

SUMÁRIO

1. Apesar do legislador reconhecer a autonomia creditícia dos municípios, rodeou o regime do endividamento das autarquias locais de uma série de limites procedimentais e quantitativos e de obrigações inarredáveis. Neste âmbito, os municípios movem-se através de regras heteroimpostas, apertadas, de regras orçamentais relativamente inflexíveis, umas de cariz procedimental, outras de natureza numérica.
2. As regras de natureza procedimental têm em vista assegurar a transparência, a *accountability* e a boa execução financeira, e incidem sobre os procedimentos de aprovação e execução orçamentais. As regras de natureza numérica referem-se a alvos específicos quantitativos.
3. As propostas sobre as condições detalhadas dos empréstimos que devem suportar a decisão e autorização da Assembleia Municipal, devem sustentar-se em critérios que permitam atingir o rigor e a eficiência exigidos com vista a atingir os objetivos de «minimização de custos diretos e indiretos numa perspetiva de longo prazo», que o empréstimo comporta, de acordo com o Art.º 48.º do Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais (RFALEI).
4. Mas também se trata de exigir propostas que sejam passíveis de serem comparadas entre si, de modo a permitir essa escolha fundamentada, assegurando, naturalmente que os critérios de legalidade na apreciação das mesmas permitam que funcione, também aqui, a vantagem de procedimentos concorrenciais entre as instituições.
5. Para além de tais regras e princípios jus-económico-financeiros, a atividade do município em sede de endividamento municipal parametriza-se, ainda, em primeira linha, pelos princípios fundamentais que regem, em geral, a atividade administrativa, vg. pelos princípios da prossecução do melhor interesse público, da legalidade, da boa administração, da igualdade, da proporcionalidade, da justiça, da razoabilidade, da imparcialidade, da boa-fé, da transparência e do dever de fundamentação - cf. Art.ºs 3.º a 10.º e 152.º, todos do Código de Procedimento Administrativo (CPA).
6. No que diz respeito à fase pré-contratual, frente a contratos cujo objeto abranja prestações que estejam ou possam estar submetidas à concorrência, regem ainda os princípios da transparência, da igualdade e da concorrência.
7. Num contrato de empréstimo bancário, a comparação entre propostas tem de ser feita considerando um juízo de prognose relativamente aos encargos totais com o empréstimo que se

- pretende contrair, comparando o capital emprestado, o montante dos respetivos juros, atendendo ao referencial da taxa adotada, às comissões e às penalizações.
8. Para se poder fazer uma relativamente séria projeção comparativa, só são à partida comparáveis propostas que apresentem o mesmo indexante.
 9. Não sendo definido pela entidade adjudicante um indexante único, a comparação é mais complexa e tem que incluir as variáveis decorrentes das diferentes evoluções dos indexantes, passadas e que se estimavam para futuro – é necessário atentar nas diferentes evoluções passadas das taxas de juro indexadas à Euribor a 3, 6 e 12 meses e projetar essa evolução num futuro próximo, médio e ao longo do empréstimo. A partir daí, far-se-á um juízo de prognose relativamente aos custos decorrentes de cada uma das propostas.
 10. Não sendo feito tal juízo relativamente aos encargos totais com o empréstimo, ocorre, tal como aponta a jurisprudência definida anteriormente por este Tribunal de Contas, nomeadamente no seu recente Acórdão n.º 9/2024-1.ª S/SS, teremos de concluir pela ocorrência:
 - a. da violação dos princípios da prossecução do interesse público, da legalidade, do rigor, da eficiência, da transparência, da boa administração, na sua vertente de boa gestão financeira, do dever de fundamentação e dos art.ºs 48.º, 49.º, n.º 5, do RFALEI e 25.º, n.º 1, al. f), do Regime Jurídico das Autarquias Locais (RJAL);
 - b. da violação dos princípios da imparcialidade, da transparência, da igualdade e da concorrência;
 - c. da falta de fundamentação da deliberação que adjudica o empréstimo, em violação dos Art.ºs 152.º e 153.º do Código do Procedimento Administrativo (CPA); e
 - d. da falta de informação detalhada de suporte à decisão de contração do empréstimo, imposta pelos Art.ºs 49.º, n.º5, do RFALEI e 25.º, n.º1, al. 4, do RJAL, como suporte à deliberação da Assembleia Municipal que aprove a contração do empréstimo.

11 2024

1.ª Secção – SS

Data: 09/04/2024

Processo: 512/2024

RELATOR: Conselheiro Nuno Miguel P. R. Coelho

NÃO TRANSITADO

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

I. RELATÓRIO

1 Resulta fundamentalmente do processo o seguinte:

1.1 Pelo Município de Ourém (MO) foi submetido a fiscalização prévia neste Tribunal de Contas (TdC), em 01/03/2024, um contrato de empréstimo, na modalidade de abertura de crédito, outorgado em 29/02/2024 com a *Caixa de Crédito Agrícola Mútuo de Leiria, C.R.L.*, com o valor de 4.750.000,00€ (quatro milhões, setecentos e cinquenta mil euros) e pelo prazo de 15 anos, para financiamento dos seguintes projetos de investimento:

- Requalificação da Antiga Escola de Louças – Creche – até 550.000,00€;
- Construção do Parque Desportivo de Fátima – até 1.750.000,00€;
- Requalificação Urbana 113 – Limite Urbano/B, 24/18 (Ourém) – até 1.450.000,00€;
- Requalificação da Estrada de Minde (segunda fase) – até 1.000.000,00€.

1.2 A entidade fiscalizada foi interpelada, uma primeira vez, em 05/03/2024, pelo Departamento de Fiscalização Prévia (DFP), através do ofício n.º 9706/2024, para vir prestar esclarecimentos e juntar documentação em falta, tendo sido apresentada resposta através do requerimento n.º 756/2024, de 20/03/2024.

1.3 Em Sessão Diária de Visto de 26/03/2024 foi determinada nova devolução para abertura de contraditório quanto às questões de ilegalidade suscitadas.

1.4 Na sequência dessa devolução judicial, com alusão ao contraditório, foi apresentada resposta através do requerimento n.º 833/2024, de 28/03/2024, devidamente ponderada no presente acórdão.

II. FUNDAMENTAÇÃO DE FACTO

II.1 FACTOS PROVADOS

2 Com relevo para a decisão final de fiscalização prévia consideram-se provados os seguintes factos:

Do ato submetido a fiscalização prévia

2.1 O Município do Ourém submeteu a fiscalização prévia um contrato de empréstimo a longo prazo, sob a modalidade de abertura de crédito, celebrado em 29/02/2024 entre si e a Caixa de Crédito Agrícola Mútuo de Leiria, C.R.L., no valor global de 4.750.000,00€ (quatro milhões, setecentos e cinquenta mil euros), e pelo prazo de 15 anos, para financiamento dos seguintes projetos de investimento:

- Requalificação da Antiga Escola de Louças – Creche – até 550.000,00€;
- Construção do Parque Desportivo de Fátima – até 1.750.000,00€;
- Requalificação Urbana 113 – Limite Urbano/B, 24/18 (Ourém) – até 1.450.000,00€;
- Requalificação da Estrada de Minde (segunda fase) – até 1.000.000,00€.

2.2 Nos termos da cláusula terceira do contrato, os fundos serão disponibilizados ao Município nos primeiros 24 meses do prazo de duração do contrato, mediante pedido escrito com a antecedência mínima de três dias úteis.

2.3 De acordo com a cláusula quarta, durante os primeiros 21 meses, vencer-se-ão apenas juros sobre as quantias disponibilizadas, sendo o empréstimo amortizado em 53 prestações de capital e juros trimestrais, sucessivas e postecipadas, constantes de capital, ao último dia útil de cada trimestre de vigência, a contar do termo do período de utilização e diferimento.

2.4 Prevê a cláusula quinta que os juros serão calculados dia-a-dia, trimestralmente, à taxa EURIBOR a 12 meses, na base atual/365, resultante da média aritmética simples das cotações diárias do mês anterior ao início do período de contagem dos juros, arredondado para a milésima do ponto percentual mais próximo, que nunca será negativa, acrescida do

spread contratado de 0,445%, mais se prevendo na cláusula sétima que o empréstimo fica isento de quaisquer comissões.

Do procedimento pré-contratual

- 2.5 O procedimento para a contratação deste empréstimo teve início com uma Informação dos Serviços do Município (Divisão de Gestão Financeira), datada de 15/11/2023, na qual se propunha *“encetar-se a contratualização de um empréstimo de longo prazo, até ao valor global de 4.750.000 euros, consignado aos investimentos em referência, a utilizar no ano económico de 2024 e 2025”*, aí se referindo ainda que

“Neste contexto, considerando que o investimento global associado previsível, nesta fase, situa-se num valor próximo de 5,9 milhões de euros, ou seja, num volume superior a 10% do investimento previsto para o ano de 2023 em PPI (24,2M€), nos termos do n.º2 do artigo 51.º da Lei 73/2013, de 3 de setembro, os investimentos a financiar são submetidos, independentemente da sua inclusão no plano plurianual de investimentos, a discussão e autorização prévia da assembleia municipal.

Complementarmente, propõem-se as seguintes condições a estabelecer no empréstimo a contratualizar, e no respetivo caderno de encargos a submeter à consulta a todas as instituições financeiras com sucursal na área do território do Município de Ourém:

- *Volume global do empréstimo de longo contratualizar: Até 4.750.000,00€, consignado aos investimentos referenciados no quadro acima exposto, pelos valores afetos al dispostos,*
- *Período do empréstimo: 15 anos (note-se que nos termos do n.º 7 artigo 51º da Lei73/2013, 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, sendo de referir que nos termos do CIBE/SNCAP os investimentos associados têm uma vida útil entre 20 e 50 anos)*
- *Prazo para utilização: 2 anos, (cumpre o disposto no n.º 10 do artigo 51º da Lei 73/2013, que na última redação permite um prazo de utilização até 3 anos)*
- *Período de carência/diferimento do início da sua amortização: 2 anos (cumpre o disposto no n.º10 do artigo 51º da Lei 73/2013);*
- *Regime de amortizações: Amortizações trimestrais sucessivas e postecipadas constantes de capital;*
- *Juros indexados a Euribor_____;*
- *Floor: Com floor zero.*
- *Sem penalização por amortizações antecipadas.”*

- 2.6 A referida informação foi levada a deliberação da Câmara Municipal na reunião de 20/11/2023, onde, por unanimidade, foi deliberado “(...) solicitar à Assembleia Municipal, nos termos do n.º 6, do artigo 49.º, da Lei 73/2013, de 03 de setembro (...) autorização para iniciar procedimento para contratação de empréstimo de longo prazo, pelo montante de 4.750.000,00 euros (...) e pelo período de 15 anos, nos termos propostos na informação supratranscrita.”
- 2.7 Na sessão da Assembleia Municipal de 15/12/2023, foi aprovada por unanimidade dos 34 presentes, a proposta da Câmara de “contratação de empréstimo de longo prazo para financiamento de diversos projetos”, constando na documentação instrutória da referida deliberação, que se encontra transcrita na ata, a indicação de que “(...) o investimento global associado previsível, nesta fase, situa-se num valor próximo o ano de 2023 em PPI (24,2M€), nos termos do n.º 2 do artigo 51.º da Lei 73/2013, de 3 de setembro, os investimentos a financiar são submetidos, independentemente da sua inclusão no plano plurianual de investimentos, a discussão e autorização prévia da assembleia municipal (...).”.
- 2.8 Em reunião de Câmara de 02/01/2024, foi aprovado, por unanimidade, o respetivo Caderno de Encargos do Procedimento, no qual consta o seguinte:
- “(...) ii. Período do empréstimo - 15 anos;*
iii. Prazo para utilização - 2 anos;
iv. Período de carência/diferimento do início da sua amortização — 2 anos;
v. Regime de amortizações - Amortizações trimestrais sucessivas e postecipadas constantes de capital;
vi. Juros indexados à Euribor — (a indicar pela entidade bancária);
vii. Floor— com floor zero;
viii. Sem penalização por amortizações antecipadas.
- 4) Critério de Adjudicação**
- 4.1) A adjudicação será efetuada pelo critério da proposta economicamente mais vantajosa, para a entidade adjudicante, através de na modalidade de Monofator - **Preço**, de acordo com a qual o critério de adjudicação é densificado por um fator correspondente a um único aspeto da execução do contrato a celebrar.
- 4.2) Em caso de empate, procede-se a sorteio entre as propostas empatadas (...).”.
- 2.9 Em 03/01/2024 foi endereçado convite a 9 (nove) instituições de crédito, tendo 5 (cinco) apresentado proposta.

2.10 Na sua reunião de 15/01/2024, a Câmara Municipal deliberou o seguinte:

“---Efetuadas as consultas como legalmente se impõe, verificou-se que apresentaram propostas as seguintes instituições financeiras:

- **Banco Comercial Português, S.A.;**
- **Banco Português de Investimento, S.A.**
- **Caixa Geral de Depósitos, S.A.;**
- **Caixa de Crédito Agrícola Mútuo de Leiria, C.R.L.;**
- **Novo Banco, S.A..**

---- (Aprovado em minuta)

A CÂMARA DELIBEROU, POR UNANIMIDADE, INCUMBIR O CHEFE DA DIVISÃO DE GESTÃO FINANCEIRA DE PROCEDER A ANÁLISE DAS PROPOSTAS APRESENTADAS.”

2.11 Em cumprimento de tal deliberação, em 19/01/2024 o Chefe da Divisão de Gestão Financeira do Município efetuou a análise e comparabilidade das propostas recebidas, tendo elaborado o seguinte quadro ([NIF: 501 280 740.pdf \(tcontas.pt\)](#)):

Quadro – Análise das propostas recebidas

	CCAML	BPI	CGD	Millennium BCP	Novo Banco
Montante proposto	4 750 000,00 €	4 750 000,00 €	4 750 000,00 €	4 750 000,00 €	4 750 000,00 €
Período	15 anos	15 anos	15 anos	15 anos	15 anos
Prazo de utilização	2 anos	2 anos	2 anos	2 anos	2 anos
Período de carência	2 anos	2 anos	2 anos	2 anos	2 anos
Amortizações	Trimestrais sucessivas e postecipadas constantes de capital	Trimestrais sucessivas e postecipadas constantes de capital	Trimestrais sucessivas e postecipadas constantes de capital	Trimestrais, contantes, iguais e sucessivas de capital	Trimestrais sucessivas e postecipadas constantes de capital
Euribor	Euribor a 12 meses	Euribor a 12 meses	Euribor a 6 meses	Euribor a 6 meses	Euribor a 3 meses
Spread	0,445	0,600	0,540	0,750	2,250
Comissões	Isento	Comissão de abertura: 750 euros	Isento: Comissão apenas em caso de incumprimento no pagamento, sendo devida pela recuperação de valores em dívida	Isento	Comissão de montagem: 0,25%; Comissão de gestão: 0,125%
Floor	Com floor zero	Com floor zero	Com floor zero	Com floor zero	Com floor zero
Amortizações antecipadas	Sem penalização	Sem penalização	Sem penalização	Sem penalização	Sem penalização
Spread acrescido das comissões, tendo por efeito o valor apurado, face ao montante contratado	0,455	0,602	0,540	0,750	2,625
Taxa Euribor aplicável (à data de 15/01/2024)	3,570	3,570	3,874	3,874	3,928
Juro aplicável (Euribor acrescido do spread)	4,015	4,170	4,414	4,624	6,178
Classificação final	1º	2.º	3º	4º	5º

Deste modo, conclui-se que a proposta mais vantajosa é a apresentada pela Caixa de Crédito de Leiria, pelo que se propõe a adjudicação do presente empréstimo à mencionada instituição financeira, estando este ato sujeito à autorização da assembleia municipal e a visto prévio do Tribunal de Contas.

2.12 Em reunião de Câmara de 29/01/2024, foi aprovado, por unanimidade, o seguinte:

“PRIMEIRO - REMETER AS PROPOSTAS APRESENTADAS À ASSEMBLEIA MUNICIPAL, SOLICITANDO A AUTORIZAÇÃO NECESSÁRIA PARA A CONTRATAÇÃO DO EMPRÉSTIMO, NOS TERMOS DA ALÍNEA F), DO N.º 1, DO ARTIGO 25.º, DO ANEXO 1 À LEI N.º 75/2013, DE 12 DE SETEMBRO, NA SUA REDAÇÃO ATUAL;

SEGUNDO - CASO SEJA CONCEDIDA A NECESSÁRIA AUTORIZAÇÃO PELA ASSEMBLEIA MUNICIPAL, CELEBRAR COM A CAIXA DE CRÉDITO AGRÍCOLA MÚTUO DE LEIRIA - C.R.L., COM SEDE NO LARGO CÂNDIDO DOS REIS, N.ºS 19 A 25, EM LEIRIA, O “EMPRÉSTIMO DE LONGO PRAZO PARA FINANCIAMENTO DE DIVERSOS PROJETOS”, NO MONTANTE DE 4.750.000,00€, EM CONFORMIDADE COM AS CONDIÇÕES CONSTANTES DA RESPECTIVA PROPOSTA;

TERCEIRO - NÃO EFETUAR A AUDIÊNCIA PRÉVIA DAS INSTITUIÇÕES BANCÁRIAS CONCORRENTES, CONFORME SE PREVÊ NA ALÍNEA A), DO N.º 1, DO ARTIGO 124.º DO CÓDIGO DO PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO, CONSIDERANDO A URGÊNCIA DA CONCLUSÃO DO PROCESSO.”

2.13 Em sessão da Assembleia Municipal de 16/02/2024, estando presentes 32 dos seus membros, foi aprovada, por unanimidade, a contratação do empréstimo.

2.14 Na sua reunião de 18/03/2024, a Câmara Municipal de Ourém aprovou a seguinte deliberação:

“2.1.1. REGISTO N. 100.998-A/2023 EMPRÉSTIMO DE LONGO PRAZO PARA FINANCIAMENTO DE DIVERSOS PROJETOS

---Foi apresentado o contrato registado sob o n.º 100.998-A/2023, celebrado com a **Caixa de Crédito Agrícola Mútuo de Leiria, CRL**, com sede no Largo Cândido dos Reis, n. 19 a 25, em Leiria, para o empréstimo indicado em epígrafe, até ao montante de 4.750.000,00€ euros, instruído com uma informação, datada de 12 de março em curso, do **Chefe da Divisão de Gestão Financeira**, a propor que este órgão executivo ratifique o ato administrativo aprovado pelo Senhor Presidente da Câmara na assinatura do contrato.

--- (Aprovado em minuta)

A CÂMARA DELIBEROU, POR UNANIMIDADE, RATIFICAR A OUTORGA DO CONTRATO PELO SENHOR PRESIDENTE DA CÂMARA, EM REPRESENTAÇÃO DO MUNICÍPIO.”

Da tramitação destes autos

2.15 Em 05/03/2024, através do ofício n.º 9706/2024, o MO foi notificado pelo Departamento de Fiscalização Prévia (DFP) nos seguintes termos:

1. *Justifique o facto de o convite à apresentação de propostas pelas entidades bancárias ser omissivo quanto ao Indexante da Taxa de Juro.*
2. *Mais justifique como considera comparáveis as propostas analisadas, quando apresentam Indexantes diferentes e como justifica que a proposta apresentada seja efetivamente a que melhor cumpre o critério de adjudicação definido. Tenha-se em atenção a jurisprudência do Tribunal de Contas, nomeadamente os acórdãos n.ºs 11/2021, 6/2021, 12/2016 e 8/2016, todos da 1.ªS/SS, disponíveis em www.tcontas.pt.*
3. *Esclareça se foi efetuada a audiência prévia de interessados, antes da decisão de adjudicação, justificando legalmente a sua omissão, se for o caso.*

4. *Demonstre, documentalmente, que a proposta de contratação do presente empréstimo, objeto de deliberação pela Assembleia Municipal, foi submetida àquele órgão acompanhada da demonstração da capacidade de endividamento do Município, como o exige o art.º 49º, nº 5, do RFALEI.*
5. *Remeta certidão de teor integral da ata referente à deliberação da Assembleia Municipal de 16/02/2024, acompanhada da documentação que lhe serviu de suporte, incluindo a proposta da Câmara e documentação de suporte.*
6. *Envie a certidão de teor integral da ata referente à deliberação do Órgão Municipal que aprovou a minuta do contrato.*
7. *Considerando que os investimentos são de valor superior a 10% das despesas de investimento, remeta certidão de teor integral da ata com a deliberação da Assembleia Municipal que autorizou a sua realização, demonstrando o cumprimento da exigência a que se refere o artigo 51.º, n.º 2, da Lei 73/2013, que requer, previamente à aprovação do empréstimo, a discussão e aprovação dos investimentos pela Assembleia Municipal.*
8. *Remeta declarações de inexistência de conflitos de interesses, antes do início de funções, devidamente datadas e assinadas, dos membros do júri do procedimento.*
9. *Informe se os correspondentes contratos de empreitada, relativos aos investimentos a financiar, já foram outorgados, e quando, se foram submetidos à fiscalização prévia do Tribunal, se aplicável, indicando, em caso afirmativo, o(s) número do correspondente processo, ou, em caso negativo, informe qual o cronograma previsto de realização das mesmas.*
10. *Relativamente a cada investimento, informe se algum irá ser objeto de financiamento comunitário e, sendo o caso, remeta, a respetiva documentação, na íntegra, incluindo a candidatura, decisão de aprovação, montantes de financiamento aprovados, termos de aceitação e eventual reprogramação.*
11. *Demonstre documentalmente que a assunção de encargos plurianuais (juros e amortização) com o presente contrato foi devidamente autorizada pela Assembleia Municipal, nos termos do artigo 22.º, n.ºs 1 e 6 do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho e do art.º 6.º, n.º 1, al. c), da Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro, enviando certidão de teor integral da ata com a deliberação que a aprovou.*
12. *Informe se foi apresentada alguma petição de impugnação administrativa e/ou judicial, no âmbito do presente procedimento e, em caso afirmativo, remeta cópia das peças processuais e decisões proferidas.*
13. *Remeta declaração com indicação do número de membros em efetividade de funções do órgão deliberativo que autorizou a contratação do empréstimo em análise, datado e assinado pela entidade responsável.*

14. Remeta:

- a. Mapa V constante da plataforma eContas, com reporte a 31/12/2023, a 01/01/2024 e à data mais próxima da resposta do Município a esta devolução, assinado e datado pela entidade responsável;
- b. Mapa VI constante da plataforma eContas, devidamente preenchido, datado e assinado, atualizado à data da resposta do Município;
- c. Comprovativo do registo dos compromissos plurianuais (amortização e juros), de acordo com o disposto do artigo 13.º do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de junho;
- d. Mapa de fundos disponíveis extraído a partir do sistema informático da DGAL reportado ao mês que suportou a inscrição do compromisso assumido;
- e. Ficha do Município extraída da aplicação SIIAL da DGAL reportada ao quarto trimestre de 2023.

2.16 O MO respondeu através do requerimento n.º 756/2024, de 20/03/2024, com o seguinte teor:

Ponto 1 O convite é omissivo quanto à taxa Euribor indexante, na perspetiva de permitir maior abertura concorrencial. Não obstante a circunstância adotada, a comparabilidade é efetuada tendo por base uma data de referência e consequentemente a Euribor publicada e aplicada nesse dia. Acrescentamos ainda, que no ano de 2020 foi visado um processo similar (sessão diária de Visto de 18/11/2020 – Processo 2693/2020 – Caixa de Crédito Agrícola Mútuo de Leiria).

Ponto 2 Embora os indexantes apresentados pelas instituições possam ser distintos no prazo da Euribor, verificando-se a aplicação de Euribor a 3 meses, 6 meses e 12 meses, efetuou-se a comparação da taxa aplicável, tendo por base o dia 15/01/2024, calculando-se a taxa aplicável adicionada do spread proposto pelas instituições financeiras que apresentaram candidatura.

Note-se ainda que além dos encargos previstos com a taxa, algumas entidades bancárias apresentam, por exemplo, comissão de montagem, comissão de abertura e comissão de gestão, tendo-se aferido o seu impacto na taxa total, conforme quadro de apuramento, disposto na informação 4/2024/DGF/583. - **Anexo n.º 1**;

Em adenda ao reportado, importa observar que a instituição financeira vencedora, apresenta o spread mais baixo, sendo ainda aplicável a isenta a aplicação de quaisquer comissões.

Consequentemente, entende-se que a entidade a quem se adjudicou o contrato apresenta, na nossa opinião, de forma inequívoca, a situação mais vantajosa, porquanto o juro aplicável será o menos oneroso.

Salienta-se que a comparabilidade está garantida pela aplicação da taxa indexante, publicada diariamente, tendo por referência, é certo, um determinado momento.

Ponto 3 *Considerando a urgência da conclusão do processo, o órgão executivo, na sua reunião de 29 de janeiro de 2024 (**Anexo n.º 2**), deliberou não proceder à audiência prévia das instituições bancárias concorrentes, nos termos da alínea a), do n.º 1, do artigo 124 do Código do Procedimento Administrativo. Complementarmente ao disposto, salientamos que não foi apresentada qualquer contestação pelos concorrentes, pois as propostas apresentadas permitem uma avaliação manifestamente objetiva, denotando a proposta vencedora ser, inequivocamente a mais vantajosa. Note-se que foi enviada a deliberação referida, sobre a adjudicação, às entidades concorrente, através dos ofícios anexos. - **Anexo n.º 3**;*

Ponto 4 *Na deliberação do órgão deliberativo de 16 de fevereiro de 2024, foi disposto relatório da Divisão de Gestão Financeira, na qual consta, no ponto quatro, a margem existente face ao limite legal previsto na Lei 73/2013, na circunstância uma margem global na ordem dos 42,5 milhões de euros (ainda sem os efeitos das entidades intermunicipais e participas que sejam de considerar, em virtude de não estarem encerrados os processos de contas referente a 2023, contudo, a dimensão da margem, permitirá com uma base muito aceitável de prudência acomodar o valor do empréstimo a contratualizar. - **Anexo n.º 4**;*

Ponto 5 *Remete-se documentação solicitada. - **Anexo n.º 5**;*

Ponto 6 *Previamente à assinatura do contrato, a minuta foi analisada / validada pelo Chefe da Divisão de Gestão Financeira não tendo sido colocada qualquer objeção a sua formalização, tendo em vista garantir uma maior celeridade processual à contratualização deste empréstimo, considerando que a sua concretização em momento oportuno se reveste como fundamental à prossecução dos investimentos consignados, embora condicionada a sua execução à previa concretização deste empréstimo, salientando-se que, inclusive, os processos de despesa associados serão objeto de fiscalização prévia pelo Tribunal de Contas. Entendemos assim que ao ser assinado o contrato, a minuta foi tacitamente aprovada.*

*Não obstante o disposto, será de referir que consideramos sanado o eventual vício praticado, se observado que o órgão executivo aprovou o clausulado, na reunião ocorrida em 18 de março de 2024, conforme documento anexo. - **Anexo n.º 6**;*

Ponto 7 *Circunstância disposta na informação 34/2023/DGF/583, apreciada na deliberação do órgão deliberativo de 15 de dezembro de 2023. Vide deliberação no **Anexo n.º 7**;*

Ponto 8 *Não foi constituído júri, tendo a apreciação sido efetuada pelo órgão executivo com o auxílio de informação do Chefe da Divisão de Gestão Financeira. Deste modo, o órgão coletivo que apreciou o processo (órgão executivo), foi o órgão que apreciou e efetuiu a proposta de adjudicação ao órgão deliberativo.*

Acrescentamos ainda, que no ano de 2020 foi visado um processo similar (sessão diária de Visto de 18/11/2020 – Processo 2693/2020 – Caixa de Crédito Agrícola Mútuo de Leiria).

Ponto 9 *Relativamente aos investimentos a financiar com o empréstimo informa-se que:*

= A obra designada “Requalificação Urbana da EN 113 – Troço entre os Limites Urbanos e Este da Cidade de Ourém (89034/2022)”, foi submetida a Visto em 18/01/2024, vossa referência 1986/2024, tendo sido associado o número 91/2024 - Município de Ourém/Construções Martins & Reis, Lda. De salientar, que a referida empreitada estava inicialmente prevista ser executada com recurso a fundos próprios, tendo o processo sido promovido, com essa premissa. Contudo, tal circunstância que foi alterada nos instrumentos previsionais para o ano de 2024, estabelecendo-se a contratualização do empréstimo em causa com consignação de uma verba a este investimento, permitindo alocar os recursos financeiros para outros objetivos, ou seja, para a satisfação de outras necessidades públicas.

= A obra “P237/2023 - Reabilitação e Ampliação da Escola de Louçãs para Creche (100964/2023)” – Processo preparado para lançamento do concurso público; - Candidatura já aprovada – PRRRE-C03-i01-04-000103;

= A obra “Construção do Parque Desportivo de Fátima” – Em fase de projeto;

= A obra “Requalificação da Estrada de Minde (2ª fase)” - Em fase de projeto;

Importa observar que estamos perante a contratualização de um empréstimo, ou seja, de um recurso ao crédito consignado a investimento municipal, pelo que a despesa subjacente a cada investimento municipal, na fase da sua autorização será enquadrada com a autorização plurianual subjacente, conforme dispõe a legislação aplicável.

Ponto 10 *Apenas a obra designada “P237/2023 - Reabilitação e Ampliação da Escola de Louçãs para Creche (100964/2023)” tem financiamento consignado. Remete-se em anexo a candidatura aprovada – PRR-RE-C03-i01-04-000103; - Anexo n.º 8;*

Ponto 11 *Remete-se em anexo plano de encargos remetido na proposta. Note-se que a calendarização dependerá do início do contrato e do respetivo início de utilização. Anexo n.º 9;*

Ponto 12 *Até à presente data não existiu qualquer impugnação administrativa e/ou judicial que o Município tenha conhecimento, no âmbito do procedimento em apreciação.*

Ponto 13 *Remete-se declaração com indicação do número de membros em efetividade de funções do órgão deliberativo que autorizou a contratação do empréstimo em análise - Anexo n.º 10;*

Ponto 14 *Remete-se os seguintes documentos:*

a) Mapa V constante da plataforma e Contas, com reporte a 31/12/2023, 01/01/2024 e 31/01/2024 - **Anexo n.º 11, Anexo n.º 12 e Anexo n.º 13;**

b) Mapa VI constante da plataforma eContas – **Anexo n.º 14;**

c) Comprovativo do registo dos compromissos plurianuais (amortização e juros), de acordo com o disposto do artigo 13.º do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de junho – **Anexo n.º 15 e Anexo n.º 16;**

d) Comprovativo de fundos disponíveis extraídos do sistema informático da DGAL, reportado ao mês que suportou a inscrição do compromisso assumido – **Anexo n.º 17;**

e) Ficha do Município extraída da aplicação SIIAL da DGAL reportada ao quarto trimestre de 2023 – **Anexo n.º 18.**

2.17 Em Sessão Diária de Visto de 26/03/2024, foi determinada nova devolução ao MO nos seguintes termos:

“I. Questões de legalidade suscitadas

Neste processo é suscitado um determinado questionamento de legalidade sobre o contrato de empréstimo aqui apresentado à fiscalização prévia deste Tribunal de Contas (TdC) e que poderá vir a fundamentar uma eventual recusa de visto.

Na verdade, questiona-se, aqui, para além de outras matérias de legalidade, que o Município apresentante não tenha definido, à partida, as especificações das condições das propostas relativamente ao indexante da taxa de juro (3 meses, 6 meses ou 12 meses), o que originou que as entidades bancárias apresentassem propostas com diferentes indexantes da taxa de juro – 3 meses, 6 meses e 12 meses.

Estando aqui em causa a violação do disposto nos Art.ºs 48.º e 49.º do Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais (RFALEI) e 25.º, n.º 1, alínea f) do Regime Jurídico das Autarquias Locais (RJAL), o que conduz à nulidade do ato adjudicatório e à nulidade consequente do contrato fiscalizado (conforme Art.ºs 4.º, n.º 2, do RFALEI, 59.º, n.º 2, al. c), do RJAL, 202.º, n.º1, do Código de Procedimento Administrativos (CPA) e 283.º, n.º 1, do Código dos Contratos Públicos (CCP)), e, por conseguinte, ao fundamento de recusa de visto, nos termos da alínea a) do n.º 3 do Art.º 44.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC).

Sendo que ainda que não se verificassem as referidas nulidades, sempre estaríamos perante diversas ilegalidades que implicam a violação direta de normas financeiras – o que ocorre com a violação dos princípios do rigor, da eficiência e da boa gestão financeira – e que são suscetíveis de alterar o resultado financeiro do contrato, situação que se enquadra nas als. b), 2.ª parte e c) do citado n.º 3 do Art.º 44.º, da LOPTC.

II. Assim, em Sessão Diária de Visto, decide-se determinar nova devolução à entidade requerente para,

1. querendo, apresentar pronúncia (no exercício do direito ao contraditório – cfr. Art.º 13.º da Lei de Organização e do Processo do Tribunal de Contas -) sobre as questões jurídicas acima mencionadas e que podem vir a fundamentar uma recusa de visto do descrito contrato; e

2. vir prestar os esclarecimentos e juntar a documentação que achar pertinente, caso a instrução documental dos autos não possua todos os elementos pertinentes para a formulação do juízo de legalidade do mesmo contrato aqui apresentado a visto.”

2.18 O MO respondeu através do requerimento n.º 833/2024, de 28/03/2024, nos seguintes termos:

No âmbito das questões de legalidade suscitadas, depreendendo-se que as mesmas são suscitadas quanto a permissividade nos diversos concorrentes em apresentarem propostas com indexantes de taxas de juro diferentes (3 meses, 6 meses e 12 meses) cumpre reportar o seguinte:

1 – Processo similar visado pelo Tribunal de Contas

O Município de Ourém dispõe de empréstimo de contratualização de empréstimo de longo prazo com iguais condições submetidas ao mercado, visado pelo Tribunal de Contas em 18/11/2020 – Processo de Fiscalização Prévia 2693/2020 (ANEXO n.º 1) ou seja, em data manifestamente posterior ao processo referenciado pela entidade de controlo em que o Tribunal deliberou recusa.

2 – Concorrência e definição das Euribor

A não restrição indexante da Euribor a definir visa, precisamente, aumentar a concorrência e conseqüentemente a possibilidade de se obterem mais e melhores propostas, porquanto as instituições financeiras gerem a sua carteira creditícia de forma diferenciada, atentos as taxas de refinanciamento dos bancos comerciais (operações realizadas pelos bancos comerciais) ou a taxa de facilidade de liquidez, esta última geralmente superior à taxa de refinanciamento porque é utilizada em situações de emergência.

Ora, importa enquadrar que a Euribor reflete o preço a que os bancos comerciais “vendem” o dinheiro no mercado interbancário, esta um indicador que traduz a taxa de juro dos empréstimos que os bancos comerciais fazem entre si, na zona euro.

Conseqüentemente, o indexante é definido diariamente pela Federação Europeia de Bancos e obtido através das médias das taxas de juro anunciadas por 52 grandes instituições de nível europeu, sendo a Caixa Geral de Depósitos

a única instituição bancária portuguesa a integrar este grupo. Neste cálculo, excluem-se 15 % das taxas mais altas e 15% das mais baixas.

Consequentemente, verifica-se que a Euribor não é determinada diretamente pelo Banco Central Europeu (BCE) mas pelo comportamento dos bancos comerciais, embora a política monetária definida pelo BCE influencie decisivamente este indexante, tal como é bem notório no contexto atual, considerando que a pressão inflacionária existente na generalidade dos territórios da União Europeia, e face à meta macroeconómica de se verificar uma inflação abaixo da meta dos 2%, o BCE, de forma sucessiva, nos últimos exercícios, tem-se verificado um aumento sucessivo da taxa de referência, estabilizando no período recente. Neste contexto, perspetiva-se que a curto prazo se observe um desagravamento gradual da taxa de referência, à medida que o risco inflacionário vá sendo mitigado.

Assim, as maturidades subjacentes (tendencialmente a 3, 6 e 12 meses) indicam o prazo de revisão os referidos indexantes. Segundo dados estatísticos do Banco de Portugal, divulgados pela imprensa, se a Euribor mais utilizada nos empréstimos de longo prazo, em Portugal, era a referente aos 6 meses, nos novos contratos, a predominância tem tramitado para a maturidade referente a 12 meses.

Deste modo, o Município não pretendeu constituir qualquer restrição neste contexto, nem influenciar o modelo concorrencial com que os bancos comerciais gerem a sua carteira de ativos. Note-se que atualmente existem 5 maturidades (uma semana, 1 mês, 3 meses, 6 meses e 12 meses), estabelecendo o prazo o ritmo de atualização da taxa de juro do empréstimo.

3 – Taxa de juros variável ou fixa

Em complemento ao ponto anterior, poderia o Município aplicar uma taxa de juro variável ou uma taxa de juro fixa.

Caso tivesse optado por uma taxa de juro fixa, é certo que ao longo do contrato os encargos seriam constantes e o risco seria tendencialmente nulo.

Contudo, a adoção de uma taxa de juro variável é um risco ponderado e que presumivelmente será economicamente mais vantajoso, porquanto os indexantes apresentam taxas de juro elevadas (se efetuada comparação com o seu comportamento histórico) e com a mitigação da pressão inflacionária, a tendência será para que a política monetária estabelecida pelo BCE, induza reduções graduais da taxa de referência, derivando num decréscimo da Euribor, nas diversas maturidades.

4 – Apuramento da situação economicamente mais favorável/vantajosa

Efetivamente torna-se fundamental observar os princípios do rigor, da eficiência e da boa gestão financeira.

Neste âmbito, importa observar a análise disposta no quadro comparativo referente às propostas recebidas. O quadro apura, na prática, numa versão inicial, a TAN (Taxa Anual Nominal), a qual representa a Euribor aplicável acrescida do Spread.

Face ao disposto, teve-se em consideração a taxa Euribor publicada pelo Banco de Portugal (apurada pelo BCE), tendo por referência uma data fixa, na circunstância o dia 15/01/2024.

Note-se que algumas entidades apresentam encargos complementares, os quais influenciam a TAEG (Taxa anual de Encargos Efetiva Global), observando-se, por exemplo, a existência de comissão de abertura, num caso de valor fixo, noutro de valor variável ao montante contratualizado, e ainda uma comissão de gestão percentual. Deste modo, caso se o modelo fosse, por hipótese, estabelecer uma proposta estanque e cristalizada, seria necessário, ou definir um valor fixo para as referidas comissões, ou reportar que a entidade deveria estar isenta, pelo que se questiona, caso se implementasse a referida premissa se não estaríamos a condicionar as propostas, restringindo a concorrência e, marcadamente, diminuindo as propostas obtidas. Análoga interpretação, julgamos que será entendível como extensível para a restrição das maturidades da Euribor a aplicar.

Em nossa opinião, de forma inequívoca, a proposta mais vantajosa foi a apresentada pela entidade a quem adjudicamos este contrato, pelo que julgamos estar perante um contrato que observa, desde logo, a eficiência e a boa gestão financeira. Saliente-se que a entidade não apresenta quaisquer encargos que não o resultante do spread (acrescido da Euribor, entendase), e o valor do spread apresentado é o mais reduzido, quando efetuada comparação com as restantes propostas obtidas. Aliás, a variação absoluta para o segundo spread mais reduzido e de 0,095 (representa um acréscimo em 20,9% face ao spread da proposta vencedora), sendo ainda de reportar que dois concorrentes apresentam outros encargos associados.

5 – Variação das taxas de Euribor nas diferentes maturidades

Naturalmente que as taxas das diversas maturidades, ao longo do contrato irão sofrer alterações, assumindo-se que em alguns períodos, o contexto de vantagem de umas maturidades em relações a outras se possa inverter.

A definição fixa de uma delas não é condição que permita garantir que a que ao longo do contrato, a maturidade A versus a maturidade B se afigure como a que induz mais ou menos encargos, pelo que não permite aumentar o rigor

na análise quanto a estarmos perante uma decisão que observe mais grau de rigor, eficiência ou de boa gestão financeira.

Face ao exposto, entende-se que a definição de um valor fixo da maturidade da Euribor, não configura em si, uma decisão que garanta qualquer boa gestão financeira. Em adenda ao disposto, importa verificar que se tivermos por consideração o hiato temporal já decorrido deste o dia de referência até à data da resposta hoje produzida, efetuados novos cálculos da Taxa Anual Nominal (Euribor aplicada + spread), tendo por base todas as propostas obtidas, a proposta mais vantajosa permanece a apresentada pela entidade selecionada.

6 – Conclusões

Face ao exposto nos pontos anteriores, entende o Município que foi implementado um modelo que garante os princípios orientadores previstos no artigo 48.º e 49.º da RFALEI, com critérios em tudo iguais aos estabelecidos em contrato visado pelo Tribunal de Contas em 2020 (posterior ao acórdão referido pela entidade de controlo), estando patente que, no atual cenário, estamos perante a proposta economicamente mais vantajosa, pelo que se observa a eficiência e a boa gestão financeira na contratualização desta despesa pública.

II.2 FACTOS NÃO PROVADOS

- 3 Não deixaram de ser provados quaisquer factos alegados.

II.3 MOTIVAÇÃO DA MATÉRIA DE FACTO

- 4 No que respeita à matéria de facto considerada provada baseou-se o respetivo juízo probatório na prova documental apresentada pelo requerente e nas deduções e inferências diretas retiradas pelo tribunal sobre os factos que se podem extrair daqueles elementos, incluindo da factualidade expressamente reconhecida pelo mesmo requerente.
- 5 Mais se refere que as entidades fiscalizadas estão sujeitas ao ónus de alegar e provar o preenchimento dos requisitos legais para obtenção do visto, atento o disposto no Art.º 81.º, n.º 1, da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC), as instruções constantes da Resolução n.º 3/2022 da 1.ª Secção do Tribunal de Contas, aprovada ao abrigo do Art.º 77.º, n.º 1, alínea b), da LOPTC e os respetivos encargos instrutórios decorrentes do conteúdo das devoluções determinadas pelo DFP e pelo TdC, com suporte no disposto pelo Art.º 81.º, n.º 1, da mesma LOPTC.

- 6 Isto sem detrimento dos deveres da entidade fiscalizada, dos poderes de cognição e deveres de gestão processual do tribunal, dos princípios da cooperação, boa-fé processual e dos demais critérios que se devem observar, face ao estipulado nos Art.ºs 5.º a 8.º, 414.º e 417.º, todos do Código de Processo Civil (CPC) *ex vi* Art.º 80.º da LOPTC, que, no seu conjunto e face à natureza do presente processo jurisdicional (fiscalização prévia), não contemplam a produção de diligências oficiosas de prova, não compreendendo também auditorias ou investigação do tribunal diretamente sobre documentos, ficheiros ou arquivos na posse daquela entidade.
- 7 Não se reconhecem factos não provados nas alegações e justificações apresentadas nestes autos.

III FUNDAMENTAÇÃO DE DIREITO

III.1 Estrutura da apreciação jurídica

- 8 A fiscalização prévia da 1.ª Secção do TdC constitui uma competência própria deste tribunal cuja intervenção nessa sede é provocada (dependente de impulso exógeno) e tipificada, por referência a uma previsão normativo-legal que compreende um âmbito subjetivo (entidades) e outro âmbito objetivo (atos e contratos), ambos delimitadores, na sua integração, do que está sujeito a fiscalização prévia — enquadramento estabelecido, nomeadamente, pelas disposições conjugadas dos Art.ºs 5.º, n.º 1, alínea c), e 46.º a 48.º da LOPTC.
- 9 O contrato objeto do processo integra o âmbito objetivo e subjetivo da fiscalização prévia, em face do disposto nas disposições conjugadas dos Art.ºs 2.º, n.º 1, alínea c), 5.º, n.º 1, alínea c), e 46.º, n.º 1, alínea a), da LOPTC.
- 10 Nesse conspecto, e sem prejuízo de outras questões de legalidade que não determinariam a recusa de visto, antes podendo levar à emissão de visto com recomendações, há que ponderar, agora, das seguintes questões jurídicas:
 - 10.1 Da impossibilidade de comparação das propostas, por falta de definição das especificações das condições das propostas relativamente ao indexante da taxa de juro (3 meses, 6 meses ou 12 meses) do contrato de empréstimo sujeito a fiscalização prévia, o que poderá constituir uma violação do disposto nos Art.ºs 48.º e 49.º do Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais (RFALEI), aprovado pela Lei n.º 73/2013, de 03/09, e 25.º, n.º 1, alínea f) do Regime Jurídico das Autarquias Locais (RIAL), aprovado pela Lei n.º 75/2013, de 12/09; e

10.2 dos efeitos das eventuais ilegalidades verificadas no processo de fiscalização prévia: recusa de visto.

III.2 Da impossibilidade de comparação das propostas por falta de definição do indexante

- 11 Como decorre da devolução judicial efetuada em Sessão Diária de Visto, a questão fulcral em apreço nestes autos é a da falta de definição pela entidade fiscalizada das especificações das condições das propostas relativamente ao indexante da taxa de juro (3 meses, 6 meses ou 12 meses) do contrato de empréstimo sujeito a fiscalização prévia.
- 12 De acordo com o Caderno de Encargos aprovado pela Câmara Municipal na reunião de 12/01/2024 (ponto 2.8 dos factos provados), a entidade fiscalizada não definiu qual o indexante que deveria ser empregue nas propostas a apresentar pelas entidades bancárias convidadas a apresentar proposta, tendo feito constar de tal Caderno de Encargos *“vi. Juros indexados à Euribor — (a indicar pela entidade bancária);”*.
- 13 Na sequência dessa omissão, as cinco propostas apresentadas pelas entidades bancárias que responderam ao convite empregaram diferentes indexantes – Euribor a 3, 6 e 12 meses (conforme quadro constante do ponto 2.11 da matéria de facto provada).
- 14 Confrontada com tal facto e a eventual impossibilidade de comparação das propostas dele decorrente, a entidade fiscalizada veio alegar em sede de contraditório que pôde comparar as propostas, tendo feito *“a comparação da taxa aplicável, tendo por base o dia 15/01/2024”,* estando a comparabilidade *“garantida pela aplicação da taxa indexante, publicada diariamente, tendo por referência, é certo, um determinado momento.”*, isto para além de ter tido em consideração outros elementos, como as comissões a cobrar por cada uma das proponentes.
- 15 Mais alegou a entidade fiscalizada que *“a não restrição indexante da Euribor a definir visa, precisamente, aumentar a concorrência e conseqüentemente a possibilidade de se obterem mais e melhores propostas, porquanto as instituições financeiras gerem a sua carteira creditícia de forma diferenciada, atentos as taxas de refinanciamento dos bancos comerciais (operações realizadas pelos bancos comerciais) ou a taxa de facilidade de liquidez, esta última geralmente superior à taxa de refinanciamento porque é utilizada em situações de emergência”*.
- 16 Este Tribunal já pode diversas vezes se debruçou sobre estas matérias específicas, tendo uma jurisprudência clara relativamente a elas.

- 17 A entidade fiscalizada faz alusão a que no ano de 2020 foi visado, por este mesmo TdC, um processo similar (sessão diária de Visto de 18/11/2020 – Processo 2693/2020 – Caixa de Crédito Agrícola Mútuo de Leiria).
- 18 O que é verdade, mas também há que perceber que nesse mesmo processo não foi suscitada nenhuma das questões que aqui se suscitam, e que este Tribunal não pode deixar de as apreciar na sua função jurisdicional e à luz daquilo que tem sido, também, o seu desenvolvimento jurisprudencial, neste âmbito do endividamento municipal.
- 19 A mais recente pronúncia sobre a matéria foi realizada pelo Acórdão n.º 9/2024-1.ªS/SS, de 12/03/2024, cuja fundamentação se subscreve integralmente e, por isso e por economia processual, aqui se passa a transcrever alguns dos seus fundamentos:

12. *O regime jurídico do endividamento municipal está regulado nos art.ºs 3.º a 11.º, 48.º a 55.º do RFALEI, 25.º, n.º 1, al. f) e n.º 4, da Lei n.º 75/2013, de 12/09 (que aprovou o regime jurídico das autarquias locais e das entidades intermunicipais -RJAL), 9.º a 19.º e 29.º da Lei n.º 151/2015, de 11/09 (que aprovou a Lei de Enquadramento Orçamental - LEO).*

13. *Apreciados os indicados preceitos, verifica-se, que apesar do legislador reconhecer a autonomia creditícia dos municípios, rodeou o regime do endividamento das autarquias locais de uma série “de limites procedimentais e quantitativos e de obrigações inarredáveis. Neste âmbito, os municípios movem-se através de regras heteroimpostas, apertadas...”, de regras orçamentais relativamente inflexíveis, umas de cariz procedimental, outras de natureza numérica - in Ac. do TdC n.º 13/2022, 1.ª S-SS, de 05/04/2022.*

14. *“As regras de natureza procedimental têm em vista assegurar a transparência, a accountability e a boa execução financeira, e incidem sobre os procedimentos de aprovação e execução orçamentais. As regras de natureza numérica (também denominadas regras de objetivos determinados) referem-se a alvos específicos quantitativos. Eles procuram impor certos limites permanentes à política orçamental, geralmente por referência a um indicador de performance financeira global ou variável orçamental: o saldo orçamental, a despesa e a 30 dívida pública - in CABRAL, Nazaré da Costa - O financiamento das autarquias locais portuguesas através do recurso ao crédito e o controlo do endividamento na legislação autárquica recente. Revista de Finanças Públicas e Direito Fiscal. Coimbra. VII–14 (2015), p. 86.*

(...) 39. No RFALEI encontramos as indicadas regras procedimentais, v.g., nos art.ºs 48.º a 51.º, sendo que o art.º 52.º consagra regras numéricas (cf. CABRAL, Nazaré da Costa - O financiamento, ob. cit., pp. 90-94).

40 Entre as regras procedimentais, temos regras relativas à autorização da despesa, à instrução do processo, à finalidade do empréstimo, ao prazo do seu vencimento, à amortização, ou ao prazo, objetivo e regras de aprovação.

(...) 43 Em todos os casos, estas regras devem ser parametrizadas pelos princípios e objetivos do endividamento, que vem assumidos no art.º 48.º do RFALEI nos seguintes

termos: “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.

44 Concorrem, ainda, com tais princípios, os consagrados nos art.ºs 3.º a 11.º do RFALEI, e 9.º a 19.º da Lei n.º 151/2015, de 11/099, que aprovou a Lei de Enquadramento Orçamental (LEO), nomeadamente os princípios da legalidade, da estabilidade orçamental, da sustentabilidade das finanças públicas, da equidade intergeracional, da economia, da eficiência e da eficácia – cf. art.º 3.º, n.º 1, do RFALEI.” – in Ac. do TdC n.º 13/2022, 1.ª S-SS, de 05/04/2022.

- 15.** *Nesta lógica, a competência para a contração de empréstimos municipais pertence à AM, que delibera sob proposta da CM – cf. art.ºs art.º 49.º, n.º 5, do RFALEI e 25.º, n.º1, al. f), do RJAL.*
- 16.** *A autorização da AM tem também, obrigatoriamente, de ser precedida ou instruída “de demonstração da 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” – cf. art.º 49.º, n.º 5, do RFALEI.*
- 17.** *No que se refere àquela informação, o art.º 25.º, n.º 1, al. 4, do RJAL, impõe que seja uma “informação detalhada sobre as condições propostas por, no mínimo, três instituições de crédito”.*
- 18.** *Tratando-se de um empréstimo a médio e longo prazo, tal autorização exige-se aprovada por maioria absoluta dos membros da AM em efetividade de funções e exige uma prévia “discussão” entre os membros desta Assembleia– cf. art.ºs 49.º, n.º 6 e 51.º, n.º 3, do RFALEI.*
- 19.** *Para efeitos do cálculo dos limites do endividamento municipal, por força dos princípios do rigor, da eficiência, da transparência, da unidade e da universalidade dos orçamentos e da boa administração, exige-se, igualmente, que na instrução prévia à autorização do empréstimo se evidenciem os “encargos totais com o novo empréstimo, incluindo capital, juros, comissões e penalizações” - cf. neste sentido os art.ºs 7.º, n.º 1, 9.º-B, 48.º, 51.º, n.º 3, al. a) do RFALEI, 9.º 14.º, 19.º, 29.º da LEO, 4.º e 5.º do CPA.*
- 20.** *Em suma, no âmbito do endividamento municipal o legislador estabeleceu regras procedimentais relativamente inflexíveis que obrigam a que estes empréstimos sejam discutidos e autorizados pela AM e que subjacentemente a tal discussão e autorização exista uma procedimentalização e instrução mínima, que inclua, obrigatoriamente, a demonstração da consulta a 3 entidades bancárias, das respetivas propostas e uma apreciação detalhada destas mesmas propostas, obviamente, comparando-as entre si.*
- 21.** *Igualmente, a instrução prévia deve conter o mapa demonstrativo da capacidade de endividamento do município. Para este efeito, exige-se, logicamente, também, que a*

informação detalhada que seja presente à AM revele os encargos totais que se preveem com o empréstimo que se vai contrair, o que inclui a evidenciação do capital e dos previsíveis juros, comissões, assim como, das eventuais penalizações.

22. *Sem esta última evidenciação, a autorização da AM seria um cheque em branco a uma proposta de empréstimo indefinida, ficando por cumprir, manifestamente, os supra indicados princípios do rigor, da eficiência, da transparência, da unidade e da universalidade dos orçamentos e da boa administração.*

23. *Como se indica no Ac. do TdC n.º 8/2016, da 1.ªS/SS, de 21/06/2016, para a concretização dos art.ºs 25.º, n.º 4, do RJALEI e 49.º, n.º 5, do RFAL “a informação detalhada sobre as condições do empréstimo (que será contratado) prestadas pelas três instituições de crédito, apresenta-se como essencial para permitir ao órgão deliberativo tomar a sua decisão, escolhendo a proposta mais favorável, sustentadamente fundamentada naqueles princípios.*

(...) as propostas sobre as condições detalhadas dos empréstimos que devem suportar a decisão e autorização da assembleia municipal, devem sustentar-se em critérios que permitam atingir o rigor e a eficiência exigidos com vista a atingir os objetivos de «minimização de custos diretos e indiretos numa perspetiva de longo prazo», que o empréstimo comporta, de acordo com o artigo 48º do RFALEI.

35. Mas também se trata de exigir propostas que sejam passíveis de serem comparadas entre si, de modo a permitir essa escolha fundamentada, assegurando, naturalmente que os critérios de legalidade na apreciação das mesmas permitam que funcione, também aqui, a vantagem de procedimentos concorrenciais entre as instituições.”

24. *Para além das regras e princípios jus-económico-financeiros acima referidos, a atividade do município em sede de endividamento municipal parametriza-se, ainda, em primeira linha, pelos princípios fundamentais que regem, em geral, a atividade administrativa, vg. pelos princípios da prossecução do melhor interesse público, da legalidade, da boa administração, da igualdade, da proporcionalidade, da justiça, da razoabilidade, da imparcialidade, da boa-fé, da transparência e do dever de fundamentação - cf. art.ºs 3.º a 10.º e 152.º do CPA.*

25. *No que diz respeito à fase pré-contratual, frente a contratos cujo objeto abranja prestações que estejam ou possam estar submetidas à concorrência, como ocorre neste caso, regem ainda os princípios da transparência, da igualdade e da concorrência – cf. art.ºs 201.º do CPA e 1.ºA do CCP – cf. neste sentido, os Acs. do TdC n.ºs 42/2019, da 1.ªS/SS, de 24/10/2019, 10/2019, da 1.ªS/SS, de 28/03/2019 ou 8/2016, da 1.ªS/SS, de 21/06/2016.*

20 O critério definido para a seleção das propostas pela entidade fiscalizada, nesta situação em apreço, foi o monofator/preço, pelo que esse era o único fator a considerar na comparação daquelas.

21 Para que tal comparação possa ser feita, porém, é indispensável que a entidade adjudicante fixe os termos essenciais das propostas a apresentar, de forma a que apenas variem naquele fator único e decisivo para a escolha a efetuar. De outro modo, não será possível à entidade adjudicante

- fazer uma efetiva e real comparação entre as diferentes propostas, por se basearem em parâmetros distintos.
- 22 Como se viu e ficou já dito, a não definição do indexante a empregar pelas entidades bancárias convidadas levou a que estas apresentassem propostas com indexantes distintos – a Euribor a 3, a 6 e a 12 meses.
- 23 Num empréstimo destinado a vigorar por um prazo alargado como o presente (15 anos), a análise das propostas terá sempre de se basear numa ponderação dos custos totais do empréstimo, ao longo de toda a sua duração, o que implica um juízo de prognose que envolve a normal variação das taxas Euribor.
- 24 Ora, ao não definir um único indexante, antes deixando aos proponentes a possibilidade de optar por indexantes distintos, a entidade fiscalizada comprometeu a possibilidade de aferição daqueles custos totais do empréstimo ao longo dos 15 anos.
- 25 Com efeito, como a entidade fiscalizada admite, para poder comparar as propostas teve de considerar um momento temporal único, o dia 15/01/2024, aplicando o *spread* proposto por cada instituição bancária ao indexante utilizado em cada uma das propostas, à taxa em vigor naquele dia concreto.
- 26 Sucede que isso apenas nos dá uma imagem das propostas naquele momento concreto (o dia 15/01/2024), nada permitindo concluir quanto aos custos totais do financiamento que cada uma delas comportará ao longo dos 15 anos.
- 27 Isto porque os diferentes indexantes sofrerão variações naturais ao longo desses quinze anos, nada garantindo que aquele indexante, que no dia 15/10/2024 era o mais baixo, o continue a ser no futuro. Aliás, basta atentar no facto de que o indexante empregue pela proposta escolhida (Euribor a 12 meses) – que em janeiro de 2024 era o mais baixo dos três indexantes (3, 6 e 12 meses) – apenas três meses antes, em outubro de 2023, era o mais alto dos três.
- 28 Na comparação efetuada na informação técnica elaborada pelo Chefe da Divisão de Gestão Financeira do Município em 19/01/2024 (ponto 2.11 da matéria de facto provada) nenhuma análise é feita sobre os custos totais do empréstimo ao longo dos 15 anos de duração, apenas se tendo considerado um momento temporal específico (o dia 15/01/2024), somando-se o *spread* ao indexante desse dia e concluindo-se, sem mais, que *“a proposta mais vantajosa é a apresentada pela Caixa de Crédito de Leiria”*.
- 29 O que é alegado pela entidade fiscalizada quanto a ter considerado também as comissões previstas em cada proposta em nada altera o que vem de ser dito quanto à falta de análise dos encargos

financeiros a longo prazo – pelo contrário, sendo diferentes os indexantes, a variação destes ao longo dos 15 anos poderá anular a eventual vantagem de uma proposta como a que foi alvo de adjudicação, que previa a isenção de comissões, pelo que também por aqui se demonstra a essencialidade da análise de longo prazo que foi omitida pela entidade fiscalizada.

30 Mais uma vez nos socorrendo do decidido no Acórdão n.º 9/2024-1.ª S/SS:

35. *Na realidade, a comparação entre propostas teria de ser feita considerando um juízo de prognose relativamente aos encargos totais com o empréstimo que se ia contrair, comparando o capital emprestado, o montante dos respetivos juros, atendendo ao referencial da taxa adotada, às comissões e às penalizações.*

36. *Aquele juízo para ser sério, rigoroso, teria de basear-se em factos passados, v.g. em relação às taxas de juro, a partir dos quais se estimariam os factos futuros, ou as taxas de juro que se projetavam no futuro.*

37. *Ainda que a álea aqui seja muito alargada quando se estimam os custos para um período de 20 anos, havia que encetar um juízo comparativo entre as propostas apresentadas que fosse razoavelmente certo ou adequado ao cálculo da evolução dos indicados custos.*

38. *Como primeira hipótese, mais fácil, poder-se-ia comparar realidades ou factos iguais, e desta forma fazer uma relativamente séria projeção comparativa. Nesta lógica, só seriam comparáveis propostas que apresentassem idênticos indexantes, já que os indexantes a 3, a 6 e a 12 meses não tiveram no passado, nem terão no futuro, desenvolvimentos totalmente iguais. Dito de outra forma, não serão comparáveis propostas com indexantes diferentes, pois estes não apresentaram no passado, nem se estima que apresentem no futuro, iguais desenvolvimentos.*

39. *Como segunda hipótese, também admissível mas financeiramente muito mais complexa, poder-se-ia comparar propostas com indexantes diferentes, mas, neste caso, a comparação teria que incluir as variáveis decorrentes das diferentes evoluções dos indexantes, passadas e que se estimavam para futuro. Ter-se-ia que atentar nas diferentes evoluções passadas das taxas de juro indexadas à Euribor a 3, 6 e 12 meses e projetar essa evolução num futuro próximo, médio e ao longo do empréstimo. A partir daí, far-se-ia um juízo de prognose relativamente aos custos decorrentes de cada uma das propostas.*

40. *O método utilizado pelo júri não seguiu nenhum destes caminhos. Optou o júri por comparar as propostas - que eram desiguais no indexante da taxa de juro e no que se refere à existência ou não de floor “0” – pressupondo que tal diferença não existia. O júri comparou realidades diversas alheando-se dessa diversidade e tratando-a redutoramente como correspondesse a uma despesa relativa a taxas de juro que teriam uma evolução idêntica.*

31 A situação aqui em apreço é em tudo idêntica – a entidade fiscalizada limitou-se a considerar a situação no dia 15/01/2024, não tendo feito nenhuma avaliação dos custos totais do financiamento ao longo do seu período de vida útil (15 anos).

- 32 Não tendo definido um indexante único, apenas poderia ter comparado as propostas se tivesse feito uma análise complexa, que levasse em consideração as evoluções passadas das taxas Euribor nos diferentes prazos e projetasse a sua provável evolução futura, assim fazendo um juízo de prognose relativo aos custos totais do empréstimo, relativamente a cada proposta.
- 33 Só dessa forma poderia efetivamente comparar as propostas, chegando a uma conclusão quanto àquela que era economicamente mais vantajosa, por apresentar um melhor preço – único fator a considerar na decisão de adjudicação.
- 34 Na ausência daquele juízo de comparação global, não é possível concluir que a proposta que veio a ser objeto de adjudicação era a que efetivamente oferecia melhores condições para a entidade adjudicante.
- 35 Não tendo sido feita uma efetiva comparação entre propostas, ocorreu uma violação dos princípios da prossecução do interesse público, da legalidade, do rigor, da eficiência, da transparência, da boa administração, na sua vertente de boa gestão financeira, do dever de fundamentação e do disposto nos Art.ºs 48.º, 49.º, n.º 5, do RFALEI e 25.º, n.º 1, al. f), do RJAL.
- 36 Além disso, ao comparar propostas que não eram comparáveis, violou a entidade fiscalizada os princípios da imparcialidade, da transparência, da igualdade e da concorrência.
- 37 Tal como já se decidiu, neste mesmo TdC, para além da jurisprudência já acima afirmada, nos Acs. n.ºs 8/2016, 1.ª S/SS, de 21/6/2016, processo n.º 1068/2016, este disponível em <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/acordaos/1sss/Documents/2016/ac008-2016-1sss.pdf>, 12/2016, 1.ª S/SS, de 8/9/2016, processo n.º 1414/2016, este disponível em <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/acordaos/1sss/Documents/2016/ac012-2016-1sss.pdf>, e 19/2021, 1.ª S/SS, de 6/7/2021, este último disponível em <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/acordaos/1sss/Documents/2021/ac019-2021-1sss.pdf>, a insuficiente definição dos critérios de adjudicação conducente à apresentação e consequente escolha de propostas com características diferentes não se afigura como uma opção sustentada em critérios de rigor, eficiência e de boa gestão que a lei impõe, na medida em que as propostas não são comparáveis entre si, nem resulta demonstrado que a proposta adjudicada tenha sido a mais favorável.
- 38 A ausência de comparação efetiva entre as propostas e a mera conclusão de que *“a proposta mais vantajosa é a apresentada pela Caixa de Crédito de Leiria”* após o quadro-síntese das propostas recebidas e sem qualquer ulterior análise, leva a que a deliberação da Câmara Municipal de 29/01/2024 (ponto 2.12 da matéria de facto provada) que, remetendo para aquela informação técnica, adjudicou o empréstimo à *Caixa de Crédito Agrícola Mútuo de Leiria, CRL* (condicionado à

concessão de autorização pela Assembleia Municipal) padeça de falta de fundamentação, obrigação que lhe era imposta pelos Art.ºs 152.º e 153.º, ambos do Código do Procedimento Administrativo (CPA).

- 39 Por último, a ausência de uma análise completa e abrangente das propostas, que permitisse a sua efetiva comparação e a conclusão quanto àquela que oferecia melhores condições, leva a que a informação técnica elaborada pelo Chefe da Divisão de Gestão Financeira do Município em 19/01/2024 não possa ser considerada uma informação detalhada de suporte à decisão de contratação do empréstimo, imposta pelos Art.ºs 49.º, n.º5, do RFALEI e 25.º, n.º1, al. 4, do RJAL, pelo que a deliberação da Assembleia Municipal de 16/02/2024 (ponto 2.13 da matéria de facto), que aprovou a contratação do empréstimo, foi adotada sem a devida instrução, fundamentação e em violação do princípio de boa gestão financeira.

III.3 Dos efeitos da ilegalidade verificada no processo de fiscalização prévia: recusa de visto.

- 40 Sendo o processo de fiscalização prévia, na sua própria finalidade, vinculado à decisão final sobre concessão ou recusa de visto, a identificação de ilegalidades (num sentido alargado) tem de ser complementada pelo respetivo enquadramento em face das tipologias estabelecidas no Art.º 44.º, n.º 3, da LOPTC.
- 41 A violação que acima se constatou dos princípios da prossecução do interesse público, da legalidade, do rigor, da eficiência, da transparência, da boa administração, na sua vertente de boa gestão financeira, da concorrência e dos deveres de fundamentação e instrução, conduz à anulabilidade da deliberação adjudicatória.
- 42 Tais invalidades do ato adjudicatório levaram a que possa ter sido celebrado um contrato com a *Caixa de Crédito Agrícola Mútuo de Leiria, C.R.L.* quando, se essas invalidades não tivessem ocorrido, o co-contratante poderia ser outro. Assim sendo, as invalidades de que padece o ato adjudicatório implicam a invalidade consequente do contrato celebrado – Art.ºs 202.º, n.º 1, do CPA e 283.º, n.º 2, do CCP.
- 43 Já a violação dos Art.ºs 48.º, 49.º, n.º 5, do RFALEI e 25.º, n.º 1, al. f), do RJAL, conduz à nulidade do ato adjudicatório e à nulidade consequente do contrato fiscalizado – cf. Art.ºs 4.º, n.º 2, do RFALEI, 59.º, n.º 2, al. c), do RJAL, 202.º, n.º 1, do CPA e 283.º, n.º 1, do CCP.
- 44 Mais se refira, que ainda que não se verificassem estas nulidades, sempre estaríamos perante ilegalidades que implicam a violação direta de normas financeiras – o que ocorre com a violação dos princípios do rigor, da eficiência e da boa gestão financeira – e que são suscetíveis de alterar

o resultado financeiro do contrato, situação que se enquadra nas alíneas b), 2.ª parte, e c), do citado n.º 3 do Art.º 44.º, da LOPTC.

45 Por outro lado, as nulidades (da deliberação e do contrato), acima salientadas, são fundamento absoluto de recusa de visto, que não permite a sua concessão ainda que acompanhada de eventuais recomendações, atento o disposto no Art.º 44.º, n.º 3, alíneas a) e b), e n.º 4 (este *a contrario sensu*), da mesma LOPTC.

46 Assim, e em conclusão, deve ser recusado o visto ao contrato submetido pelo MO a fiscalização prévia.

IV. DECISÃO

Em face do exposto, decide-se:

- Recusar o visto ao contrato de empréstimo objeto de fiscalização prévia nos presentes autos.

Fixam-se emolumentos legais, ao abrigo do Art.º 5.º, n.º 3, do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31/5.

Registe e notifique.

Lisboa, 09 de abril de 2024.

Os Juízes Conselheiros,

Nuno Miguel P. R. Coelho – Relator

Participou na sessão e assinou digitalmente o acórdão

Miguel Pestana de Vasconcelos - Adjunto

Participou na sessão por videoconferência e votou favoravelmente o acórdão

Sofia David - Adjunta

Participou na sessão e votou favoravelmente o acórdão

