



Secção: 1ª S/SS

Data: 24/10/2019

Processos: 2242 e 2244/2019

RELATOR: Alziro Antunes Cardoso

TRANSITADO EM JULGADO EM 26/11/2019

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

I – RELATÓRIO

1. O Município de Cuba submeteu a fiscalização prévia do Tribunal de Contas dois contratos de empréstimo e respetivas adendas, um até ao montante de 880.000,00€, para financiar a contrapartida nacional dos projetos de investimento com fundos comunitários de reabilitação da “Estrada da Circunvalação”, “Estrada 1.º de maio” e “Rua e Largo Horta do Bicho” (proc. n.º 2244/2019), e outro até ao montante de 280.000,00€, para financiar os projetos de «Requalificação da Zona Desportiva da Escola Profissional de Cuba e de Musealização da Casa Fialho de Almeida» (processo n.º 2242/2019), celebrados com a Caixa Geral de Depósitos, S.A., em 03.07.2019, e parcialmente alterados por adendas datadas de 20.09.2019, pelo prazo de 240 meses a contar da data dos contratos.
2. Para melhor instrução do processo, foram os contratos devolvidos ao Município de Cuba para prestação de esclarecimentos e junção de documentos 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)** Por deliberação de 7 de maio de 2019, a Câmara Municipal de Cuba, autorizou a abertura dos procedimentos destinados à contratação dos empréstimos agora submetidos a fiscalização prévia, nomeou os membros da “Comissão de acompanhamento dos procedimentos”, aprovou a minuta do ofício convite e decidiu convidar as seguintes entidades para apresentarem propostas: Caixa Geral de Depósitos, Banco BPI, Caixa de Crédito Agrícola Mútuo do Guadiana Interior e Banco Santander Totta;
 - b)** Consta do ofício convite, no que respeita à taxa de juro, que as propostas deveriam indicar: a “Taxa de juro contratual”, “Bonificação” e “Taxa de juro líquida”;
 - c)** O critério de adjudicação estabelecido foi o da *“proposta economicamente mais vantajosa, tendo em consideração a taxa de juro fixada”*, constando ainda do ofício convite que *“Verificando-se igual valor proposto para a taxa de juro, considerar-se-ão, a seguir, as garantias exigidas”*;
 - d)** Foram apresentadas propostas por todas as entidades financeiras convidadas, tendo o Município de Cuba elaborado e remetido, juntamente com os relatórios de análise das propostas, os seguintes quadros resumo das propostas apresentadas em cada um dos procedimentos:



Empréstimo a longo prazo no montante de 280.000,00€						
Análise de Propostas						
Instituições	Prazo até (Anos)	Carência	Taxa de Juro Indexada	Spread	Prestações	Observações
CGD	20	Até 2 Anos	Euribor 3 Meses	0,92	Trimestrais	Taxa de Juro indexada á Euribor 3M/360 + Spread 0,92%. Floor 0
CCAM	20	Até 2 Anos	Euribor 12 Meses	1,05	Mensal, Trimestral ou Semestral	Taxa de Juro nunca inferior ao spread. TAE de 1,055
Santander	20	Até 2 Anos	Euribor 12 Meses	1,49	Semestral	Taxa de Juro nunca inferior ao spread.
BPI	20	Até 2 Anos	Euribor 6 Meses	1,1	Mensais	Tem Comissão de abertura: 350€ e Comissão de gestão 10€/mês. A taxa de Juro indexada á Euribor, quando negativa, subtrai ao valor do spread para calculo de juros. Sem Floor 0

Empréstimo a longo prazo no montante de 880.000,00€						
Análise de Propostas						
Instituições	Prazo até (Anos)	Carência	Taxa de Juro Indexada	Spread	Prestações	Observações
CGD	20	Até 2 Anos	Euribor 3 Meses	0,92	Trimestrais	Taxa de Juro indexada á Euribor 3M/360 + Spread 0,92%. Floor 0
CCAM	20	Até 2 Anos	Euribor 12 Meses	1,05	Mensal, Trimestral ou Semestral	Taxa de Juro nunca inferior ao spread. TAE de 1,055
Santander	20	Até 2 Anos	Euribor 12 Meses	1,49	Semestral	Taxa de Juro nunca inferior ao spread.
BPI	20	Até 2 Anos	Euribor 6 Meses	1,1	Mensais	Tem Comissão de abertura: 350€ e Comissão de gestão 10€/mês. A taxa de Juro indexada á Euribor, quando negativa, subtrai ao valor do spread para calculo de juros. Sem Floor 0

- e) A “Comissão de Acompanhamento” elaborou os relatórios constantes de fls. 145/146 (relativo ao empréstimo até ao montante de 280.000,00€), e 149/150 (relativo ao empréstimo até ao montante de 880.000,00€), datados de 29 de maio de 2019, nos quais conclui que a proposta apresentada pela Caixa Geral de Depósitos é a mais vantajosa, e propõe a adjudicação dos empréstimos a esta instituição de crédito;
- f) Conclusão e proposta que é fundamentada no relatório final da “Comissão de Acompanhamento” relativo ao procedimento para a contratação do empréstimo até ao montante de 280.000,00€, nos seguintes termos:
- “Analisadas as propostas, e atento o critério de adjudicação – o da proposta economicamente mais vantajosa -, tendo em consideração a taxa de juro fixada,*



verifica-se que a proposta da CCG é mais vantajosa, uma vez que apresenta a taxa de juro Euribor a 3/6/12 M/360 dias (floor 0) + 0,92 % de spread, sendo o arredondamento efetuado à milésima de ponto percentual mais próxima. A Caixa de Crédito Agrícola, apresenta uma taxa de juro variável anual nominal que resultar da média aritmética simples das cotações diárias da taxa Euribor a doze meses (arredondada à milésima nos termos legais), durante o mês anterior a cada período semestral de contagem e arredondada à milésima de ponto percentual, por excesso se a quarta casa decimal for igual ou superior a cinco, ou por defeito se for inferior, a que acresce o “spread” ou margem de 1,05%, sendo que, em qualquer circunstância, a taxa de juro nominal aplicável nunca será inferior ao “spread”, sendo a TAE (taxa anual efetiva) de 1,055%. No que se refere à proposta do Santander a taxa de juro é calculada da seguinte forma: sobre o capital em dívida a cada momento serão cobrados juros a uma taxa variável correspondente à média aritmética simples das cotações diárias da Euribor a 12 meses do mês anterior ao período de contagem de juros, arredondada à milésima, acrescida de um spread de 1,49 % pontos percentuais, a qual será revista na mesma periodicidade da do prazo a que reporta a indexante. Em nenhuma circunstância pode o valor dos juros remuneratórios ser inferior ao valor do spread indicado. Terá que se realçar que a proposta do BPI, refere taxa de juro contratual Euribor (base 360 dias) a 6 meses, sem floor 0, acrescida de um spread de 1,1%. Face à conjuntura atual, em que se verificam taxas de Euribor negativas, e que segundo os economistas, deverá continuar negativa nos próximos 2 a 3 anos considerando que neste período não haverá outra crise na zona euro, que obrigue à intervenção do BCE, a proposta do BPI fica muito próxima da da CGD, com uma taxa de juro líquida de 0,955%, à data da sua apresentação.”;

- g)** O relatório final relativo ao procedimento para contratação do empréstimo até ao montante de 880.000,00 contém idêntica fundamentação, que difere apenas quanto à indicada taxa de juro líquida da proposta apresentada pelo BP, que seria, segundo este relatório, de 0,937%, à data da apresentação da proposta.

- h) Em 12 de junho de 2019 a Câmara Municipal de Cuba deliberou, por unanimidade, propor à Assembleia Municipal a adjudicação de ambos os empréstimos à Caixa Geral de depósitos, e aprovou as minutas dos contratos.
- i) E na sessão ordinária de 27.06.2019 a Assembleia Municipal deliberou, também por unanimidade, aprovar a proposta de contratação dos empréstimos, até aos montantes máximos de, respetivamente, 280.000,00€ e 880.000.00€, para fazer face à contrapartida do município nos projetos de investimento identificados na proposta do órgão executivo.
- j) A Caixa Geral de Depósitos apresentou proposta para a contratação do empréstimo até ao valor de 280.000,00, datada de 7.05.2019, e para a contratação do empréstimo até ao montante de 880.000,00, datada de 17.05.2019, nas quais não indica a taxa de juro líquida, e propõe as seguintes condições quanto à taxa de juro contratual, comissões, pagamento de juros e reembolso do capital:
- «TAXA DE JURO CONTRATUAL: O empréstimo vencerá juros à taxa de 0,92% ao ano, acrescida de uma componente variável, sempre que positiva (floor 0), correspondente à média aritmética simples das taxas “Euribor” a 3/6/12 M/360d, apurada com referência ao mês imediatamente anterior ao do início de cada período de contagem de juros, arredondada para a milésima de ponto percentual mais próxima.*
- PAGAMENTO JUROS E REEMBOLSO DO CAPITAL:**
- 1. Durante o período de utilização/diferimento os juros devidos pelo Município serão calculados dia a dia sobre o saldo devedor e pagos postecipadamente em prestações trimestrais:*
 - 2. Após o período de utilização/diferimento o empréstimo será reembolsado em prestações trimestrais, postecipadas e sucessivas, constantes de capital e com juros ao saldo, vencendo-se a primeira três meses após a formalização da operação.*
- (...)*
- COMISSÕES: Operação isenta de comissão.»;**



- k)** O BPI apresentou propostas, datadas de 20.05.2019, para ambos os empréstimos, propondo o seguinte quanto à taxa de juro contratual, pagamento de juros e reembolso de capital:

«Taxa de juro contratual: Euribor (base 360 dias) a 6 meses, sem floor zero, acrescida de um spread de 1,1%.

Tomando, a título de exemplo e como referência, o valor da taxa Euribor a 6 meses verificado em 15 de maio de 2019 (- 0,235%), a taxa seria de 0,865%.

Pagamento de juros e reembolso de capital: Durante o período de utilização/carência, os juros serão calculados dia a dia, sobre o capital em dívida e pagos mensal e postecipadamente.

O capital em dívida será pago em prestações mensais, sucessivas e postecipada, constantes de capital ou constantes de capital e juro, por opção do Município.»;

- l)** Consta das propostas apresentadas pelo BPI uma TAE de 0,955% para o empréstimo de 280.000,00€ e de 0,937% para o empréstimo de 880.000,00€, referindo nas propostas que as indicadas TAE foram calculadas “*tomando, a título de exemplo e como referência, o valor da taxa Euribor a 6 meses verificado em 15 de maio de 2019 (0,235%), as comissões previstas (...), e considerando a utilização total do empréstimo no momento da contratação.*”;

- m)** E que, a título de despesas, seria cobrada uma “comissão de abertura” de 350,00€ e uma “comissão de gestão de 10€/mês”, no empréstimo de 280.000,00€, e no empréstimo de 880.000,00€ uma “comissão de abertura” de 2.000,00€ e uma “comissão de gestão” de 20€/mês.

- n)** De acordo com a cláusula 8.ª dos contratos celebrados, em 3.07.2019, com a Caixa Geral de Depósitos, a TAE do empréstimo de 280.000,00€ era de 2,385%, na data da feitura do contrato, alterada na adenda de 20.09.2019 para 2,347%, e a TAE do empréstimo de 880.000,00€ de 2.361%, alterada na adenda de para 2.339%.

- o)** Da proposta aprovada pelo órgão executivo, submetida à aprovação da Assembleia Municipal de Cuba, constam os seguintes mapas resumo (reproduzidos nos



respetivos contratos de empréstimo celebrados com a CGD), dos investimentos que cada um dos empréstimos visam financiar, e verbas dos empréstimos afetas a cada um:

(i) No empréstimo até ao montante de 280.000,00€ (processo n.º 2242/2019)

Componentes	FEEI/ FEDER n.º operação	Custo Total do Projeto	Investimento Elegível	Comparticipação FEDER	%	A.L
Estrada da circunvalação	ALT20-07-1406-FEDER-000038	513 326,09	267 246,44	227 159,47	85%	286 166,62
Estrada 1.º de Maio	ALT20-07-1406-FEDER-000037	1 085 364,49	692 767,87	588 852,69	85%	496 511,80
Horta do Bicho	ALT20-43-2017-01-008	180 000,00	100 000,00	85 000,00	85%	95 000,00
Total		1 778 690,58	1 060 014,31	901 012,16		877 678,42

(i) No empréstimo até ao montante de 880.000,00€ (processo n.º 2244/2019)

Operação	Componentes	Custo Total do Projeto	Investimento Elegível	Comparticipação FEDER	A.L
Escola Profissional		132 500,00	0,00	0,00	132 500,00
Musealização da Casa Fialho de Almeida	Museografia	85 765,44	85 765,44	72 900,62	12 864,82
	Mobiliário	86 068,02	42 893,38	36 459,37	49 608,65
	Multimédia	82 589,58	0,00	0,00	82 589,58
Total		386 923,04	128 658,82	109 360,00	277 563,05

p) Os empréstimos contratados com a Caixa Geral de Depósitos foram inseridos no “Mapa de empréstimos de acordo com o ponto 8.3.6.1. do POCAL”, junto pelo Município de Cuba, com a nota de que “Aguardam visto do TC”, mas consta do referido mapa, na coluna “capital utilizado” o montante de 277.563,00€ do empréstimo de 280.000,00€ e o montante de 251.183,00€ do empréstimo de 880.000,00€.

q) Da documentação que acompanhou a proposta da Câmara Municipal (CM) à Assembleia Municipal (AM) para a contratação dos empréstimos, não consta qualquer elemento ou referência à capacidade de endividamento do Município.



r) De acordo com a “Ficha do Município” da DGAL, junta a fls. 242 a 246, em 31.03.2019 a margem utilizável do Município de Cuba era de 993.824,00€ e em 30.06.2019 de 958.326,00€.

s) Instado a justificar como considera legalmente admissível que os empréstimos tenham sido autorizados e contratualizados por montantes superiores às necessidades de financiamento de cada um dos projetos de investimento a que se destinam, o Município de Cuba veio dizer o seguinte:

« Como já anteriormente havia sido esclarecido, os valores dos contratos de empréstimo em análise - Processo n.º 2242/2019, no valor de € 280.000,00, e Processo n.º 2244/2019, no valor de € 880.000,00 - justificam-se pelo facto de se ter efetuado um arredondamento dos valores, não obstante os investimentos correspondentes serem, respetivamente, de € 277.563,04 e € 877.678,42, não sendo, de modo algum, definitivo que os valores indicados sejam os utilizados, pois ambos os processos fazem menção à contratação de empréstimos “até ao montante de €...”, que reiteramos ser uma preposição que estabelece um limite ou termo quantitativo.

Acréscimo do facto de, aquando do lançamento dos procedimentos para contratação desses empréstimos, os procedimentos de contratação pública dos investimentos deles objeto ainda não terem sido lançados, o que pode conduzir a que as respetivas adjudicações possam ser feitas por valores inferiores aos montantes estimados.

Consequentemente, o montante que o Município irá utilizar dos investimentos cobertos pelos referidos empréstimos será única e exclusivamente o correspondente aos valores das adjudicações que se venham a efetuar e apenas para esses investimentos, aos quais as respetivas verbas serão consignadas.

t) Com a resposta juntou a “Declaração de Compromisso”, junta a fls. 358, subscrita pelo Presidente da Câmara, na qual declara que “os valores que serão utilizados nos empréstimos contratados com a Caixa Geral de Depósitos nos montantes de € 280.000 e de € 880.000, serão apenas os correspondentes aos valores dos respetivos

investimentos, os quais, no termo dos respetivos procedimentos de contratação pública, poderão resultar em valores inferiores aos fixados”.

u) Foi também solicitado ao Município de Cuba que justificasse legalmente “ as deliberações da Assembleia Municipal (AM) que autorizaram a contratualização dos empréstimos à Caixa Geral de Depósitos, S.A., quando a escolha desta entidade não parece corresponder ao critério de adjudicação definido.Com efeito, os custos de financiamento decorrentes da proposta do BPI [$1,1\% + (-0,235\%) = 0,865\%$], que não impôs floor zero, são inferiores aos decorrentes da proposta da CGD (0,92% de spread com floor zero).”

v) Em resposta alegou o seguinte:

«As deliberações da AM que autorizaram a contratação dos presentes empréstimos à CGD em detrimento do BPI basearam-se na análise técnica efetuada a cada uma das propostas apresentadas.

Considerando que o critério de adjudicação era o da proposta economicamente mais vantajosa, atendendo à taxa de juro fixada, os membros do Júri consideraram a proposta da CGD mais vantajosa, na medida em que apresenta uma taxa de juro indexada à EURIBOR a 3, 6e 12 meses, M/360 dias, com floor de 0% e spread de 0,92%, enquanto que a proposta do BPI refere uma taxa de juro contratual EURIBOR (base 360 dias) a 6 meses, sem floor zero, e com spread de 1,1%.

Atendendo à conjuntura atual de taxas EURIBOR negativas, relativamente às quais os economistas expectam a sua continuação por mais 2 ou 3 anos, caso não exista outra crise na zona Euro que conduza à intervenção do Banco Central Europeu, e considerando que ambas as propostas se encontram muito próximas (a taxa de juro líquida do BPI a data da apresentação da proposta é de 0,955% e a taxa de juro contratual 0,865% e a da CGD é de 0,92%), e sendo o prazo global dos empréstimos de 20 anos foi este o horizonte levado em linha de conta na análise das mesmas, assim, a longo prazo é mais favorável a proposta da CGD, porque é provável que a conjuntura atual de taxas de juro negativas não se mantenha durante muito tempo, o que faz com que a proposta do BPI só seja vantajosa enquanto se mantiverem esses pressupostos.

Se tal análise não estivesse correta, certamente o BPI, classificado em 2.º lugar, ter-se-ia pronunciado na fase da audiência prévia, o que não aconteceu. Nem tão-pouco as restantes instituições concorrentes se pronunciaram.”

- w)** Em relação ao empréstimo até ao montante de 880.000,00€ foi confrontado com a seguinte questão: *“Como pretende que o mesmo possa ser excecionado dos limites de endividamento quando não se destina “exclusivamente” a financiar a contrapartida nacional dos investimentos”.*
- x)** Tendo o Município de Cuba respondido que:
- « No que se reporta ao processo n.º 2244/2019 - empréstimo até € 880.000 – o mesmo pode ser excecionado dos limites de endividamento por se destinar exclusivamente a financiar a contrapartida nacional dos investimentos sobre que incide, até ao montante dos valores que venham a ser adjudicados.*
- Mais se esclarece que os valores a utilizar poderão ser inferiores aos previstos nos respetivos investimentos, (...).”*
- y)** Instado a justificar *“a informação constante do mapa de empréstimos enviado, na parte respeitante à execução financeira dos contratos em apreciação, face à previsão constante no n.º 1 do artigo 45.º, da Lei n.º 98/97 (LOPTC), de 26 de agosto, que impede a execução financeira de contratos antes do visto”,* veio dizer o seguinte:
- «Os contratos submetidos a visto foram incluídos no mapa de empréstimos, do qual consta uma coluna contem a expressão “Previsão de encargos do ano de 2019”. Trata-se de uma previsão dos encargos que resultariam para o Município do visto a esses contratos. Nesse mesmo mapa consta, frente à identificação de cada um dos empréstimos e expressão “Aguarda visto TC” (Doc. 2).*
- Consequentemente, afirmamos que não existe qualquer execução financeira dos empréstimos, a qual aguarda os respetivos vistos, em conformidade com o disposto no n.º 1 do art.º 45.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, na sua redação atual.*

No seguimento da não execução financeira dos empréstimos, conforme afirmado na alínea anterior, não houve portanto qualquer autorização para utilização dos mesmos.

Todos os procedimentos de contratação pública referentes aos investimentos cobertos pelos empréstimos aguardam o visto do Tribunal de Contas para poderem ser executados.”

– DE DIREITO

4. A principal questão que importa apreciar prende-se com a legalidade da escolha das propostas apresentadas para os empréstimos contratados pelo Município de Cuba, à face das normas legais que vinculam, quer o regime jurídico das autarquias, quer o seu regime financeiro.
5. Decorre da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, que estabelece o regime jurídico da autarquias locais e aprova o estatuto das entidades intermunicipais (RJALEI¹) e da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, que estabelece o regime financeiro (RFALEI), a vinculação legal dos municípios aos princípios da legalidade e equidade intergeracional, estabelecidos nos artigos 3.º n.º 2, 4.º, 5.º e 9.º deste último, racionalização financeira, controlo de endividamento e equilíbrio orçamental e financeiro.
6. 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 diretos no regime jurídico de empréstimos admissíveis que podem contratar.
7. A relevância desse equilíbrio está bem expressa na delimitação rigorosa da admissibilidade das situações de endividamento permitido aos Municípios. Nesse sentido estabelece o artigo 48.º do RFALEI, que, sem prejuízo dos princípios da

¹ Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, alterada pelas Leis n.ºs 82-D/2014, de 31/12, 69/2015, de 16/07, 132/2015, de 04/09, 7-A/2016, de 30/03, 42/2016, de 28/12 e 114/2017, de 29/12.

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 excessivos².

- 8.** Constituindo os empréstimos bancários uma das mais relevantes fontes de endividamento municipal, conforme tem sido reafirmado pela jurisprudência deste Tribunal³, todas as operações financeiras em que os Municípios se envolvam não podem deixar de estar condicionadas e vinculadas aos princípios que decorrem do regime financeiro das autarquias locais (Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro e sucessivas alterações (RFALEI), nomeadamente a vinculação legal aos princípios da legalidade e aos enunciados princípios da equidade intergeracional, estabelecidos nos artigos 3º n.º 2, 4º e 9º.
- 9.** A contratualização de empréstimos pelos municípios junto de instituições de crédito, seja para que efeito for, está assim regulada e detalhadamente regulamentada, e delimitada pelos princípios acima referidos (cf. os artigos 49º a 51º do RFALEI).
- 10.** Desde logo a tipologia dos empréstimos e dos requisitos gerais que limitam a sua contratualização, quer por via da sua temporalidade (curto, médio e longo prazo) quer por via dos limites da dívida dos municípios.
- 11.** A citada Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro (que aprovou o RFALEI), estabelece no seu artigo 49.º, n.º 1 que «os municípios podem contrair empréstimos, incluindo aberturas de crédito junto de quaisquer instituições autorizadas por lei a conceder crédito, bem como celebrar contratos de locação financeira, nos termos da lei».

² Vide, Acórdão n.º 9/2017-10 outubro -1.ª S/SS.

³ Vide, entre outros, os Acórdãos n.º 11/2016-24MAI. 1S/PL, n.º 2/2016-27.JAN.1S/SS, n.º 13/2016-25.OUT -1.ª S/SS e n.º 7/2017 – 10.JUL-1ªS/SS.

12. O n.º 2 deste artigo concretiza que os empréstimos podem ser de dois tipos: ou de curto prazo (com maturidade até um ano) ou a médio e longo prazos (com maturidade superior a um ano e até um máximo de 20 anos – cfr. Artigo 51.º, n.º 3 do RFALEI).

13. Porém, não está na disponibilidade dos municípios contrair tais empréstimos de forma indiferenciada ou para quaisquer fins, antes pelo contrário. O legislador foi taxativo ao prever que:

- a) Os empréstimos de curto prazo apenas podem ser contraídos para ocorrer a dificuldades de tesouraria, devendo ser amortizados no exercício económico em que foram contratados (artigo 50.º, n.º 1 do RFALEI);
- b) Os empréstimos de médio e longo prazos apenas podem ser contraídos (artigo 51.º, n.º 1, do RFALEI) para aplicação em investimentos, para substituição de dívida, ou para executar “mecanismos de recuperação financeira municipal” (artigo 51.º, n.º 1 do RFALEI), os quais são, expressamente, o saneamento financeiro e a recuperação financeira, conforme previsto no artigo 57.º, n.º 1 do RFALEI.

14. E como, em situação similar, sublinhou o Acórdão n.º 8/2016-21.JUN-1.ª S/SS, e aqui se reitera:

«19. A contratualização de empréstimos pelos municípios junto de instituições de crédito, está assim regulada e detalhadamente regulamentada, de modo a cumprir todos aqueles princípios.

20. 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.

21. 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.



22. Assim, o pedido de autorização à assembleia municipal para a contratação 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.

23. 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.

24. Recorde-se, para a concretização desta norma, igualmente 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 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.

[...]

34. Ora, 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 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.».

15. Decorre da matéria de facto provada, que o Município de Cuba convidou quatro entidades bancárias a apresentarem propostas para dois empréstimos destinados a financiar a contrapartida a suportar pelo município em vários projetos de investimento, um no montante de 280.000,00 e outro no montante de 880.000,00€, por um prazo de 20, e com um período de carência de capital de 24 meses.

- 16.** Foram apresentadas propostas pelas quatro entidades financeiras convidadas, tendo o Município de Cuba adjudicado a contratação de ambos os empréstimos à Caixa Geral de Depósitos, com base no relatório da “Comissão de Acompanhamento”, invocando que as propostas apresentadas pela Caixa Geral de Depósitos eram as “economicamente mais vantajosas” por apresentarem a taxa de juro indexada à Euribor “a 3/6/12 meses M/360 dias (floor 0) + 0,92% de spread,” por contraposição à proposta apresentada pelo BPI, “ com uma taxa de juro líquida de “0,955%” para o empréstimo de 280.000,00€ e de “0,937%” para o empréstimo de 880.000,00€”.
- 17.** Porém, resulta das propostas apresentadas que são diferentes os referenciais de taxa de juro (Euribor a 3/6/12 meses na proposta apresentada pela Caixa Geral de Depósitos, Euribor a 6 meses na proposta apresentada pelo BPI, e Euribor a 12 meses nas propostas apresentadas pelo Santander Totta e pela Caixa de Crédito Agrícola, sem floor 0 na proposta apresentada pelo BPI e com floor 0 nas restantes), é diferente a periodicidade das prestações de amortização do capital e juros (mensais na propostas do BPI, trimestrais na proposta da CGD, semestrais na proposta do Santander e mensais/trimestrais ou semestrais na proposta da CCAM), e são indicadas comissões de abertura e de gestão apenas na proposta do BPI.
- 18.** Como sublinha o citado Acórdão n.º 8/2016-21.JUN-1.ª S/SS “decorre dos artigos 25º n.º 4 do RJALEI e 49º n.º 5 do RFALEI, que 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.”
- 19.** E o convite deve “exigir propostas que sejam passíveis de ser 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.”

- 20.** Porém, no presente caso, as propostas apresentadas não são comparáveis entre si, por incluírem mecanismos de fixação de taxas de juro diferenciados que comportam resultados diferentes, nomeadamente entre as propostas da CGD e do BPI.
- 21.** Os relatórios finais da “Comissão de Acompanhamento”, em que se basearam as deliberações dos órgãos executivo e deliberativo do Município de Cuba, não comparam as taxas de juro líquidas das propostas apresentadas pelo BPI e pela CGD.
- 22.** Nem o poderiam fazer, não obstante essa ser uma das “condições da contratualização” constantes do ofício convite, as propostas da Caixa Geral de Depósitos, não indicam a taxa de juros líquido.
- 23.** Na é possível comparar as taxas de juro líquida, ou TAE (taxa anual efetiva), dado que as propostas da Caixa Geral de Depósitos indicam apenas a taxa contratual.
- 24.** O relatório da “Comissão de Acompanhamento”, comparou taxas diversas: a TAE (taxa anual efetiva), indicada nas propostas do BPI - de 0,955% para o empréstimo de 280.000,00€, e de 0,937% para o empréstimo de 880.000,00€ -, com as taxas contratuais, indicadas pela CGD.
- 25.** Além de não ter indicado a taxa de juro líquida para poder ser comparada com a das outras propostas, a taxa de juro nominal apresentada pela Caixa Geral de Depósito (com *floor* 0) nunca será inferior ao valor do *spread*, “em qualquer circunstância”. Ou seja, a proposta da CGD apresenta uma condição «travão» indexante que não permite em nenhuma circunstância no período de maturidade do empréstimo uma taxa nominal inferior a esse valor, ainda que a taxa Euribor seja negativa, como tem sido desde 2015.
- 26.** Enquanto a taxa de 1,1%, sem *floor* 0, proposta pelo BPI, permite refletir na taxa efetiva, as taxas negativas da Euribor, sempre que estas, como tem acontecido desde 2015, apresentem valores negativos.

- 27.** Tendo como referência a taxa Euribor a seis meses, em 20 de maio de 2019 (data da apresentação das propostas) a taxa contratual proposta pelo BPI para ambos os empréstimos era de 0,859% (1,1% - 0,241%, valor negativo da taxa Euribor a seis meses na referida data). Ou seja, ao contrário do que conclui o relatório, a taxa contratual proposta pelo BPI era à data da apresentação das propostas inferior à taxa contratual da CGD (0,92% + Euribor a 3, 6 ou 12 meses, com floor 0).
- 28.** Por outro lado, apesar de constar das propostas da CGD que os empréstimos seriam isentos de comissões, a TAE dos contratos celebrados, constante das respetivas adendas (sendo que a inicialmente indicada nos contratos era superior), é de 2,339% para o empréstimo de 880.000,00€ e de 2,347% para o empréstimo de 280.000,00€; ou seja, uma TAE também muito superior à de, respetivamente, 0,955%, e 0,937%, constante das propostas apresentadas pelo BPI.
- 29.** Assim, além das propostas apresentadas não serem comparáveis entre si, por incluírem mecanismos de fixação de taxas de juro diferenciados que comportam resultados diferentes, o resultado da opção escolhida não se afigura uma opção sustentada em critérios de rigor, eficiência e de boa gestão que a lei impõe, na medida em que não resulta demonstrado que a proposta apresentada pela CGD seja a mais favorável.
- 30.** Mostra-se, assim, violado o disposto nos artigos 48.º e 49.º do RFALEI e o artigo 25.º n.º 4 do RJALEI, normas de natureza financeira.
- 31.** Por outro lado, 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 os empréstimos, porque contrariou as disposições legais referidas nos citados artigos 48.º e 49.º do RFALEI e 25.º, n.º 4 do RJALEI, enferma de nulidade, na medida que autorizou despesa não permitida por lei.
- 32.** E a escolha de uma proposta que não é a mais favorável, implica a alteração do resultado financeiro, já que, a ter ocorrido e ter sido escolhida outra proposta e

consequentes condições contratuais diferentes, a dívida municipal decorrente seria (ou poderia ser) outra, bem assim a despesa pública envolvida.

- 33.** Acresce que os contratos de empréstimo foram celebrados por valores superiores aos da participação do Município nos investimentos que se destinam a financiar, o que viola o princípio da necessidade e o disposto no n.º 1 do artigo 51.º da RFLAEI, norma que reveste também natureza financeira.
- 34.** Por outro lado, dado que o montante do empréstimo de 880.000.000,00 é superior ao montante global da contrapartida a suportar pelo Município nos investimentos que se destina a financiar, não se mostra preenchida a condição exigida pela alínea a) do n.º 5 do artigo 52.º, da RFALEI, para não ser considerado para efeitos de dívida total, dado que o empréstimo não se destina “exclusivamente” ao financiamento da contrapartida nacional.
- 35.** Convidado a conformar, através de adenda, os valores dos empréstimos com os montantes da contrapartida dos investimentos a suportar pelo Município, este limitou-se a juntar uma declaração no sentido de que irá apenas utilizar os montantes necessários para suportar a referida nacional, que não releva, dado que se mantém inalterados os valores dos empréstimos.
- 36.** O valor de ambos os empréstimos, além de ultrapassar o valor da contrapartida nacional a suportar com os investimentos que visa financiar, excede a capacidade de endividamento do Município.
- 37.** E a contração de empréstimos a médio e longo prazo pelos municípios para aplicação em investimentos, pressupõe a demonstração de que os mesmos têm capacidade de endividamento para o efeito.
- 38.** Por outro lado, o n.º 5 do artigo 49.º do RFALEI (com a epígrafe Regime de crédito dos municípios) estabelece: «O pedido (...) de mapa demonstrativo da capacidade de endividamento do município.»

- 39.** E não resulta demonstrado que a proposta apresentada à assembleia municipal, tenha sido acompanhada, conforme exigido pela citada disposição legal, de mapa demonstrativo da capacidade de endividamento do município para contratar os empréstimos, capacidade que havendo fundamento excepcionar o empréstimo de 880.000,00€, não se verifica.
- 40.** O que igualmente se traduz na violação das normas financeiras que exigem a demonstração de capacidade de endividamento para os municípios poderem contratar empréstimo de longo prazo, e acarreta a nulidade da deliberação que autorizou a contratação dos empréstimos, nos termos do artigo 25.º, n.º 4, da RJALEI, por ter autorizado despesa não permitida.
- 41.** Verificam-se, pois, os fundamentos de recusa de visto previstos nas alíneas a), b) e c), do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC.
- 42.** E indiciando o teor do “Mapa de Empréstimos”, junto a fls. 305 e 306, que terá já sido utilizado parte do capital dos empréstimos, os autos devem prosseguir para apurar a eventual violação do disposto no artigo 45.º n.º 1 da LOPTC e consequentes responsabilidades.

III – DECISÃO

- 1. Pelos fundamentos supra indicados, acordam os juízes do Tribunal de Contas, em subsecção da 1.ª Secção em recusar o visto ao contrato identificado no §1. deste acórdão.**
- 2. E em determinar o prosseguimento para apuramento da eventual violação do disposto no artigo 45.º, n.º. 4 da LOPTC e consequentes responsabilidades.**
Isento de emolumentos, nos termos do artigo 8.º alínea a) *
- 3. 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, 24 de outubro de 2019

Os Juízes Conselheiros,

(Alzira Antunes Cardoso, relator)

(Paulo Dá Mesquita)

(Fernando Oliveira Silva)

Fui presente

A Procuradora-Geral Adjunta,

*Retificação ordenada por despacho de 31 de outubro de 2019.