – Energia, S.A.», ficou acordado que o pagamento ocorreria até 30.09.2017 ou no prazo de 30 dias após o visto do Tribunal de Contas ao contrato de empréstimo (conforme cláusula 3.^a);
- g) Naquele “Protocolo de 1997” estipulou-se que a concessão de distribuição de energia elétrica em baixa tensão no Município de Gondomar era prorrogada até 30.09.2017 e a regularização do saldo da dívida (existente naquela data) seria feita em prestações mensais, com a última prestação (240.^a) a ser liquidada na totalidade no fim da concessão (prorrogada até 30.09.2017), ou, caso assim se preferisse, em prestações mensais ao longo de mais 20 anos, durante os quais a Câmara Municipal de Gondomar prorrogaria a concessão;
- h) O referenciado contrato de concessão, por sua vez, e conforme acordo celebrado em 25.07.2001, foi renovado por mais 20 anos, com o respetivo termo a ocorrer em 25.07.2021, salvaguardando-se as disposições do



“Protocolo de 1997” respeitantes à regularização da dívida do Município de Gondomar à EDP;

- i) No âmbito do presente processo, já na sua fase jurisdicional, instou-se a entidade adjudicante para prestar informações adicionais, designadamente, sobre os seguintes tópicos:

«a) Esclareça se o Protocolo de 1997 está em vigor, em que termos, e, caso tenha sido alterado, ao abrigo de que instrumento jurídico e com que fundamento, enviando cópia do “Protocolo de 1997”, datado e assinado pelas partes.

b) Esclareça qual o prazo de concessão em execução, qual o início da última renovação/prorrogação e em que data ocorrerá o seu termo, enviando cópia do contrato que a titula, bem como do contrato que renovou o contrato de concessão datado e assinado pelas partes, outorgado em 25 de julho de 2001, se não for o mesmo.

c) Considerando que o “Protocolo de 1997” prorrogou o prazo da concessão até 31 de setembro de 2017, com possibilidade de nova prorrogação por mais 20 anos, esclareça porque razão em 25 de julho de 2001 foi renovado por 20 anos o contrato de concessão (com termo em 2021).

d) Admitindo a renovação do contrato de concessão em 25 de julho de 2001, por mais 20 anos, ou seja, até 2021, esclareça porque razão têm os outorgantes entendimentos diferentes quanto ao momento em que o valor remanescente da dívida deve ser pago.

e) Esclareça se se mantém o plano de pagamentos do “Protocolo de 1997” e por que razão, nessa data, 25 de julho de 2001, não se usou a faculdade do pagamento em prestações mensais, por mais 20 anos.

f) Tendo em consideração a proibição constante da alínea c) do n.º 7 do art.º 49.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, justifique legalmente a contratação do presente empréstimo, destinado a reprogramar, para mais 20 anos, o montante da 240.ª prestação do “Protocolo de 1997”, ainda não vencida no momento da outorga do contrato. (...)»

- j) Sobre as questões suscitadas pronunciou-se a entidade adjudicante em termos de que se transcrevem, por mais significativos, os seguintes trechos:



- «(...) reiterando, respeitosamente, que a operação em apreço, com a liquidação antecipada do acordo de pagamentos da dívida à EDP, enquadrada no artigo 81.º, da LQE2017, permite, em salvaguarda do interesse público subjacente e da racionalidade económica da decisão, uma poupança ao erário público de 19.212.898,75 € (dezanove milhões, duzentos e doze mil, oitocentos e noventa e oito euros e setenta e cinco cêntimos) (...);»;
- «(...) O “Protocolo de 1997” está em vigor nos termos a seguir descritos (...):
- O Município de Gondomar estabeleceu em 11 de Julho de 1997 um Protocolo com a EDP no sentido de regularizar uma dívida existente a 31 de dezembro de 1988;
 - Nesse protocolo foi escalonado o pagamento dessa dívida até 31 de Agosto de 1997, sendo que o remanescente valor (48.032.312,13 €) seriam pagos até ao final da concessão – Ponto 3 do Protocolo;
 - Em 12 de Julho de 2001, no âmbito da Portaria n.º 454/2001, de 5 de maio, pôde o Município de Gondomar prolongar por mais 20 anos o Contrato de Concessão de Energia Elétrica com a EDP;
 - O contrato de concessão de energia vigora até 2021;
 - Nos termos do Protocolo de 1997, o pagamento do valor remanescente terá de ser pago até ao final da concessão, ou seja, até 2021;
 - Neste mesmo entendimento, segue o parecer jurídico n.º 169/2016 do Departamento Jurídico;
 - O acordo com a EDP, celebrado em Abril de 2017, prevê no ponto 2.2 da Cláusula 2.ª o pagamento das prestações referidas no Protocolo de 1997 até Agosto de 2017, o que foi efetuado (...);»;
- «(...) A diferença de entendimentos entre os outorgantes resulta do facto do Município considerar que a última tranche, estando indexada ao termo da concessão e tendo esta sido diferida para 2021, deverá acontecer neste exercício (2021), enquanto que a EDP considera o termo original (...);»;
- k) O Município de Gondomar evidencia uma dívida total inferior a 2,25 a média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores;
- l) E esse Município encontra-se em excesso de endividamento, atendendo a que a dívida a 1.01.2017 apresentava um ratio de 1,77% sobre a média da receita



corrente líquida dos últimos 3 anos e a 30.06.2017 esse ratio situava-se em 1,7%.

– DE DIREITO

6. Considerando-se assente a matéria de facto, cumpre, com base nela, apreciar as questões legais que o contrato em análise suscita.
7. Tal como resulta do Acórdão recorrido, a recusa de visto ao contrato de mútuo teve por fundamento a violação de normas reguladoras do endividamento bancário, por parte dos municípios.
8. Analisemos, então, as questões controvertidas:

A. Da conformação do contrato com o regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais (RFALEI)

9. A Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro (que aprova o RFALEI), estabelece no seu artigo 49.º, n.º 1 que *«os municípios podem contrair empréstimos, incluindo aberturas de crédito junto de quaisquer instituições autorizadas por lei a conceder crédito, bem como celebrar contratos de locação financeira, nos termos da lei»*.

O n.º 2 deste artigo concretiza que os empréstimos podem ser de dois tipos: ou de curto prazo (com maturidade até um ano) ou a médio e longo prazos (com maturidade superior a um ano e até um máximo de 20 anos – cfr. Artigo 51.º, n.º 3 do RFALEI).

10. Porém, não está na disponibilidade dos municípios contrair tais empréstimos de forma indiferenciada ou para quaisquer fins, antes pelo contrário. O legislador foi taxativo ao prever que:
 - a) Os empréstimos de curto prazo apenas podem ser contraídos para ocorrer a dificuldades de tesouraria, devendo ser amortizados no exercício económico em que foram contratados (artigo 50.º, n.º 1 do RFALEI);
 - b) Os empréstimos de médio e longo prazos apenas podem ser contraídos para aplicação em investimentos ou para executar “mecanismos de recuperação



financeira municipal” (artigo 51.º, n.º 1 do RFALEI), os quais são, expressamente, o saneamento financeiro e a recuperação financeira, conforme previsto no artigo 57.º, n.º 1 do RFALEI.

11. Analisando o contrato de mútuo em apreço, verificamos que se trata de um empréstimo, contraído pelo município de Gondomar, junto de um sindicato composto por nove instituições bancárias, pelo montante de €28.819.351,20, e pelo prazo de 20 anos, contados da data de visto do Tribunal de Contas.
12. Atendendo ao seu prazo de duração está afastada a possibilidade de se tratar de um empréstimo de curto prazo, integrando-se, por isso, no conceito de empréstimo de médio e longo prazo, o qual, como dispõe o n.º 3 do artigo 51.º do RFALEI, não pode ultrapassar os 20 anos.
13. Porém, para que se trate de um empréstimo de médio e longo prazo conforme à lei, é necessário que a sua finalidade seja uma das enquadradas na previsão restrita do n.º 1 do artigo 51.º do RFALEI.

E tal não sucede, uma vez que, como se refere no acórdão recorrido (fls. 14) não se trata dum empréstimo para aplicação em investimentos, nem para proceder de acordo com os mecanismos de recuperação financeira do município, previstos no artigo 57.º, aplicável *ex vi* artigo 51.º, n.º 1 do RFALEI.

Conforme resulta expresso no Acórdão recorrido (cfr. Fls. 9), «o contrato de mútuo em apreço tem o propósito de substituição da última prestação (que seria a 240.ª prestação e a de valor mais elevado, no montante de €48.032.312,13, por as anteriores prestações mensais terem o valor de €144.631,44), devida por conta de um anterior acordo de regularização de dívida do Município de Gondomar à EDP (celebrado entre estas duas entidades), e que venceria em 30/9/2017, pelo pagamento à entidade credora de uma quantia de menor valor (no montante de €28.819.351,20, correspondente a cerca de 60% do valor efetivo da dívida, conforme acordado entre o Município e a EDP) e a vencer na mesma data (ou em 30 dias após o visto) (...)».



14. Em suma, o caso em análise apresenta-nos uma dívida do Município de Gondomar perante o credor EDP (entretanto vencida e exigível em 30.09.2017, no montante de €48.032.312,13, que, por via da negociação entre as partes, foi reduzida ao montante de €28.819.351,20) que a autarquia pretende que seja agora transformada em “dívida financeira” perante um sindicato bancário, a pagar em 20 anos, com a incidência dos respetivos juros moratórios, ficando, conseqüentemente, liquidada a dívida perante o credor EDP.

Ora, como vimos, este tipo de finalidades não encontra guarida no citado artigo 51.º do RFALEI que rege os empréstimos de médio e longo prazos a contrair por municípios, pelo que, por esta via, não se encontra fundamento legal para a contração deste empréstimo.

15. Acresce que, a alínea c) do n.º 7 do artigo 49.º do citado RFALEI, veda aos municípios a possibilidade de celebrarem contratos com entidades financeiras ou diretamente com os credores com a finalidade de consolidar dívida de curto prazo, sempre que a duração do acordo ultrapasse o exercício orçamental.

Ora, no caso concreto, aponta o acórdão recorrido no sentido de estarmos perante uma situação destas, uma vez que, em termos práticos, o Município de Gondomar pretende substituir o pagamento à EDP da prestação final constante de um plano de pagamentos acordado com a empresa, em 1997, por um contrato de empréstimo celebrado com a Banca e que permitirá fracionar aquela dívida em sucessivas prestações a pagar em 20 anos, liquidando de uma só vez a dívida perante o credor EDP.

É por essa razão que se afirma que *«(...) estamos perante uma operação financeira que se traduz, na prática, em obter a consolidação de uma dívida de curto prazo. E com o efeito de prolongar por mais 20 anos uma dívida que já remonta a momento anterior a 1997»*.

16. Sobre este assunto, alega o recorrente que a situação da alínea c) do n.º 7 do artigo 49.º do RFALEI não se verifica, argumentando que a dívida em causa não é



formalmente uma dívida de curto prazo, uma vez que emerge de um acordo celebrado em 1997:

«Tendo a dívida substituenda sub iudice sido contraída em 1997 e por um prazo superior a um ano, a mesma é, à luz do artigo 49.º, n.º 2, do RFALEI de médio/longo prazo e não de curto prazo, como erradamente se entendeu no Acórdão recorrido, não lhe sendo aplicável o disposto na alínea c) do n.º 7 do artigo 49.º do RFALEI.»

17. Não sendo totalmente líquida a questão, certo é que estamos perante um contrato celebrado com entidades financeiras que tem como finalidade última liquidar, de uma só vez, uma dívida do Município de Gondomar perante a EDP – renegociada e reduzida a €28.819.351,20 – ficando o Município devedor de igual montante, acrescido de juros, perante a Banca, por um prazo de 20 anos.

Ou seja, ainda que formalmente possa haver dúvidas sobre se aquela dívida é de curto, médio ou longo prazo, certo é que, em termos práticos, se trata duma dívida de curto prazo, uma vez que o seu pagamento à EDP se tornou desde já exigível no curto prazo.

E a singularidade da situação – que não é isenta de críticas - reside precisamente na originalidade do protocolo celebrado em 1997 entre o Município de Gondomar e a EDP que, perante uma dívida de €72.214.206,65¹ (a valores atuais), ao invés de prever um plano de pagamentos por 20 anos em 240 prestações de igual montante, estabeleceu que as prestações mensais seriam de €144.631,44, sendo a última de €48.032.312,13² (a valores atuais).

Tal protocolo celebrado entre o Município de Gondomar e a EDP, em 1997, constituiria hoje uma clara violação do princípio da equidade intergeracional, agora plasmado em letra de lei no artigo 9.º do RFALEI, ao relegar para 20 anos depois (isto é, para gerações futuras) uma prestação que é, em termos práticos, um encargo assinalável, como agora se constata, e para o qual o Município pretende encontrar uma operação de consolidação dessa mesma dívida.

¹ A dívida em escudos era de 14.477.648.578\$00.

² A que corresponde, à época, o valor de 9.629.614.000\$00.



Daqui resulta que, em termos práticos, esta última prestação, “artificialmente” englobada na dívida assumida em 1997, é uma dívida autónoma da restante, como o seu elevado montante (correspondente a 66% da dívida total), distinto das demais prestações, assim o evidencia. Essa conclusão extrai-se igualmente ao constatar que a última prestação (€48.031,312,13) é, por si só, superior à restante dívida, ou seja, €34.566.914,16 [(valor obtido pela multiplicação das restantes prestações (239) pelo seu valor unitário (€144.631,44)].

Sendo uma dívida autonomizável ou destacável da restante (com parâmetros totalmente distintos em termos de montante e data de vencimento) cai por terra o argumento do recorrente de que «a dívida recebe a sua qualificação no momento da sua contracção» e, conseqüentemente, não seria dívida de curto prazo.

Pelos motivos que antecedem, a dívida em causa – sendo aparentemente de médio/longo prazo (porque englobada num protocolo de 1997 e tratada como a última prestação de 240) – é, em substância, pela sua autonomia e diferenciação face às restantes prestações (valor e prazo de pagamento), uma dívida de curto prazo, vencida em 30.09.2017 (conforme resulta do Acordo Município-EDP, de 2017), sendo essa, aliás, a razão da necessidade do Município de Gondomar contrair o empréstimo em apreço. Concorre para esse entendimento o facto do valor inicial da “última prestação” (€48.031,312,13), num momento em que se aproximava o prazo de vencimento da mesma, ter sido renegociado com a EDP passando a ser exigível “apenas” o valor de €28.819.351,20.

B. Da conformação do contrato com o artigo 81.º da LOE 2017

- 18.** Segundo o Município de Gondomar, o «Contrato de Mútuo Sindicado», celebrado em 19.07.2017, e que tem como finalidade financiar o cumprimento do «Acordo Relativo à Regularização da Dívida do Município de Gondomar à EDP Distribuição – Energia, S.A.», de 27.04.2017, enquadra-se no artigo 81.º da Lei do Orçamento de Estado para 2017.



19. O citado artigo 81.º da Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro (Lei do Orçamento de Estado para 2017), sob a epígrafe “Operações de substituição de dívida”, vem, na linha de leis idênticas anteriores, criar uma nova finalidade para os empréstimos de médio e longo prazo contraídos pelos municípios, constituindo assim, uma extensão do âmbito previsto no artigo 51.º do RFALEI.

Refere o n.º 1 do citado artigo o seguinte:

1 – Sem prejuízo do cumprimento das disposições legais aplicáveis, nomeadamente em matéria de visto prévio do Tribunal de Contas, os municípios cuja dívida total prevista no n.º 1 do artigo 52.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, seja inferior a 2,25 vezes a média da receita líquida cobrada nos três exercícios anteriores, podem, no ano de 2017, contrair empréstimos a médio e longo prazos para exclusiva aplicação na liquidação antecipada de outros empréstimos em vigor a 31 de dezembro de 2016, desde que, com a contração do novo empréstimo, o valor atualizado dos encargos totais com o novo empréstimo, incluindo capital, juros, comissões e penalizações, seja inferior ao valor atualizado dos encargos totais com o empréstimo a liquidar antecipadamente (*sublinhado nosso*).

20. Ora, a decisão recorrida foi no sentido de que não estão verificados todos os pressupostos do n.º 1 do artigo 81.º da LOE 2017, por duas razões. Em primeiro lugar, porque o empréstimo em análise não é sucedâneo de um contrato de mútuo anterior, mas sim de um acordo de pagamento celebrado com o credor EDP. Em segundo lugar, porque não estamos perante uma liquidação antecipada de outro empréstimo ou mesmo de um acordo de pagamento. Daqui resultaria a impossibilidade de celebração do contrato de mútuo em apreço com fundamento nesta disposição legal.

21. Não se conformando com esta interpretação, vem o recorrente alegar que os acordos de pagamento se enquadram na previsão do artigo 81.º da LOE 2017 e que se está perante uma liquidação antecipada, pelo que o contrato de mútuo em questão tem base legal.

22. Vejamos se assim é:



23. Quanto à primeira questão – *a de saber se os acordos de pagamento se enquadram na previsão do artigo 81.º da LOE 2017* – numa leitura literal da citada norma, que a própria convoca, parece claro que não, uma vez que o n.º 1 do artigo 81.º refere expressamente que a finalidade destes empréstimos é apenas e exclusivamente a liquidação de outros empréstimos. E nos termos do RFALEI, os empréstimos só podem ser contraídos junto de instituições autorizadas por lei a conceder crédito, leia-se as instituições bancárias e financeiras (artigo 49.º, n.º 1).
24. Admite-se, porém, em linha com as alegações do recorrente, que entendimento diverso resulte da LOE 2018 (aprovada pela Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro), que no seu artigo equivalente – o 101.º (“Operações de substituição de dívida” – passou a englobar, expressamente, a par dos empréstimos, os acordos de pagamento e outros contratos.
25. O que nos permite concluir que, à luz da LOE 2018, e neste aspeto em particular, o contrato de mútuo celebrado pelo Município de Gondomar teria enquadramento legal no respetivo artigo 101.º, uma vez que visa liquidar a dívida assumida no acordo de pagamento de 2017 celebrado com a EDP.
26. Vejamos agora a segunda questão: *a de saber se estamos perante uma liquidação antecipada do acordo de pagamento*.
27. Quer da leitura do artigo 81.º, n.º 1 da LOE 2017, quer do artigo 101.º, n.º 1 da LOE 2018, não podem subsistir dúvidas de que a contração destes empréstimos de médio e longo prazos deve ter por finalidade exclusiva – não havendo, portanto, espaço para interpretações extensivas ou analógicas – “a liquidação antecipada de outros empréstimos em vigor a 31 de dezembro de 2016” (LOE 2017) ou “a liquidação antecipada de outros empréstimos, acordos de pagamento ou contratos em vigor a 31 de dezembro de 2017”.
28. E não se diga que o conceito de “liquidação antecipada” pode ser substituído pelo conceito simples de “liquidação”, pois se o legislador tivesse isso em mente, tê-lo-ia traduzido em letra de lei no artigo 101.º da LOE 2018, como fez no caso antecedente, aquando do alargamento do conceito de empréstimo ao de acordo de pagamento e de contrato.



29. Daqui resulta claro que os empréstimos previstos nos artigos 81.º e 101.º das LOE 2017 e 2018, respetivamente, visam antecipar a liquidação de anteriores empréstimos, acordos de pagamento ou contratos em vigor, isto é, a sua substituição por um novo empréstimo que apresente condições contratuais mais vantajosas para o erário público, no que diz respeito a capital, juros, comissões e penalizações.
30. Ora, no caso em apreço, tal como concluído no acórdão recorrido, não estamos em presença de uma liquidação antecipada, uma vez que a dívida perante a EDP – agora reduzida a €28.819.351,20 – já se venceu em 30.09.2017, conforme assumido no próprio acordo de pagamento.

Não tem, pois, qualquer fundamento o argumento do recorrente de que «*A liquidação sub iudice é inerentemente antecipada, no sentido que ela foi determinada em Abril e aprovada em Junho de 2017, e portanto antecipa a liquidação natural que teria lugar em setembro de 2017 (...)*», argumento que constitui uma leitura enviesada da norma legal que enquadra as “operações de substituição de dívida”.

Não restam dúvidas de que se trata de uma liquidação, mas da liquidação de uma dívida vencida e não duma liquidação antecipada. Trata-se, em rigor, da liquidação de uma dívida que já é totalmente exigível no presente momento e não duma dívida com prazo de maturidade em curso. Ora, a *ratio* desta norma é, como resulta da própria epígrafe, proceder a uma operação de substituição de dívida (por outra, contraída perante instituição de crédito, com regime mais favorável) e não de liquidação de dívida *tout court*.

Tal como se refere no parecer do Ministério Público, o contrato de mútuo em análise configura “um reescalamento por mais 20 anos da última prestação do acordo de pagamento em execução desde o Protocolo de 1997”, não tendo, pois, qualquer suporte legal, como se concluiu na decisão recorrida.



III – DECISÃO

Pelos fundamentos indicados, acordam os juízes do Tribunal de Contas, em Plenário da 1.^a Secção, em negar provimento ao recurso, mantendo a recusa de visto ao contrato.

São devidos emolumentos legais, nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 16.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas.

Lisboa, 8 de maio de 2018

Os Juízes Conselheiros,

(Fernando Oliveira Silva, relator)

(Helena Abreu Lopes)

(José Mouraz Lopes)

Fui presente

A Procuradora-Geral Adjunta,

(Teresa Almeida)