



Tribunal de Contas

Transitado em julgado em 27/09/2016

Acórdão n.º 12/2016-8.setembro -1.ª S/SS

Processo n.º 1414/2016

Relator: Conselheiro José Mouraz Lopes

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

I – RELATÓRIO

1. O Município de Viana do Castelo, doravante designado por MVC, remeteu para fiscalização prévia um contrato de empréstimo, celebrado em 23/06/2016 para amortização da dívida existente, no valor de € 2.128.638,05 do contrato de empréstimo anteriormente contraído no âmbito do PAEL- Programa II com o montante utilizado de € 2.809.410,00.
2. Para melhor instrução do processo, foi o contrato devolvido ao MVC para prestar diversos esclarecimentos designadamente no que respeita à comparabilidade das propostas apresentadas pelas instituições de crédito e à determinação concreta do valor dos encargos da contratação do empréstimo para o município ao longo do período de maturidade.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Factos

São dados como assentes e relevantes para a decisão os factos e alegações constantes do processo em análise e referidos nos números seguintes.



Tribunal de Contas

3. Em 16/11/2012, o MVC outorgou com a Direção Geral do Tesouro e Finanças, um contrato de empréstimo no âmbito do PAEL – Programa II, no valor de € 2.903.595,77 e com o prazo global de 14 anos, com uma taxa de juro a fixar na data de cada desembolso ao custo de financiamento da República Portuguesa acrescido de *spread* de 15 pontos base (Processo nº 1639/2012 – Visado em sdv de 29/01/2013).
4. A taxa de juro é fixa e, de acordo com a informação prestada, para a 1ª tranche fixou-se em 2,590% e 2ª tranche em 2,140%.
5. De acordo com o mapa de empréstimos enviado e informação agora prestada, foi utilizada a verba de € 2.809.410,00.
6. Em 1/07/2016, foi rececionado o pedido de fiscalização prévia ao contrato de empréstimo do MVC, celebrado em 23/06/2016 para amortização da dívida existente, no valor de € 2.128.638,05 do contrato de empréstimo anteriormente contraído no âmbito do PAEL (referido em 3).
7. O início do procedimento para a contratação do empréstimo ocorreu já em 2016, e o contrato de empréstimo foi outorgado a 5/05/2016.
8. Para o efeito foram consultadas 11 instituições de crédito e no respetivo ofício convite – circular foi solicitado a apresentação de propostas das condições de financiamento, atendendo ao prazo máximo de 15/11/2026, com periodicidade de pagamento (amortização mais juros) semestral.
9. Das 11 instituições de crédito convidadas, apenas 5 apresentaram proposta, das quais 3, com a taxa de juro Euribor a 6 meses e 2 com a taxa de juro Euribor a 12 meses (taxa variável), nos seguintes termos:



Tribunal de Contas

Banco	Taxa de juro	Comissões	Taxa mínima
Santander Totta	EURIBOR 12 meses + 1,175%	Isento	-
Montepio	EURIBOR 6 meses + 2,0%	€ 2.500,00	-
CGD	EURIBOR 12 meses + 1,17%	Isento	-
BPI	EURIBOR 6 meses + 1,3%	Isento	Se Euribor assumir valor negativo, será considerado o valor 0
Crédito Agrícola	EURIBOR 6 meses + 1,39%	Isento	Nunca inferior ao “spread”

10. Em reunião de 14/04/2016 do órgão executivo e em reunião do órgão deliberativo de 22/04/2016 foi deliberado por maioria absoluta aprovar a proposta de contração do empréstimo à Caixa Geral de Depósitos, S.A (EURIBOR a 12 meses acrescida de 1,17% de *spread*), para substituição do empréstimo contraído no âmbito do PAEL (remunerado com taxas fixas de 2,590% e 2,140%) .

11. O Município informa que relativamente ao PMP a meta de redução da dívida com mais de 90 dias, 10% ao ano, tem sido claramente superada. Este facto é evidenciado nas fichas do Município que em 31/12/2014 foi de 71 dias, em 31/12/2015 foi de 32 dias.

12. Relativamente à situação de endividamento nos termos do RFALEI, o Município em 2015, apresentou uma variação na “Dívida total” (em 1/01/2015 era de 27.037.703,00 e em 1/01/2016 foi de € 27.948.891), ou seja, um aumento de 9,93%.



13. O MVC, após ser questionado sobre a comparabilidade entre as condições financeiras ora contratualizadas com as do empréstimo a substituir veio alegar que “(...) *De facto, a comparabilidade entre taxas fixas e taxas variáveis não é fácil, contudo importa realçar que a taxa de juro apresentada pela Caixa Geral de Depósitos (Euribor 12M+Spread), a valores de MAIO/16 é de 1,157%, o que representa para o Município uma poupança nos encargos com juros de € 154.466,36. É evidente que a nossa análise não pressupõe que estas condições se vão manter inalteradas para todo o período da operação, no entanto a nossa previsão, atendendo às condições e à evolução dos mercados financeiros, é de que no fim da operação o saldo será favorável ao Município, e só por isso é que propomos a substituição deste empréstimo. De facto, a comparabilidade com valores absolutos, entre as condições financeiras dos empréstimos em causa não é possível, contudo, com base nas condições, atuais do mercado financeiro e previsão da sua evolução os órgãos municipais, executivo e deliberativo, entenderam haver benefício para o Município, relativamente aos encargos a suportar com juros no empréstimo em causa.*”

Enquadramento jurídico

14. A questão que importa apreciar prende-se apenas com a legalidade da escolha da proposta da operação financeira que sustentou o contrato outorgado, à face das normas legais que vinculam quer o regime jurídico e financeiro das autarquias, quer sobretudo as normas decorrentes da Lei n.º 7-A/2016, de 30/03 que legitimam a elaboração do contrato.

15. Para uma melhor compreensibilidade das questões importa efetuar o enquadramento normativo das autarquias locais, concretamente a Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, que estabelece o regime jurídico das autarquias locais e aprova o estatuto das entidades intermunicipais (RJALEI) e a Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, que estabelece o regime financeiro (RFALEI),



Tribunal de Contas

nomeadamente a vinculação legal aos princípios da legalidade e equidade intergeracional, estabelecidos nos artigos 3º n.º 2 e 4º e 9º deste último.

16. A legislação referida, nomeadamente no seu âmbito financeiro, deve ser interpretada, na sua estrutura principialista de forma coerente, porque obedece a princípios de racionalização financeira, controlo de endividamento e equilíbrio orçamental e financeiro dos municípios, enquadrados num mais amplo programa de exigência de consolidação orçamental do Estado.

17. O que se pretende com tais princípios é que tanto na elaboração e aprovação dos orçamentos como na respetiva execução as autarquias pautem os seus exercícios por critérios de rigor e equilíbrio, com reflexos direto no regime de empréstimos admissíveis que podem contratar.

18. A relevância desse equilíbrio está bem expressa na delimitação rigorosa da admissibilidade das situações de endividamento permitido aos Municípios. Nesse sentido estabelece o artigo 48º do RFALEI, que, sem prejuízo dos princípios da estabilidade orçamental, da solidariedade recíproca e da equidade intergeracional, o endividamento autárquico deve orientar-se por princípios de rigor e eficiência, prosseguindo os objetivos seguintes: (i) minimização dos custos diretos e indiretos, numa perspetiva de longo prazo; (ii) garantia de uma distribuição equilibrada de custos pelos vários orçamentos anuais, (iii) prevenção de excessiva concentração temporal de amortização; (iv) não exposição a riscos excessivos.

19. Constituindo os empréstimos bancários uma das mais relevantes fontes de endividamento municipal, todas as operações financeiras em que os Municípios se envolvam não podem, por isso, deixar de estar condicionadas e vinculadas pelos princípios que decorrem de tais normativos.

20. A contratualização de empréstimos pelos municípios junto de instituições de crédito, seja parta que efeito for, nomeadamente para situações de substituição



Tribunal de Contas

de dívida, está assim regulada e detalhadamente regulamentada, de modo a cumprir todos aqueles princípios.

21. Para além da tipologia dos empréstimos e dos requisitos gerais que limitam a sua contratualização, quer por via da sua temporalidade quer por via dos limites da dívida dos municípios, há um outro conjunto de requisitos que obrigatoriamente têm que ser cumpridos pelos municípios, tendo em conta a necessidade de concretizar quer a minimização dos custos diretos e indiretos numa perspetiva de longo prazo, quer pela não exposição a riscos excessivos.
22. Desde logo a necessária autorização da Assembleia Municipal, como órgão deliberativo para a contração do empréstimo, competência absolutamente inequívoca deste órgão municipal, sem a qual não é possível contrair qualquer tipo de empréstimo, conforme decorre do artigo 25º do RJALEI.
23. Assim, o pedido de autorização à assembleia municipal para a contração de empréstimos é obrigatoriamente acompanhado de informação detalhada sobre as condições praticadas por, no mínimo, três instituições de crédito, nos termos estabelecidos no artigo 25º n.º 4, do RJALEI (sublinhado nosso).
24. Esta norma é, aliás, uma norma «espelho» do artigo 49º n.º 5 do RFALEI, ainda que aquela seja mais precisa ao sublinhar o carácter detalhado das condições propostas pelas instituições de crédito para os empréstimos.
25. Deve, igualmente, ter-se em atenção a vinculação legal do Município ao cumprimento dos princípios da economia, eficiência e eficácia que decorrem do artigo 18º da Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro (Lei de Enquadramento Orçamental), aplicável às autarquias locais por força do artigo 3º n.º 1 do RFALEI. Nesse sentido a informação detalhada sobre as condições do empréstimo (que será contratado) prestadas pelas instituições de crédito que forem consultadas apresenta-se como essencial para permitir ao órgão



Tribunal de Contas

deliberativo tomar a sua decisão, escolhendo a proposta mais favorável, sustentadamente fundamentada naqueles princípios.

26. Finalmente, mas não com menos relevância, em termos de admissibilidade legal do regime de empréstimos com vista à substituição de dívida que, aliás, legitima o presente contrato, importa referir a Lei n.º 7-A/2016, de 30/03, nomeadamente o seu artigo 63º n.º 1 que veio estabelecer para o ano de 2016, a possibilidade dos Municípios poderem proceder a operações de substituição de dívida, através de contração de empréstimos de médio e longo prazo.

27. Diz a norma em causa que, *«sem prejuízo das disposições legais aplicáveis, nomeadamente em matéria de visto prévio do Tribunal de Contas, no ano de 2016, os municípios cuja dívida total prevista no n.º 1 do artigo 52º da lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, alterada pelas Leis n.º 82-D/2014, de 31 de dezembro, 69/2015, de 16 de julho e 132/2015, de 4 de setembro, seja inferior a 2,25 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores, podem contrair empréstimos a médio e longo prazos para exclusiva aplicação na liquidação antecipada de outros empréstimos em vigor a 31 de dezembro de 2015, desde que com a contração do novo empréstimo se verifiquem, cumulativamente as seguintes condições:*

- a) Não aumente a dívida total do município;*
- b) Diminua o serviço da dívida do município;*
- c) O valor atualizado dos encargos totais com o novo empréstimo, incluindo capital, juros, comissões e penalizações, seja inferior ao valor atualizado dos encargos totais com o empréstimo a liquidar antecipadamente;*
- d) Não exista um reforço das garantias reais ou pessoais eventualmente prestadas pelo município».*



Tribunal de Contas

28. Trata-se de uma norma que assume um carácter excecional, possibilitando apenas no ano de 2016 e nos termos estritos que os seus requisitos impõem, essa substituição de dívida.
29. O enquadramento legal referido, aplicável ao caso concreto, permite que se atente na situação em apreço, nomeadamente em função de duas questões: ponderabilidade das propostas e valor dos encargos com a substituição do empréstimo. Vejamos cada uma das questões.
30. Conforme decorre da matéria de facto referida, o MVC, usufruindo das novas condições decorrentes da Lei n.º 7-A/2016, de 30/03, para o ano de 2016, para a substituição de dívida nomeadamente do empréstimo concretizado no âmbito do PAEL, convidou 11 instituições de crédito para a apresentação de propostas das condições de financiamento, atendendo ao prazo máximo de 15/11/2026, com periodicidade de pagamento (amortização mais juros) semestral.
31. Apenas 5 instituições financeiras apresentaram proposta, das quais 3 (Montepio, BPI e Crédito Agrícola), com a taxa de juro Euribor a 6 meses e 2 (Santander e CGD) com a taxa de juro Euribor a 12 meses (taxa variável).
32. Duas das propostas (BPI e Crédito Agrícola) indicam, para além da taxa Euribor 6 meses e o *spread* respetivo (1,3% e 1,39%, respetivamente), uma taxa mínima garantida (BPI, valor 0, se a Euribor assumir valor negativo; CGD nunca inferior ao *spread*).
33. Conforme decorre dos artigos 25º n.º 4 do RJALEI e 49º n.º 5 do RFALEI, 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



Tribunal de Contas

longo prazo», que o empréstimo comporta, de acordo com o artigo 48º do RFALEI.

34. 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.
35. Ora, as diversas propostas, por via das condições diferenciadas entre elas, não são comparáveis entre si de modo a permitir uma efetiva escolha ponderada pelo decisor, em função de critérios exclusivamente económicos e financeiros, e que permitam um resultado naturalmente mais favorável ao interesse público.
36. O teor concreto das propostas é que possibilita à Assembleia Municipal, órgão deliberativo que vincula a autarquia às responsabilidades financeiras relevantes ou repartidas no tempo, a efetuar a sua decisão com base na realidade da situação financeira que a autarquia se vai confrontar ao longo do período de maturidade.
37. A não comparabilidade das propostas, que pode e deve sustentar essa opção racional do decisor, colide, por isso, com o disposto nas normas citadas inviabilizando a escolha economicamente eficiente que deve ser feita pelos órgãos deliberativos, em função da salvaguarda do interesse público.
38. Na segunda questão o que está em causa é a necessidade imperativa que a legislação em vigor para o ano de 2016, de carácter excecional, como se referiu, impõe aos Municípios que pretendam utilizar a possibilidade legal de substituição de dívida, nomeadamente que *«o valor atualizado dos encargos totais com o novo empréstimo, incluindo capital, juros, comissões e penalizações, seja inferior ao valor atualizado dos encargos totais com o*



Tribunal de Contas

empréstimo a liquidar antecipadamente». Ou seja, por outras palavras, os encargos totais do novo empréstimo, ao longo do seu período de maturidade têm que ser inferiores aos encargos que resultam do empréstimo a substituir.

39. Recorde-se que esta imposição é, para além da concretização dos princípios da boa gestão financeira e impossibilidade de aumento de dívida, um corolário direto do princípio da equidade intergeracional que obriga, quer os municípios quer as restantes entidades públicas com responsabilidade orçamentais, a levarem em conta nas suas opções financeiras com incidência plurianual o respetivo impacto durante todo o período de vigência das obrigações assumidas, prevenindo o efeito de “empurrar” para gerações futuras os seus encargos mais significativos, antes velando por uma justa e equitativa repartição de benefícios e encargos.
40. Ora, no caso em apreciação, deve começar por referir-se que os requisitos estabelecidos no artigo 63º da Lei n.º 7-A/20016, de 30 de março, referentes à quer à situação do Município no que respeita à dívida total (inferior a 2,25 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores), quer as referentes às alíneas a) - *não aumente a dívida total do município*-, b) - *diminua o serviço da dívida do município*- e d) - *não exista um reforço das garantias reais ou pessoais eventualmente prestadas pelo município* - do mesmo número e artigo, estão verificadas.
41. Situação que, não é passível de demonstração, no entanto, no que respeita à alínea c) - *o valor atualizado dos encargos totais com o novo empréstimo, incluindo capital, juros, comissões e penalizações, seja inferior ao valor atualizado dos encargos totais com o empréstimo a liquidar antecipadamente* - como se verá.
42. O presente contrato de empréstimo tem uma taxa de juro variável Euribor a 12 meses e visa substituir a dívida de um contrato de empréstimo que tem taxas de



Tribunal de Contas

juro fixas de 2,590% e 2,140%, tendo como referência os “(...)custos de financiamento da República Portuguesa acrescido do spread de 15 pontos base.

43. Ou seja, neste momento, as responsabilidades financeiras do Município, no que respeita ao PAEL estão absolutamente definidas ao longo de todo o período de maturidade do empréstimo e são conhecidas de todos os órgãos autárquicos, tendo em conta os valores da taxa de juro fixa contratualizada.
44. Situação diferente ocorre com o novo contrato, tendo em conta a taxa de juro variável contratualizada (ainda que, no momento em que foi efetuado o contrato, por valores inferiores ao que estava fixado no contrato vigente).
45. Tendo em conta as variações normais da taxa de juro Euribor a 12 meses, nomeadamente o seu valor (atual) negativo, o que pode acontecer é o resultado efetivo (nominal) da taxa de juro contratualmente fixada venha a ser menos favorável para o Município ao longo do período de maturidade do empréstimo. Não tendo sido estabelecida uma taxa fixa, nem qualquer «travão» ao indexante, tendo em conta o período de maturidade do empréstimo, não é possível ao mutuário saber que não será, em função de alterações vindouras, prejudicado no valor total a dispender, findo aquele período.
46. Recorde-se que através de uma taxa de juro fixa, os custos do financiamento estão claramente definidos. Ao contrário, através da utilização de uma taxa de juro variável (Euribor a 12 meses), não é possível, com total certeza, definir quais os custos dos encargos financeiros que são assumidos para o futuro.
47. Do dispositivo legal constante do artigo 63º n.º 1 da Lei n.º 7-A/2016, de 30/03, decorre que o MVC não pode, no final do período de maturidade do empréstimo, ter assumido encargos financeiros superiores aos que decorrem do funcionamento da taxa de juros atualmente estabelecida no contrato que se pretende substituir.



48. O que, no contrato agora apresentado a visto prévio, não acontece.

49. Para justificar a sua opção, o MTB argumenta que *a taxa de juro apresentada pela Caixa Geral de Depósitos (Euribor 12M+Spread), a valores de MAIO/16 é de 1,157%, o que representa para o Município uma poupança nos encargos com juros de € 154.466,36. É evidente que a nossa análise não pressupõe que estas condições se vão manter inalteradas para todo o período da operação, no entanto a nossa previsão, atendendo às condições e à evolução dos mercados financeiros., é de que no fim da operação o saldo será favorável ao Município, e só por isso é que propomos a substituição deste empréstimo. De facto, a comparabilidade com valores absolutos, entre as condições financeiras dos empréstimos em causa não é possível, contudo, com base nas condições, atuais do mercado financeiro e previsão da sua evolução os órgãos municipais, executivo e deliberativo, entenderam haver benefício para o Município, relativamente aos encargos a suportar com juros no empréstimo em causa.*

50. A argumentação utilizada pelo Município omite, no entanto, a possibilidade efetiva de contabilização dos encargos totais, quando tal decorrer de critérios sustentados numa taxa fixa ou numa taxa variável composta, onde seja utilizado o sistema «travão» que pode ser contratualizada. Situação que é possível e não foi pelo MVC equacionada. Com efeito, ao consultar o mercado para obter propostas de empréstimo para substituir o atual empréstimo PAEL, poderia (e deveria) o Município ter clarificado à partida as condições possíveis da substituição exigidas pelo citado artigo 63º n.º 1 da Lei n.º 7-A/2016, de 30/03, ou seja, se tivesse circunscrito o convite à apresentação de propostas a uma taxa fixa de valor inferior à mais baixa das taxas PAEL em vigor no contrato a substituir, teria recebido propostas aptas à comparação legalmente exigida, podendo verificar se os custos atualizados de uma operação de taxa



Tribunal de Contas

fixa com a mesma maturidade do empréstimo a substituir se revelava, ou não, mais favorável até 2026.

51. Em síntese, no caso não foi, por isso, demonstrado o cumprimento do requisito exigido nas alíneas c) do n.º 1 do art.º 63.º da Lei do OE/2016. Isto porque, não obstante, o valor da taxa de juro variável no presente momento se apresentar mais favorável (segundo o Município), não é certo que a mesma se apresente assim no futuro e conseqüentemente se revele, sempre, um melhor negócio para o Município durante os próximos 10 anos (até 2026).
52. Assim e em síntese, em primeiro lugar as propostas apresentadas não são comparáveis entre si, por incluírem mecanismos de fixação de taxas de juro diferenciados que comportam resultados diferentes.
53. O procedimento utilizado viola, assim, de forma clara, o disposto nos artigos 48.º e 49.º do RFALEI e o artigo 25.º n.º 4 do RJALEI.
54. Porque os referidos artigos 48.º e 49.º do RFALEI são normas financeiras, a sua violação, tendo em conta o disposto no artigo 44 n.º 3 alínea b) da LOPTC, comporta, por isso, uma causa de recusa de visto prévio.
55. De igual fora, nos termos do artigo 4.º n.º 2 da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro e do artigo 59.º n.º 2 alínea c) da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, a deliberação que aprovou o empréstimo, porque contrariou as disposições legais referidas nos artigos 48.º e 49.º do RFLAEI e 25.º, n.º 4 do RJALEI, enferma de nulidade, na medida que autorizou despesa não permitida por lei.
56. Tal vício legal, nos termos do artigo 44.º n.º 3 alínea a) da LOPTC, constitui fundamento para recusa de visto.



Tribunal de Contas

57. O contrato em causa viola igualmente a norma do artigo 63º n.º 1 alínea c) da Lei n.º 7-A/2016, de 30/03.
58. Finalmente deve referir-se que a desconformidade do contrato com a lei aplicável, nos termos referidos, implica a alteração do resultado financeiro, já que, a ter ocorrido outras propostas e conseqüentes condições contratuais diferentes, o encargo financeiro municipal decorrente seria (ou poderia ser) outra, bem assim a despesa pública envolvida.
59. Ocorre, pois, também o fundamento de recusa de visto previsto no artigo 44.º, n.º 3, alínea c) da referida LOPTC.

III - DECISÃO

Pelos fundamentos indicados, e por força do disposto nas alíneas a), b) e c) do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC, decide-se recusar o visto ao ato acima identificado.

São devidos emolumentos nos termos do disposto no artigo 5º, n.º 3, do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas (Decreto-Lei nº 66/96, de 31 de maio, com as alterações introduzidas pela Lei nº 139/99, de 28 de agosto, e pela Lei nº 3-B/2000, de 4 de abril).

Lisboa, 8 de setembro de 2016

Os Juízes Conselheiros,

José Mouraz Lopes, relator

Helena Abreu Lopes



Tribunal de Contas

Alberto Fernandes Brás

Fui presente

O Procurador-Geral Adjunto