



Secção: 1.ª S/PL
Data: 15/07/2018
Recurso Ordinário: 3/2019
Processo: 3484/2018

RELATOR: Conselheiro Fernando Oliveira Silva

NÃO TRANSITADO EM JULGADO

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

I – RELATÓRIO

1. O Município de Espinho interpôs recurso ordinário, para o Plenário da 1.ª Secção, do Acórdão n.º 2/2019 – 1.ª S/SS, de 29 de janeiro, que recusou o visto a um contrato de empréstimo, designado «Contrato de Crédito», celebrado, em 22.11.2018, entre essa entidade e o «Banco BPI, S.A.» (doravante Banco BPI), por valor até ao montante de € 7.043.653,79, e com o prazo de 20 anos (a contar da data da obtenção de visto prévio do Tribunal de Contas), para financiamento do cumprimento de um «Acordo Relativo à Regularização da Dívida do Município de Espinho à EDP Distribuição – Energia, S.A.» (doravante EDP), este, por sua vez, celebrado, em 10.10.2018, entre esse Município e a referida empresa sua credora.
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 crédito 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 101.º, n.º 1 da Lei n.º 114/2017, de 28 de dezembro (que aprova o Orçamento de Estado para 2018 – LOE 2018).



3. Inconformado com o acórdão, o Município de Espinho apresentou recurso do mesmo, conforme alegações constantes de fls. 1 a 33 dos autos, das quais se extraem as seguintes conclusões:

«a. O rigor e a devida amplitude da matéria de facto a considerar como assente, impõe algumas precisões e complementos aos factos elencados no Acórdão recorrido.

b. A alínea g) do n.º 3 da Fundamentação de Facto deverá ser reformulada nos seguintes termos:

Naquele “Protocolo de 1997” estipulou-se a concessão de distribuição de energia elétrica em baixa tensão no Município de Espinho pelo prazo de 20 anos com início em 1 de Maio de 1997 e que a regularização do saldo em dívida (existente naquela data) seria feita em prestações mensais, com a última prestação (a 240ª) a vencer-se em 30 de setembro de 2017. Ademais estipulava-se que «A última prestação referida acima, será liquidada na totalidade no fim da concessão ou em alternativa em prestações mensais ao longo de mais 20 anos, no caso de a Câmara Municipal de Espinho deliberar sobre a renovação da Concessão de Distribuição de Energia Elétrica em Baixa Tensão por igual período» (conforme ponto 3. do mencionado Protocolo);

c. Essa é a formulação que reproduz fielmente o disposto no aí mencionado protocolo, quer quanto ao início da concessão (ponto 1.) – que é 1 de Maio de 2017 – quer quanto à conjugação dos pontos 2. e 3. do mesmo protocolo, e permite perceber na íntegra o sentido do acordo de pagamento inicialmente firmado, bem como das suas ulteriores alterações;

d. A liquidação da 240.ª prestação já estava apazada para 30 de Setembro de 2017 no ponto 2. do protocolo, pelo que seria contraditório ou redundante que no ponto 3. do mesmo documento se reafirmasse a liquidação dessa prestação no fim da concessão, se só se tivesse em vista o fim da concessão então estipulado.

e. Considerando que o contrato com prazo inicial de 20 anos era, logo e segundo o regime aplicável no momento da sua celebração, de possível renovação por iguais períodos, a formulação do ponto 3. do referido protocolo tem que entender-



se como podendo reportar-se ao fim da concessão não só em 1 de Maio de 2017, como, parece mais óbvio, tinha em vista o fim da concessão para além desse prazo inicial na sequência das previsíveis renovações;

f. Portanto, os próprios termos do protocolo celebrado em 1 de Julho de 1997 preveem a possibilidade de a 240.^a prestação ser paga após o termo do primeiro período de duração da concessão, como, sobretudo, claramente preveem que esse pagamento possa acontecer em prestações durante todo o prazo ou no termo de outro período de concessão de 20 anos, que venha a estabelecer-se por renovação daquele contrato, o que efetivamente veio a acontecer.

g. Pelo que, com a renovação operada em 25 de julho de 2001 pelo prazo de 20 anos, por seu simples efeito, se mantiveram válidas as possibilidades e modalidades de pagamento supra referidas, por verificação da condição estabelecida no referido ponto 3.;

h. Mais, essas possibilidades são igualmente válidas mesmo quanto a futuras renovações que viessem ou venham a acontecer.

i. A isso não obsta, ao contrário do que se quer fazer entender no Acórdão recorrido, a disposição do artigo 40.º, ou qualquer outra, do acordo de renovação celebrado em 25 de Julho de 2001.

j. Para além dessa disposição não encerrar em si qualquer determinação nesse sentido, o principal equívoco está na circunstância de o efeito de transferir o vencimento da última prestação decorrer direta e originariamente do ponto 3. do acordo de 1 de Julho de 1997, sendo a renovação mera verificação da condição prevista naquele ponto.

k. Certo é que, as partes quiseram associar o acordo de pagamento da dívida ao contrato de concessão, à sua duração e às suas eventuais renovações, pelo que, com a devida consideração, não cabe ao Tribunal definir entendimento ou vontade diversos e, mesmo que existisse alguma divergência entre as partes, que nunca ficou provada, não caberia a este Tribunal dirimi-la.



l. A alínea o) do n.º 3 da Fundamentação de Facto, para se ter o quadro completo da matéria de facto em causa, deverá ainda ser completada com os seguintes factos:

Instruindo a referida Informação n.º 1378 encontram-se:

- O Ofício n.º 327/930 datado de 29 de Janeiro de 2018 do Município de Espinho para a EDP, donde consta:

“Nos termos do Contrato de Concessão de Distribuição de Energia Elétrica em Baixa Tensão no Município de Espinho celebrado em 01/07/1997, renovado em 25/07/2001, está prevista a liquidação da última prestação no valor de 11.739.422,99€ no final da referida concessão.

Assim e na sequência das reuniões havidas, vimos propor formalmente a liquidação antecipada do valor total em dívida com uma redução de 40%”.

- O Ofício com a referência 148/18/D-DRCP de 13 de Março de 2018 da EDP para o Município de Espinho, donde consta:

“No que respeita à solicitação da renegociação do valor da dívida consolidada do Município de Espinho para com a EDP distribuição, conforme protocolo assinado entre as partes em 1 de Julho de 1997, vimos manifestar o nosso acordo a uma redução de 40% do valor da última prestação, de 11.739.382,64 Euros, o que se traduziria numa poupança para o Município de 4.695.753,05 Euros.

Em breve entraremos em contacto com V. Ex.^a para acertar os termos do acordo de liquidação antecipada de dívida consolidada”.

m. Assim é por se mostrar em conformidade com os termos das comunicações anexas à referida Informação n.º 1378, que o Acórdão recorrido ignora, que demonstram cabalmente, não de forma meramente indiciadora, que as partes não só concordavam com a redução da dívida, como que a sua liquidação era antecipada, logo anterior ao seu vencimento;

n. Destes factos e dos demais dados como assentes, resultam como consequências óbvias que:



- Não está provado que a dívida de €11.739.422,94 se venceu em 30 de Setembro de 2017;

- Em 31 de Dezembro de 2017 e em 10 de Outubro de 2018 mantinham-se válidos e em vigor os termos do acordo de pagamento estabelecidos no contrato de concessão celebrado em 1 de Julho de 1997, tal como este se mantinha.

o. Por último e ainda quanto à matéria de facto, é relevante dar-se como assente que:

Quer o processo tendente à contratação do empréstimo a visar, quer o relativo a firmar as condições de regularização da dívida à EDP tiveram como pressuposto os termos do acordo de pagamento estabelecidos nos contratos de concessão celebrado em 1 de julho de 1997 e renovado em 25 de Julho de 2001, conforme se demonstra pelas deliberações do executivo municipal tomadas na mesma data de 3 de Setembro de 2018, com base nas Informações n.º 1378 e 1379, ambas de 13 de Agosto de 2018.

p. Porque, os documentos referidos demonstram que quer o contrato de mútuo, quer o acordo de regularização, além de serem interdependentes entre si, foram construídos sobre o acordo de pagamento previsto no contrato de concessão celebrado em 1 de Julho de 1997, sendo a dívida daí resultante, e remanescente, aquela que se pretende substituir.

q. Pelo que, o acordo de regularização assinado em 10 de Outubro de 2018, tem apenas a finalidade de concretizar a extinção do acordo de pagamento originado naquele contrato de 1 de Julho de 1997;

r. O mesmo é meramente adjetivo da verdadeira operação de substituição de dívida que se pretende fazer, e foi essencialmente feito por incluir uma redução da dívida, mas não foi por ele que a dívida nasceu, nem se destinou a acautelar qualquer incumprimento da mesma;

s. Não se pode aceitar a apreciação e enquadramento da matéria de facto constante do Acórdão recorrido, que é manifestamente redutora e enviesada, designadamente quanto à repetida afirmação de que a dívida de €11.739.422,94 se



venceu em 30 de Setembro de 2017 e de que o acordo de pagamento efetuado em 1 de Julho de 1997 não estava vigente em 31 de Dezembro de 2017;

t. A leitura atenta, completa e integrada do protocolo de 1 de Julho de 1997 (celebrado ao abrigo do Decreto-Lei n.º 344-B/82, de 1 de Setembro), do acordo de renovação celebrado em 25 de Julho de 2001 (na sequência da Portaria 454/2001 de 5 de Maio), à luz da vontade expressa das partes e da legislação aplicável, demonstra que os termos do acordo de pagamento referido estão necessariamente associados à extensão da concessão, designadamente para lá do seu período de duração inicial.

u. A concessão não terminou em 30 de Setembro de 2017, ela mantém-se em vigor, pelo menos, até 25 de Julho de 2021, e até pode vir a ser renovada por mais 20 anos;

v. Independentemente de se concordar ou não com o modelo de acordo de pagamento estabelecido em 1 de Julho de 1997, a verdade é que o mesmo mantinha-se vigente em 31 de Dezembro de 2017, tal como a concessão a que está associado;

w. Tal acordo de pagamento, tal como também previsto na cláusula 40.ª do acordo de renovação celebrado em 25 de Julho de 2001, mantém-se em vigor pelo prazo da concessão até que se mostrem extintas as obrigações respeitantes à regularização da dívida;

x. Esta renovação em 25 de Julho de 2001, por novo período de 20 anos, foi mera verificação da condição que já estava ínsita no ponto 3. do protocolo de 1 de Julho de 1997;

y. Tendo o termo do prazo de concessão passado a ser 25 de Julho de 2021, por força do ponto 3. desse protocolo, o prazo de vencimento da dívida de €11.739.422,94 passou a ser também esse;

z. Pelo que, era precisamente esse acordo de pagamento que estava em vigor quando o Município de Espinho negociou a sua regularização, com a sua redução a 60% contra antecipação do pagamento;



aa. O acordo de regularização assinado em 10 de Outubro de 2018 só é efetuado no pressuposto e como sequência do acordo de pagamento em vigor desde 1 de Julho de 1997, tal como o contrato que se pretende visado só é celebrado no pressuposto e na sequência desses dois.

bb. Os termos desse acordo de regularização visam uma e só finalidade, extinguir as obrigações do acordo de pagamento celebrado em 1 de Julho de 1997, renovado em 25 de Julho de 2001, vigente em 31 de Dezembro de 2017, regulando a forma como as partes o devem fazer;

cc. Ao contrário do que se afirma no Acórdão recorrido, o acordo de regularização inclui mais do que a mera substituição do pagamento da dita última prestação do acordo de pagamento;

dd. Desvaloriza-se quase por completo a operação de redução da dívida aí também efetuada, que é o fator maior de oportunidade da realização desse acordo de regularização;

ee. Considerar, por outro lado, que o acordo de regularização (que se limita a concretizar a redução e a antecipação da dívida) assinado em 10 de Outubro de 2018, é o acordo que verdadeiramente releva para efeitos de atribuição do visto, é desvirtuar completamente a realidade que lhe deu origem.

ff. Relativamente à 240.^a prestação, a previsão do seu vencimento a prazo mais longo e valor mais alto que as demais prestações não é estranha nem inadmissível, sobretudo quando se negociou que sobre o seu capital não incidiriam juros, e considerando todas as circunstâncias publicamente conhecidas sobre o funcionamento do setor em causa, não representa nenhuma anormalidade gritante, muito menos qualquer ilegalidade;

gg. O Acórdão recorrido suporta-se em alegados factos e conclusões que não se verificaram, contraria a autonomia e a vontade expressa das partes, retirando conclusões sobre essas que não correspondem nem aos termos exarados em documentos, seja em 1997, seja em 2001, seja em 2018, nem às posteriores e atuais manifestações em conformidade com esses;



hh. A fundamentação do Acórdão recorrido apoia-se em circunstâncias que o próprio considera duvidosas, indícios, valorizando-as consoante a conveniência argumentativa;

ii. Não faz qualquer sentido lógico admitir que uma entidade como a EDP fosse credora de uma dívida vencida de €11.739.422,94, que poderia exigir a qualquer momento, a uma entidade que sempre conseguiria meios para a pagar, se dispusesse gratuitamente a abdicar de €4.695.753,05, dispondo-se a receber apenas €7.043.629,53.

jj. É claro que a contrapartida da redução é a antecipação do pagamento, que ambas as partes sabiam estar apazado para 25 de Julho de 2021, eventualmente até com possibilidade de ocorrer em momento posterior;

kk. Pelo que, a única conclusão lógica, racional, jurídica possível é a de que a dívida de €11.739.422,94 não estava vencida em 31 de Dezembro de 2017, e que tal acontecia porque se encontrava ainda em vigor o acordo de pagamentos celebrado em 1 de Julho de 1997.

ll. Em suma, a apreciação de facto do Acórdão recorrido não busca toda a verdade material inerente ao caso em apreciação, limita-se a escolher criteriosamente os factos que lhe permitam sustentar a posição jurídica que seguidamente defende.

mm. A solução de Direito construída no Acórdão recorrido não pode vingar, quer porque os pressupostos de facto em que se baseia não corresponderem a toda a verdade material, quer por indevida aplicação das normas que diz violadas ou não preenchidas, ao arrepio da vontade e expressão do legislador.

nn. Para além da única norma que o Acórdão recorrido considera violada – a do artigo 49.º n.º 7 do RFALEI), - impôs-se a análise de “um regime parcialmente derogatório do resultante do RFALEI”, que é o previsto no artigo 101.º n.º 1 LOE 2018;

oo. Importa sublinhar que o regime previsto nesse artigo 101.º não distingue entre dívida de curto prazo ou médio e longo prazo, e que abrange a liquidação antecipada de (1) outros empréstimos (2) acordos de pagamento ou (3) contratos,



em vigor a 31 de dezembro de 2017 e que já constem do endividamento global da autarquia.

pp. Não há dúvidas quanto ao facto de estarmos perante uma operação de substituição de dívida e que, no caso concreto, ela estava englobada no endividamento global do Município de Espinho, designadamente em 31 de Dezembro de 2017.

qq. O Acórdão recorrido considera duvidoso e tenta suportar, que não estão preenchidos os requisitos daquela norma que se referem à liquidação antecipada e à exigida vigência a 31 de Dezembro de 2017;

rr. Considera-se, face a todos os elementos trazidos ao conhecimento deste tribunal, que a dívida de €11.739.422,94 não estava vencida a 30 de Setembro de 2017, não estava vencida em 31 de Dezembro de 2017 e não estava vencida em 10 de Outubro de 2018, quando o Município de Espinho e a EDP regularam os termos para sua extinção.

ss. Vai ao arrepio de toda a normalidade do comércio jurídico, considerar que uma entidade que visa o lucro, e sobre a qual não se conhecem dificuldades de tesouraria ou financiamentos se disporia a abdicar de 40% de uma dívida, se ela estivesse vencida, fosse integralmente exigível e cobrável;

tt. A dívida não estava vencida também porque ainda se encontrava regulada pelo acordo de pagamento estabelecido em 1 de Julho de 1997, que, tal como o contrato de concessão ao abrigo do qual foi celebrado e a que as partes o associaram, se encontrava em vigor em 31 de dezembro de 2017 e em 10 de Outubro de 2018;

uu. Não estando a dívida vencida é por demais óbvio que a sua liquidação antes da data de vencimento é uma antecipação da obrigação do seu pagamento;

vv. O acordo de pagamento estabelecido em 1 de Julho de 1997 foi e estava a ser pontualmente cumprido, não havendo qualquer evidência do seu incumprimento, não obstante a esse facto o carácter mais ou menos regular da prestação em dívida, nem o seu montante ou prazo de pagamento.



ww. A tese defendida no Acórdão recorrido quanto a não estarmos perante uma “verdadeira e própria liquidação antecipada de pagamento”, além de se fundar num pressuposto errado (o de que a dívida estaria vencida em 30 de Setembro de 2017), não encontra sustentabilidade lógica e jurídica;

xx. Seguindo-se essa tese, o conteúdo da norma do artigo 101.º da LOE 2018 estaria completamente esvaziado, porquanto, sempre há um momento em que a dívida de anterior empréstimo, acordo de pagamento ou contrato se tem que vencer para que possa entrar no objeto de novos empréstimos, pelo que todos estes se reportariam a dívidas entretanto vencidas e, por isso e segundo aquela tese, de curto prazo.

yy. Trata-se de uma intromissão inadmissível do julgador na expressão e espírito do legislador, sobretudo quando a disposição derogatória da norma pretensamente violada nem sequer distingue entre dívida de curto prazo e dívida de médio ou longo prazo;

zz. Pelo que, nessa parte e nessa medida, o Acórdão recorrido viola claramente o princípio constitucional da separação de poderes (artigo 111º da Constituição da República – CRP);

aaa. Se é verdade que cabe ao julgador interpretar e aplicar a lei, já não lhe cabe dar-lhe um entendimento que vai contra o seu sentido e finalidade; o Acórdão recorrido na definição que faz do conceito de liquidação antecipada e na relevância que dá à distinção de dívida de curto, médio e longo prazo, vai claramente além da letra, do sentido e sobretudo da teleologia da norma;

bbb. Ademais, o acordo de pagamento que corporiza a dívida que se pretende substituir ao abrigo do referido artigo 101.º, que é o acordo de pagamento que foi celebrado em 1 de Julho de 1997, permite o preenchimento integral da previsão daquela norma, pelo que se impunha e impõe a sua aplicação ao Tribunal, incorrendo este na sua violação ao não o fazer.

ccc. Ao impedir o Município de Espinho de aceder a um instrumento de substituição de dívida que a lei claramente lhe confere, a decisão do Acórdão recorrido viola também o princípio da autonomia local (consagrado, entre outros,



nos artigos 235.º e 236.º da CRP), interditando-o de gerir as suas finanças em claro proveito da respetiva população.

ddd. A própria ponderação e relevância do princípio da equidade intergeracional afigura-se desproporcionada, por não ponderar os outros princípios e objetivos constantes do artigo 48.º do RFALEI, por não ponderar a forte redução de dívida que a operação de substituição permite, por não ponderar a eventualidade de, em qualquer caso, os termos, maus ou bons, do acordo de 1 de Julho de 1997 ainda poderem permitir que essa dívida fosse escalonada ao longo de mais de 20 anos;

eee. Não parece também de melhor julgamento suportar-se nos fundamentos do Acórdão n.º 9/2018, da 1.ª S/SS, de 06/02/2018, que o mesmo Relator agora praticamente decalca e adapta, nem do subsequente Acórdão 9/2018 da 1.ª S/PL de 08/05/2018;

fff. Cada caso é um caso, e o presente, tendo muitas similaridades com aquele, tem também diferenças decisivas e merece um julgamento autónomo;

ggg. No caso daqueles Acórdãos, além de a dívida se bastante superior (e, aí sim, ter que se considerar vencida, o quadro legislativo não tinha ainda evoluído no sentido que atualmente se conhece;

hhh. Aliás, a evolução do quadro legislativo suporta o entendimento supra alegado, quanto ao sentido e finalidade do artigo 101.º da LOE 2018, lamentando-se que a posição do Acórdão recorrido não tenha evoluído em conformidade.

iii. Cumprida, como se deve ter, essa norma do artigo 101.º da LOE 2018, fica completamente afastada a suposta ilegalidade cometida pelo Município de Espinho por violação do artigo 49.º n.º 7 alínea c) do RFALEI.

jjj. Não só não vinga a tese do Acórdão recorrido sobre a verificação dos pressupostos para qualificação da dívida em causa como de curto prazo, como, configurando aquela disposição da LOE 2018 uma disposição de carácter excepcional, o seu cumprimento afasta o Município de Espinho da proibição consagrada no artigo 49.º n.º 7 alínea c) do RFALEI que, assim, não se pode ter por violada pelo contrato de mútuo para que se requer visto.



kkk. Nestes termos, não se verificou qualquer nulidade na determinação e autorização da despesa relativa ao contrato de mútuo celebrado entre o Município de Espinho e o BPI;

lll. Tal como não se verificou a violação de qualquer norma financeira que fosse aplicável;

mmm. Inexistem, por isso, quaisquer dos fundamentos para recusa do visto constantes do Acórdão recorrido;

nnn. Termos em que se impõe e se requer a sua revogação e a concessão do visto ao contrato de mútuo celebrado entre o Município de Espinho e o BPI».

4. Posteriormente, ao abrigo do disposto no artigo 99.º, n.º 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:

«A questão reconduz-se a saber se o referido empréstimo se enquadra na previsão do n.º 1 do art.º 101.º da Lei n.º 114/2017, de 29 de Dezembro, o que não foi aceite no duto acórdão recorrido, antes se concluindo tratar-se de contrato cuja celebração está vedada ao Município nos termos do disposto na alínea c) do n.º 7 da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro.

A factualidade a argumentação ora expendida pelo Recorrente já fora carreada aos autos, afigurando-se-nos que a matéria de facto que, ora se pretende ver reformulada já é conhecida do Tribunal e consta, de forma clara e bastante, na decisão recorrida.

Ademais, a mesma não é susceptível de abalar o decidido, que se fundou nos factos, provados e não contestados, de que a dívida em causa (última prestação) se venceu em 30/09/2017 e de que o acordo para regularização dessa dívida teve lugar em 22/11/2018.

Afigura-se-nos, assim, que o contrato de empréstimo em causa não tem a finalidade prevista na citada disposição do n.º 1 do art. 101.º da Lei n.º 114/2017 (LOE para 2018) – antecipação da liquidação do acordo ou contrato em vigor a



31/12/2017 - não estando excepcionado do regime previsto na alínea c) do n.º 7 do art. 49.º do RFALEI».

5. Notificado do teor do parecer do Ministério Público, o recorrente alegou que:
«(...) não pode deixar de contraditar frontalmente a seguinte afirmação constante do parecer:

*“Ademais, a mesma não é susceptível de abalar o decidido, **que se fundou em factos provados e não contestados**, de que a dívida em causa (última prestação) se venceu em 30/09/2017 e de que o acordo para regularização dessa dívida teve lugar em 22/11/2018” (sublinhado e destacado nossos).*

Não pode existir conclusão mais errada em face de todo o Recurso e também de todas as posições manifestadas pelo Recorrente durante o processo de concessão de visto; o suposto facto de que a dívida se venceu em 30/09/2017 foi e é o mais contestado e um dos principais fundamentos do recurso vai precisamente no sentido de o Acórdão recorrido errar nessa conclusão.

O recurso e as questões que levanta merecem a devida análise e consideração, até em atenção a posições mais recentes deste Tribunal sobre matérias similares (cf. Decisões sobre processos de visto n.ºs 986/2019 e 987/2019).»

II. FUNDAMENTAÇÃO

– DE FACTO

6. A matéria de facto referida no Acórdão recorrido, de fls. 2 a 10, que aqui se reproduz, é, para além do mencionado em 1., a seguinte:
- a) O contrato em apreço, celebrado entre o Município de Espinho e o «Banco BPI, S.A.», em 22.11.2018, cujo teor se dá por integralmente reproduzido, foi precedido de consulta ao mercado e apresenta «Considerando» inicial do seguinte teor: *«Por deliberação adotada em sessão extraordinária realizada em 19 de novembro de 2018, a Assembleia Municipal de Espinho, sob proposta da Câmara Municipal, nos termos previstos no n.º 4 do artigo 25.º da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, autorizou a celebração pelo Município de um contrato de empréstimo de médio/longo prazo junto do Banco BPI até ao*



montante de € 7.043.653,79 [...], para liquidação antecipada de acordo de pagamento com a EDP Distribuição Energia, S.A., em vigor em 31 de dezembro de 2017»;

- b) Nesse contrato ficou estipulado que «[o] crédito é concedido pelo prazo de 20 [...] anos» e que o mesmo «(...) destina-se, exclusivamente, à liquidação antecipada do acordo de pagamento com a EDP Distribuição Energia, S.A., em vigor em 31 de dezembro de 2017» (cláusula 3.^a, n.ºs 1 e 2) e foi acordada a aplicação de taxas de juro indexadas à Euribor a 12 meses, acrescidas de um spread de 1,00% (cláusula 5.^a, n.º 1);
- c) O procedimento que deu origem a esse contrato iniciou-se por deliberação do órgão executivo camarário de 3.09.2018 e o empréstimo foi autorizado pelo órgão executivo em 31.10.2018 e pelo órgão deliberativo em 19.11.2018;
- d) O aludido acordo de pagamento, celebrado entre o Município de Espinho e «EDP Distribuição – Energia, S.A.», em 10.10.2018, junto aos autos e que aqui se dá por integralmente reproduzido, designado de «Acordo Relativo à Regularização da Dívida do Município de Espinho à EDP Distribuição – Energia, S.A.» apresenta como seu objeto «estabelecer as condições em que o Município de Espinho procederá ao pagamento da dívida existente para com a EDP Distribuição, em conformidade [com o] Protocolo de 1997», e dos seus “Considerandos” fez-se constar o seguinte:

«B. A 1 de julho de 1997, foi celebrado entre o Município de Espinho 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 Espinho 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 Espinho 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 2.353.543.000\$00 (dois mil trezentos e cinquenta e três milhões, quinhentos e quarenta e três mil escudos), equivalente a € 11.739.382,55 (onze



milhões, setecentos e trinta e nove mil, trezentos e oitenta e dois euros e cinquenta e cinco 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 Espinho, 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 Espinho à EDP;

E. O Município de Espinho pretende, ao abrigo do estabelecido nos considerandos anteriores, proceder à regularização da dívida no menor espaço de tempo possível, com um desconto por antecipação do respetivo pagamento, através do pagamento de cerca [de] 60% do valor remanescente, numa única vez, correspondente a € 7.043.629,53 (sete milhões, quarenta e três mil, seiscentos e vinte e nove euros e cinquenta e três cêntimos);

F. A EDP Distribuição tem disponibilidade para aceitar a proposta do Município de Espinho, 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 Espinho à EDP Distribuição – Energia, S.A.», declarou esse Município que «(...) reconhece-se, para todos os efeitos legais, devedor à EDP Distribuição da quantia global de € 7.043.629,53 (sete milhões, quarenta e três mil, seiscentos e vinte e nove euros e cinquenta e três 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» (conforme cláusula 2.^a);
- f) Nos termos ainda desse «Acordo Relativo à Regularização da Dívida do Município de Espinho à EDP Distribuição – Energia, S.A.», ficou acordado que o pagamento ocorreria «até 31 de dezembro de 2018» ou posteriormente, mediante prorrogação, com fundamento em pendência de atribuição de visto do Tribunal de Contas ao contrato de empréstimo, até à atribuição ou recusa de tal visto (conforme cláusula 3.^a, n.ºs 1 e 2);



- g) Naquele *“Protocolo de 1997”* estipulou-se que a concessão de distribuição de energia elétrica em baixa tensão no Município de Espinho 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 (a 240.^a) a ser *«liquidada na totalidade no fim da concessão ou, em alternativa, em prestações mensais ao longo de mais 20 anos, no caso de a Câmara Municipal de Espinho deliberar sobre a renovação da Concessão [...] por igual período»* (conforme ponto 3. do mencionado Protocolo);
- h) O referenciado contrato de concessão, 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, no entanto, as disposições do *“Protocolo de 1997”* respeitantes à regularização da dívida do Município de Espinho à EDP (conforme artigo 40.º desse acordo, segundo o qual *«[a]s partes mantêm em vigor os artigos 2, 3 e 4 do Contrato de Concessão celebrado em 1 de julho de 1997 [...], até à extinção normal das respetivas obrigações respeitantes à regularização da dívida do Município de Espinho à EDP»*);
- i) O limite da dívida total estabelecido para o Município de Espinho, para o ano de 2018, cifrou-se em € 34.172.784,76;
- j) O Município de Espinho apresentava, em 1.01.2018, uma dívida total de € 26.284.793,00 e, em 30.09.2018, de € 25.561.226,00, ou seja, apresentava margem utilizável de € 1.577.598,00 e € 1.722.312,00, respetivamente, para contratação de novos empréstimos, não detendo margem de endividamento para o empréstimo suprarreferido em a), no valor de € 7.043.653,79;
- k) O Município de Espinho evidencia uma dívida total inferior a 2,25 a média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores;
- l) Em sede de verificação preliminar do processo, foram solicitados ao Município de Espinho *esclarecimentos* sobre o contrato em apreço, em particular quanto à admissibilidade legal das deliberações dos órgãos municipais que aprovaram o presente empréstimo, e dada a similitude entre o presente contrato e o contrato apreciado nos Acórdãos n.ºs 9/2018 da 1.^a S/SS, de 6/2/2018, e 9/2018



da 1.^a S/PL, de 8/5/2018, que decidiram no sentido da recusa de concessão de visto;

- m) Em resposta, pronunciou-se a entidade fiscalizada, no essencial, nos seguintes termos:

«[...] cumpre, desde logo, esclarecer V. Exas. que existem diferenças relevantes entre o contrato em apreço, celebrado pelo Município de Espinho, e o que foi objeto de apreciação pelo V/ douto tribunal, tendo originado os acórdãos identificados.

Em primeiro lugar, no que respeita ao enquadramento legal invocado, o qual, no caso dos acórdãos invocados, é feito à luz do regime financeiro das autarquias locais e entidades intermunicipais (RFALEI), aprovado pela Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, na sua redação atual, e do artigo 81.º da Lei n.º 42/2016, de 28/12 (Orçamento do Estado para 2017) e, no caso do Município de Espinho, encontra base de sustentação legal no artigo 101.º, n.º 1, da Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro (Orçamento de Estado para 2018). Esta diferença, aparentemente inexpressiva, por se tratar de artigos com conteúdos equivalentes, revela-se de grande interesse, uma vez que sob a epígrafe “operações de substituição de dívida”, a LOE 2018 passou a englobar, expressamente, a par dos empréstimos, os acordos de pagamento e outros contratos em vigor a 31 de dezembro de 2017.

Conforme resulta dos considerandos do contrato de crédito em apreciação, o mesmo tem por objeto “a liquidação antecipada do acordo de pagamento com a EDP Distribuição – Energia, S.A. em vigor em 31 de dezembro de 2017”. Com efeito e por força da renovação do contrato de concessão de distribuição de energia elétrica em baixa tensão no Município de Espinho, celebrada em 25/7/2001 [...], pelo período de 20 anos, portanto até 25/7/2021, e, bem assim, do estipulado no seu artigo 40.º, as partes mantiveram em vigor as disposições constantes dos n.ºs 2, 3 e 4 do contrato de concessão celebrado em 1/7/1997 [...], constando do seu ponto 3 que “a última prestação referida acima será liquidada na totalidade no fim da concessão ou em alternativa em prestações mensais ao longo de mais 20 anos”. Resulta, portanto, que tendo a concessão sido renovada e não tendo sido equacionado o pagamento em prestações



mensais ao longo de mais 20 anos, a liquidação da última prestação ficou diferida para o final da concessão, ou seja, para 25/7/2021.

Sem embargo do que se expôs, e como resulta do considerando “E” do acordo relativo à regularização da dívida do Município de Espinho à EDP, celebrado em 10/10/2018 [...], face à concessão, por parte da EDP, de um desconto por antecipação do pagamento, numa única vez, do valor remanescente em dívida, entendeu o Município de Espinho ser de todo o interesse regularizá-la no menor espaço de tempo possível.

Face ao exposto, dúvidas não subsistem que a finalidade do empréstimo em apreciação resume-se, apenas e só, à liquidação antecipada do pagamento vincendo inerente ao contrato de concessão celebrado em 1997 e renovado em 2001, tendo as partes delimitado, por acordo celebrado em 10/10/2018, os termos da referida liquidação antecipada bem como um perdão de dívida no montante € 4.695.753,02 (quatro milhões seiscentos noventa e cinco mil setecentos cinquenta e três euros e dois cêntimos).

Em segundo lugar, e pelos motivos expostos, sobretudo o facto de estar apenas em causa a liquidação antecipada do montante em dívida à EDP, consideramos não ser aplicável ao caso sub judice o disposto na alínea c) do n.º 7 do artigo 49.º do RFALEI. Isto porque, a proibição constante da disposição legal invocada admite exceções, como se infere, de forma inequívoca, da seguinte menção constante da parte final do aludido n.º 7 “salvo nos casos expressamente permitidos por lei” [...]. Ora, sem prejuízo de melhor opinião, ainda que se considerasse que o estipulado no mencionado artigo 49.º do RFALEI tivesse aplicação ao caso – o que não se concede –, a referida disposição não teria ainda assim aplicação ao caso concreto, por força do disposto no artigo 101.º, n.º 1, da Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro, já antes invocado, segundo o qual: “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, na sua redação atual, seja inferior a 2,25 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores, podem, no ano de 2018, contrair empréstimos a médio e longo prazos para exclusiva aplicação na liquidação antecipada de outros empréstimos, acordos de pagamento ou contratos em vigor a 31 de dezembro de 2017, que já constem do



endividamento global da autarquia, desde que, com a contração do novo empréstimo, o valor atualizado dos encargos totais com este, incluindo capital, juros, comissões e penalizações, seja inferior ao valor atualizado dos encargos totais com o empréstimo, acordo de pagamento ou contrato a liquidar antecipadamente”.

Concluímos, pois, que foi precisamente para casos idênticos ao que ora nos ocupa que o legislador quis especificamente salvaguardar a existência de exceções ao disposto no RFALEI, desde que as mesmas decorram da lei, como sucede com o artigo 101.º, n.º 1, da LOE 2018, supratranscrito.»;

- n) No âmbito do presente processo, já na sua fase jurisdicional, instou-se a entidade fiscalizada para prestar informações adicionais, a que a entidade fiscalizada respondeu em termos de que se transcrevem os seguintes trechos:

– «Dos termos conjugados de ambos os contratos, não pode resultar senão que o contrato celebrado em 25 de julho de 2001 regula sobre o mesmo objeto do contrato celebrado em 1 de julho de 1997, sem prejuízo da renovação do plano de pagamentos e das disposições a ele aplicáveis constantes deste último.

Especificamente sobre a vigência do acordo de pagamento, a cláusula 3.ª do contrato celebrado em 1 de julho de 1997 previa “A última prestação referida acima, será liquidada na totalidade no fim da concessão ou em alternativa em prestações mensais ao longo de mais 20 anos, no caso a Câmara Municipal de Espinho deliberar sobre a renovação da Concessão de Distribuição de Energia Elétrica em Baixa Tensão por igual período”, o que também pode ser lido no seguintes termos: No caso a Câmara Municipal de Espinho deliberar sobre a renovação da Concessão de Distribuição de Energia Elétrica em Baixa Tensão por igual período, a última prestação referida acima, será liquidada na totalidade no fim da concessão ou em alternativa em prestações mensais ao longo de mais 20 anos.

Considerando que a Câmara Municipal de Espinho renovou o contrato de concessão pelo prazo de 20 anos (cf. cláusula 11.ª do contrato celebrado em 25 de julho de 2001), não pode senão considerar-se verificada essa condição prevista na cláusula supratranscrita. Considerando ainda que pela mesma renovação o termo da concessão passou para julho de 2021 e que as partes



decidiram, no âmbito da mesma, manter válidas as cláusulas 2., 3. e 4. do contrato celebrado em 1 de julho de 1997, o dispositivo da referida cláusula 3.^a tem que se ter reportado ao termo do prazo da concessão renovada, ou seja, 24 de julho de 2021.

Essa é a interpretação mais consentânea com o teor literal das disposições do contrato, mas também com a vontade e ação do Município de Espinho. Assim não fosse, dada a relevância da última prestação, sempre o Município de Espinho teria a prerrogativa de optar pela alternativa do pagamento em mais prestações, pelo menos desde setembro de 2017 até julho de 2021. Isso mesmo acaba também por ser reconhecido por ambas as partes no acordo celebrado em 10 de outubro de 2018, que se junta também na pasta suprarreferida.

Nestes termos, o acordo de pagamento inicialmente estabelecido em 1 de julho de 1997 foi mantido em vigor para o prazo de duração de 20 anos do contrato celebrado em 25 de julho de 2001, pelo que se mantinha em vigor em 31 de dezembro de 2017.»;

– «[...] em 31 de dezembro de 2017 não só estava em vigor o acordo/plano de pagamento em causa, como, sem margem para qualquer dúvida interpretativa, o estava o contrato no âmbito do qual o mesmo foi estabelecido. Ambas as partes assim o reconhecem e aceitam no acordo entre elas estabelecido em 10 de outubro de 2018. [...]

Nestes termos, preenchido esse requisito essencial e todos os demais previstos na referida disposição da Lei do OE/2018, encontra-se devidamente fundamentado o recurso à operação de substituição de dívida prevista nessa disposição.

Ainda à luz de tal preceito, por todos os pressupostos de facto trazidos ao conhecimento de V. Exas., torna-se patente que o motivo fundamental da operação pretendida foi a redução substancial do serviço de dívida do Município decorrente dos contratos celebrados com a EDP, que compensa exponencialmente os encargos decorrentes do contrato sob análise.»

– «[...] o contrato de empréstimo agora em apreciação se destina exclusivamente à liquidação antecipada de um contrato de concessão em vigor a 31 de dezembro de 2017 (por força da renovação da concessão operada em 2001), razão pela qual está enquadrado no disposto no artigo 101.º da LOE



2018, constituindo, por isso, uma despesa permitida por lei. Nessa medida, foi, pois, devidamente autorizada pelos órgãos municipais (cfr. deliberação n.º 202/2018 de 31 de outubro da Câmara Municipal e deliberação da Sessão Extraordinária da Assembleia Municipal de 19/11/2018), ao abrigo das disposições conjugadas do artigo 101.º da Lei do Orçamento de Estado para 2018, aprovada pela Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro, da alínea c) do n.º 1 do artigo 6.º da Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro e do artigo 49.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro. Face ao exposto, entendemos, naturalmente, que as disposições invocadas por V. Exas., designadamente o artigo 4.º, n.º 2, da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro e o artigo 59.º, n.º 2, alínea c), da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, não têm aplicação à questão sub judice, já que não se está em presença de quaisquer atos nulos.»;

- o) À precedente resposta foi anexada pela entidade fiscalizada documento designado de “Informação para reunião de Câmara”, identificado sob o n.º 1378, de 13.08.2018, da “Divisão de Gestão Administrativa, Financeira e Turismo” da Câmara Municipal de Espinho, o qual precedeu a deliberação do órgão executivo camarário, datada de 3.09.2018, de aprovação do acordo de pagamento em causa (e suprarreferida em c)), e de que consta o seguinte:

«É do entender do Município de Espinho que a última prestação de 11.739.422,99 euros deverá ser paga no final da referida concessão, isto é, em julho de 2021, enquanto que, no entender da EDP Distribuição, seria o dia 30 de setembro de 2017 como a data do pagamento da última prestação.

Durante este processo e na sequência de diversas reuniões entre as partes (Município e EDP Distribuição), foi acordada uma redução do montante em dívida em cerca de 40% para o valor de 7.043.653,79 euros com pagamento integral até 31 de outubro de 2018 [...]».

7. Em sede de recurso, a entidade recorrente veio requerer a reformulação de alguns pontos da matéria de facto, por entender que “o rigor e a devida amplitude da matéria de facto a considerar assente, impõe algumas precisões e complementos aos factos elencados no Acórdão recorrido”, nos seguintes termos:

- a) Na alínea g) do n.º 3 onde se lê:



«Naquele “Protocolo de 1997” estipulou-se que a concessão de distribuição de energia elétrica em baixa tensão no Município de Espinho 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 (a 240.^a) a ser «liquidada na totalidade no fim da concessão ou, em alternativa, em prestações mensais ao longo de mais 20 anos, no caso de a Câmara Municipal de Espinho deliberar sobre a renovação da Concessão [...] por igual período» (conforme ponto 3. Do mencionado Protocolo)»;

Segundo a recorrente deve ler-se:

«Naquele “Protocolo de 1997” estipulou-se que a concessão de distribuição de energia elétrica em baixa tensão no Município de Espinho pelo prazo de 20 anos com início em 1 de Maio de 1997 e que a regularização do saldo da dívida (existente naquela data) seria feita em prestações mensais, com a última prestação (a 240.^a) a vencer-se em 30 de setembro de 2017».

Ora, da análise do referido Protocolo de 1997 (intitulado “Contrato de Concessão da Distribuição de Energia Elétrica em Baixa Tensão”) ressalta que ambas as afirmações estão corretas e se complementam, uma vez que:

- I. O Protocolo foi feito pelo prazo de 20 anos;
- II. Com início em 1 de maio de 1997;
- III. A regularização do saldo da dívida (existente naquela data) seria feita em prestações mensais, com a última prestação (a 240.^a) a ser *«liquidada na totalidade no fim da concessão ou, em alternativa, em prestações mensais ao longo de mais 20 anos, no caso de a Câmara Municipal de Espinho deliberar sobre a renovação da Concessão [...] por igual período»;*
- IV. E a última prestação (a 240.^a) vencia, nos termos do protocolo, a 30 de setembro de 2017.

Pelo que se aceita o aditamento à matéria de facto da seguinte evidência:

«Naquele “Protocolo de 1997” estipulou-se a concessão de distribuição de energia elétrica em baixa tensão no Município de Espinho pelo prazo de 20 anos com início em 1 de Maio de 1997 e que a regularização do saldo da dívida (existente naquela



data) seria feita em prestações mensais, com a última prestação (a 240.ª) a vencer-se em 30 de setembro de 2017».

b) A alínea o) do n.º 3 da Matéria de facto deve ser completada com os seguintes factos:

«Instruindo a referida Informação n.º 1378 encontram-se:

- O Ofício n.º 327/930 datado de 29 de Janeiro de 2018 do Município de Espinho para a EDP, donde consta:

“Nos termos do Contrato de Concessão de Distribuição de Energia Elétrica em Baixa Tensão no Município de Espinho celebrado em 01/07/1997, renovado em 25/07/2001, está prevista a liquidação da última prestação no valor de 11.739.422,99€ no final da referida concessão.

Assim e na sequência das reuniões havidas, vimos propor formalmente a liquidação antecipada do valor total em dívida com uma redução de 40%”.

- O Ofício com a referência 148/18/D-DRCP de 13 de Março de 2018 da EDP para o Município de Espinho, donde consta:

“No que respeita à solicitação da renegociação do valor da dívida consolidada do Município de Espinho para com a EDP distribuição, conforme protocolo assinado entre as partes em 1 de Julho de 1997, vimos manifestar o nosso acordo a uma redução de 40% do valor da última prestação, de 11.739.382,64 Euros, o que se traduziria numa poupança para o Município de 4.695.753,05 Euros.

Em breve entraremos em contacto com V. Ex.ª para acertar os termos do acordo de liquidação antecipada de dívida consolidada”.

Confirma-se que na Informação n.º 1378, do Município de Espinho, consta referência aos anexos relativos aos supramencionados ofícios, pelo que se aceita a sua inclusão na matéria de facto, com o conteúdo acima transcrito.

8. Considerando-se assente a matéria de facto, cumpre, com base nela, apreciar as questões legais que o contrato em análise suscita.

– DE DIREITO



9. 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.

10. Analisemos, então, as questões controvertidas:

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

11. 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 7 do RFALEI).

12. 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 (artigo 51.º, n.º 1 do RFALEI, na redação ao tempo em vigor):
 - i. para aplicação em investimentos;
 - ii. ou para executar “mecanismos de recuperação financeira municipal”, os quais são, expressamente, o saneamento financeiro e a recuperação financeira, conforme previsto no artigo 57.º, n.º 1 do RFALEI.



13. O contrato de mútuo em apreço foi celebrado entre o Município de Espinho e o BPI, pelo montante de €7.043.653,79, e pelo prazo de 20 anos, contados da data de visto do Tribunal de Contas.
14. 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 7 do artigo 51.º do RFALEI, não pode ultrapassar os 20 anos.
15. 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 (§16 a fls. 17) 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 (na redação ao tempo em vigor).

Conforme resulta expresso no Acórdão recorrido (cfr. fls. 1), o contrato de empréstimo tem por finalidade financiar o cumprimento de um “Acordo relativo à regularização da dívida do Município de Espinho à EDP Distribuição”, celebrado em 10.10.2018, até ao montante de €7.043.653,79.

16. Entretanto, o RFALEI, na redação que lhe foi dada pela Lei n.º 51/2018, de 16 de agosto, passou a integrar, no n.º 1 do artigo 51.º, uma nova finalidade para os empréstimos de médio e longo prazos: precisamente a de “substituição de dívida”.
17. Porém, tal como referido no acórdão recorrido (§15 a fls. 16), tal norma só vale para o futuro, tendo entrado em vigor em 01.01.2019, não se aplicando, pois, em virtude das regras de sucessão de leis no tempo (artigo 12.º do Código Civil) ao contrato em análise, celebrado em 22.11.2018, ou seja, antes da supramencionada alteração legislativa.



18. Termos em que o contrato de empréstimo não encontra sustentação legal à luz do regime previsto no RFALEI, na redação ao tempo em vigor.

B. Da conformação do contrato com o artigo 101.º da Lei do Orçamento de Estado para 2018 (LOE 2018)

19. Como resulta do acórdão recorrido e da respetiva matéria de facto, «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 2.353.543.000\$00, equivalente a €11.739.382,55, por as anteriores prestações mensais terem o valor de 6.658.000\$00), devida por conta de um anterior acordo de regularização de dívida do Município de Espinho 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 €7.043.629,53, correspondente a cerca de 60% do valor efetivo da dívida, conforme acordado entre o Município e a EDP), e a efetuar até 31/12/2018».

20. Termos em que o Município de Espinho pretende enquadrar legalmente o contrato de empréstimo *sub judice* no âmbito de aplicação do artigo 101.º da Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro (Lei do Orçamento de Estado para 2018).

21. O citado artigo 101.º da LOE 2018, 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 na anterior redação do 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, na sua redação atual, seja inferior a 2,25 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores, podem, no ano de 2018, contrair empréstimos a médio e longo prazos para exclusiva aplicação na liquidação antecipada de



outros empréstimos, acordos de pagamento ou contratos em vigor a 31 de dezembro de 2017, que já constem do endividamento global da autarquia, desde que, com a contração do novo empréstimo, o valor atualizado dos encargos totais com este, incluindo capital, juros, comissões e penalizações, seja inferior ao valor atualizado dos encargos totais com o empréstimo, acordo de pagamento ou contrato a liquidar antecipadamente (*sublinhado nosso*).

- 22.** Ora, a decisão recorrida foi no sentido de que o contrato de mútuo não preenche o segmento da norma que alude a *“empréstimos destinados à liquidação antecipada de outros empréstimos, acordos de pagamento ou contratos em vigor a 31 de dezembro de 2017»*, por entender que a dívida à EDP, que se pretende substituir, já se venceu em 30.09.2017, pelo que *“nada há já a antecipar”*.
- 23.** Ora, este é precisamente o ponto de divergência entre o acórdão recorrido e as alegações do recurso, pelo que a questão controvertida se resume a saber se a supracitada dívida do Município de Espinho à EDP se encontrava ou não vencida em 31.12.2017.
- 24.** Ora, da análise da matéria de facto, somos a concluir, em linha com a decisão recorrida (igualmente sufragada no parecer do Ministério Público) que, de acordo com o estipulado no denominado “Protocolo de 1997” (Contrato de Concessão da Distribuição de Energia Elétrica em Baixa Tensão, datado de 01.07.1997), nomeadamente no cronograma temporal constante da sua cláusula 2.^a, a última prestação da dívida (a 240.^a, no montante de 2.353.543.000\$00, equivalente a €11.739.382,55), se venceu em 30.09.2017.
- 25.** É certo que a cláusula 3.^a do referido contrato acrescentava que *«a última prestação referida acima, será liquidada na totalidade no fim da concessão (leia-se, em 30.09.2017) ou em alternativa em prestações mensais ao longo de mais 20 anos, no caso de a Câmara Municipal de Espinho deliberar sobre a renovação da Concessão de Distribuição de Energia Elétrica em Baixa Tensão por igual período»*.
- 26.** O recorrente alega que foi este último segmento da cláusula que se verificou, entendendo assim que a dívida referente à última prestação (a 240.^a) ainda não se venceu, dado que o referido contrato de concessão foi renovado em 2001.



27. É verdade, tal como refere o recorrente, que o referido Acordo de 1997 foi renovado em 25.07.2001, na sequência de novo contrato celebrado entre ambas as entidades.
28. Porém, conforme concluiu o acórdão recorrido (§9.), «(...) 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 (...) não teve qualquer aplicação prática, na medida em que as partes não acionaram essa faculdade alternativa (...).»
29. Ou seja, o acordo de 2001 limitou-se a definir as condições, objeto e âmbito da concessão de distribuição de energia elétrica em baixa tensão na área do Município (cláusulas 1.^a a 37.^a), renovando-a por mais 20 anos (até 2021) em nada alterando, porém, o estipulado no acordo de 1997 quanto ao escalonamento da dívida preexistente perante a EDP.
30. Pelo contrário, a cláusula 40.^a desse novo contrato é bem clara quanto a esse ponto, ao referir que:
- «As partes mantêm em vigor os artigos 2, 3, e 4 do Contrato de Concessão celebrado em 1 de julho de 1997, para entrar em vigor em 1 de maio de 1997, até à extinção normal das respetivas obrigações respeitantes à regularização da dívida do Município de Espinho à EDP».*
31. Tal confirmação, objetiva e expressamente assumida pelas partes no contrato, coloca em crise quaisquer argumentos em sentido contrário apresentados pelo recorrente, em prol da tese de que a dívida da 240.^a prestação se encontrava ainda por vencer.
32. Termos em que se lamentam profundamente e se recusam liminarmente as insinuações feitas pelo recorrente, a propósito da imparcialidade do juiz *a quo*, designadamente no §hh. das Conclusões do Recurso, alegando que «A fundamentação do Acórdão recorrido apoia-se em circunstâncias que o próprio considera duvidosas, indícios, valorizando-as consoante a conveniência argumentativa» e no §ll. onde refere que «Em suma, a apreciação de facto do



Acórdão recorrido não busca toda a verdade material inerente ao caso em apreciação, limita-se a escolher criteriosamente os factos que lhe permitam sustentar a posição jurídica que seguidamente defende»;

33. É que, da matéria de facto, resulta inelutavelmente que a dívida em questão, correspondente à 240.^a prestação do contrato celebrado com a EDP em 01.07.1997, se venceu efetivamente em 30.09.2017, tal como defendido no acórdão recorrido.
34. Consequentemente, não se encontra preenchido o segmento da norma do artigo 101.º da LOE 2018, segundo o qual o acordo de pagamento cuja dívida se pretende liquidar antecipadamente deveria estar em vigor em 31.12.2017.
35. O empréstimo em causa não tem sustentação legal à luz das normas ao tempo em vigor, sejam as do RFALEI, sejam as do supracitado artigo 101.º da LOE 2018.
36. Pelo que, conforme se extrai do acórdão recorrido, *«o contrato de mútuo em análise gera uma situação enquadrável na alínea c) do n.º 7 do artigo 49.º do RFALEI»*, normativo que veda aos municípios a celebração de contratos de empréstimo com a finalidade de consolidar dívida de curto prazo, sempre que a duração do acordo ultrapasse o exercício orçamental. No mesmo sentido já se pronunciou o Tribunal em casos idênticos, nomeadamente no Acórdão n.º 9/2018 – 1.ª S/SS, de 6 de fevereiro, mantido pelo Acórdão n.º 9/2018 – 1.ª S/PL, de 8 de maio.
37. Existindo, por isso, motivos para recusa do visto ao referido contrato, ao abrigo do disposto nas alíneas a) e b) do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC, com os fundamentos constantes dos §§21 a 23 da 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, 15 de julho de 2019

Os Juízes Conselheiros,

(Fernando Oliveira Silva, relator)

(José Santos Quelhas)

(Ernesto Cunha)

Fui presente

A Procuradora-Geral Adjunta,

(Nélia Moura)