

Secção: 1ª S/SS  
Data: 12/09/2018  
Processo: 2043/2018

RELATOR: Conselheiro Fernando Oliveira Silva

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

## I – RELATÓRIO

1. O Município de Paredes submeteu a fiscalização prévia do Tribunal de Contas uma deliberação da Assembleia Municipal, datada de 29.06.2018, que aprovou a participação do município, na qualidade de associado, na Caixa de Crédito Agrícola Mútuo de Vale do Sousa e Baixo Tâmega, CRL (doravante identificada como CCAM-VSBT), mediante a aquisição de títulos de capital no montante de €1000.
2. Para melhor instrução do processo, foi a deliberação devolvida ao Município de Paredes para prestação de esclarecimentos adicionais necessários à tomada de decisão por parte deste Tribunal.

## II. FUNDAMENTAÇÃO

### – DE FACTO

3. Com relevo para a presente decisão e para além do já mencionado no precedente relatório, consideram-se como assentes os seguintes factos, evidenciados pelos documentos constantes do processo:
  - a) Em reunião de 18.06.2018, a Câmara Municipal de Paredes aprovou a proposta do Presidente do executivo municipal, datada de 13.06.2018, com o seguinte teor:

*“Considerando que a Caixa de Crédito Agrícola Mútuo é uma instituição de crédito sob a forma de cooperativa de responsabilidade limitada, sendo o*



*seu objeto o exercício de funções de crédito agrícola a favor dos seus associados;*

*Considerando que a Caixa de Crédito Agrícola Mútuo se integra no ramo de crédito ao setor cooperativo e, como parte desse setor, coopera ativamente nas cooperativas dos demais ramos e seus organismos, orientando-se, na prossecução da sua atividade, pelas finalidades de progresso e desenvolvimento da agricultura e aumento do bem-estar físico, social e económico dos seus associados, contribuindo significativamente para o desenvolvimento local;*

*Considerando que o Município de Paredes contraiu um empréstimo de médio e longo prazo para exclusiva aplicação na liquidação antecipada de outros empréstimos, nos termos do artigo 81.º da Lei do Orçamento de Estado para 2017, empréstimo este que mereceu o Visto do Tribunal de Contas e que possibilitou uma poupança anual significativa;*

*Considerando que a Caixa de Crédito Agrícola Mútuo do Vale do Sousa e Baixo Tâmega, CRL, foi a instituição de crédito que apresentou o maior valor de uma proposta concertada com outras instituições de crédito, mais concretamente no montante de € 20.730.631,31 para um empréstimo global na ordem dos € 29.000.000,00, tendo, por força disso, assumido um papel preponderante na operação em referência;*

*Considerando que com a apresentação daquela proposta e sendo o Município de Paredes não associado, a Caixa de Crédito Agrícola Mútuo do Vale do Sousa e Baixo Tâmega, CRL, se encontra limitada a realizar outras operações de crédito com não associados porquanto esgotou a percentagem para esta classe que corresponde a 35% do respetivo ativo líquido;*

*Considerando que aquela instituição de crédito tem na base da sua atividade muitas daquelas que são as atribuições dos Municípios, sendo pois a sua atividade de relevante interesse público local, e que se apresenta fortemente sustentada económica e financeiramente como de resto demonstram o Relatório e Contas do Exercício de 2017;*

*Considerando que o associado da Caixa de Crédito Agrícola Mútuo usufrui de um conjunto de benefícios e vantagens que possibilitam uma redução de custos e a canalização de poupança para um melhor desempenho das atribuições e competências do Município, vantagens estas que passam pela isenção total de comissões de manutenção de conta de depósitos à ordem e descontos de 10% em comissões de preçário e serviços, entre os quais requisição de cheques, transferências permanentes, comissões de abertura e outras comissões;*

*PROPONHO, face ao exposto e no cumprimento do disposto no artigo 51º e seguintes da Lei nº 50/2012, de 31 de agosto, que seja submetida à apreciação e aprovação do órgão executivo e deliberativo a autorização para uma participação de € 1.000,00 do Município de Paredes na Caixa de Crédito Agrícola Mútuo do Vale do Sousa e Baixo Tâmega com vista a*



*constituir-se associado daquela instituição de crédito tendo em conta o relevante interesse público da prossecução da atividade da mesma bem como a sustentabilidade económica e financeira que apresenta, anexando-se, para os devidos efeitos, a respetiva Informação de Compromisso e o Relatório e Contas do Exercício de 2017 e, de uma forma sucinta, a análise comparativa ao longo dos últimos 4 anos da Estrutura do Balanço, Demonstração de Resultados e respetivos indicadores de estrutura. Mais proponho que, sendo o assunto aprovado pelos órgãos competentes, o mesmo seja submetido à fiscalização prévia do Tribunal de Contas, no cumprimento do artigo 54.º da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto».*

- b) Posteriormente, a referida proposta de participação do Município de Paredes na CCAM-VSBT foi aprovada, por unanimidade, em sessão da Assembleia Municipal de Paredes, realizada em 29.06.2018;
- c) Existindo dúvidas sobre a legalidade desta deliberação foram, em 27.07.2018, colocadas diversas questões ao Município de Paredes que foram respondidas, em 13.08.2018, nos seguintes termos:

Questão 1:

*“Indique, expressamente, a norma legal habilitante ao abrigo da qual os órgãos do município deliberaram.”*

Resposta do Município de Paredes:

*“Os órgãos do município deliberaram a participação na Caixa de Crédito Agrícola Mútuo (CCAM) do Vale do Sousa e Baixo Tâmega, CRL tendo em conta as disposições legais constantes da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, porquanto a habilitação legal e o regime para a participação local em associações, cooperativas, fundações e quaisquer outras entidades de natureza privada ou cooperativa constam daquele diploma. O assunto foi deliberado pela Assembleia Municipal, sob proposta da câmara, nos termos da alínea n), do n.º 1, do artigo 25º da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, que prevê que compete ao órgão deliberativo deliberar sobre todas as matérias previstas no regime jurídico da atividade empresarial local e das participações locais que o mesmo não atribua à câmara municipal.”*

Questão 2:

*“Fundamente concretizadamente como considera legalmente admissível que a participação do Município de Paredes na Caixa de Crédito Agrícola Mútuo do Vale do Sousa e Baixo Tâmega, CRL, esteja em condições de assegurar que a referida entidade prossegue fins de relevante interesse público e que tais fins se encontram*



*compreendidos no âmbito das atribuições legais cometidas aos municípios [cfr. artigo 56.º, n.º 1, da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, na sua versão atual], quando:*

- a. As caixas de crédito agrícola mútuo têm por objeto principal “o exercício de funções de crédito agrícola em favor dos seus associados, bem como a prática dos demais atos inerentes à atividade bancária” [cfr. artigo 1.º Regime Jurídico do Crédito Agrícola Mútuo e das Cooperativas de Crédito Agrícola Mútuo, na redação conferida pelo Decreto-Lei n.º 142/2009, que o republica], bem como, a realização de operações de crédito com os seus associados e não associados, estes últimos com os limites previstos no artigo 28.º, do referido regime jurídico;*
- b. Tais entidades são instituições de crédito, ainda que de regime cooperativo, recebem depósitos ou outros fundos dos seus clientes, integram o sistema financeiro Português, sob supervisão do Banco de Portugal, e encontram-se submetidas ao Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 298/92, de 31 de Dezembro, na sua atual versão;*
- c. Na Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, na sua atual versão, não se encontra prevista qualquer habilitação legal que se reconduza ao domínio das atividades principais das caixas de crédito agrícola mútuo, as operações de depósito e de crédito.*
- d. O artigo 49.º, n.º 7, alínea b), da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, na sua atual versão, proíbe expressamente a concessão de empréstimos pelos municípios.”*

*Resposta do Município de Paredes:*

*“Relativamente à questão de se considerar legalmente admissível que a participação do Município de Paredes na CCAM do Vale do Sousa e Baixo Tâmega, CRL esteja em condições de assegurar que a referida entidade prossegue fins de relevante interesse público e que tais fins se encontram compreendidos no âmbito das atribuições legais cometidas aos municípios, no seguimento do disposto no n.º 1, do artigo 56º da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, importa referir o seguinte:*

*A Caixa de Crédito Agrícola Mútuo (CCAM) é uma cooperativa, possibilitando, deste modo, aos seus clientes, quer pessoas particulares quer pessoas coletivas, a tornarem-se associados, subscrevendo títulos de capital. Ao serem associados, os clientes passam a beneficiar de vantagens exclusivas que de resto vêm evidenciadas na proposta remetida aos órgãos municipais. Importante também é o facto de esta participação possibilitar àquela entidade a continuidade de conceder crédito a não associados, sendo que atualmente e por força do empréstimo contraído pelo Município de Paredes ao qual a entidade em referência aduziu a melhor proposta está vedada à apresentação de quaisquer outras propostas quer ao Município quer a qualquer outra entidade por ter atingido o respetivo limite de crédito a conceder a não associados. De notar que o grupo Crédito Agrícola (CA) é um dos principais grupos bancários portugueses cuja atividade tem como base as Caixas Agrícolas que atuam autonomamente nas economias locais, conhecendo de perto as necessidades da comunidade e as características do tecido empresarial local.*



*Enfatiza-se o contributo significativo para o desenvolvimento económico-social local e nacional. Esta proximidade com os clientes resulta do cooperativismo e da estrutura do grupo. O CA é composto por várias Caixas com atuações próprias, mas seguindo linhas orientadoras comuns da Caixa Central, fazendo-se valer da solidez e coesão marcantes do Grupo CA. Tendo em conta a natureza cooperativa do CA, o seu objetivo central não passa pela maximização do lucro, mas antes pela promoção do bem-estar dos seus clientes e associados, através da prática da chamada "banca de proximidade". Esta banca caracteriza-se essencialmente pela forte proximidade com os clientes, sobretudo nas zonas mais rurais. A solidariedade, a cooperação com as comunidades locais e a qualidade dos serviços que presta, são fruto da confiança entre o banco e os clientes.*

*Deste modo, cremos que não restam quaisquer dúvidas que a entidade em referência, CCAM do Vale do Sousa e Baixo Tâmega, CRL, prossegue fins de relevante interesse público.*

*Relevante, ainda, notar que quanto às cooperativas está previsto na Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto o seguinte:*

- *A possibilidade de a entidade pública local as criar ou de nelas participar (n.º 1 do artigo 58.º) - pretende pois o Município participar na CCAM do Vale do Sousa e Baixo Tâmega, CRL, subscrevendo uma participação de € 1.000,00, que de resto representa um reduzido montante, por forma a poder constituir-se associado desta entidade.*
- *A necessidade de a cooperativa prosseguir fins de relevante interesse público local e de a sua atividade se compreender no âmbito das atribuições das respetivas entidades públicas participantes (n.º 1 do artigo 56.º) - não obstante a atividade da entidade em referência ter na sua base a concessão de empréstimos, esta concessão não caberá ao Município, pelo que salvaguardada se encontra a disposição legal prevista na alínea b), do n.º 7, do artigo 49.º, da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, que determina no caso dos municípios que a concessão de empréstimos se encontra expressamente proibida.*

*De notar que o grupo CA tem uma natureza cooperativa, o que significa que o lucro é apenas uma condição necessária pois o seu principal objetivo é o de valorizar os seus clientes e associados, enfatizando a ideia de cooperativismo, sublinhando os valores de ajuda mútua e solidariedade, pilares que se revelam essenciais da instituição. Constatam-se uma procura em conciliar as necessidades de desenvolvimento do crédito agrícola mútuo com as da submissão a regras de salvaguarda dos fundos que lhe são confiados e de proteção do interesse público. Deste modo, o objetivo da CA constitui um denominador comum às atribuições do município, porquanto estas assentam fundamentalmente na promoção e salvaguarda dos interesses próprios das respetivas populações.*

- *A imprescindibilidade de a criação ou participação serem precedidas de autorização do órgão deliberativo que explicita os pressupostos justificativos do relevante interesse público local (n.º 3 do artigo 56.º e n.º 1 do artigo 53.º) - pelo anteriormente referido e que de resto se encontra evidenciado no Relatório e Contas do exercício de 2017 que foi presente aos órgãos municipais, cremos ser*



*suscetível de se afirmar que o órgão deliberativo deliberou tendo bem presente os pressupostos justificativos do relevante interesse público.*

- *A obrigatoriedade de a deliberação de constituição ou participação ser antecedida de estudos técnicos que demonstrem a viabilidade e sustentabilidade económico-financeira da unidade bem como a justificação das necessidades, a avaliação dos efeitos sobre a entidade pública participante e a ponderação do benefício social associado (n.º 3 do artigo 56.º e n.º 2 do artigo 53.º e artigo 32.º) - conforme constam dos documentos em anexo, foi presente à reunião e sessão dos órgãos municipais o Relatório e Contas da entidade reportadas ao exercício de 2017, bem como os quadros respeitantes ao Balanço, Demonstração de Resultados e Indicadores de Estrutura, numa análise comparativa dos últimos 4 anos que se entende constituírem factos demonstrativos da viabilidade e sustentabilidade económico-financeira da entidade em referência. Acresce, ainda, reforçar que da análise ao Relatório e Contas poder-se-á concluir pela evolução positiva de todo um conjunto de indicadores de gestão, com especial significado para o ROE (Return on Equity) que, mesmo tendo em linha de conta o crescimento verificado do total do ativo (5,86%), significa que o crescimento do resultado líquido (20,38%) foi ainda superior ao crescimento do ativo, sinónimo de uma gestão controlada e rigorosa dos recursos e ativos da CCAM do Vale do Sousa e Baixo Tâmega, CRL. Como já referido anteriormente, o Crédito Agrícola é composto por várias Caixas com atuações próprias, mas seguindo linhas orientadoras comuns da Caixa Central, fazendo-se valer da solidez e coesão marcantes do Grupo CA. O objetivo central do CA não passa pela maximização do lucro, constituindo este apenas uma condição necessária ao seu funcionamento, mas antes pela promoção do bem-estar dos seus clientes e associados, através da prática da chamada "política de proximidade". Quanto à avaliação nos efeitos sobre a entidade pública participante e a ponderação do benefício social associado, mais do que qualquer benefício que possa advir para o Município em se constituir como associado, sendo que esta participação não acarreta quaisquer riscos para o Município dado o montante ser extremamente diminuto, é o facto de com esta participação se conseguir que a entidade em referência continue a apoiar os cidadãos e as empresas, prosseguindo a prática de cooperativismo assente na solidariedade e ajuda mútua no desenvolvimento da sua atividade que se traduz em benefício social para as populações.*
- *A sujeição da constituição ou participação a controlo prévio do Tribunal de Contas, independentemente do valor associado ao ato (n.º 2 do artigo 56.º) - no total cumprimento desta obrigatoriedade, o Município de Paredes procedeu ao encaminhamento a esse douto Tribunal do processo em análise com vista à recolha do respetivo Visto, não obstante o valor da participação ser de apenas € 1.000,00, ou seja, de diminuta expressão.*
- *A aplicação do Código Cooperativo (n.º 2 do artigo 58.º) - As Caixas Agrícolas, consoante a matéria, regem-se pelo Regime Geral das Instituições de Crédito e*



- Sociedades Financeiras, outras normas que disciplinam as instituições de crédito e pelo Código Cooperativo e demais legislação aplicável às cooperativas em geral.*
- *A necessidade de a cooperativa apresentar resultados anuais equilibrados (n.º 3 do artigo 56.º e n.º 2 do artigo 55.º) - Como de resto possível de verificação no Relatório e Contas de 2017 da entidade, a CCAM do Vale do Sousa e Baixo Tâmega, CRL apresenta resultados anuais equilibrados.*
  - *A proibição de subsidiação da cooperativa por parte da entidade pública participante (n.º 2 do artigo 56.º e n.º 3 do artigo 53.º) - não haverá qualquer subsidiação por parte do Município à CCAM do Vale do Sousa e Baixo Tâmega, CRL.”*

Questão 3:

*“Sem prejuízo do ponto anterior, e considerando a proposta deliberativa n.º 467/2018, subscrita pelo Presidente da Câmara Municipal de Paredes, datada de 13 de junho de 2018, explicita como entende que a fundamentação apresentada é atendível e relevante para efeitos de participação na referida entidade, quando em tal documento se invocou:*

- a. *O esgotamento do limite de crédito que a entidade a participar concedeu a não associados, por causa do empréstimo que a autarquia celebrou com aquela, daqui decorrendo a consequente proibição de tal caixa de crédito conceder novos empréstimos a clientes não associados;*
- b. *A redução de custos e obtenção de poupanças da autarquia enquanto depositante e cliente da entidade a participar.”*

Resposta do Município de Paredes:

*“No seguimento do referido no ponto anterior, entende-se que a fundamentação apresentada ao órgão deliberativo é de facto atendível e relevante para efeitos de participação do Município de Paredes na referida CCAM do Vale do Sousa e Baixo Tâmega, CRL porquanto sem esta participação a entidade em referência vê esgotada a possibilidade de colaborar com os não associados, não podendo de facto prosseguir com o objetivo central da sua atuação, nomeadamente a promoção do bem-estar dos seus clientes. Mais do que o benefício financeiro que advém das vantagens exclusivas previstas para os associados e que passam pela isenção total de comissão de manutenção da conta de depósitos à ordem e de redução de 10% em comissões de pré-cário e serviços, é preocupação do Município que a entidade em referência possa continuar a exercer estrita colaboração com a população em geral assente numa política de proximidade com as pessoas, contribuindo, deste modo, para o desenvolvimento económico-social local.”*

Questões 4 e 5:

*“Nos termos do artigo 32.º, n.ºs 1 e 2, da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, aplicável por força do disposto no artigo 56.º, n.º 3, conjugado com o 53.º, n.º 2, ambos do*



*referido diploma, fundamente por que razão as deliberações autárquicas que autorizaram a participação do município na referida entidade não foram precedidas de estudo técnico incidente sobre:*

- a. Plano de projeto, ótica do investimento, exploração e financiamento, demonstrando a viabilidade e sustentabilidade económica e financeira da Caixa de Crédito Agrícola Mútuo do Vale do Sousa e Baixo Tâmega, CRL;*
- b. Ganhos de qualidade e racionalidade acrescentada decorrente do desenvolvimento da atividade pela entidade a participar;*
- c. Necessidades que se pretende satisfazer, a avaliação dos efeitos da atividade da entidade sobre as contas e a estrutura organizacional do Município de Paredes;*
- d. Ponderação do benefício social resultante para o conjunto de cidadãos.*

*Verificando-se a ausência daquele estudo, fundamente como considera fundamentadas as deliberações municipais de participação na referida entidade nos termos dos n.º 1 e 2 do artigo 32.º da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto e que as mesmas possam ser válidas atento o previsto na parte final do n.º 1 do mencionado preceito legal.”*

*Resposta do Município de Paredes:*

*“Não obstante o disposto no n.º 1 e 2, do artigo 32.º da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, aplicável por força do disposto no n.º 3, do artigo 56.º, conjugado com o n.º 2, do artigo 53.º, a participação do Município na CCAM do Vale do Sousa e Baixo Tâmega, CRL no montante de € 1.000,00 representa um valor extremamente reduzido face ao capital social daquela entidade.*

*Deste modo, estamos perante uma participação de reduzida importância que não confere ao Município de Paredes qualquer influência dominante, pelo que se entende que o disposto no n.º 1 e 2 do artigo 32.º daquele diploma deve ser ajustado à realidade em concreto.*

*Neste sentido, entendeu-se que deveria ser presente aos órgãos municipais o documento integral correspondente ao Relatório e Contas do exercício de 2017 da entidade que traduz, de forma precisa e esclarecedora, a situação da CCAM do Vale do Sousa e Baixo Tâmega, CRL no final daquele ano, uma análise comparativa com o exercício de 2016 e, em muitos casos, é inclusivamente feita menção aos dados registados em anos anteriores. Considerou-se, ainda, de extrema relevância a análise comparativa entre os últimos 4 anos, nomeadamente na ótica da estrutura do balanço, da demonstração de resultados bem como de indicadores fundamentais de estrutura, que de resto comprova a sustentabilidade económica e financeira da entidade. Como já oportunamente referido, constata-se a boa performance das demonstrações financeiras e consequente boa evolução dos resultados, registando-se uma evolução positiva de todo um conjunto de indicadores de gestão económica e financeira, com especial significado para o ROE (Return on Equity), mesmo tendo em linha de conta o crescimento verificado do total do ativo, significando que o crescimento do resultado líquido foi ainda superior ao crescimento do ativo,*





*sinónimo de uma gestão controlada e rigorosa dos recursos e ativos da CCAM do Vale do Sousa e Baixo Tâmega, CRL.”*

Questão 6:

*“Informe quais os encargos do Município de Paredes, financeiros ou patrimoniais, imediatos ou futuros, que envolve a sua participação na Caixa de Crédito Agrícola Mútuo do Vale do Sousa e Baixo Tâmega, CRL.”*

Resposta do Município de Paredes:

*“Quanto aos encargos do Município de Paredes, financeiros ou patrimoniais, imediatos ou futuros, que envolve a sua participação na CCAM do Vale do Sousa e Baixo Tâmega, CRL, apenas haverá o Município que dispôr do montante de € 1.000,00 para a respetiva participação não havendo qualquer perspetiva de encargos financeiros ou patrimoniais adicionais quer imediatos quer futuros.”*

**– DE DIREITO**

4. As questões jurídicas relevantes no presente caso relacionam-se com:
  - a) Sujeição da deliberação municipal à fiscalização prévia do Tribunal de Contas;
  - b) Legalidade da participação do Município de Paredes na CCAM-VSBT, na qualidade de associado.

**A. Da sujeição da deliberação municipal à fiscalização prévia do Tribunal de Contas**

5. De acordo com o ofício do Presidente da Câmara Municipal de Paredes, entrado neste Tribunal em 16.07.2018, o pedido de fiscalização prévia à participação do Município de Paredes na CCAM-VSBT foi feito ao abrigo do disposto no n.º 1 do artigo 54.º da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto.
6. O mencionado diploma legal estabelece o regime jurídico da atividade empresarial local e das participações locais (doravante RJAEL) e, nessa medida, tem aplicação no caso concreto.



7. E o invocado artigo 54.º, n.º 1 do RJAEL - que deve ser lido articuladamente com o artigo 51.º - estabelece, em concreto, que se encontram sujeitos à fiscalização prévia do Tribunal de Contas os atos de aquisição de participações locais em sociedades comerciais de responsabilidade limitada.
8. No caso em análise a pretendida aquisição de participações locais não se relaciona com uma sociedade comercial de responsabilidade limitada, mas antes com uma instituição bancária, sob a forma de cooperativa, pelo que são diretamente aplicáveis os artigos 56.º e 58.º do citado RJAEL e não o citado artigo 54.º.
9. Porém, o n.º 2 do artigo 56.º do RJAEL concretiza que a participação de municípios em cooperativas se encontra igualmente sujeita a visto prévio do Tribunal de Contas, independentemente do valor associado ao ato, pelo que não restam quaisquer dúvidas quanto à sujeição obrigatória da deliberação municipal em causa à fiscalização prévia deste Tribunal, muito embora por força de uma norma diversa da que foi invocada pelo Município de Paredes.

## **B. Da legalidade da participação do Município de Paredes na CCAM-VSBT, na qualidade de associado**

10. Como vimos anteriormente, pretende o Município de Paredes adquirir uma participação, no valor de €1000, na CCAM-VSBT.
11. O regime legal aplicável é, pois, o supracitado RJAEL que, nos Capítulos IV e V, densifica o quadro normativo que possibilita a participação de municípios noutros entes, públicos ou privados, nos seguintes termos:
  - a) Em sociedades comerciais de responsabilidade limitada (artigo 51.º);
  - b) Em fundações (artigo 57.º);
  - c) Em cooperativas (artigo 58.º);
  - d) Em associações de direito privado (artigo 59.º);
  - e) Noutras entidades (artigo 60.º).
12. Analisando em concreto a tipologia do ente participado verificamos que as caixas de crédito agrícola mútuo são instituições de crédito, sob a forma cooperativa, cujo



objeto é o exercício de funções de crédito agrícola em favor dos seus associados, bem como a prática de outros atos inerentes à atividade bancária (cfr. Artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 24/91, de 11 de janeiro, alterado e republicado pelo Decreto-Lei n.º 142/2009, de 16 de junho – Regime Jurídico do Crédito Agrícola Mútuo e das Cooperativas de Crédito Agrícola Mútuo - RJCCAM).

13. Nos mesmos termos concretiza o artigo 3.º, alínea c) do Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras (aprovado pelo Decreto-Lei n.º 298/92, de 31 de dezembro e sucessivamente alterado por outros diplomas) que as caixas de crédito agrícola mútuo são instituições de crédito, integrantes do sistema financeiro português, sujeitas à supervisão do Banco de Portugal, tendo como atividade receber do público depósitos ou outros fundos reembolsáveis, a fim de os aplicarem por conta própria mediante a concessão de crédito.
14. Regressando ao ente participado, verificamos, pois, que se trata, substantivamente, de uma instituição de crédito, embora *sui generis*, pois não assume a forma de sociedade comercial, como a generalidade das instituições de crédito, mas sim de cooperativa de responsabilidade limitada, como melhor concretiza o artigo 3.º do RJCCAM.
15. Ora, a eventual participação do Município de Paredes na CCAM-VSBT, ao abrigo do artigo 58.º do RJAEL, terá que respeitar o preceituado no artigo 56.º do citado regime. E nessa medida, da leitura conjugada dos citados preceitos resulta claro que os municípios podem participar em cooperativas, sendo certo, porém, que tal participação só é legalmente admissível verificadas que sejam dois pressupostos cumulativos:
  - a) A cooperativa em causa (enquanto ente participado) prossiga fins de relevante interesse público local; e
  - b) A sua atividade esteja compreendida no âmbito das atribuições das respetivas entidades públicas participantes, no caso, dos municípios.
16. Quanto à primeira condição, a exigência da prossecução do interesse público pelo ente participado surge como um requisito incontornável para que o município possa utilizar esta via alternativa ao caminho que se apresenta como óbvio e que



passa pela satisfação daquele interesse público, através dos meios próprios ao dispor do município. O interesse público é a *ratio* principal da atividade administrativa, independentemente dos meios e dos instrumentos utilizados pela Administração para o atingir.

17. Ora, o princípio da prossecução do interesse público tem consagração legal no artigo 266.º, n.º 1 da Constituição da República Portuguesa e no artigo 4.º do Código do Procedimento Administrativo.

Como refere ANTÓNIO FRANCISCO DE SOUSA, «*o interesse público não é uma mera soma de interesses particulares, nem se mede pelo número de particulares beneficiados. O interesse público deve ser a solução mais conveniente à luz dos critérios jurídicos e de política administrativa para o caso concreto, nos limites impostos pela lei e pelo direito. O interesse público é o resultado de uma ponderação de custos e benefícios de uma determinada ação, tolerância ou omissão*».<sup>1</sup>

Ou como destacam GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, «*O interesse público constitucionalmente referenciado como medida de vinculação da atividade administrativa encontra apoio no próprio princípio democrático republicano. Este exige que os titulares de órgãos, funcionários ou agentes da administração pública exerçam as suas competências e desempenhem as suas atribuições para a satisfação dos interesses da coletividade («do povo» e dos «cidadãos») e não para a satisfação de interesses privados ou interesses das apócrifas máquinas burocráticas públicas.*»<sup>2</sup>

18. A confirmação ou não da existência de um interesse público no caso em análise tem, assim, de ser aferida em função dos fundamentos que estão na base desta pretensão do município em participar na referida caixa de crédito agrícola mútuo.
19. O Município de Paredes argumenta que a CCAM-VSBT prossegue fins de relevante interesse público (conforme resposta do município à questão 2 do Tribunal – a fls.

---

<sup>1</sup> In *Código do Procedimento Administrativo – Anotado e Comentado*, Quid Juris Sociedade Editora, Lisboa, 2009, p. 38.

<sup>2</sup> In *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Vol. II, 4.ª Edição Revista, Coimbra Editora, 2010, p. 796.



4 a 7 deste acórdão), enfatizando o seu “*contributo significativo para o desenvolvimento económico-social local e nacional*” e o facto de “*o seu objetivo central não passa(r) pela maximização do lucro, mas antes pela promoção do bem-estar dos seus clientes e associados, através da chamada “banca de proximidade”*”.

Sucedem, porém, que o objetivo último das caixas de crédito agrícola mútuo não é tanto a satisfação de um interesse público geral, mas fundamentalmente a prossecução dos interesses de um grupo específico de empresas e cidadãos, no caso os seus associados, os quais são, *prima facie*, as pessoas singulares e coletivas que desenvolvam atividades diretamente relacionadas com a atividade agrícola, designadamente<sup>3</sup>:

- a) As que exerçam atividades produtivas nos setores da agricultura, silvicultura, pecuária, caça, pesca, aquicultura, agro-turismo e indústrias extrativas;
- b) As que exerçam atividades de transformação, melhoramento, conservação, embalagem, transporte e comercialização de produtos agrícolas, silvícolas, pecuários, cinegéticos, piscícolas, aquícolas ou de indústrias extrativas;
- c) As que tenham como atividade o fabrico ou comercialização de produtos diretamente aplicáveis na agricultura, silvicultura, pecuária, caça, pesca, aquicultura, agro-turismo e indústrias extrativas ou a prestação de serviços diretamente relacionados com estas atividades, bem como o artesanato.

**20.** Por outro lado, o Município de Paredes apresenta como fundamento para a sua participação, como associado, na CCAM-VSBT, o facto desta entidade ter sido a instituição de crédito que apresentou o maior valor de uma proposta concertada com outras instituições de crédito para um empréstimo global ao município de €29.000.000,00, e que, com esse empréstimo, pelo facto do município não ser associado da CCAM-VSBT, esta instituição de crédito esgotou a percentagem de crédito (35%) disponível para entidades não associadas.

---

<sup>3</sup> Cfr. Artigo 19.º, n.º 1 do RJCCAM.



Também por aqui se vê que a *ratio* da participação do município da CCAM-VSBT se conecta diretamente com um interesse da própria instituição de crédito, e menos com o interesse geral da população servida pelo Município de Paredes.

21. Os únicos benefícios apresentados em concreto pelo Município com esta participação são a isenção total de comissões de manutenção de conta de depósitos à ordem e descontos de 10% em comissões de preçário e serviços, tais como a requisição de cheques, transferências permanentes, comissões de abertura e outras comissões. Porém, tais benefícios não se apresentam como bastantes para fundamentar a presença dum interesse público na participação do Município na CCAM-VSBT, desde logo porque não estão contabilizados os riscos e as perdas potenciais para o erário público que essa participação acarretaria.
22. Donde resulta, a nosso ver, não se encontrar preenchido o primeiro dos requisitos mencionados no artigo 56.º do RJAEL.
23. Quanto ao segundo requisito, de igual modo não nos parece que a atividade das caixas de crédito agrícola mútuo se compreenda no quadro das atribuições dos municípios, desde logo devido à sua natureza de instituições de crédito, atuantes nos mercados financeiros em condições de concorrência com outras instituições da mesma natureza, tendo por escopo o desenvolvimento de atividades bancárias, tais como:
  - a) A concessão de crédito agrícola, nos termos do artigo 27.º do RJCCAM;
  - b) A prestação de serviços de aluguer de cofres e guarda de valores, administração de bens imóveis, mediação de seguros, prestação de informações comerciais, intermediação em pagamentos e outros de natureza análoga e colocação de valores mobiliários, nos termos do artigo 35.º do RJCCAM;
  - c) A realização de operações cambiais, de compra e venda de notas e moedas estrangeiras e cheques de viagem, nos termos do artigo 36.º do RJCCAM;
  - d) A locação financeira a favor dos seus associados, bem como o factoring, a emissão e gestão de meios de pagamento, a participação em emissões e colocações de valores mobiliários e prestações de serviços correlativos, a atuação dos mercados interbancários, a consultoria, guarda, administração e gestão de carteiras de valores mobiliários e a gestão e consultoria em gestão de outros patrimónios, nos termos do artigo 36.º-A do RJCCAM.



- 24.** Sendo certo que a Constituição da República Portuguesa estabelece, no seu artigo 6.º, o “Princípio da Autonomia Local”, admite-se que tal princípio abranja a capacidade jurídica para o desenvolvimento de atividades económicas abertas ao mercado. Porém, tal exercício não é absoluto, pois encontra-se respaldado, por um lado, no desenvolvimento dum interesse público e, por outro lado, no leque de atribuições que incumbem constitucional e legalmente aos municípios.
- 25.** Nos termos do artigo 2.º da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro (Regime Jurídico das Autarquias Locais, doravante RJAL), constituem atribuições das autarquias locais a promoção e a salvaguarda dos interesses próprios das respetivas populações, designadamente nos domínios referidos no n.º 2 do artigo 7.º (quanto às freguesias) e no n.º 2 do artigo 23.º (quanto aos municípios).
- 26.** O citado artigo 23.º apresenta um elenco exaustivo, mas não exclusivo, dos domínios em que os municípios podem exercer atribuições, muito embora sem nunca perder de vista a finalidade última desse exercício: a promoção e a salvaguarda dos interesses próprios das respetivas populações. São eles:
- a) Equipamento rural e urbano;
  - b) Energia;
  - c) Transportes e comunicações;
  - d) Educação, ensino e formação profissional;
  - e) Património, cultura e ciência;
  - f) Tempos livres e desporto;
  - g) Saúde;
  - h) Ação social;
  - i) Habitação;
  - j) Proteção civil;
  - k) Ambiente e saneamento básico;
  - l) Defesa do consumidor;
  - m) Promoção do desenvolvimento;
  - n) Ordenamento do território e urbanismo;
  - o) Polícia municipal;
  - p) Cooperação externa.



- 27.** Ora, em defesa da proteção da concorrência privada contra a iniciativa económica local, não consta da citada lista, nem dela poderia constar, o exercício de atividades bancárias ou financeiras por parte dos municípios, de forma direta ou indireta, pois, como vimos, trata-se de uma atividade económica exercida num mercado regulado e sujeito ao regime geral das instituições de crédito e sociedades financeiras, sob a supervisão do Banco de Portugal. Além do mais, tal intromissão municipal neste mercado concorrencial significaria ainda uma violação direta da supracitada norma do artigo 2.º do RJAL, segundo a qual os municípios devem promover e salvaguardar os interesses das populações, missão que não se alcançaria, antes pelo contrário, com a associação de um concreto município a determinada instituição de crédito.
- 28.** Acresce que a atividade das CCAM é conflituante com as atribuições municipais uma vez que se uma das funções principais das instituições de crédito é conceder empréstimos aos seus clientes, tal atividade é expressamente vedada aos municípios (ainda que por via indireta, como seria o caso), como resulta claro do disposto no artigo 49.º, n.º 7, alínea b) da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro.
- 29.** Por outro lado, o princípio da autonomia financeira de que beneficiam as autarquias locais, encontra limitações legais, tais como as de aceder ao crédito nos estritos termos previstos nos artigos 48.º e seguintes da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro (Regime Financeiro das Autarquias Locais). Ora, a participação de um município como associado numa determinada instituição de crédito constitui uma violação direta das citadas regras de financiamento das autarquias locais, que impõem, por exemplo, a consulta ao mercado em condições de sã concorrência.<sup>4</sup>
- 30.** Onde resulta não estar igualmente preenchido o segundo requisito do artigo 56.º do RJAL, inexistindo, assim, base legal para a pretendida participação do Município de Paredes na CCAM-VSBT.

---

<sup>4</sup> O artigo 49.º, n.º 5 da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, exige que o pedido de autorização à assembleia municipal para a contração de empréstimos seja obrigatoriamente acompanhado de informação sobre condições praticadas em, pelo menos, três instituições autorizadas por lei a conceder crédito, o que, por si só, é incompatível com uma “coligação institucional” entre municípios e instituições de crédito.





31. Para além disso, a deliberação municipal deveria ter sido instruída com os necessários estudos técnicos, previstos nos n.ºs 1 e 2 do artigo 32.º do RJAEL, aplicável por força do estatuído no n.º 3 do artigo 56.º do mesmo diploma, demonstrativos da viabilidade e sustentabilidade económica e financeira da proposta, através da identificação de ganhos de qualidade e racionalidade económica da mesma, na perspetiva do município, bem como a ponderação do benefício social dela resultante para o conjunto dos munícipes.
32. A ausência dos citados estudos configura igualmente um fundamento de nulidade da deliberação municipal, nos termos do n.º 1 do artigo 32.º do RJAEL. Além do mais, a elaboração dos referidos estudos teria permitido ao Município de Paredes confrontar-se com a necessidade de avaliar e fundamentar devidamente a sua proposta, designadamente quanto à racionalidade económica da mesma, bem como quanto à ponderação do benefício social dela resultante para o conjunto dos cidadãos, tal como exigido pelos n.ºs 1 e 2 do referido artigo 32.º do RJAEL.

### **EM CONCLUSÃO**

33. A deliberação da assembleia municipal que aprovou a participação do Município de Paredes na CCAM-VSBT violou o princípio da especialidade previsto no artigo 45.º do RJAL, segundo o qual os órgãos das autarquias locais só podem deliberar no quadro da prossecução das atribuições destas e no âmbito do exercício das suas competências. Consequentemente, a referida deliberação é nula por força do estatuído na alínea b) do n.º 2 do artigo 161.º do CPA.
34. Por outro lado, a referida deliberação determina a realização de despesas não permitidas por lei, inerentes à participação do Município de Paredes na CCAM-VSBT, sendo, também por esse motivo, nula, quer nos termos da alínea c) do n.º 2 do artigo 59.º do citado RJAL, quer nos termos do n.º 2 do artigo 4.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro (RFALEI).
35. Além disso, a deliberação municipal em causa foi tomada sem que previamente tivessem sido elaborados os estudos técnicos previstos no artigo 32.º do RJAEL, o que, por si só, também constitui motivo de nulidade da citada deliberação.



36. A nulidade constitui motivo de recusa de visto nos termos da alínea a) do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC.
37. Para além disso, a citada deliberação viola o disposto no RJAEL, concretamente no artigo 56.º, n.º 1, pelo facto da CCAM-VSBT não prosseguir fins de interesse público local nem a sua atividade se enquadrar no âmbito das atribuições municipais.

Quer a citada norma do RJAEL, quer o artigo 4.º, n.º 2 do RFALEI, têm natureza financeira, o que constitui igualmente motivo de recusa de visto por força do estatuído na alínea b) do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC.

### III – DECISÃO

Pelos fundamentos supra indicados, acordam os juízes do Tribunal de Contas, em subsecção da 1.ª Secção, em decidir recusar o visto à deliberação identificada no §1. deste acórdão.

São devidos emolumentos nos termos do artigo 5.º, n.º 3, do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas (Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de maio, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 139/99, de 28 de agosto, e pela Lei n.º 3-B/2000, de 4 de abril).

Lisboa, 12 de setembro de 2018

Os Juízes Conselheiros,

---

(Fernando Oliveira Silva, Relator)

---

(Mário Mendes Serrano)



---

(Paulo Dá Mesquita)

Fui presente

A Procuradora-Geral Adjunta,

---