



Mantido pelo Acórdão n.º 9/2018
- PL, de 08/05/2018, proferido no
Recurso n.º 9/2018 – 1.ªS

ACÓRDÃO N.º 9/2018-6.FEV-1.ª S/SS

Processo n.º 3088/2017

Relator: Conselheiro Mário Mendes Serrano

*

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

I – RELATÓRIO:

1. O Município de Gondomar remeteu ao Tribunal de Contas, para efeitos de fiscalização prévia, um contrato de empréstimo, designado «Contrato de Mútuo Sindicado», para financiamento do cumprimento de um denominado «Acordo Relativo à Regularização da Dívida do Município de Gondomar à EDP Distribuição – Energia, S.A.», tendo aquele sido celebrado em 19/7/2017, entre essa entidade 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



Tribunal de Contas

valor global de € 28.819.351,20 e com o prazo de 20 anos (a a contar da data da obtenção de visto prévio favorável do Tribunal de Contas).

2. Para melhor instrução do processo, foi o contrato objeto de devoluções à entidade fiscalizada para prestação de esclarecimentos, designadamente em matéria de justificação da admissibilidade legal desse contrato, à luz do regime financeiro das autarquias locais e do invocado (por essa entidade) artigo 81.º da Lei n.º 42/2016, de 28/12 (Orçamento do Estado para 2017).

II – FUNDAMENTAÇÃO:

– DE FACTO:

3. Com relevo para a presente decisão, e para além do já inscrito no precedente relatório, consideram-se assentes os seguintes factos, evidenciados pelos documentos constantes do processo:

- 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;



Tribunal de Contas

- € 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 26/4/2017 e o empréstimo foi aprovado pelo órgão executivo em 7/6/2017 e pelo órgão deliberativo em 27/6/2017;
- 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 27/4/2017, 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);



Tribunal de Contas

- 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 30/9/2017 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 30/9/2017 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 30/9/2017), 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 25/7/2001, foi renovado por mais 20 anos, com o respetivo termo a ocorrer em 25/7/2021, 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 1/1/2017 apresentava um *ratio* de 1,77% sobre a média da receita corrente líquida dos últimos 3 anos e a 30/6/2017 esse *ratio* situava-se em 1,7%.

– DE DIREITO:

4. Estando assentes os elementos de facto supra descritos, cumpre, com base neles, apreciar as questões que o contrato em presença suscita.

A) Da conformação do contrato em apreço:

5. Perante a factualidade enunciada, constata-se que 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), para tanto contraindo o Município um empréstimo, contratualizado com um sindicato de entidades bancárias (nove Caixas de Crédito Agrícola Mútuo), a taxas de juro indexadas à Euribor a 6 meses acrescidas de *spread* de 1,34%, a pagar pelo Município a essas entidades pelo prazo de 20 anos, a contar da data da obtenção de visto prévio favorável do Tribunal de Contas. Ou seja: em termos práticos, e do ponto



Tribunal de Contas

de vista do Município, pretende este *substituir* o pagamento de uma *prestação* (a prestação final do *plano de pagamentos* acordado com o seu credor, no âmbito do “*Protocolo de 1997*”, a cumprir nas mesmas condições e apenas com alteração do seu valor) pelo pagamento de valor correspondente a essa mesma prestação, agora integrado num contrato de empréstimo, que assim será fracionado em sucessivas prestações a pagar em 20 anos – sendo certo que, do ponto de vista do credor EDP, este obterá satisfação plena do seu crédito (segundo o novo valor acordado e no momento previsto para o pagamento da última prestação devida), extinguindo-se a obrigação do Município para com esse credor.

6. Observando a cronologia dos antecedentes do presente empréstimo, podemos identificar sucessivamente os seguintes momentos:

– “*Protocolo de 1997*”: celebrado em 3/9/1997, entre o Município de Gondomar e a «EN – Eletricidade do Norte, S.A.», a que sucedeu a «EDP Distribuição – Energia, S.A.», visando a regularização do valor de dívida (já então existente) do Município à EDP, e pelo qual esse Município procederia ao pagamento de várias prestações mensais para esse efeito, sendo que a última prestação, a vencer em 30/9/2017, corresponderia ao remanescente da dívida, então no montante de € 48.032.312,13 (e nesse *Protocolo* acordou-se ainda a prorrogação da concessão de distribuição de energia elétrica em baixa tensão no Município de Gondomar, até à mesma data de 30/9/2017);

– “*Contrato de renovação da concessão de 2001*”: celebrado em 25/7/2001, entre o Município de Gondomar e a «EDP Distribuição – Energia, S.A.», visando a renovação do referido contrato de concessão por mais 20 anos, a terminar em 25/7/2021, no qual se salvaguardaram as disposições do “*Protocolo de 1997*” respeitantes à regularização da dívida do Município de Gondomar à EDP;



Tribunal de Contas

– “*Acordo de Regularização da Dívida do Município de Gondomar à EDP de 2017*”: celebrado em 27/4/2017, entre o Município de Gondomar e a «EDP Distribuição – Energia, S.A.», visando estabelecer as condições de pagamento da dívida remanescente existente para com a EDP, reportada à 240.^a prestação e última das previstas no “*Protocolo de 1997*” (e que as partes acordaram reduzir de € 48.032.312,13 para € 28.819.351,20), a vencer em 30/9/2017, data já estabelecida no “*Protocolo de 1997*” como data do vencimento dessa prestação (ou em 30 dias após o visto), sem que fossem alteradas as condições de pagamento das prestações anteriores a 30/9/2017, tal como estabelecido no “*Protocolo de 1997*”;

– “*Contrato de empréstimo de 2017*”: celebrado em 19/7/2017 (e aqui sujeito a fiscalização prévia), entre o Município de Gondomar e um conjunto de nove «Caixas de Crédito Agrícola Mútuo», visando obter o financiamento para o cumprimento do “*Acordo de Regularização da Dívida do Município de Gondomar à EDP de 2017*”, de modo a poder liquidar a 240.^a prestação prevista no “*Protocolo de 1997*”, agora pelo novo valor decorrente da redução acordada com o credor EDP (€ 28.819.351,20) – e resultando desse contrato de empréstimo a assunção pelo Município de Gondomar da obrigação de proceder ao pagamento às entidades mutuantes do valor correspondente àquela última prestação prevista no “*Protocolo de 1997*”, e tal como delimitada pelo “*Acordo de Regularização da Dívida do Município de Gondomar à EDP de 2017*”, pagamento esse que se estenderá por um período de 20 anos (com a consequente incidência de juros remuneratórios, nos termos acordados no contrato de mútuo).

7. Perante esta sucessão de momentos contratuais, coloca-se a questão essencial de saber se a entidade fiscalizada podia *substituir*, na prática, a última prestação da sua dívida para com a EDP (segundo o “*Protocolo de 1997*”) – a pagar de uma só vez, pelo novo valor acordado de € 28.819.351,20 e na data do respetivo vencimento (30/9/2017) – pela contração de um empréstimo que faz estender por 20



Tribunal de Contas

anos o pagamento (com acréscimo de juros) de valor correspondente a essa mesma prestação final do *plano de pagamentos* acordado com o seu credor (no âmbito do “*Protocolo de 1997*”).

8. Sustenta a entidade fiscalizada que essa *substituição* se mostra possível ao abrigo do artigo 81.º da citada Lei do Orçamento do Estado para 2017 (doravante LOE 2017). A apreciação da legalidade de tal procedimento terá de equacionar, não apenas a aplicabilidade desse preceito, mas também o seu enquadramento na regulamentação legal de natureza financeira dos municípios, em que avulta a Lei n.º 73/2013, de 3/9, que estabelece o regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais (doravante RFALEI).

9. Na ponderação a fazer da questão em apreço terá ainda de se levar em conta alguns dados relevantes, emergentes da factualidade supra descrita: por um lado, atender a que a previsão constante do “*Protocolo de 1997*”, no sentido de ser possível alternativamente o prolongamento do pagamento de prestações mensais por mais 20 anos em paralelo com uma prorrogação da concessão por esse período (cfr. alínea *g*), *in fine*, supra), não teve qualquer aplicação prática, na medida em que as partes não acionaram essa faculdade alternativa e uma vez que a prorrogação da concessão foi antecipada para 2001, tendo o seu termo já em 2021 (cfr. alínea *h*) supra); e, por outro lado, considerar como irrelevante a alusão a uma diferença de entendimentos das partes do “*Protocolo de 1997*”, quanto ao momento em que o valor remanescente da dívida deveria ser pago, de que se dá conta nos “Considerandos” do “*Acordo de Regularização da Dívida do Município de Gondomar à EDP de 2017*”, já que essa divergência ficou ultrapassada pelo clausulado desse mesmo “*Acordo*”, quando nele o Município de Gondomar acaba por reconhecer ser exigível o pagamento da última prestação em 30/9/2017 e assume-se como seu devedor, ao mesmo tempo que aceitou celebrar o contrato de mútuo em



apreço precisamente para poder cumprir essa sua obrigação de pagamento, reportada àquela prestação e respetiva data de vencimento (cfr. alíneas *e*) e *f*) supra).

10. Com este quadro de referências, passemos a apreciar da legalidade do contrato em apreço no contexto dos normativos legais aplicáveis.

B) Da verificação dos pressupostos de aplicação do artigo 81.º da Lei n.º 42/2016:

11. O mencionado regime financeiro das autarquias locais, constante da Lei n.º 73/2013 (RFALEI), consagra um conjunto de princípios e normas de natureza financeira, que vinculam a generalidade das autarquias, e de que se destacam valores essenciais como os da legalidade, da equidade intergeracional, da justa repartição de recursos, do equilíbrio das contas ou do controlo do endividamento autárquico (cfr. artigos 4.º, 9.º, 10.º e 48.º do RFALEI). No que tange a esta matéria do endividamento, estabelece esse artigo 48.º que constituem «princípios orientadores» os seguintes: a) Minimização de custos diretos e indiretos numa perspetiva de longo prazo; b) Garantia de uma distribuição equilibrada de custos pelos vários orçamentos anuais; c) Prevenção de excessiva concentração temporal de amortização; e d) Não exposição a riscos excessivos. E, em seguida, prevê-se nesse diploma um conjunto de condições e limitações que enquadram as diferentes tipologias de empréstimos (de curto, médio ou longo prazo), a que teremos de atender para aferir da legalidade do contrato de mútuo em presença, manifestamente caracterizável como de «médio ou longo prazo», atenta a extensão do seu prazo de execução (20 anos) e o disposto no artigo 49.º, n.º 2, do RFALEI (que qualifica como de *curto prazo* os empréstimos de maturidade até um ano e de *médio e longo prazos* os de maturidade superior a um ano).



12. Quanto ao regime de crédito dos municípios, dispõe o artigo 51.º do RFALEI, no seu n.º 1, que «[o]s empréstimos a médio e longo prazos podem ser contraídos para aplicação em investimentos ou ainda para proceder de acordo com os mecanismos de recuperação financeira municipal», mas sempre com um limite temporal máximo de 20 anos (n.º 3, *in fine*), enquanto o artigo 52.º prevê, no seu n.º 1, que «[a] dívida total de operações orçamentais do município (...) não pode ultrapassar, em 31 de dezembro de cada ano, 1,5 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores», esclarecendo o seu n.º 2 que essa «dívida total de operações orçamentais do município engloba os empréstimos». Paralelamente, elenca o n.º 7 do artigo 49.º um conjunto de atos proibidos aos municípios em matéria financeira, sendo de salientar a sua alínea c), que apresenta a seguinte redação: «É vedado aos municípios, salvo nos casos expressamente permitidos por lei: (...) c) A celebração de 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, bem como a cedência de créditos não vencidos». Por sua vez, veio o LOE 2017, no seu artigo 81.º, instituir para o respetivo ano económico um regime parcialmente derogatório do resultante do RFALEI, nos seguintes termos: «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 corrente 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» (n.º 1). É esta última disposição legal que a entidade fiscalizada invoca para justificar



Tribunal de Contas

o contrato de mútuo em presença – e é neste quadro normativo que tem de ser equacionada a legalidade do mesmo.

13. Comece-se por salientar que o empréstimo em causa não configura uma aplicação em investimento e dificilmente integrará um meio de recuperação financeira municipal, escapando à caracterização inscrita no artigo 51.º, n.º 1, do RFALEI para os empréstimos de médio ou longo prazo. Porém, essa divergência não integra o elenco de proibições constante do n.º 7 do artigo 49.º, sendo certo que o n.º 1 do artigo 81.º da LOE 2017 ainda prevê a possibilidade de contração de empréstimos de médio ou longo prazo com finalidades diversas das que constam daquele artigo 51.º – concretamente, para «exclusiva aplicação na liquidação antecipada de outros empréstimos em vigor a 31 de dezembro de 2016». Além disso, também haverá a considerar a circunstância de a dívida total da entidade fiscalizada, não obstante não respeitar o parâmetro estabelecido no n.º 1 do artigo 52.º do RFALEI (cfr. alínea *l*) supra), situar-se aquém do parâmetro alargado excepcional – «dívida total inferior a 2,25 a média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores» – que o n.º 1 do artigo 81.º da LOE 2017 veio consagrar (cfr. alínea *k*) supra), para o ano económico de 2017.

14. Contudo, se é seguro que o Município de Gondomar preenche o requisito do artigo 81.º, n.º 1, da LOE 2017 respeitante ao nível de endividamento, já se mostra bem mais duvidosa a possibilidade de o contrato de mútuo em apreço preencher o segmento dessa norma que alude a empréstimos destinados à «liquidação antecipada de outros empréstimos em vigor a 31 de dezembro de 2016». Com efeito, o contrato de mútuo em presença não é, manifestamente, um sucedâneo de outro contrato de mútuo anterior, como exige a *letra* do preceito em causa, mas antes de um acordo de pagamento. E ainda que se pretendesse sustentar uma *interpretação extensiva* do artigo 81.º da LOE 2017, de modo a abarcar os «acordos de pagamento» (como, aliás, parece pretender a entidade fiscalizada, ao argumentar com o teor do artigo



Tribunal de Contas

101.º, n.º 1, da Lei n.º 114/2017, de 29/12, que contém o Orçamento para 2018, o qual repete proximamente a solução do artigo 81.º da LOE 2017, aí aditando uma menção aos «acordos de pagamento»), a verdade é que não se pode afirmar estarmos perante uma *liquidação antecipada* de outro empréstimo ou mesmo de um acordo de pagamento. Não estão, assim, plenamente verificados os pressupostos de aplicação do artigo 81.º, n.º 1, da LOE 2017 – do que resulta a impossibilidade da celebração do contrato de mútuo em apreço com fundamento nessa disposição legal.

15. Se bem se atentar, a celebração do contrato de mútuo *sub judicio* tem antes 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 do *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. Ora, isso significa, para além do mais, uma evidente desconsideração do *princípio da equidade intergeracional*, com o qual se pretende acautelar uma distribuição equilibrada de «benefícios e custos entre gerações, de modo a não onerar excessivamente as gerações futuras», como bem expressa o artigo 9.º, n.º 1, do RFALEI.

16. Ante o exposto, entende-se que o contrato de mútuo em análise gera uma situação enquadrável na alínea *c*) do n.º 7 do artigo 49.º do RFALEI, enquanto *veda* aos municípios a «celebração de contratos (...) com a finalidade de consolidar dívida de curto prazo, sempre que a duração do acordo ultrapasse o exercício orçamental». E a essa subsunção não obsta o disposto no artigo 81.º, n.º 1, da LOE 2017, na medida em que este preceito apenas permite a contração de empréstimo de médio ou longo



prazo que implique uma *liquidação antecipada* de anterior empréstimo em vigor no final de 2016 – o que não é manifestamente, e como se demonstrou, o efeito decorrente do empréstimo em apreço. Excluída a verificação *in casu* dos pressupostos de aplicação do artigo 81.º, n.º 1, da LOE 2017, importa então aferir das consequências da clara violação do disposto no artigo 49.º, n.º 7, alínea *c*), do RFALEI, gerada pela celebração do aludido contrato de mútuo.

C) Das consequências da ilegalidade verificada:

17. Como vimos, obteve-se, em relação ao contrato em apreço, a evidência da ocorrência de *ilegalidade* na sua celebração, atento o disposto no artigo 49.º, n.º 7, alínea *c*), do RFALEI. Uma vez que a celebração desse contrato teve por fonte decisões dos órgãos deliberativo e executivo da respetiva autarquia local (cfr. alínea *c*) da factualidade supra descrita), mostra-se preenchida a previsão do n.º 2 do artigo 4.º do RFALEI, na parte em que comina com a *nulidade* as «deliberações de qualquer órgão das autarquias locais (...) que determinem ou autorizem a realização de despesas não permitidas por lei» (norma essa que surge ainda replicada, em termos idênticos quanto a esse segmento, no artigo 59.º, n.º 2, alínea *c*), da Lei n.º 75/2013, de 12/9, que estabelece o regime jurídico das autarquias locais). Dessa nulidade das precedentes deliberações decorre, consequencialmente, a *nulidade* do próprio contrato – a qual integra o fundamento de recusa de visto previsto no artigo 44.º, n.º 3, alínea *a*), da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC), aprovada pela Lei n.º 98/97, de 26/8.

18. Por outro lado, é de considerar que aquele artigo 49.º, n.º 7, alínea *c*), do RFALEI, na medida em que rege sobre a atividade financeira das autarquias locais (o que também se aplica ao artigo 81.º, n.º 1, da LOE 2017), constitui norma de marcada índole financeira. Ora, a violação direta de normas financeiras integra,



Tribunal de Contas

expressamente, o fundamento de recusa de visto previsto no artigo 44.º, n.º 3, alínea *b*), 2.ª parte, da LOPTC.

19. Conclui-se, assim, pela verificação de dois *fundamentos de recusa de visto*, nos termos das alíneas *a*) e *b*) do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC – pelo que deve tal *recusa* ser decretada.

*

III – DECISÃO:

Pelo exposto, e ao abrigo do artigo 44.º, n.º 3, alíneas *a*) e *b*), da LOPTC, decide-se recusar o visto ao contrato supra identificado.

Não são devidos emolumentos, nos termos do artigo 8.º, alínea *a*), do Decreto-Lei n.º 66/96, de 31/5 (Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas).

Lisboa, 6 de fevereiro de 2018

Os Juízes Conselheiros,

(Mário Mendes Serrano - Relator)

(Paulo Dá Mesquita)



Tribunal de Contas

(Alziro Antunes Cardoso)

Fui presente

O Procurador-Geral Adjunto,
