

## DECISÃO N.º 3/FP/2019

O Tribunal de Contas, em sessão extraordinária de 27 de setembro, da Secção Regional da Madeira, apreciou o contrato do empréstimo para investimento para aquisição do Edifício de Serviços Públicos, a que corresponde as frações A e B dos dois blocos edificadas à Rua Dr. Nuno Silvestre Teixeira, celebrado entre o Município do Porto Santo e a Caixa Geral de Depósitos, S.A., a 13 de maio de 2019, no valor de 1 500 000,00€.

### I - OS FACTOS

Com interesse para a decisão a proferir, sobressai do processo em apreço a seguinte factualidade:

- a) A fim de ser submetido a fiscalização prévia, o Município do Porto Santo remeteu à Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas<sup>1</sup>, a 2 de agosto p.p., o contrato empréstimo para investimento para aquisição do Edifício de Serviços Públicos, a que corresponde as frações A e B dos dois blocos edificadas à Rua Dr. Nuno Silvestre Teixeira, celebrado entre o Município do Porto Santo e a Caixa Geral de Depósitos, S.A., a 13 de maio de 2019, no valor de 1 500 000,00€.
- b) A abertura do procedimento destinado à contratação do empréstimo ora sujeito a visto foi autorizada por deliberação, tomada por unanimidade, da Câmara Municipal do Porto Santo, de 26 de novembro de 2018, na sequência da qual, em 19 de dezembro, foram enviados convites para apresentação de proposta às seguintes entidades:
  - ✓ Caixa Geral de Depósitos, S.A.;
  - ✓ Novo Banco, S.A., e
  - ✓ Banco Santander Totta, S.A..
- c) As propostas a elaborar deviam, nos termos daquele convite, conformar-se com os seguintes termos:

1. *Montante de Empréstimo: 1.500.000,00 euros;*
2. *Finalidade: Empréstimo de longo prazo no âmbito do n.º 1 do artigo 51.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de Setembro – aplicação em investimentos – Aquisição do Edifício de Serviços Públicos, a que corresponde a fração A e B, dos dois Blocos edificadas à Rua Dr. Nuno Silvestre Teixeira, descritos na matriz urbana sob o artigo 6164 propriedade da Sociedade de Desenvolvimento do Porto Santo, S.A.;*
3. *Prazo do empréstimo: 20 anos (cumprimento da disposição do n.º 5 do artigo 51.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de Setembro);*
4. *Período de Carência de Reembolso de Capital: Sem carência;*
5. *Reembolso de Capital/Pagamento de Juros: Prestações trimestrais, postecipadas e sucessivas de capital e juros;*
6. *Taxa de Juro: Taxa de juro variável, relativa à Euribor a 12 meses, base 360 dias;*

<sup>1</sup> A coberto do ofício com o n.º 1437, de 1 de agosto.

7. *Spread: Spread máximo de 2,00%. Caso a Euribor assumo um valor negativo, será considerado para efeitos de cálculo da taxa de juro que a mesma terá valor zero;*
  8. *Prazo de utilização: máximo de um ano após o visto do Tribunal de Contas;*
  9. *Comissões: não será cobrada qualquer comissão ou encargo, nomeadamente de gestão, organização, montagem da operação, liquidação antecipada ou não utilização do empréstimo, exceto no incumprimento do contrato;*
  10. *Garantias: As previstas na Lei n.º 73/2013, de 3 de Setembro;*
  11. *Critério de Adjudicação: Taxa de juro mais baixa;*
  12. *Amortização antecipada: livre, total ou parcial sem qualquer custo ou indemnização, desde que ocorra no final de um período de contagem de juros e com aviso prévio de 30 dias;*
  13. *Validade da proposta: As propostas não devem ter um prazo inferior a 90 dias”.*
- d) Na ata do ato público relativo à abertura das propostas apresentadas pelas três entidades bancárias convidadas, ocorrido em 21 de janeiro de 2019, encontra-se vertido que:
- “1 – O representante do Banco Santander Totta, referiu que: «a simulação apresentada pelo Banco Caixa Geral de Depósitos inclui uma situação que não era pedida, ou seja uma carência de capital e que esta é uma situação que aumenta os juros.
- 2 – A representante do Banco Caixa Geral de Depósitos referiu que: «a simulação apenas apresenta 1 (um) ano de carência e que esta é uma situação que cabe à entidade escolher se usa ou não.» Disse ainda que «a análise a ser feita é em relação a [sic] taxa de juro e as [sic] condições do empréstimo»”.
- e) Posteriormente, em 7 de fevereiro, em sede de relatório preliminar de avaliação de propostas, a respetiva comissão elaborou um quadro que abaixo se reproduz:

**Quadro 1. Condições apresentadas pelos concorrentes**

ENTIDADE		CAIXA GERAL DE DEPÓSITOS, S.A.	NOVO BANCO, S.A.	BANCO SANTANDER TOTTA, S.A.
Condições	Valor	1 500 000,00€	1 500 000,00€	1 500 000,00€
	Taxa	Euribor 12m + spread 1,10 (floor 0)	Euribor 12m + spread 1,40 (floor 0)	Euribor 12m + spread 1,19 (floor 0)
	Prazo	20	20	20
	Carência	Carência não obrigatória de 1 ano	Sem carência	Sem carência
	Reembolso de capital/ Pagamento de juros	Prestações trimestrais postecipadas e sucessivas de capital e juros	Prestações trimestrais postecipadas e sucessivas de capital e juros	Prestações trimestrais postecipadas e sucessivas de capital e juros
	Prazo de utilização	12 meses	12 meses	12 meses
	Amortização antecipada	Sem custos adicionais	Sem custos adicionais	Sem custos adicionais
	Validade da proposta	99 dias	120 dias	90 dias
	Garantias	As previstas na Lei n.º 73/2013	As previstas na Lei n.º 73/2013	As previstas na Lei n.º 73/2013
	Comissões	Em caso de incumprimento	Em caso de incumprimento	Em caso de incumprimento

f) Nessa mesma sede, a comissão de avaliação de propostas concluiu que:

*“Todas as propostas apresentadas encontram-se instruídas em acordo com o solicitado no Caderno de Encargos (ofício convite), pois apesar da Caixa Geral de Depósitos, SA apresentar um período de carência até um ano, de acordo com a explicação da representante Caixa Geral de Depósitos mencionada na ata do Ato Público de Abertura de Propostas, essa carência é facultativa.*

*Por último, o Júri propõe a intenção de adjudicação da proposta apresentada pela «Caixa Geral de Depósitos, S.A.», uma vez que se encontra instruída de acordo com o solicitado no Caderno de Encargos, apresentando a taxa de juro mais baixa (SPREAD + 1,10%) (...).”*

g) A proposta da Caixa Geral de Depósitos, S.A., a quem viria, na sequência do relatório final elaborado em 25 de março pela comissão de avaliação de propostas, e das deliberações da Câmara e da Assembleia Municipal, ambas tomadas por maioria e a 23 de abril, a ser adjudicado o contrato, é a que se transcreve:

**1. MONTANTE:** até 1.500.000,00€.

**2. TIPO DE OPERAÇÃO:** Médio Longo prazo.

**3. FINALIDADE:** Aplicação investimentos constantes na consulta.

**4. PRAZO GLOBAL:** até 20 anos.

**5. PERÍODO DE UTILIZAÇÃO:** Máximo de um ano após visto do Tribunal de Contas.

**6. TAXA DE JURO CONTRATUAL:** «Euribor» a 12 meses floor 0 (base 360 dias), acrescida do «spread» de 1,10.

**7. PAGAMENTO DE JUROS E REEMBOLSO DO CAPITAL:** Prestações trimestrais, postecipadas e sucessivas de capital e juros.

**8. REEMBOLSO ANTECIPADO:** Em caso de reembolso antecipado da totalidade ou de parte do capital em dívida serão apenas devidos os juros relativos ao período de contagem então em curso.

**9. GARANTIA:** Esta operação é garantida nos termos gerais de direito, podendo a Caixa recorrer, designadamente, ao mecanismo previsto no artigo 39.º da Lei n.º 73/2013, de 03 de Setembro.

**10. COMISSÕES:** haverá lugar à cobrança das seguintes comissões previstas no preçário em vigor:

**10.1** Em caso de incumprimento haverá lugar ao pagamento de uma comissão devida pela recuperação de valores em dívida, nas condições previstas no preçário em vigor.

*O preçário anteriormente referido encontra-se publicitado nos termos regulamentados pelo Banco de Portugal, está publicado no site da CGD [www.cgd.pt](http://www.cgd.pt), e existe para consulta em todas as suas Agências.*

**11. VALIDADE DA PROPOSTA:** 99 dias”.

(Sublinhado nosso).

h) E, do plano financeiro, anexo à referida proposta, para o que aqui releva, constava o seguinte:

“MUNICÍPIO DO PORTO SANTO

FINANCIAMENTO: Até Euros 1,500,000€ [sic]

PRESTAÇÕES: trimestrais, postecipadas e sucessivas de capital e juros

PRAZO: até 20 anos

PERÍODO DE UTILIZAÇÃO/CARÊNCIA: Até 1 anos [sic]

TAXA JURO [sic]: Indexada à Euribor 12M/360 dias (floor 0) + 1,10% spread”.

(Sublinhado nosso).

**Quadro 2. Plano financeiro da proposta apresentada pela Caixa Geral de Depósitos, S.A.**

PRESTAÇÕES CONSTANTES						
PRESTAÇÃO	DATA VENCIMENTO	PRESTAÇÃO TOTAL	SALDO INICIAL	JUROS	AMORTIZAÇÃO	COMISSÕES
1	jan-19	4.125,00€	1.500.000,00€	4.125,00€	0,00€	0,00€
2	abr-19	4.125,00€	1.500.000,00€	4.125,00€	0,00€	0,00€
3	jul-19	4.125,00€	1.500.000,00€	4.125,00€	0,00€	0,00€
4	out-19	4.125,00€	1.500.000,00€	4.125,00€	0,00€	0,00€

\* Neste quadro encontra-se apenas reproduzido o plano financeiro do primeiro ano, correspondente ao período de carência proposto pela Caixa Geral de Depósitos, S.A..

- i) Porquanto a entidade adjudicante acolheu a explicação da representante da Caixa Geral de Depósitos, S.A., plasmada na ata do ato público de abertura de propostas, de que o período de carência até um ano proposto era facultativo, de modo que a correspondente proposta se encontrava instruída de acordo com o solicitado no ofício-convite, a cláusula relativa ao pagamento dos juros e do capital prevista no contrato do empréstimo *sub judice* determina que “8.3 – O capital será reembolsado em prestações trimestrais, sucessivas e iguais, vencendo-se a primeira no correspondente dia do trimestre seguinte ao da perfeição deste contrato e as restantes em igual dia dos trimestres seguintes” (sublinhado nosso).
- j) No mais, no tocante ao pagamento dos juros e do capital, a mesma cláusula dispõe que:
- “8.1 – Os juros serão calculados dia a dia sobre o capital em cada momento em dívida e liquidados e pagos no final de cada período de contagem de juros, em conjunto com as prestações adiante referidas.
- 8.2 – Entende-se, para efeitos deste contrato, por período de contagem de juros o trimestre, iniciando-se o primeiro período na data da perfeição do contrato.
- (...)
- 8.4 – Caso a data de perfeição do contrato ocorra num dos últimos cinco dias do mês que estiver em curso, as prestações de juros e de capital só serão pagas no terceiro dia útil do mês seguinte relativamente à data em que as mesmas seriam exigíveis de acordo com os números anteriores, vencendo-se juros até à data do pagamento”.
- k) No âmbito da verificação preliminar do processo de visto a que respeita o empréstimo em apreciação foi solicitada cópia do correspondente cronograma financeiro dado que este elemento não

constava em anexo ao contrato firmado<sup>2</sup>, tendo o Município do Porto Santo remetido<sup>3</sup> um quadro que também dá conta de uma realidade diferente da vertida na proposta da entidade bancária adjudicatária, e que vai de encontro ao disposto na cláusula contratual “**8. PAGAMENTO DOS JUROS E DO CAPITAL**”, acima transcrita, ao não contemplar o período de utilização/carência de até 1 ano, o que conduziu a uma alteração do plano financeiro proposto pela mesma entidade, plasmado no Quadro 2. *supra*.

A saber:

**“MUNICÍPIO DO PORTO SANTO**

**FINANCIAMENTO:** Até Euros 1.500.000,00€

**PRESTAÇÕES:** trimestrais, postecipadas e sucessivas de capital e juros

**PRAZO:** Até 20 anos

**TAXA JURO [sic]:** Indexada à Euribor 12M/360 dias (floor 0) + 1,10% spread”.

**Quadro 3. Plano financeiro contratualizado**

PRESTAÇÕES CONSTANTES						
PRESTAÇÃO	DATA VENCIMENTO	PRESTAÇÃO TOTAL	SALDO INICIAL	JUROS	AMORTIZAÇÃO	COMISSÕES
1	jan-19	20.913,73€	1.500.000,00€	4.125,00€	16.788,73€	0,00€
2	abr-19	20.913,73€	1.483.211,27€	4.078,83€	16.834,90€	0,00€
3	jul-19	20.913,73€	1.466.376,37€	4.032,54€	16.881,19€	0,00€
4	out-19	20.913,73€	1.449.495,18€	3.986,11€	16.927,62€	0,00€

\* Neste quadro encontra-se apenas reproduzido o plano financeiro do primeiro ano do empréstimo, correspondente ao período de carência inicialmente proposto pela Caixa Geral de Depósitos, S.A., e que foi alterado aquando da celebração do contrato e teve repercussão nas restantes prestações.

- l) No mesmo âmbito foi instado o Município do Porto Santo a fundamentar legalmente a atuação dos membros da comissão de avaliação de propostas, expressa na ata da sua reunião de 7 de fevereiro de 2019, para considerar que o período de um ano de carência previsto na proposta apresentada pela Caixa Geral de Depósitos, S.A., se deveria ter por não obrigatório, quando é certo que, nos termos do n.º 1 do art.º 56.º do Código dos Contratos Públicos (CCP)<sup>4</sup>, “[a] proposta é a declaração pela qual o concorrente manifesta à entidade adjudicante a vontade de contratar e o modo pelo qual se dispõe a fazê-lo”, cumprindo à entidade pública adjudicante proceder à exclusão das propostas nos casos previstos na al. b) do n.º 2 do art.º 70.º do CCP, i.e., aquelas cuja análise revele “[q]ue apresentam atributos que violem os parâmetros base fixados no caderno de encargos ou que apresentem quaisquer termos ou condições que violem aspetos da execução do contrato a celebrar por aquele não submetidos à concorrência (...)”.

<sup>2</sup> Vide o nosso ofício com a ref.ª 2933/2019, de 14 de agosto.

<sup>3</sup> A coberto do ofício n.º 1595, de 4 de setembro.

<sup>4</sup> Aprovado pelo Decreto-Lei (DL) n.º 18/2008, de 29 de janeiro, alterado pelo DL n.º 111-B/2017, de 31 de agosto, que também o republicou, retificado pela Declaração de Retificação n.º 36-A/2017, de 30 de outubro, por sua vez retificada pela Declaração de Retificação n.º 42/2017, de 30 de novembro, e novamente alterado pelo DL n.º 33/2018, de 15 de maio.

m) Entendimento a que a entidade adjudicante contrapôs da seguinte forma:

*“De acordo com o artigo 5.º e n.º 2 do artigo 16.º do Código dos Contratos Públicos, não é aplicável à formação de contratos de financiamento a parte II deste código, sendo os artigos 56.º e 70.º compreendidos na parte II do CCP.*

*Porém importa referir que o período de carência oferecido na proposta da CGD é facultativo, situação que até ficou expressa no ato público de abertura de propostas, apesar de não oferecer dúvidas, dado que a proposta não mencionava a obrigatoriedade de optar pela carência de capital, uma vez que da proposta apresentada consta na página da simulação (página 2 da proposta) o seguinte texto: «período de utilização/carência: **Até 1 ano**».*

*Assim, se por analogia tivermos a parte II do CCP, teríamos que o período de carência era um atributo não submetido à concorrência e que o período de um ano não violaria os parâmetros base fixados uma vez que, a base sendo sem o referido período não colocaria em causa a admissibilidade da própria proposta.*

*Ademais, não ficou, nos termos do convite, vedada a apresentação de propostas variantes.*

*Ainda que tal não se considerasse, o certo é que a previsão do artigo 70.º n.º 2 b) do CCP, apenas se aplica a termos ou condições da proposta que expressamente estejam em desconformidade com as cláusulas do caderno de encargos que lhes digam respeito, o que não ocorre no presente caso uma vez que esta situação seria uma opção e que a mesma não foi exercida pelo Município, facto este que não trouxe mais encargos nem alterações contratuais.*

*Mais, a resposta à questão colocada na sessão de abertura, esclarecimento prestado pela representante da CGD, faz parte da proposta apresentada, o que sempre será de aceitar, desde que não contrariem os elementos constantes dos documentos que as constituem, não alterem ou completem os respetivos atributos, nem visem suprir omissões que determinem a sua exclusão nos termos do disposto na alínea a) do n.º 2 do artigo 70.º do CCP.*

*Ainda, e não menos importante, tendo os interessados sido devidamente notificados, em sede de audiência prévia à Ata n.º 1 e ao Relatório Preliminar de Empréstimo, não existiram pronúncias sobre o conteúdo dos mesmos, pelo que deu-se como aceite o conteúdo dos dois documentos, inclusive a situação descrita relativa ao período de carência.*

*Por último, importa referir que o único critério definido para adjudicação era o do spread mais baixo, sem poder existir qualquer encargo adicional desde que seja cumprido o plano de amortização do financiamento, ou seja, o que se pretendeu foi de uma forma transparente e objetiva permitir que os concorrentes apresentassem propostas facilmente comparáveis, tendo a CGD apresentado uma proposta mais vantajosa para o município, oferecendo ainda a possibilidade de carência sem qualquer encargo para a autarquia, mas que a mesma não será executada conforme demonstrado no respetivo cronograma financeiro”.*

## II - O DIREITO

O regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais (RFALEI) encontra-se fixado na Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro<sup>5</sup>, que dedica o seu Capítulo V ao endividamento.

No art.º 48.º estão vertidos os princípios orientadores do regime de crédito e de endividamento municipal, donde sobressai que, *“Sem prejuízo dos princípios da estabilidade orçamental, da solidariedade recíproca e da equidade intergeracional, o endividamento autárquico orienta-se por princípios de rigor e eficiência, prosseguindo os seguintes objetivos:*

- 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;*
- d) Não exposição a riscos excessivos”.*

O art.º 49.º contém o regime de crédito dos municípios, donde destacamos as normas pertinentes para efeitos de enquadramento da **situação** *sub judice*, e que foram, formalmente, observadas pelo Município do Porto Santo:

- “1. Os municípios podem contrair empréstimos, incluindo aberturas de crédito junto de quaisquer instituições autorizadas por lei a conceder crédito (...) nos termos da lei.*
- 2. Os empréstimos são obrigatoriamente denominados em euros e podem ser a curto prazo, com maturidade até um ano ou a médio e longo prazos, com maturidade superior a um ano”.*
- “5. O pedido de autorização à assembleia municipal para a contração de empréstimos é obrigatoriamente acompanhado de demonstração de consulta, e informação sobre as condições praticadas quando esta tiver sido prestada, em, pelo menos, três instituições autorizadas por lei a conceder crédito, bem como de mapa demonstrativo da capacidade de endividamento do município.*
- 6. Os contratos de empréstimo de médio e longo prazos (...) cujos efeitos da celebração se mantenham ao longo de dois ou mais mandatos, são objeto de aprovação por maioria absoluta dos membros da assembleia municipal em efetividade de funções”.*

No tocante especificamente aos empréstimos de médio e longo prazos, como é o caso, o art.º 51.º define as seguintes condicionantes, as quais foram também todas respeitadas:

- “1. Os empréstimos a médio e longo prazos podem ser contraídos para aplicação em investimentos (...)*
- 2. Os investimentos referidos no número anterior são identificados no respetivo contrato de empréstimo e, caso ultrapassem 10/prct. das despesas de investimento previstas no orçamento do exercício, são submetidos, independentemente da sua inclusão no plano plurianual de atividades, a discussão e a autorização prévia da assembleia municipal”.*

---

<sup>5</sup> Objeto da Declaração de Retificação n.º 46-B/2013, de 1 de novembro, alterada pelas Leis n.ºs 82-D/2014, de 31 de dezembro, 69/2015, de 16 de julho, 132/2015, de 4 de setembro, 7-A/2016, de 30 de março, retificada pela Declaração de Retificação n.º 10/2016, de 25 de maio, novamente alterada pelas Leis n.ºs 42/2016, de 28 de dezembro, 114/2017, de 29 de dezembro, 51/2018, de 16 de agosto, retificada pela Declaração de Retificação n.º 35-A/2018, de 12 de outubro, e alterada, por último, pela Lei n.º 71/2018, de 31 de dezembro.

- “7. Os empréstimos têm um prazo de vencimento adequado à natureza das operações que visam financiar, não podendo, em caso algum, exceder a vida útil do respetivo investimento, nem ultrapassar o prazo de 20 anos”.*
- “10. Os empréstimos têm um prazo de utilização do capital máximo de dois anos, não podendo o início da amortização ser diferida para além desse período, salvo nos casos legalmente previstos.*
- 11. As amortizações anuais previstas para cada empréstimo não podem ser inferiores a 80/prct. da amortização média de empréstimos, tal como definida no n.º 4 do artigo 40.º.”*

E o art.º 52.º impõe o limite da dívida total<sup>6</sup>, que se apurou ter sido cumprido.

Associado à matéria do endividamento dos municípios, importa ainda atender ao regime jurídico das autarquias locais (RJAL), estabelecido pela Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro<sup>7</sup>, e cujo art.º 25.º, n.º 1, al. f), confere à assembleia municipal, sob proposta da câmara municipal, competência para autorizar a contratação de empréstimos, devendo as propostas de autorização para essa contratação apresentadas pela câmara municipal ser obrigatoriamente acompanhadas de informação detalhada sobre as condições propostas por, no mínimo, três instituições de crédito, bem como do mapa demonstrativo da capacidade de endividamento do município, replicando, na prática, a disciplina já acolhida pelo art.º 49.º, n.º 5, da Lei n.º 73/2013.

Por último, releva o disposto na Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro, que aprova a Lei do Enquadramento Orçamental<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> Assim definido:

- “1. A dívida total de operações orçamentais do município, incluindo a das entidades previstas no artigo 54.º, não pode ultrapassar, em 31 de dezembro de cada ano, 1,5 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores.*
- 2. A dívida total de operações orçamentais do município engloba os empréstimos, tal como definidos no n.º 1 do artigo 49.º, os contratos de locação financeira e quaisquer outras formas de endividamento, por iniciativa dos municípios, junto de instituições financeiras, bem como todos os restantes débitos a terceiros decorrentes de operações orçamentais.*
- 3. Sempre que um município:*
  - a) Não cumpra o limite previsto no n.º 1, deve reduzir, no exercício subsequente, pelo menos 10/prct. do montante em excesso, até que aquele limite seja cumprido, sem prejuízo do previsto na secção iii;*
  - b) Cumpra o limite previsto no n.º 1, só pode aumentar, em cada exercício, o valor correspondente a 20/prct. da margem disponível no início de cada um dos exercícios.*
- (...)*
- 5. Sem prejuízo do disposto no número seguinte, para efeitos do apuramento da dívida total dos municípios referida no n.º 1, não é considerado:*
  - a) O valor dos empréstimos destinados exclusivamente ao financiamento da contrapartida nacional de projetos com comparticipação dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI) ou de outros fundos de apoio aos investimentos inscritos no orçamento da União Europeia; e*
  - b) O valor das subvenções reembolsáveis ou dos instrumentos financeiros referidos no n.º 1 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 159/2014, de 27 de outubro.*
- 6. Para efeitos do disposto no número anterior, no caso de existirem diferentes fontes de financiamento reembolsáveis pelos municípios, a não relevância para efeitos do apuramento da dívida total dos municípios é na proporção dos montantes obtidos no âmbito do Decreto-Lei n.º 159/2014, de 27 de outubro”.*

<sup>7</sup> Que também aprova o estatuto das entidades intermunicipais, estabelece o regime jurídico da transferência de competências do Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais e aprova o regime jurídico do associativismo autárquico, tendo sido retificada pelas Declarações de Retificação n.ºs 46-C/2013, e 50-A/2013, de 3 e 11 de novembro, e alterada pelas Leis n.ºs 25/2015, de 30 de março, 69/2015, de 16 de julho, e 7-A/2016, de 30 de março, 42/2016, de 28 de dezembro, e 50/2018, de 16 de agosto.

<sup>8</sup> Alterada pelas Leis n.ºs 2/2018, de 29 de janeiro, e 37/2018, de 7 de agosto.

### III – A APRECIACÃO

O processo em apreço suscita uma questão de legalidade, associada à solução adotada no procedimento de formação do contrato, em concreto, a adjudicação da proposta apresentada pela Caixa Geral de Depósitos, S.A., quando esta não corresponde ao que foi exigido nas peças do procedimento.

Desde logo, impõe-se analisar a admissibilidade da atuação da comissão de avaliação de propostas, órgão *ad hoc*, quando confrontada com o quadro legal aplicável, relevando, em especial nesta matéria, aquele que é fornecido pelo RFALEI, pelo RJAL e pela LEO, assim como enquadrar neste mesmo quadro a atuação do Presidente da Câmara Municipal do Porto Santo, que acabou por celebrar um contrato ao arrepio dos termos da proposta apresentada.

Em concreto, os membros da comissão de avaliação de propostas, tal como se extrai da ata da sua reunião de 7 de fevereiro de 2019, consideraram como boa a proposta da Caixa Geral de Depósitos, S.A., quando esta não se continha dentro das exigências do convite, conformando-a, por mote próprio, com o que foi ali exigido pela entidade adjudicante, ao pressuporem que o período de um ano de carência apresentado se deveria ter por não obrigatório.

Posição que o Município do Porto Santo veio reforçar quando confrontado com esta opção, ao arguir que *“o período de carência oferecido na proposta da CGD é facultativo, situação que até ficou expressa no ato público de abertura de propostas, apesar de não oferecer dúvidas, dado que a proposta não mencionava a obrigatoriedade de optar pela carência de capital, uma vez que da proposta apresentada consta na página da simulação (página 2 da proposta) o seguinte texto: «período de utilização/carência: Até 1 ano»”*.

Sucedo que, tal como foi já apontado, o n.º 1 do art.º 56.º do CCP preceitua que *“[a] proposta é a declaração pela qual o concorrente manifesta à entidade adjudicante a vontade de contratar e o modo pelo qual se dispõe fazê-lo”*, cumprindo à entidade pública adjudicante proceder à exclusão das propostas nos casos previstos na al. b) do n.º 2 do art.º 70.º do CCP, i.e., aquelas cuja análise revele *“[q]ue apresentam atributos que violem os parâmetros base fixados no caderno de encargos ou que apresentem quaisquer termos ou condições que violem aspetos da execução do contrato a celebrar por aquele não submetidos à concorrência (...)”*.

Razão que deveria ter conduzido a que a proposta apresentada pela Caixa Geral de Depósitos, S.A, tivesse sido imediatamente desconsiderada pela comissão de avaliação de propostas uma vez que o procedimento autorizado pela Câmara Municipal do Porto Santo não previa qualquer fase de negociação, conforme emerge das peças por si aprovadas.

Neste sentido, afirma-se no Acórdão n.º 22/2019, 1.ª S/PL, de 10 de julho<sup>9</sup>, *“são de sublinhar a consagração de 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 da RFALEI) e a formulação, a propósito do endividamento municipal, dos seguintes «princípios orientadores»: a) Minimização de custos diretos e indiretos numa perspetiva de longo prazo; b) Garantia de uma distribuição equilibrada de custos*

<sup>9</sup> Onde se apreciou o recurso da Decisão n.º 2/FP/2019, de 19 de março, apresentado no âmbito do processo de fiscalização prévia n.º 2/2019, que correu termos nesta Secção Regional.

*pelos vários orçamentos anuais; c) Prevenção de excessiva concentração temporal de amortização; d) Não exposição a riscos excessivos (cfr. artigo 48.º do RFALEI). Merecem igualmente destaque os princípios que se inscrevem no artigo 18.º da LEO de 2015, concretamente os «princípios de economia, eficiência e eficácia», que se aplicam às autarquias locais por força do artigo 3.º, n.º 1, do RFALEI (remetendo expressamente para aquele diploma). São ainda de assinalar os princípios fundamentais da atividade administrativa, na sua concretização contratual, acolhidos no artigo 201.º, n.º 2, do Código do Procedimento Administrativo, quando alude aos «princípios da transparência, da igualdade e da concorrência» na formação dos contratos administrativos. E ainda que o Código dos Contratos Públicos (CCP: Decreto –Lei n.º 18/2008, de 29/1) não se aplique diretamente à matéria da contratação de empréstimos (designadamente municipais, por lhes corresponder legislação especial), não deixam de relevar, nesse domínio, os princípios da contratação pública inscritos no artigo 1.º-A, n.º 1, do CCP, cujo elenco integra «em especial os princípios da legalidade, da prossecução do interesse público, da imparcialidade, da proporcionalidade, da boa-fé, da tutela da confiança, da sustentabilidade e da responsabilidade, bem como os princípios da concorrência, da publicidade e da transparência, da igualdade e da não-discriminação». Por qualquer destas vias, sempre se deduziria a regra da intangibilidade das propostas contratuais (...). Tal regra exige que as propostas concorrentes não sejam objeto de alterações após o momento próprio para a sua apresentação, enquanto garantia de não obtenção de vantagem na posterior apreciação por via do conhecimento entretanto alcançado sobre as propostas dos concorrentes<sup>10</sup>”.*

Assim, ao ter aceite e, posteriormente, ter proposto a adjudicação a uma proposta que bem sabia não se conformar com o solicitado no convite, a comissão de avaliação de propostas pôs em crise todos os princípios e normas acabados de invocar, sendo que tais princípios e normas compõem um acervo de disposições legais de natureza financeira, cuja violação constitui fundamento de recusa de visto nos termos previstos no art.º 44.º, n.º 3, al. b), da LOPTC.

Mas mais, e como se sublinhou no Acórdão que se vem invocando, “a atuação desconforme à lei empreendida pelo júri do concurso, ao admitir indevidamente a proposta da CGD e ao propor a adjudicação em favor da mesma, acabou por condicionar a intervenção dos órgãos autárquicos e, desse modo, determinar a produção das deliberações da Câmara Municipal e da Assembleia Municipal (...). E, nessa medida, (...) fez incorrer esses órgãos autárquicos na prática de decisões de que viria a decorrer a realização de despesa sem o devido suporte legal. Com efeito, e uma vez que a celebração do contrato em apreço teve por fonte decisões dos órgãos deliberativo e executivo da respetiva autarquia local, mostra-se preenchida a previsão do n.º 2 do art.º 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), do RJAL). Dessa nulidade das precedentes deliberações decorreria, consequencialmente, a nulidade do próprio contrato”.

Sanção que, no caso, também se aplica ao Presidente da Câmara quando assina, contra as normas já citadas, um contrato que não se conforma com os termos da proposta que lhe deveria ter servido de base, pois o plano financeiro que acabou por ser contratualizado, a par do seu clausulado, espelha

---

<sup>10</sup> “Sobre este tópico, cfr., v.g., Pedro Costa Gonçalves, *Direito dos Contratos Públicos*, 3.ª edição-Vol. 1, Almedina, Coimbra, 2018, pp. 829-832”.

uma realidade distinta da apresentada pela Caixa Geral de Depósitos, S.A., ao não contemplar o período de utilização/carência de até 1 ano.

Parece, pois, ter-se igualmente por verificada a nulidade integradora do fundamento de recusa de visto previsto na al. a) do n.º 3 do art.º 44.º da LOPTC.

#### IV. CONCLUSÃO

O quadro factual onde se insere a presente contratação impede a sua subsunção nas normas legais aplicáveis em virtude de o Município do Porto Santo, no âmbito do procedimento que se analisa, ter adjudicado a hipótese apresentada pela Caixa Geral de Depósitos, S.A., dado que não corresponde ao que foi exigido nas peças do procedimento.

Atuação que postergou a aplicação dos princípios da transparência, da igualdade e da concorrência que lhe são especialmente aplicáveis, consignados no n.º 2 do art.º 201.º do Código do Procedimento Administrativo<sup>11</sup>, desrespeitou as normas financeiras a que se encontrava vinculado, em concreto, o art.º 52º, n.º 3, al. b), da LEO – a que estava sujeito nos termos do art.º 3.º, n.º 1, do RFALEI – , e colocou em crise os art.ºs 25.º, n.º 4, do RJAL, e 48.º, al. a), e 49.º, n.º 5, do RFALEI.

O que constitui fundamento de recusa de visto ao contrato em apreço, nos termos previstos nas als. a) e b) do n.º 3 do art.º 44.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas<sup>12</sup> (LOPTC), por estarmos perante a desconformidade de atos e contratos com as leis em vigor que implica a nulidade e a violação direta de normas financeiras.

#### V – DECISÃO

Pelo exposto, este Tribunal decide, com os pareceres favoráveis do Digníssimo Magistrado do Ministério Público e dos excelentíssimos Assessores, **recusar o visto** ao contrato *sub judice*.

Na medida em que a ilegalidade detetada do âmbito da apreciação deste processo de fiscalização prévia é passível de configurar um ilícito financeiro enquadrável na previsão normativa da al. b) do n.º 1, sancionada com multa nas condições previstas nos n.ºs 2 a 9, todos do art.º 65.º da LOPTC, decide-se ainda mandar prosseguir o processo para efeitos de apuramento de eventuais responsabilidades financeiras.

Prazo para a interposição do recurso: 15 dias contados da notificação da presente decisão, nos termos do n.º 1 do art.º 97.º, conjugado com o art.º 109.º, ambos da LOPTC.

Não são devidos emolumentos, ao abrigo da al. a) do art.º 8.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas<sup>13</sup>.

Notifique-se o Presidente da Câmara Municipal do Porto Santo, e divulgue-se no sítio do Tribunal de Contas na *Internet* e na *Intranet*.

Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, 27 de setembro de 2019.

<sup>11</sup> Aprovado pelo DL n.º 4/2015, de 7 de janeiro.

<sup>12</sup> Aprovada pela Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, alterada e republicada pela Lei n.º 20/2015, de 9 de março, alterada pela Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro.

<sup>13</sup> Aprovado pelo art.º 1.º do DL n.º 66/96, de 31 de maio, retificado pela Declaração de Retificação n.º 11-A/96, de 29 de junho, e alterado pelas Leis n.ºs 139/99, de 28 de agosto, e 3-B/2000, de 4 de abril.

**A JUÍZA CONSELHEIRA**

*(Laura Tavares da Silva)*

**A ASSESSORA,**

*(Ana Mafalda Nobre dos Reis Morbey Affonso)*

**O ASSESSOR,**

*(Alberto Miguel Faria Pestana)*

**Fui presente,  
O Procurador-Geral Adjunto,**

*(Francisco José Pinto dos Santos)*