



AUDITORIA AO MUNICÍPIO  
DE ALFÂNDEGA DA FÉ  
PARA O APURAMENTO DE  
RESPONSABILIDADES FINANCEIRAS  
IDENTIFICADAS NO EXERCÍCIO  
DA FISCALIZAÇÃO PRÉVIA INCIDENTE  
SOBRE O PROCESSO DE VISTO N.º  
1815/2011



---

RELATÓRIO N.º 1/2013 – ARF/1.ª S.

Proc. n.º 15/2012 - ARF

1.ª Secção





## ÍNDICE

SIGLAS .....	1
I - INTRODUÇÃO.....	3
II - FACTOS APURADOS .....	4
III - NORMAS LEGAIS APLICÁVEIS .....	6
IV - INFRAÇÃO FINANCEIRA DETETADA .....	7
V - IDENTIFICAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS .....	7
VI - ALEGAÇÕES APRESENTADAS .....	7
VII - APRECIACÃO DAS ALEGAÇÕES .....	8
VIII - SANÇÃO APLICÁVEL .....	9
IX - PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO .....	10
X - CONCLUSÕES .....	11
XI - DECISÃO .....	12
FICHA TÉCNICA .....	13
ANEXO DO RELATÓRIO:	
I – ALEGAÇÕES DO RESPONSÁVEL .....	17

## SIGLAS

CGD	Caixa Geral de Depósitos, S.A.
CMAF	Câmara Municipal de Afândega da Fé
DCC	Departamento de Controlo Concomitante
DECOP	Departamento de Controlo Prévio
DGTC	Direção-Geral do Tribunal de Contas
DL	Decreto-Lei
DR	Diário da República
LAL	Lei das Autarquias Locais <sup>(1)</sup>
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas <sup>(2)</sup>
Of.	Ofício
OP	Ordem de Pagamento
p.	Ponto
pub.	Publicado
TC	Tribunal de Contas
UAT	Unidade de Apoio Técnico
UC	Unidade de Conta

<sup>(1)</sup> Aprovada pela Lei n.º 169/99, de 18.09, alterada pelas Leis n.ºs 5-A/2002, de 11.01 e 67/2007, de 31.12.

<sup>(2)</sup> Lei n.º 98/97, de 26.08, alterada pelas Leis n.ºs 87-B/98, de 31.12, 1/2001, de 04.01, 55-B/2004, de 30.12, 48/2006, de 29.08, 35/2007, de 13.08, 3-B/2010, de 28.04, 61/2011, de 07.12 e 2/2012, de 06.01.





## I - INTRODUÇÃO

1.1 - Em 15.12.2011, o Município de Alfândega da Fé remeteu<sup>(3)</sup> a este Tribunal, para efeitos de fiscalização prévia, um contrato de abertura de crédito em conta corrente e correspondente acordo prorrogativo de prazo, celebrado com a Caixa Geral de Depósitos, S.A. (CGD) até ao montante de € 580.000,00, os quais foram incorporados no proc. de visto n.º 1815/2011.

1.2 - Em 30.03.2012, a 1.ª Secção do Tribunal decidiu<sup>(4)</sup> “*julgar inútil o prosseguimento do processo*” de visto n.º 1815/2011 ante a produção de todos os efeitos do contrato naquele integrado, tendo ainda sido exarado o seguinte despacho (reprodução parcial):

*“Porque o presente contrato produziu todos os seus efeitos antes do visto, em violação clara do disposto no art.º 45.º, n.º 1, da LOPTC, indicia-se, assim, a prática de infração financeira, prevista no art.º 65.º, da LOPTC. Assim, e em conformidade, o processo prosseguirá, nesta parte, em ordem à identificação do autor ou autores de tal infração e apuramento da dimensão da respetiva e eventual responsabilidade”.*

1.3 - Os objetivos da presente Ação consistiram assim no apuramento de eventuais responsabilidades financeiras resultantes de pagamentos autorizados na fase de execução do contrato mencionado em 1.1.

1.4 – No âmbito da citada Ação, e após apreciação preliminar do proc. de visto no DCC, solicitou-se à Câmara Municipal de Alfândega da Fé (doravante “CMAF” ou “município”) a informação e documentação indicada no Of. da DGTC n.º 10655, de 18.06.2012, a que aquele município respondeu através do seu Of. n.º 1062/12, de 27.06.2012.

1.5 - Na sequência da análise de toda a informação até então coligida foi produzido um relato de auditoria, posteriormente notificado ao município e ao responsável naquele identificado em cumprimento do disposto no art.º 13.º, n.ºs 1 e 3, da LOPTC<sup>(5)</sup>.

1.6 – O município não se pronunciou sobre o relato antes apontado, diversamente do responsável nele indicado, que expôs as suas observações em articulado de 3 fls. — reproduzido na íntegra no anexo I — cujo teor foi já considerado na elaboração do presente relatório, em que a recomendação inclusa na Parte XI surge como corolário

<sup>(3)</sup> A coberto do Of. da CMAF n.º 2311/11, de 15.12.2011.

<sup>(4)</sup> Antes da prolação da decisão mencionada no texto, o referido proc. de visto n.º 1815/2011 foi objeto de duas devoluções ao município a fim de obter esclarecimentos e documentação adicional, como evidenciado nos ofícios da DGTC com as referências DECOP/UAT.2/9647/2011, de 30.12.2011 e DECOP/UAT.2/821/2012, de 03.02.2012, aos quais aquele respondeu nos termos expressos nos seus ofícios n.ºs 53/12, de 17.01.2012 e 438/12, de 01.03.2012.

<sup>(5)</sup> Em execução do despacho judicial de 15.10.2012 sobre a Inf. n.º 156/2012 – DCC, de 18.09.2012, tendo o relato sido notificado à CMAF e ao responsável nele identificado através dos ofícios da DGTC n.ºs 16111 e 16112, ambos de 17.10.2012.



lógico das conclusões constantes na Parte X, formuladas com base nos elementos reunidos durante a *Ação*.

## II – FACTOS APURADOS

2.1 – Em 04.08.2011, o município e a CGD celebraram um contrato (com o n.º 9015/007199/392) de empréstimo de curto prazo nos termos do qual se estabeleceu o seguinte:

- Natureza do empréstimo: abertura de crédito em regime de conta corrente (cláusula 1.ª);
- Montante: até € 580.000,00 (cláusula 2.ª);
- Finalidade: reforço de tesouraria (cláusula 3.ª);
- Prazo: até 22.12.2011 (cláusula 4.ª);
- Taxa de Juro: Euribor semestral, acrescida de um spread de 5,5% (cláusula 7.ª);
- Forma de pagamento: por débito da conta bancária do município n.º 0042/000166/630, aberta na CGD (cláusula 10.ª).

2.2 – Em 14.12.2011, a CMAF solicitou à CGD a prorrogação do prazo de amortização e utilização do empréstimo “até um ano a contar da data do contrato” em virtude do município “*não ter de momento, condições financeiras para proceder à sua liquidação até ao prazo previsto no contrato, agravadas por falhas/atraso de entrada de receitas previstas, nomeadamente subsídios para investimentos QREN*”<sup>(6)</sup>, como declarado no seu Of. n.º 2292/11 (de 14.12.2011)<sup>(7)</sup>.

2.3 - Em 15.12.2011, a CMAF submeteu<sup>(8)</sup> a fiscalização prévia do TC o contrato e pedido de prorrogação referidos em 2.1 e 2.2, posteriormente integrados no proc. de visto n.º 1815/2011.

2.4 – Em 22.12.2011, a CMAF tinha utilizado, do crédito concedido (€ 580.000,00), o montante de € 300.000,00 e pago a quantia de € 200.000,00<sup>(9)</sup>, acrescida de juros<sup>(10)</sup> na importância total de € 3.069,49.

<sup>(6)</sup> O motivo subjacente ao pedido de prorrogação do prazo — atrasos no pagamento de fundos comunitários no âmbito do QREN — é reiterado nos pontos 1.1 e 3 do Of. da CMAF n.º 53/12, de 17.01.2012.

<sup>(7)</sup> Observe-se ainda que a aprovação, pelo município, do pedido de prorrogação indicado no texto ocorreu em data posterior (em reunião da CMAF realizada em 09.01.2012, cf. consta na certidão narrativa daquela reunião) à da sua formulação junto da CGD.

<sup>(8)</sup> Cf. teor do Of. da CMAF n.º 2311/11, de 15.12.2011. Registe-se que à data (15.12.2011) da remessa do contrato para fiscalização prévia, a autarquia ainda não havia obtido uma resposta formal da CGD sobre a prorrogação solicitada, que só viria a ocorrer em 27.12.2011. Todavia, é natural que a CMAF tivesse prévio conhecimento da aceitação daquela prorrogação no âmbito de contactos informais estabelecidos com aquela entidade bancária.

<sup>(9)</sup> Como evidenciado pelo teor dos ofícios da CMAF remetidos à CGD com os n.ºs 1452/11 e 1562/11 de, respetivamente, 09.08.2011 e 26.08.2011, e informado pela autarquia no p. 4 do seu Of. n.º 53/12, de 17.01.2012.

<sup>(10)</sup> Juros pagos fracionadamente durante o período compreendido entre agosto e dezembro de 2011, como indicado no quadro incluso no p. 4 do Of. da CMAF n.º 53/12, de 17.01.2012.



2.5 – Em 27.12.2011, a CGD comunicou à autarquia o seu acordo à prorrogação solicitada “até um ano a contar da data do contrato”, sendo cobrada uma comissão adicional no montante de € 750,00, cf. teor da sua carta com a ref.<sup>a</sup> 1680/11 – DBI (de 27.12.2011).

2.6 – Por Despacho judicial de 02.02.2012, o proc. de visto referido em 2.3 foi devolvido à CMAF para que esta prestasse esclarecimentos sobre as questões enunciadas no anexo ao Of. da DGTC n.º DECOP/UAT.2/821/2012, de 03.02.2012, destacando-se as formuladas nos seus n.ºs 3 e 4, que a seguir se transcrevem:

*“3. Na sequência das alíneas anteriores, informe se já procedeu à amortização do empréstimo e, em caso negativo, pondere se pretende manter o pedido de sujeição a fiscalização prévia daquele instrumento contratual.*

*4. Não o pretendendo manter, por designadamente, já ter procedido à amortização total do empréstimo, deve informar o Tribunal, com remessa da correspondente documentação que o comprove, solicitando o cancelamento do processo”.*

2.7 – Em 29.02.2012, a CMAF solicitou à CGD, através de ofício (com o n.º 435/12), a liquidação do valor em dívida (€ 100.000,00) e o encerramento da operação de crédito contratada.

2.8 – Em 01.03.2012, e em resposta à devolução mencionada em 2.6, a CMAF, no seu Of. n.º 438/12, declarou que “**tendo em conta o teor dos pedidos de esclarecimentos n.ºs 3 e 4 (...) vimos informar que foi remetido à Caixa Geral de Depósitos**” o ofício identificado em 2.7, acrescentando ainda que “**logo que este município tenha em sua posse os documentos comprovativos do pagamento e encerramento da operação anteriormente referida, remetê-los-emos a esse Tribunal, dando assim cumprimento ao disposto no pedido de esclarecimento n.º 4 do V. ofício e, simultaneamente solicitaremos o cancelamento do processo**” (destacado nosso).

2.9 – Por Despacho judicial proferido em 12.03.2012 no proc. de visto n.º 1815/2011, foi ordenada a suspensão dos autos até à remessa da documentação comprovativa da liquidação integral do empréstimo. O determinado foi comunicado ao município através do Of. da DGTC n.º DECOP/UAT II 4544, de 15.03.2012.

2.10 – Em 06.03.2012 e 15.03.2012 foram emitidas as OP's n.ºs 298 e 395 respeitantes, respetivamente, à amortização do capital em dívida (€ 100.000,00) e pagamento dos correspondentes juros e comissões (no valor total de € 182,77), ambas autorizadas pelo Vice-Presidente da CMAF.

2.11 – Não obstante o assinalado no número anterior, constatou-se que:

- i) A saída dos fundos correspondentes aos pagamentos antes citados ocorreu em 02.03.2012 por débito da conta bancária mencionada em 2.1, como se conclui do teor da “Nota de Lançamento” emitida pela CGD em 05.03.2012 e da sua



carta (remetida ao município) n.º 460/12 – DBI, de 22.03.2012;

- ii) Em reunião de 26.03.2012, a CMAF autorizou, na sequência do proposto<sup>(11)</sup> pela Divisão Financeira da autarquia, a liquidação e encerramento da operação de crédito em causa<sup>(12)</sup>.

2.12 – Em 20.03.2012, e em resposta ao ofício da DGTC indicado em 2.9, a CMAF, a coberto do seu Of. n.º 583/12, juntou os documentos [aludidos em 2.10, 2.11 e 2.12, al. i)] comprovativos da liquidação integral do empréstimo e solicitou o cancelamento do proc. de visto n.º 1815/2011.

2.13 – Em 30.03.2012, a 1.ª Secção do TC decidiu “*julgar inútil o prosseguimento do processo*” de visto n.º 1815/2011 ante a produção de todos os efeitos do contrato naquele incluso, sem prejuízo do apuramento de eventuais responsabilidades pelo cometimento da infração financeira prevista no art.º 65.º, n.º 1, al. b), da LOPTC.

### III – NORMAS LEGAIS APLICÁVEIS

3.1 – Nos termos do disposto no art.º 3.º da Lei n.º 7/98, de 03.02 — que aprovou o regime geral da emissão e gestão da dívida pública direta do Estado — entende-se por dívida pública flutuante aquela que é “*contraída para ser totalmente amortizada até ao termo do exercício orçamental em que foi gerada*” [al. a)] e por dívida pública fundada a “*dívida contraída para ser totalmente amortizada num exercício orçamental subsequente ao exercício no qual foi gerada*” [al. b)].

3.2 – O art.º 46.º, n.º 1, al. a), da LOPTC, impõe a sujeição à fiscalização prévia do TC, nos termos do seu art.º 5.º, n.º 1, al. c), de “*Todos os atos de que resulte o aumento da dívida pública fundada dos serviços (...), e das demais entidades referidas nas alíneas c) a e) do n.º 1 do artigo 2.º*”, sendo que a al. c) do número e preceito legal indicados alude, entre outras, às “*Autarquias locais*”.

3.3 – Os contratos sujeitos à fiscalização prévia podem produzir todos os seus efeitos antes do visto “*(...) exceto quanto aos pagamentos a que derem causa (...)*”, como o estatui o art.º 45.º, n.º 1<sup>(13)</sup>, da LOPTC. Esta exceção visa salvaguardar a intervenção útil e oportuna do TC como “*órgão supremo de fiscalização da legalidade das despesas*”.

<sup>(11)</sup> Proposta corporizada na Inf. da CMAF n.º 22/2012, de 22.03.2012 (disponibilizada pela CMAF em anexo ao seu Of. n.º 1062/12, de 27.06.2012), na qual a Chefe da Divisão Financeira refere que “*Nesta data, o Município está em condições de solicitar o cancelamento/encerramento do processo de visto n.º 1815/11, para tal, deve comprovar perante o Tribunal de Contas a liquidação integral e encerramento antecipado da operação de empréstimo n.º 9015/007199/392, bem como autorização por parte do Órgão Executivo. O Município tem ainda que apresentar ao Tribunal de Contas autorização do Órgão Executivo, para proceder a solicitação do encerramento do processo de Visto n.º 1815/11*”.

<sup>(12)</sup> Cf. teor da certidão da ata narrativa da reunião da CMAF de 26.03.2012.

<sup>(13)</sup> Esta disposição legal acrescenta ainda a expressão “*e sem prejuízo do disposto nos números seguintes*” os quais, antes da alteração efetuada pela Lei n.º 61/2011, de 07.12, respeitavam apenas às situações em que já havia sido proferida decisão de recusa de visto (cf. art.º 45.º, n.ºs 2 e 3, da LOPTC).



*públicas*” (art.º 214.º, n.º 1, da CRP) que, no domínio dos instrumentos geradores de dívida pública, “*tem por fim verificar, designadamente, a observância dos limites e sublimites de endividamento e as respetivas finalidades (...)*” (art.º 44.º, n.º 2, da LOPTC).

## IV – INFRAÇÃO FINANCEIRA DETETADA

4.1 – Os factos descritos em 2.10 e 2.13 evidenciam que a CMAF efetuou pagamentos, no total de € 100.182,77, em 6 e 15 de março de 2012 [cf. autorizações de pagamento que recaíram sobre as OP’s n.ºs 298 e 395, emitidas nas datas antes indicadas] antes do TC proferir a decisão (em 30.03.2012) que pôs termo ao proc. de visto n.º 1815/2011.

4.2 - A situação apontada no número precedente não é conforme ao estatuído no art.º 45.º, n.º 1, da LOPTC que, por esta via, se mostra violado.

4.3 - A preterição do citado dispositivo legal configura o ilícito financeiro tipificado no art.º 65.º, n.º 1, al. b), da LOPTC — na parte em que alude à “*violação das normas sobre (...) pagamento de despesas públicas ou compromissos*” — sendo suscetível de constituir os respetivos responsáveis em responsabilidade financeira sancionatória.

## V – IDENTIFICAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS

5.1 - Nos termos do disposto nos art.ºs 61.º e 62.º da LOPTC (aplicáveis *ex vi* seu art.º 67.º, n.º 3), a responsabilidade pela infração financeira indicada em 4.3 é imputável ao Vice-Presidente da CMAF, *Eduardo Manuel Dobrões Tavares*<sup>(14)</sup> que, ao abrigo da competência delegada pelo Despacho<sup>(15)</sup> da Presidente da edilidade proferido em 12.11.2009, autorizou o pagamento das OP’s n.ºs 298 e 395, emitidas em 6 e 15 de março de 2012, no montante total de € 100.182,77, como assinalado em 4.1.

## VI – ALEGAÇÕES APRESENTADAS

6.1 - Confrontada<sup>(16)</sup> com a contrariedade dos pagamentos efetuados ao positivado no art.º 45.º, n.º 1, da LOPTC, a CMAF declarou, no p. 2 do seu Of. n.º 1062/12, de 27.06.2012, o seguinte (reprodução integral): “*Em resposta ao solicitado no ponto 2, este Município vem informar que procedeu ao pagamento da despesa retratada nas ordens de pagamento mencionadas no ponto anterior, por ter sido sugerido por V. Ex.ºs, através do ofício com a referência DECOP/UAT.2/821/2012 de 3 de fevereiro de 2012, que passamos a citar*”,

<sup>(14)</sup> Nomeado Vice-Presidente nos termos do art.º 57.º, n.º 3, da LAL, por Despacho proferido pela Presidente da CMAF em 02.11.2011, cf. comprovado no documento que o incorporou, remetido em anexo ao Of. da CMAF n.º 1062/12, de 27.06.2012.

<sup>(15)</sup> Despacho proferido pela Presidente da CMAF ao abrigo do disposto nos art.ºs 58.º, n.º 4 e 69.º, da LAL, materializado num documento facultado em anexo ao ofício do município identificado na nota de rodapé anterior.

<sup>(16)</sup> Cf. documentado no p. 2 do Of. da DGTC n.º 10655, de 18.06.2012.



transcrevendo, de seguida, os n.ºs 3 e 4 do alegado ofício da DGTC<sup>(17)</sup>, já reproduzidos em 2.6.

6.2 – No contraditório realizado, o responsável identificado em 5.1 confirma os factos descritos no relato e reitera a justificação mencionada em 6.1, advogando a exclusão da ilicitude da sua conduta (ilegal) atendendo a que aquela foi impulsionada pela *“própria indicação dada pelo Tribunal de Contas, que o município entendeu legitimamente que se tratava de uma sugestão de se proceder ao pagamento”* (cf. fl. 2 do articulado).

6.3 – Subsidiariamente<sup>(18)</sup>, o mesmo responsável requer a relevação da responsabilidade emergente do ilícito financeiro assinalado no n.º 4.3 nos termos previstos no art.º 65.º, n.º 8, da LOPTC uma vez que, no seu entendimento, se encontram reunidos os pressupostos enunciados nas als. a), b) e c) daquele número e preceito legal (cf. fls. 2 e 3 do articulado).

## VII – APRECIÇÃO DAS ALEGAÇÕES

7.1 – O aduzido em 6.1 e 6.2 impõe determinar, à luz do disposto no art.º 17.º do Código Penal<sup>(19)</sup>, se a convicção da legalidade dos pagamentos autorizados pelo responsável — alegadamente formada com base numa sugestão do TC — é ou não passível de censura.

7.2 – A resposta não pode deixar de ser afirmativa considerando, abreviadamente, os aspetos que se seguem:

- A proibição dos atos e contratos sujeitos a fiscalização prévia produzirem efeitos financeiros antes do visto constitui uma regra com alguma longevidade na ordem jurídica interna, tendo sido primitivamente consagrada no DL n.º 146-C/80, de 22.05<sup>(20)</sup> e mantida na Lei n.º 98/97, de 26.08, que lhe sucedeu;
- Em termos gerais, a Administração só pode desenvolver as suas atribuições em conformidade com a lei (cf. art.ºs 266.º, n.º 2, da CRP e 3.º, n.º 1, do CPA), princípio que, ao nível da administração autárquica, se encontra refletido no art.º 4.º, al. a), subalínea i) do Estatuto dos Eleitos Locais<sup>(21)</sup>, ao impor a estes (eleitos locais) que

<sup>(17)</sup> Menção ao Of. da DGTC n.º DECOP/UAT.2/821/2012, de 03.02.2012.

<sup>(18)</sup> “Subsidiariamente” uma vez que a procedência da exclusão da ilicitude defendida pelo responsável determina a ausência de responsabilização financeira, cf. se retira, entre outros, do disposto nos art.ºs 65.º, n.ºs 4 e 5 e 67.º, n.º 2, da LOPTC.

<sup>(19)</sup> Os n.ºs 1 e 2 do art.º 17.º do Código Penal estatuem o seguinte: “Age sem culpa quem atuar sem consciência da ilicitude do facto, se o erro lhe não for censurável” (n.º 1); “Se o erro lhe for censurável, o agente é punido com a pena aplicável ao crime doloso respetivo, a qual pode ser especialmente atenuada” (n.º 2).

<sup>(20)</sup> O DL n.º 146-C/80, de 22.05, regulava o visto do TC, estabelecendo o seu art.º 4.º que “Nenhum contrato poderá começar a produzir os seus efeitos em data anterior à do visto do Tribunal de Contas, sendo responsáveis, solidariamente, todas as autoridades ou funcionários que lhes deram execução” (n.º 1) e “Excluem-se do disposto no número precedente os contratos de arrendamento e empreitada de obras públicas, só podendo os respetivos efeitos financeiros produzir-se depois do visto do Tribunal de Contas” (n.º 2). O referido DL viria a ser posteriormente revogado pela LOPTC, cf. seu art.º 115.º, al. g).

<sup>(21)</sup> Estatuto aprovado pela Lei n.º 29/87, de 30.06, com a redação dada pela Lei n.º 52-A/2005, de 10.10 (que a republicou) e alterada pela Lei n.º 53-F/2006, de 20.12.



observem “*escrupulosamente as normas legais e regulamentares aplicáveis aos atos por si praticados ou pelos órgãos a que pertencem*”;

- Do texto dos n.ºs 3 e 4 do Despacho judicial proferido em 02.02.2012 no proc. de visto n.º 1815/2011, reproduzido em 2.6, não se retira qualquer comando dirigido ao município no sentido de proceder à amortização do empréstimo objeto daquele processo nem tal seria legalmente admissível face ao princípio da separação de poderes constitucionalmente consagrado (art.ºs 2.º e 111.º da CRP).

7.3 – Ante o exposto em 7.2, não é juridicamente sustentável considerar que o responsável agiu sem culpa ao autorizar os sobreditos pagamentos, sem prejuízo de se reconhecer que a redação dos n.ºs 3 e 4 do aludido Despacho judicial era suscetível de se prestar a mais do que uma interpretação plausível ou aceitável, o que poderá relevar para efeitos de avaliação do grau de culpa em sede de eventual julgamento de responsabilidades financeiras a instaurar na 3.ª Secção deste Tribunal.

7.4 – Por último, anote-se que a relevação da responsabilidade prevista no art.º 65.º, n.º 8, da LOPTC, solicitada pelo responsável, constitui uma competência de exercício não vinculado ou facultativo pelas 1.ª e 2.ª Secções do TC (como resulta do emprego do termo “*poderão*”), ainda que se encontrem preenchidos todos os pressupostos exigidos nas três alíneas do seu n.º 8.

## VIII – SANÇÃO APLICÁVEL

8.1 – Como resulta do disposto no art.º 65.º, n.ºs 1 e 2, da LOPTC, a responsabilidade financeira decorrente do ilícito apontado em 4.3 em que se constituiu o responsável identificado em 5.1 por violação da norma do art.º 45.º, n.º 1, da LOPTC (nos termos resumidos em 4.1) é sancionada com pena de multa.

8.2 - A eventual condenação na referida responsabilidade financeira, a efetivar através de processo de julgamento de responsabilidades financeiras [cf. art.ºs 58.º, n.º 3, 79.º, n.º 2 e 89.º, n.º 1, al. a), da LOPTC], implica o pagamento de multa de montante balizado pelos limites mínimo e máximo de, respetivamente, 25 e 180 UC<sup>(22)</sup>, fixado no art.º 65.º, n.º 2, da LOPTC, na redação dada pela Lei n.º 61/2011, de 07.12, a determinar nos termos dos n.ºs 4 e 5 do mesmo dispositivo legal.

8.3 - À data (6 e 15 de março de 2012) da prática do ilícito financeiro pelo responsável identificado em 5.1, o valor de uma UC equivalia a € 102,00<sup>(23)</sup>, pelo que o montante da multa antes mencionada oscilará entre € 2.550,00 e € 18.360,00.

<sup>(22)</sup> Limites vigentes na data das autorizações de pagamento referidas em 2.10 e 4.1.

<sup>(23)</sup> Valor vigente de 20.04.2009 a 31.12.2012, cf. art.ºs 22.º e 26.º, n.º 1, do DL n.º 34/2008, de 26.02 (alterado pela Lei n.º 64.-A/2008, de 31.12), 2.º da Portaria n.º 9/2008, de 03.01, 1.º do DL n.º 323/2009, de 24.12, 67.º, al. a), da Lei n.º 55-A/2010, de 31.12 e 79.º, al. a), da Lei n.º 64-B/2011, de 30.12.



8.4 - Anote-se que o responsável indiciado não recorreu à faculdade de extinguir o procedimento sancionatório através do pagamento da multa pelo seu valor mínimo de acordo com as disposições dos art.<sup>os</sup> 65.º, n.º 3, e 69.º, n.º 2, al. d), da LOPTC, apesar de informado<sup>(24)</sup> dessa possibilidade.

8.5 - Com relevância para a decisão a proferir cumpre ainda mencionar que, de acordo com a consulta de registos existentes neste Tribunal, o responsável indiciado não foi objeto de quaisquer juízos de censura ou de recomendações anteriores respeitantes a irregularidades análogas à anteriormente indicada.

### IX – PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Tendo o processo sido submetido a vista do Ministério Público, à luz dos n.<sup>os</sup> 4 e 5 do art.º 29.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, com a redação dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto, emitiu aquele magistrado parecer (de 21.12.2012), que a seguir se transcreve:

- “1. Os factos descritos no projeto de relatório são passíveis de integrar o elemento material (ilicitude) de infração financeira p.p. pelo artigo 65.º n.º 1 alínea b), com referência no artigo 45.º n.º 1, ambos da LOPTC.
2. Considerando as circunstâncias que rodearam a prática dos factos, e a admitir-se a existência do elemento subjetivo de infração, forçoso é de concluir que a falta cometida só poderá ser imputada ao seu autor a título de negligência. Por outro lado mostram-se reunidos os demais requisitos previstos nas alíneas b) e c) do n.º 8 do artigo 65.º da LOPTC.
3. Em face do exposto, o Ministério Público emite parecer favorável à aprovação do projeto de relatório e à relevação da responsabilidade financeira, nos termos do artigo 65.º n.º 8 da LOPTC”.

---

<sup>(24)</sup> Cf. último parágrafo formulado na pág. 8 do relato contraditado.



## X – CONCLUSÕES

Do relato e das alegações apresentadas pelos responsáveis no âmbito do exercício do contraditório, formulam-se as seguintes conclusões:

- a) Em 04.08.2011, o Município de Alfândega da Fé e a CGD celebraram um contrato de empréstimo em regime de conta corrente, no montante de € 580.000,00, a reembolsar integralmente até 22.12.2011;
- b) Em 14.12.2011, o município solicitou à CGD a prorrogação do prazo de reembolso supra indicado até um ano a contar da data da outorga do referido contrato de empréstimo, o que foi aceite por aquela instituição de crédito em 27.12.2011;
- c) Em 15.12.2011, o município submeteu a fiscalização prévia do TC os mencionados contrato e pedido de prorrogação, sequentemente incorporados no proc. de visto n.º 1815/2011;
- d) No âmbito daquele processo de visto, o TC desenvolveu, através de interpelação do município, várias diligências instrutórias tendentes a habilitá-lo a proferir uma decisão final conforme à matéria de facto e de direito carreada para os autos;
- e) Em 6 e 15 de março de 2012, o município autorizou o pagamento de parte dos fundos utilizados (€ 100.000,00) e dos respetivos juros e comissões (€ 182,77), amortizando, assim, integralmente, o empréstimo contratado;
- f) Em 30.03.2012, o TC decidiu julgar inútil o prosseguimento do citado proc. de visto n.º 1815/2011 ante a produção de todos os efeitos do contrato e prorrogação nele inclusos;
- g) A autorização do pagamento dos fundos, juros e comissões mencionada na supra alínea e) antes do TC se pronunciar sobre a legalidade do contrato e prorrogação em apreço desrespeitou o disposto no n.º 1 do art.º 45.º, da LOPTC;
- h) A violação do citado normativo legal integra a infração financeira tipificada no art.º 65.º, n.º 1, al. b), da LOPTC, sendo suscetível de gerar responsabilidade financeira sancionatória, a efetivar através de processo de julgamento de responsabilidades financeiras [cf. art.ºs 58.º, n.º 3, 79.º, n.º 2 e 89.º, n.º 1, al. a), da LOPTC];
- i) O responsável pelos pagamentos ilegais em questão encontra-se identificado no ponto V do presente Relatório;
- j) A eventual condenação neste tipo de responsabilidade financeira implica o pagamento de multa, num montante a fixar pelo Tribunal, dentro dos limites estabelecidos nos n.ºs 2 a 5 do art.º 65.º, da LOPTC;
- k) Em regra, a realização de pagamentos antes do visto, para além de consubstanciar a violação da norma contida no art.º 45.º, n.º 1, da LOPTC, traduz indiferença pelas funções de controlo e fiscalização cometidas ao TC, as quais, sublinhe-se, antecedem e condicionam tal operação (feitura de pagamentos) por banda das entidades competentes.

In casu, a ponderação das circunstâncias relatadas e que envolveram o pagamento do empréstimo, e, ainda, a verificação dos pressupostos inscritos no art.º 65.º, n.º 8, alíneas a), b), e c), da LOPTC, são suscetíveis de legitimar a relevação das responsabilidades financeiras.



## XI – DECISÃO

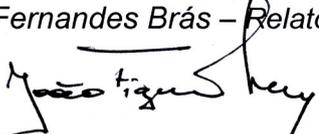
Nos termos e com os fundamentos expostos, acordam os Juízes do Tribunal de Contas, em Subsecção da 1ª Secção, nos termos do art.º 77.º, n.º 2, alínea c), da LOPTC:

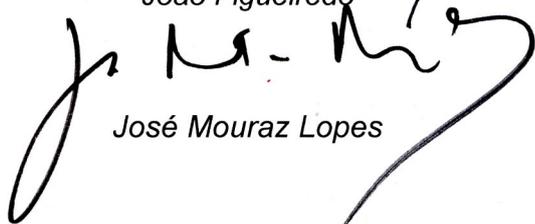
- a) Aprovar o presente Relatório que evidencia ilicitude na autorização e realização de pagamentos antes do Tribunal de Contas formular um juízo sobre a legalidade do contrato e acordo prorrogativo do respetivo prazo inclusos no proc. de visto n.º 1815/2011 e identifica o responsável pela mesma;
- b) Relevar as responsabilidades financeiras indiciadas atento o disposto no art.º 65.º, n.º 8, da LOPTC e o referido na al. k) do ponto X deste Relatório;
- c) Recomendar ao Município de Alfândega da Fé o cumprimento dos condicionalismos legais respeitantes à sujeição dos contratos a fiscalização prévia do Tribunal de Contas, em particular, os constantes do art.º 45.º da LOPTC;
- d) Fixar os emolumentos devidos pelo Município de Alfândega da Fé em €137,31, ao abrigo do estatuído no art.º 18.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo DL n.º 66/96, de 31.05, com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 139/99, de 28.08 e 3-B/2000, de 04.04;
- e) Remeter cópia deste Relatório:
  - i) À Presidente da Câmara Municipal de Alfândega da Fé, *Berta Ferreira Milheiro Nunes* e ao responsável indiciado no presente processo, *Eduardo Manuel Dobrões Tavares*;
  - ii) Ao Juiz Conselheiro da 2.ª Secção responsável pela área das Autarquias Locais;
- f) Remeter o processo ao Ministério Público nos termos do n.º 4 do art.º 29.º da LOPTC;
- g) Após as comunicações e notificações necessárias, divulgar o Relatório na página da Internet do Tribunal de Contas.

Lisboa, 8 de janeiro de 2013.

OS JUÍZES CONSELHEIROS,

  
*Alberto Fernandes Brás – Relator*

  
*João Figueiredo*

  
*José Mouraz Lopes*



## FICHA TÉCNICA

EQUIPA	FORMAÇÃO BASE	SERVIÇO
Carla Bochecha	Lic. em Direito	DCC
COORDENAÇÃO DA EQUIPA		
Dra. Helena Santos	Lic. em Direito	DCC
SUPERVISÃO		
Dra. Ana Luísa Nunes	Lic. em Direito	DCPC





*ANEXO AO RELATÓRIO*





ANEXO I

ALEGAÇÕES DO RESPONSÁVEL





### OFÍCIO

CONFIDENCIAL  
REGISTADO COM A.R.

Ex.<sup>mo</sup> Senhor

TRIBUNAL DE CONTAS  
AV. BARBOSA DU BOCAGE, 61  
1069 045-LISBOA

SUA REFERÊNCIA / DATA / N.º Contrib.:	NOSSA REFERÊNCIA :	DATA :	OFÍCIO :
<b>DCC</b> Proc. Audit. Nº 15/2012 – 1ª Secção (ARF)  NIF / NIPC - Nif 600018709	<b>NIPG – 4161/11</b> -----  Class. – 071. - TRIBUNAL DE CONTAS-GR -----	<b>2012/11/08</b>	<b>1573/12</b>
<b>ASSUNTO :</b>	<b>AUDITORIA AO MUNICÍPIO DE ALFÂNDEGA DA FÉ PARA APURAMENTO DE RESPONSABILIDADES FINANCEIRAS IDENTIFICADAS NO EXERCÍCIO DA FISCALIZAÇÃO PRÉVIA INCIDENTE SOBRE O PROCESSO DE VISTO Nº 1815/2011</b>		

Eduardo Manuel Dobrões Tavares, Vice-Presidente do Município de Alfândega da Fé, tendo sido notificado, por V. ofício nº 16112, de 17.10.2012, do relato de auditoria processo nº 15/2012 – ARF, vem, ao abrigo do disposto no art. 13º/2, da Lei 98/97, de 26 de Agosto (república em anexo à Lei nº 48/2006, de 29 de Agosto, alterada pelas Leis nºs 35/2007, de 13 de Agosto, 3-B/2010, de 28 de Abril, 61/2011, de 7 de Dezembro e 2/2007, de 6 de Janeiro), adiante designada abreviadamente LOTC, apresentar a sua pronúncia nos termos que se seguem.

O pronunciante vem indiciado da prática do ilícito financeiro previsto no art. 65º/1, b), LOTC, por violação da norma financeira prevista no art. 45º/1, LOTC, a qual dispõe que *os actos, contratos e demais instrumentos sujeitos à fiscalização prévia do Tribunal de Contas podem produzir todos os seus efeitos antes do visto ou da declaração de conformidade, excepto quanto aos pagamentos a que derem causa e sem prejuízo do disposto nos números seguintes*. Sendo que à mesma corresponde uma multa de montante balizado pelos limites mínimo e máximo de, respetivamente, 25 e 180 UC, nos termos do art. 65º/2, LOTC.

Quanto aos factos descritos no relato de auditoria, o pronunciante nada tem a opor, confirmando que, no âmbito do processo de visto nº 1815/2011, e em momento anterior à respetiva decisão judicial do Tribunal de Contas, ordenou o pagamento de €100.182,77, através das ordens de pagamento nºs 298, de 06.03.2012, e 395, de 15.03.2012.

Refira-se, no entanto, que a autorização daquele pagamento não pode, no entender do pronunciante, reconduzir-se a um comportamento doloso e intencional de violação da norma do art. 45º/1, LOTC, ponderadas que sejam todas as circunstâncias que levaram a essa tomada de decisão.

DGTC 12 11'12 20955

Em 04.08.2011, o Município de Alfândega da Fé e a Caixa Geral de Depósitos celebraram um contrato de empréstimo de curto prazo, com o nº 9015/007199/392, no montante máximo de €580.000,00, tendo como prazo limite o dia 22.12.2011, e teve como finalidade o reforço de tesouraria.

Por falta de condições financeiras para proceder à liquidação do empréstimo<sup>1</sup> no prazo previsto, agravadas por falhas/atraso de entrada de receitas previstas, nomeadamente subsídios para investimentos do QREN já executados financeiramente, o município solicitou à CGD a prorrogação do prazo de amortização até um ano a contar da outorga do contrato, a qual foi autorizada por essa entidade financeira em 27.12.2011. A CMAF, por sua vez, deliberou em 09.01.2012, aprovar a prorrogação do prazo do contrato. Mas em momento anterior, em 15.12.2011, a CMAF havia submetido a fiscalização prévia do Tribunal de Contas o contrato e o pedido de prorrogação do prazo dirigido à CGD.

Por Despacho Judicial de 02.02.2012, foi devolvido ao município o processo de visto, através do ofício nº DECOP/UAT.2/821/2012, de 03.02.2012, para que o município se pronunciasse, de entre vários pontos, sobre a legalidade da prorrogação do prazo, tendo em conta o prazo acordado inicialmente e o facto de o município ter um excesso de endividamento líquido em €993.804,77, e, em especial, que:

*“3. (...) informe se já procedeu à amortização do empréstimo e, em caso negativo, pondere se pretende manter o pedido de sujeição a fiscalização prévia daquele instrumento contratual.*

*4. Não o pretendendo manter, por designadamente, já ter procedido à amortização total do empréstimo, deve informar o Tribunal, com remessa da correspondente documentação que o comprove, solicitando o cancelamento do processo.”*

Na sequência deste ofício, o município de Alfândega da Fé, entendendo tratar-se de uma sugestão dada pelo Tribunal de Contas, achou adequado proceder à amortização do empréstimo, conforme ordens de pagamento nºs 298, de 06.03.2012, e 395, de 15.03.2012.

É neste contexto que deve ser aferido o grau de culpa do pronunciante na sua decisão de proceder ao pagamento do empréstimo anteriormente à decisão judicial no processo de visto. E como se constata, o facto impulsionador da decisão de amortização do empréstimo encontra-se na própria indicação dada pelo Tribunal de Contas, que o município entendeu legitimamente que se tratava de uma sugestão de se proceder ao pagamento. Movido por esse entendimento, considerou o pronunciante também legítimo que se fizesse o pagamento. De contrário, nunca autorizava a amortização do empréstimo, sem que antes o Tribunal de Contas decidisse sobre o pedido de visto. Daí ter sido o contrato submetido a visto.

Ora, não pode ao pronunciante ser imputada a conduta ilícita a título de dolo, porque não representou que a sua conduta configurava um ato ilícito, condenado pelo direito. Aliás, representou que a indicação/sugestão do Tribunal de Contas legitimaria o ato autorizador do pagamento, e em consequência lícito. Assim, pode admitir-se que estaria aqui excluída a ilicitude do facto, por não verificação do seu elemento subjetivo. Por outras palavras, reportando-se a ilicitude a uma ação humana, não podem deixar de ser atendidos todos os elementos subjetivos que geraram essa ação humana, designadamente a motivação dessa ação e o conhecimento das consequências dessa ação. O pronunciante, agindo de boa fé, ordenou o pagamento em conformidade com a sugestão do Tribunal de Contas. E assim entendeu que nenhuma censura merecia a sua conduta.

Admitindo-se que ainda assim, a ilicitude da ação não pode ser excluída, será a conduta do agente imputada a título de mera culpa, ou negligência. Ora, na ausência de conduta dolosa e intencional de violação de norma financeira, o pronunciante só por falta de observância dos cuidados a que, atendendo às circunstâncias, estaria obrigado, agiu naquele sentido.

Nestes termos, e tal como referido no Relato de Auditoria, a responsabilidade sancionatória pode ser relevada desde que reunidos os pressupostos previstos no art. 65º/8, LOTC. Sendo a infração apenas sancionada com pena de multa (cfr. art. 65º/1, b), LOTC), pode ser relevada a responsabilidade financeira, desde que:

<sup>1</sup> Refira-se que o Município de Alfândega da Fé apenas utilizou o montante de €300.000,00, do total do crédito concedido (€580.000,00).



- a) Se evidenciar suficientemente que a falta só pode ser imputada ao seu autor a título de negligência;
- b) Não tiver havido antes recomendação do Tribunal de Contas ou de qualquer órgão de controlo interno ao serviço auditado para correção da irregularidade do procedimento adoptado;
- c) Tiver sido a primeira vez que o Tribunal de Contas ou um órgão de controlo interno tenham censurado o seu autor pela sua prática.

*ZAN*

Atendendo a todas as circunstâncias que contribuíram para a prática da ação censurada, o pronunciante entende que a sua conduta não configura um ato doloso, mas em última análise um ato negligente;

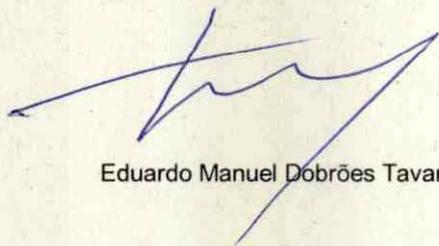
No âmbito do processo de visto, não houve em qualquer momento oportunidade para que o Tribunal de Contas ou órgão de controlo interno recomendasse o município para corrigir a irregularidade do procedimento adotado. Este foi, para o pronunciante, motivado pela própria sugestão do Tribunal de Contas.

Finalmente, o pronunciante exerce funções de vice-presidente no município de Alfândega da Fé desde novembro de 2009, e no exercício das funções públicas sempre procura conduzir a sua ação dentro dos parâmetros legais. Nunca antes o Tribunal de Contas, ou órgão de controlo interno, havia censurado o pronunciante pela sua conduta.

Termos que requer a V. Exa., ponderados que sejam todos os argumentos ora aduzidos, seja a responsabilidade do requerente relevada ao abrigo do disposto no art. 65º/8, LOTC, uma vez que se encontram reunidos todos os pressupostos elencados nas suas alíneas, e assim se proceda à extinção da responsabilidade nos termos do art. 69º/2, e), LOTC.

PED.

Com os melhores cumprimentos,  
O Vice-Presidente da Câmara:



Eduardo Manuel Dobrões Tavares

mf